

Finanspolitik, kon- junkturer och ekono- misk integration

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

Bilaga 9 till LU 95

Finanspolitik, kon- junkturer och ekono- misk integration



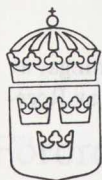
Bilaga 9 till LU 95



KUNGL.
BIBLIOTEKET
STOCKHOLM

Occ

Ref KB Occ SOU



Finansdepartementet
Stockholm 1994

Finanspolitik, konjunkturer och ekonomisk integration

Henry Ohlsson
Anders Vredin

Stockholm i juni 1994

Gunnar Wahlberg
Departementsråd

Bilaga 9 till Långtidsutredningen 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av
SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Rege-
ringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Omslag: K. G. Nilson

Norstedts Tryckeri AB
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13670-8
ISSN 0375-250X

Förord

Långtidsutredningen 1994 utarbetas inom Finansdepartementets strukturpolitiska enhet som underlag för den ekonomiska politiken. I samband med utredningen har ett antal specialstudier genomförts. Huvuddelen av dessa publiceras som bilagor till utredningen.

Denna bilaga har utarbetats av docenterna Henry Ohlsson, nationalekonomiska institutionen i Uppsala och Anders Vredin, Handelshögskolan i Stockholm.

Bilagan tar upp teoriutvecklingen inom nationalekonomin när det gäller synen på stabiliseringspolitiken. Vidare behandlas den svenska finanspolitiken och den internationella integrationens betydelse.

Ansvar för långtidsutredningens bilagor och de bedömningar dessa innehåller vilar på respektive författare. Av huvudbetänkandet framgår hur bilagorna har använts i utredningens arbete.

Finansdepartementets kontaktman har varit sakkunnige Bengt Assarsson.

Stockholm i juni 1994

Gunnar Wetterberg
Departementsråd

Innehållsförteckning

1. Inledning	7
2. Finanspolitik och ekonomisk teori	9
Kritiken mot keynesianismen	10
Finanspolitik i jämviktsmodeller	17
Nykeynesianska teorier	20
Sammanfattning	21
3. Konjunkturer och finanspolitik	23
Den makroekonomiska utvecklingen	24
Finanspolitiken under de senaste decennierna	32
Sammanfattning	41
4. Finanspolitik och europeisk integration	43
Utrymmet för finanspolitik vid ekonomisk integration	44
Inträdeskrav avseende budgetunderskott och statsskuld	49
Sammanfattning	51
5. Avslutning	53
Referenser	55

1 Inledning

Den lågkonjunktur som den svenska ekonomin har präglats av i början av 1990-talet skiljer sig på många sätt från tidigare konjunktursvackor som ekonomin har gått igenom under efterkrigstiden. Lågkonjunkturer är djupare – i form av t. ex. hög arbetslöshet och minskande BNP – än tidigare. Samtidigt är förväntningarna om vad den ekonomiska politiken kan göra för att lyfta ekonomin ur svackan svagare än tidigare. Andra länder har upplevt samma utveckling. Nedgången i den svenska ekonomin har dock varit kraftigare än på de flesta andra håll. Samtidigt har omsvängningen i synen på den ekonomiska politikens roll kommit senare i Sverige och har också blivit mer dramatisk.¹

Det finns åtminstone tre viktiga motiv för den pessimistiska synen på möjligheterna att använda finanspolitiken i stabiliseringspolitiskt syfte. För det första tolkar många den relativt ogynnsamma makroekonomiska utvecklingen under 1970- och 1980-talen som ett misslyckande för den aktiva stabiliseringspolitiken. För det andra har nationalekonomer riktat skarp kritik mot den traditionella teorin för stabiliseringspolitik, dvs. mot keynesianismen. För det tredje väntar sig många att den ekonomiska integrationen i allmänhet, och ett svenskt medlemskap i EU i synnerhet, kommer att begränsa den finanspolitiska handlingsfriheten.

I denna studie analyseras argumenten i var sitt kapitel. I kapitel 2 söker vi översiktligt redogöra för den syn på stabiliseringspolitik i allmänhet och finanspolitik i synnerhet som är utmärkande för nationalekonomisk teori idag. I kapitel 3 beskriver vi inriktningen på den svenska finanspolitiken, och dess förhållande till konjunkturutvecklingen, under de senaste decennierna. Det fjärde kapitlet innehåller en diskussion av finanspolitiska konsekvenser av ökad internationell integration. Sammanfattning och slutsatser återfinns i kapitel 5.

Våra slutsatser är att kritiken av det keynesianska teoribygget väger tungt. Samtidigt finner vi att de praktiska erfarenheterna av svensk stabiliseringspolitik inte är uppenbart negativa. Tvärtemot den gängse uppfattningen har finanspolitiken i Sverige varit kontracyklisk. Den makroekonomiska

Tidigare utkast har presenterats vid Finansdepartementet, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet och Nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan i Stockholm. Vi är tacksamma för de kommentarer och synpunkter vi har fått vid dessa tillfällen. Vi vill också tacka Jonas Agell, Bengt Assarsson, Mats Dillén, Peter Englund, Anders Forslund, John Hassler, Johan Myhrman, Anders Paalzow och Johnny Zetterberg för värdefulla kommentarer och förslag.

¹ Se Bergström (1993) för en redovisning och diskussion av den ändrade synen på ekonomisk politik.

miska utvecklingen i Sverige har ändå varit påfallande lik, och har i hög grad kunnat förklaras av, utvecklingen i omvärlden. Det är den ekonomiska integrationen i sig, och inte ett eventuellt medlemskap i EU, som kommer att vara en restriktion för finanspolitiken. Medlemskapet ger, med andra ord, sannolikt inte upphov till ytterligare begränsningar utöver de som finns redan idag.

Den lägespunkt som den svenska ekonomin har pågått av i början av 1990-talet skiljer sig på många sätt från tidigare konjunktursvackor som ekonomin har gått igenom under efterkrigstiden. Lägespunkterna är djupare – i form av t.ex. hög arbetslöshet och minskande BNP – än tidigare. Samtidigt är förväntningarna om vad den ekonomiska politiken kan göra för att lyfta ekonomin ut svackan svagare än tidigare. Andra länder har upplevt samma utveckling. Problemet i den svenska ekonomin har dock varit betydligt än på de flesta andra håll. Samtidigt har omvärlden i synnerhet på den ekonomiska politiken vill kommit senare i Sverige och har också blivit mer dramatisk.

För närvarande är de viktigaste motiven för den pessimistiska synen på möjligheterna att använda finanspolitiken i stabiliseringspolitiskt syfte. För det första tolkar många den relativa ogynnsamma makroekonomiska utvecklingen under 1970- och 1980-talen som ett masslyckande för den aktiva stabiliseringspolitiken. För det andra har nationalekonomer till stor del skapat kritik mot den traditionella teorin för stabiliseringspolitik. Det tredje motivet är att den tredje väntan sig många av den ekonomiska integrationen i sin helhet, och ett svenskt medlemskap i EU i synnerhet, kommer att begränsa den finanspolitiska handlingsfriheten.

I denna studie analyseras situationen i var sitt kapitel. I kapitel 1 söker vi översiktligt redogöra för den syn på stabiliseringspolitik i sin helhet och finanspolitik i synnerhet som är utmärkande för nationalekonomisk teori idag. I kapitel 2 beskriver vi inledningen på den svenska finanspolitiken, och dess förhållande till konjunktursutvecklingen, under de senaste decennierna. I det fjärde kapitlet innehåller en diskussion av finanspolitiska koncepter av ökad internationell integration. Sammanfattning och slutsatser återfinns i kapitel 5.

Vår slutsats är att kritiken av den keynesianska teoriytogen väger tungt. Samtidigt finner vi att de praktiska erfarenheterna av svensk stabiliseringspolitik inte är uppenbart negativa. Tvärtom är den gängse uppfattningen om finanspolitiken i Sverige varit kontraproduktiv. Den makroekonomiska

Tridigare utgåva har presenterats vid Finansdepartementet, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet och Nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan i Stockholm. Vi är tackfulla för de kommentarer och synpunkter vi har fått vid dessa tillfällen. Vi vill också tacka Jonas Agell, Bengt Åkesson, Mats Dahlén, Peter Englund, Anders Forsman, John Hassler, Johan Hjelm, Anders Pärzow och Johnny Zethen för värdefulla kommentarer och förslag.

2 Finanspolitik och ekonomisk teori

De motiveringar för offentliga utgifter och inkomster som man kan finna i ekonomisk teori kan delas in i tre huvudgrupper:

För det första finns det *allokeringspolitiska* skäl. Dessa pekar på att offentliga utgifter och inkomster kan behövas för att förbättra utnyttjandet av ekonomins resurser. Att staten skall ådra sig utgifter för försvar och rättsväsende som måste skattefinansieras betraktas som självklart. Vissa skatter kan också vara nödvändiga för att ge aktörerna i ekonomin korrekta incitament, t.ex. miljöskatter av olika slag. Skatter försämrar dock i allmänhet ekonomins funktionssätt.

Andra argument för offentliga utgifter och inkomster är av *inkomstfördelningspolitisk* natur. Även om en "ren" marknadsekonomi, utan någon offentlig sektor (och utan regleringar), skulle kunna garantera att de knappa resurserna utnyttjades på bästa möjliga sätt, skulle produktionsresultatets fördelning mellan individer kunna uppfattas som oacceptabel. Stora delar av de offentliga utgifterna och inkomsterna syftar sålunda inte till att höja effektiviteten i ekonomin, utan till att påverka fördelningen.

Den tredje gruppen av argument består av de *stabiliseringspolitiska* motiven. Tanken är att samhällsekonomin fungerar effektivare och/eller rättvisare om den offentliga sektorns utgifter och inkomster varieras med hänsyn till konjunkturen. Målen skulle vara att åstadkomma låg och stabil arbetslöshet samt stabil tillväxt. Detta argument är uppenbarligen inte frikopplat från de allokerings- och fördelningspolitiska motiven. Det är emellertid betydligt mer kontroversiellt.

Få ifrågasätter behovet av offentliga utgifter och inkomster för att upprätthålla åtminstone en nattvaktarstat. Ekonomisk teori pekar på en rad marknadsimperfectioner som kan föranleda offentliga åtgärder. De flesta torde också acceptera inkomstomfördelningar via offentliga utgifter och inkomster, även om det kan vara svårt att enas om hur omfattande omfördelningen bör vara. De stabiliseringspolitiska motiven är inte lika djupt rotade. De utvecklades av John Maynard Keynes i spåren av 1920- och 1930-talskriserna. Idéerna kom att ifrågasättas alltmer under 1970-talet.

I denna studie har vi huvudsakligen ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Detta kapitel behandlar ekonomiska teorier om finanspolitik som stabiliseringspolitiskt instrument. Vi går först igenom kritiken mot keynesianismen. Därefter presenterar vi synen på finanspolitiken i icke-keynesi-

anska (jämvikts)teorier. Det tredje avsnittet behandlar nykeynesianska teorier.

En inledande reservation är på sin plats. Att dela in nationalekonomisk teori i olika skolor, t.ex. keynesianism – nykeynesianism, klassicism – nyklassicism etc. låter sig inte göras på ett invändningsfritt sätt. En stor del av verksamheten inom forskningsfältet befinner sig i ett gränsland och är svår att sätta en viss etikett på. Icke desto mindre har etiketterna ett pedagogiskt värde. Det råder heller inget tvivel om att det går en rågång mellan keynesianska och klassiska ekonomer vad gäller synen på den ekonomiska politikens roll. För att göra åsiktsskillnaderna tydliga kan det hända att presentationen av de olika teorier hårdras, på gränsen till karikatyr. Vi har försökt att göra en så tydlig och rättvisande beskrivning som utrymmet medger.

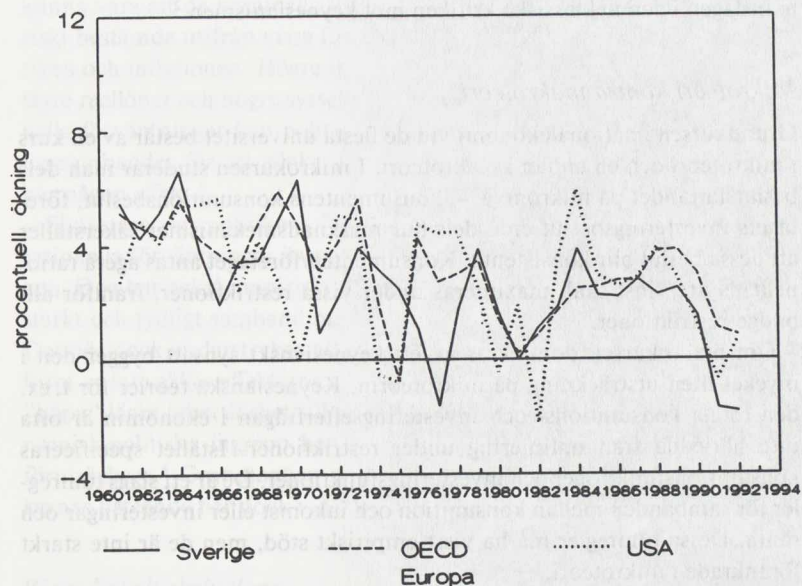
Kritiken mot keynesianismen

Den klassiska (förkeynesianska) synen på konjunktursvängningar var att dessa var ett naturligt inslag i marknadsekonomin. De borde inte föranleda några politiska åtgärder. Att marknadsekonomin inte fungerade perfekt erkändes visserligen. Arbetslösheten, t.ex., kunde bli temporärt mycket hög (eller låg) till följd av temporära anpassningsproblem som lönestelheter. Sådana problem förväntades dock vara av övergående natur. Keynes däremot hävdade att ekonomin kunde fastna i ett läge med undersysselsättning. Offentliga åtgärder mot detta var därför nödvändiga. Kritiken mot keynesianismen har inneburit en renässans för de klassiska konjunkturteorierna. Den har följaktligen betecknats som en ”nyklassisk” revolution.

Både den keynesianska och den nyklassiska revolutionen har i mångt och mycket varit intellektuella revolutioner, teoretiska paradigmskiften. De teoretiska invändningarna mot det för tiden förhärskande paradigmet (först den klassiska teorin och sedan den keynesianska) hade dock förmodligen inte vunnit lika stark acceptans om det inte varit för de praktiska erfarenheterna. Depressionerna under 1920- och 1930-talen och den stabila ekonomiska utvecklingen på 1950- och 1960-talen gjorde de keynesianska idéerna starkt förankrade. Att den ekonomiska utvecklingen försämrades under 1970- och 1980-talen, och att den ekonomiska politiken synbarligen inte kunde förhindra detta, utgjorde på samma sätt en god grogrund för kritiken mot keynesianismen. Figur 2.1 och Figur 2.2 visar tillväxt och arbetslöshet i Sverige, OECD Europa och USA under de senaste tre decennierna. Som synes tycks tillväxten trendmässigt ha avtagit, samtidigt som arbetslösheten har ökat.

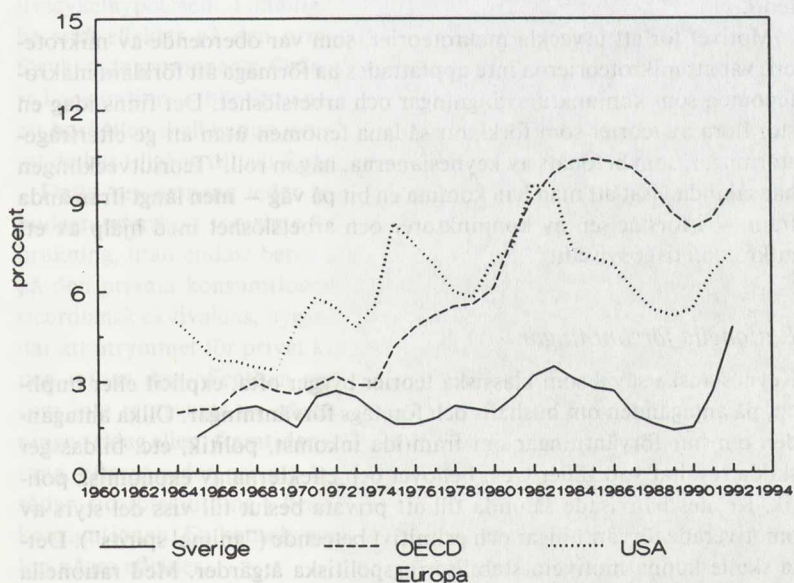
Teoriutvecklingen har således i hög grad stimulerats av de praktiska erfarenheterna. Detta hindrar inte att respektive revolution fått många anhängare bland nationalekonomer på rent teoretiska grunder. Inom varje vetenskap sker det fortlöpande en prövning av de förhärskande teoriernas logik och konsistens. Ibland utformas teorier för att förklara observerade fenomen. Många goda teorier har dock utformats långt före det att de bekräftats genom experiment eller andra erfarenheter.

Figur 2.1 Tillväxt 1961–1992



Källa: OECD Main Economic Indicators, Historical Statistics.

Figur 2.2 Arbetslöshet 1964–1992



Källa: OECD Main Economic Indicators, Historical Statistics.

I det följande kommer vi att redogöra för de, enligt vår mening, viktigaste inslagen i den nyklassiska kritiken mot keynesianismen.²

Mikroteori kontra makroteori

Grundkursen i nationalekonomi vid de flesta universitet består av en kurs i mikroteori och en annan i makroteori. I mikrokursen studerar man dels beslutsfattandet på mikronivå – konsumentens konsumtionsbeslut, företags investeringsbeslut etc., dels hur marknadsmekanismer säkerställer att dessa beslut blir konsistenta. Konsumenten/företaget antas agera rationellt. Nyttå/vinst skall maximeras under vissa restriktioner, framför allt budgetrestriktioner.

Om makrokursen domineras av ett keynesianskt synsätt bygger den i mycket liten utsträckning på mikroteorin. Keynesianska teorier för t. ex. den totala konsumtions- och investeringsefterfrågan i ekonomin är ofta inte härledda från optimering under restriktioner. Istället specificeras konsumtionsfunktioner och investeringsfunktioner. De är ett slags tumregler för sambanden mellan konsumtion och inkomst eller investeringar och ränta. Dessa tumregler må ha visst empiriskt stöd, men de är inte starkt förankrade i mikroteori.

Makroteorins utveckling under 1940-, 1950- och 1960-talen styrdes i mångt och mycket av försök att förena keynesianska idéer med mikroteori. Icke desto mindre har bristen på mikrofundament i makroteorin varit en springande punkt i den nyklassiska kritiken mot keynesianismen.³ Kritikerna sätter sålunda likhetstecken mellan god ekonomisk teori och mikroteori.

Motivet för att utveckla makroteorier, som var oberoende av mikroteori, var att mikroteorierna inte uppfattades ha förmåga att förklara makrofenomen som konjunktursvängningar och arbetslöshet. Det finns idag en stor flora av teorier som förklarar sådana fenomen utan att ge efterfrågestörningar, som betonats av keynesianerna, någon roll.⁴ Teoriutvecklingen har sålunda visat att man kan komma en bit på väg – men långt ifrån ända fram – i förståelsen av konjunkturer och arbetslöshet med hjälp av ett mikroteoretiskt synsätt.

Rationella förväntningar

Keynesianska såväl som klassiska teorier bygger ofta, explicit eller implicit, på antaganden om hushålls och företags förväntningar. Olika antaganden om hur förväntningar om framtida inkomst, politik, etc. bildas ger skilda resultat vad gäller t. ex. behovet och effekterna av ekonomisk politik. Keynes hänvisade sålunda till att privata beslut till viss del styrs av omotiverade förväntningar och primitivt beteende ("animal spirits"). Detta skulle kunna motivera stabiliseringspolitiska åtgärder. Med rationella aktörer och förväntningar blir behovet av, och utrymmet för, stabiliseringspolitiken mindre.

Det s. k. Phillipskurvesambandet, enligt vilket inflationen är hög när arbetslösheten är låg (och vice versa), kan tjäna som exempel. Det kan uppfattas – och har uppfattats – som ett bevis för att det går att uppnå

² De keynesianska idéerna har mött kritik sedan de först presenterades, dvs. inte bara i samband med den nyklassiska revolutionen. För en fylligare diskussion av invändningarna mot stabiliseringspolitisk aktivism, se Persson (1990).

³ Se t. ex. Lucas (1977), (1987).

⁴ För en översikt av konjunkturteorier, se Vredin (1991). Mikro- och makroteoretiska arbetslöshetsteorier beskrivs i Lindbeck (1993).

lägre arbetslöshet genom att driva upp inflationen. Mekanismen skulle då kunna vara att de nominella lönerna är trögrörliga på kort sikt och historiskt bestämda utifrån vissa förväntningar t. ex. om den ekonomiska politiken och inflationen. Högre inflation än förväntat skulle i så fall leda till lägre reallöner och högre sysselsättning. Om den privata sektorn har rationella förväntningar kan politikerna dock inte systematiskt utnyttja Philipssambandet för att sänka arbetslösheten; endast oförväntad inflation har någon effekt.⁵

Slutsatsen om politikens "ineffektivitet" när den privata sektorn har rationella förväntningar är en av hörnpelarna i den nyklassiska revolutionen. Den har också empiriskt stöd så till vida att det inte tycks råda något starkt och tydligt samband mellan inflation och arbetslöshet på lång sikt. Det bör dock understrykas att slutsatsen — åtminstone i sin ursprungliga form — inte gäller effekterna av politik i allmänhet, utan bara försöken att "köpa" lägre arbetslöshet till priset av högre inflation. Många andra ekonomisk-politiska ingrepp har reala effekter även när åtgärderna är helt förutsägbara.⁶ Grundtanken att den privata sektorn genomskådar politikernas beteende har dock vidare implikationer.

Ricardiansk ekvivalens

I enkla keynesianska modeller finns ett starkt samband mellan privat konsumtion och den privata sektorns disponibla inkomster. Mer sofistikerade modeller — keynesianska såväl som klassiska — beaktar dock att hushållen har skäl att försöka jämna ut sin konsumtion över tiden, den s. k. livscykelhypotesen. Tillfälliga inkomstförändringar kan därför förväntas ha små effekter på den privata konsumtionen, medan realiserade eller förväntade permanenta förändringar — som möjliggör en permanent högre konsumtion — bör förväntas ha desto större effekt. En förutsättning för att hushållen skall kunna jämna ut sin konsumtion över livscykeln är dock att de har tillgång till väl fungerande kreditmarknader.

Detta resonemang leder bl. a. till slutsatsen att budgetöverskott eller budgetunderskott som inte är ett utslag av förändrad offentlig resursförbrukning, utan endast beror på skatteförändringar, inte har någon effekt på den privata konsumtionen. Hypotesen, som går under benämningen ricardiansk ekvivalens, bygger sålunda på tanken att hushållen genomskådar att utrymmet för privat konsumtion bestäms av den totala produktionen minus den offentliga resursförbrukningen. En skattesänkning idag, som inte motsvaras av någon minskning i den offentliga resursförbrukningen (idag eller i framtiden), är alltså liktydig med en framtida skattehöjning. Eftersom den privata inkomsten över livscykeln inte påverkas av en sådan tidsförskjutning i beskattningen, påverkas inte heller den privata konsumtionen. En konsekvens av detta synsätt är att tvångssparande inte har några effekter.

Hypotesen om ricardiansk ekvivalens bygger på en rad orealistiska antaganden som att skatteförändringar inte leder till några förändringar i produktionen via olika skatteklar och att kreditmarknaderna är perfekta.⁷ Icke desto mindre finns det empiriska samband som tyder på att den privata sektorn i viss utsträckning, utöver sin egen intertemporala budget-

⁵ Standardreferensen är Sargent och Wallace (1975).

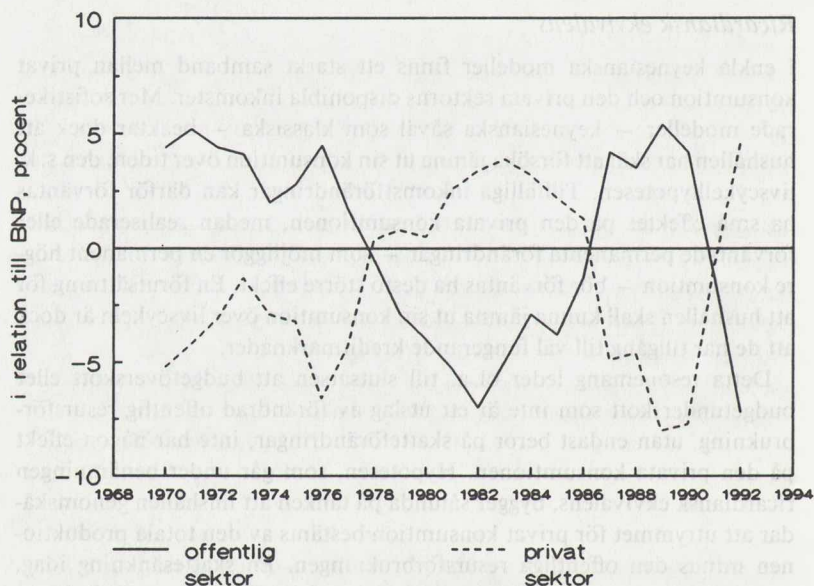
⁶ Se t. ex. Lucas (1990) som diskuterar effekterna av bl. a. förannonserade förändringar av kapitalinkomstbeskattningen.

⁷ För fylligare diskussioner se temanumret av Journal of Economic Perspectives (1989).

restriktion, även beaktar den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion. Vidare finns det empiriska observationer som tyder på att tillfälliga skatteförändringar kan ha mycket små effekter. Utvecklingen i Sverige i början av 1990-talet är ett bra exempel: Den kraftiga nedgången i det offentliga sparandet har motsvarats av en nästan lika stark uppgång i det privata sparandet.

Som framgår av Figur 2.3 finns det en tydlig negativ korrelation mellan privat och offentligt finansiellt sparande under 1970- och 1980-talen. Det kan finnas många förklaringar till detta. Sambandet utgör inget bevis för att ricardiansk ekvivalens håller i Sverige. Budgetförändringarna härrör inte bara från förändringar i skatternas fördelning över tiden, utan även från mer eller mindre varaktiga förändringar i den offentliga konsumtionen. Figur 2.3 antyder likväl att teorin om ricardiansk ekvivalens, trots sina orealistiska förutsättningar, kan ha viss giltighet. Att det relativt höga privata sparandet idag till viss del kan förklaras av förväntade framtida skattehöjningar verkar också rimligt.

Figur 2.3 Finansiellt sparande, offentlig och privat sektor, 1970–1992



Källor: N10 SM 9101, N14 SM 9301.

Lucas-kritiken

Ekonometrisk modeller används som beslutsunderlag i företag, organisationer och myndigheter. Dessa modeller kan ses som små laboratorier i vilka man försöker sja om framtiden eller bedöma effekterna av ekonomisk-politiska åtgärder och andra förändringar i den samhällsekonomiska miljön. Den amerikanske ekonomen Robert Lucas, en av de ledande

nyklassikerna, hävdar att ekonometriska modeller som bygger på keynesiansk analys är oanvändbara för att bedöma effekterna av ekonomisk politik, oavsett hur goda modellerna varit när det gäller att göra konjunkturprognoser.⁸

Lucas-kritiken är en logisk följd av kritiken mot bristen på mikrofundament och rationella förväntningar i keynesianska modeller. Om den privata sektorn baserar sina beslut, t. ex. om konsumtionen, på basis av rationella förväntningar om den ekonomiska politikens utformning, kan historiska tumregelmässiga samband mellan privat konsumtion och nationalinkomst inte ligga till grund för förutsägelser om effekterna av en annan politik än den faktiskt historiskt förda.

Ett annat exempel gäller sambandet mellan reallöner och arbetslöshet. Att fackföreningarna reagerat på ett visst sätt (i genomsnitt) på förändringar av arbetslösheten när denna motverkats av stabiliseringspolitiken, säger inget om hur de kommer att reagera när politiken inte är ackommoderande.

Lucas-kritiken är en kritik mot modeller vars parametrar inte går att härleda från företagens eller hushållens beslutsproblem. Den är ingen kritik mot ekonometriska modeller i allmänhet. Däremot är den förödande för de ekonometriska modeller som har utgjort – och utgör – en viktig del av beslutsunderlaget för den aktiva stabiliseringspolitiken. Därmed kan kritiken mot modellerna överföras till en kritik av politiken.

Få ekonomer torde ifrågasätta logiken i Lucas-kritiken. Huruvida den har empiriskt stöd eller är av praktisk betydelse är mer kontroversiellt. Eftersom keynesianska ekonometriska modeller fortfarande används av många prognosmakare får man förmoda att de uppfattas som användbara.

Trovärdighetsproblemet

De flesta utvecklade industriländer har under efterkrigstiden erfarit en trendmässig uppgång i inflationstakten fram till 1980-talet. Inflationen steg kraftigt under 1960- och 1970-talen, men föll i början av 1980-talet, se Figur 2.4. Någon trendmässig nedgång i arbetslösheten har dock inte kunnat noteras, dvs. Phillips-sambandet tycks inte gälla på lång sikt. En förklaring till uppgången i inflationstakten har varit att politikerna har ambitioner att utnyttja det kortsiktiga Phillips-sambandet för att sänka arbetslösheten. Detta genomskådas emellertid av företag och hushåll.

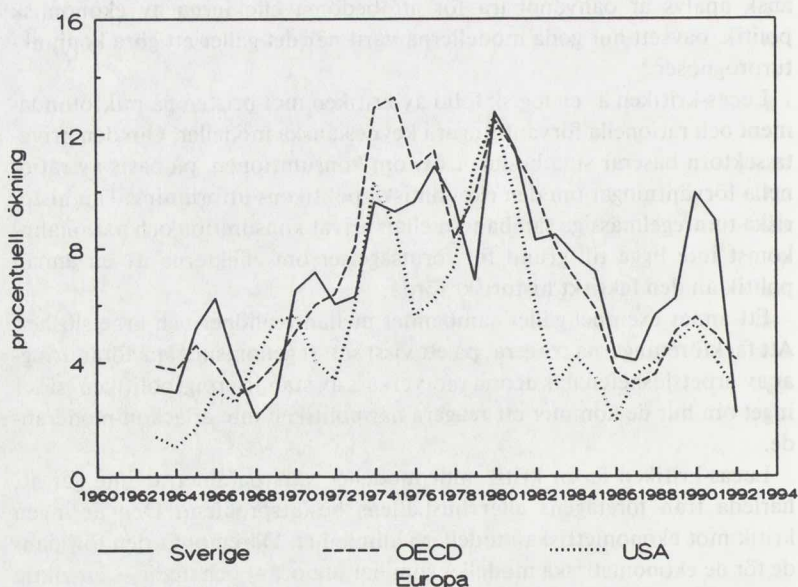
Att nominella löner är trögrörliga på kort sikt är allmänt känt. Som påpekats ovan kan detta utgöra ett incitament för politikerna att öka inflationen, sänka reallönerna och höja sysselsättningen. Om företag och hushåll genomskådar politikernas ambitioner, bör man förvänta sig en hög inflationstakt, så hög att kostnaden för ytterligare höjd inflation motsvarar vinsterna av (temporärt) ökad sysselsättning. Resultatet blir en genomsnittligt hög inflation utan att sysselsättningen för den skull blir genomsnittligt högre, dvs. precis vad vi har kunnat observera under efterkrigstiden.⁹

En prisstabiliseringsnorm (nollinflation) är alltså inte trovärdig. Vid så låg inflation har politikerna stora incitament att inflatera. Den ekonomisk-politiska debatten har under senare år ägnat stor uppmärksamhet åt detta

⁸ Lucas (1976).

⁹ Se Barro och Gordon (1983) för ett viktigt bidrag till den teoretiska analysen av detta problem.

Figur 2.4 Inflation, 1963–1992



Källa: OECD Main Economic Indicators, Historical Statistics.

trovärdighetsproblem. Fastare internationellt samarbete kring växelkurspolitiken och olika institutionella reformer, t.ex. större oberoende för centralbankerna, har framförts som åtgärder som skulle kunna skapa trovärdighet för prisstabilisering. Hur oberoende centralbanken bör vara (eller hur låg inflationen bör vara) kan dock vara en värderingsfråga; låg genomsnittlig inflation kan gå hand i hand med hög volatilitet i produktion och sysselsättning om penningpolitiken inte tillåts ackommodera utbudsschocker.

Trovärdighetsproblemet är relevant inte bara för penningpolitiken. En engångsskatt på kapital, efter det att kapitalägarna väl gjort sina placeringar och nivån på kapitalstocken är given, kan förefalla optimal. Om en sådan skatt är förväntad leder den dock till lägre investeringar och en mindre kapitalstock på lång sikt. Det kan därför vara frestande för politiker att luras, dvs. att utlova att det inte ska ske någon beskattning men ändå beskatta i efterhand. Löften om att detta inte ska upprepas blir emellertid knappast trovärdiga, varför investeringsvolymen går ned.¹⁰

En allmän slutsats tycks vara att politiken helst borde utformas i termer av regler med undantagsklausuler. Reglerna skall kunna skapa trovärdighet för t.ex. låginflationspolitik i normala fall, medan undantagsklausulerna skall medge t.ex. mer expansiv (eller kontraktiv) politik i extrema situationer. Att översätta denna allmänna insikt till praktisk politik är inte trivialt. Detta är möjligen ett argument för enkla handlingsregler (normer). Vilka regler som skall styra samspelet mellan penning- och finanspolitiken är inte heller klart.¹¹ Klart är däremot att teorierna kring trovärdighetsproblemet har stor relevans och att diskussionerna om hur politiken skall

¹⁰ Se Lindgren (1987) för en vidare diskussion.

¹¹ Vi återkommer till denna fråga i kapitel 4 nedan.

utformas i framtiden mer än tidigare kommer att handla om vilka regler som skall gälla än om vilka diskretionära åtgärder som skall vidtas i en viss situation.

Kort sikt kontra lång sikt

Trovärdighetsproblemet innebär att det finns en konflikt mellan långsiktiga och kortsiktiga mål i stabiliseringspolitiken. Att inflationen har stigit trendmässigt under efterkrigstiden, då (åtminstone under de första decennierna) de stabiliseringspolitiska ambitionerna var högre än tidigare, är mot denna bakgrund inte förvånande. Frågan om hur en optimal stabiliseringspolitik bör se ut handlar således delvis om hur man skall väga kortsiktiga problem mot långsiktiga. En genomgående kritik mot keynesianismen från nyklassikerna är att keynesiansk teori och keynesiansk politik fäst alltför stor vikt vid kortsiktiga problem.

För det första har fokuseringen på stabiliseringspolitik och konjunkturproblem inneburit att frågor om långsiktig ekonomisk tillväxt kommit i skymundan. Små förändringar i den ekonomiska tillväxttakten, från såg två till tre procent per år, har emellertid stora effekter på nationalinkomsten, på sikt. Det är inte lika lätt att förstå vilka vinster som uppstår genom att arbetslösheten fluktuerar mellan 1 och 3 procent snarare än mellan 0 och 4. Det finns visserligen inga teoretiska skäl att förvänta sig lägre tillväxt för att man stabiliserar svängningarna runt tillväxtbanan. Det är dock lätt att konstatera att nationalekonomerna ägnat större möda åt att utveckla teorier för stabiliseringspolitiska problem än åt tillväxtproblematiken. Forskningen kan i detta avseende sägas ha varit efterfrågestyrd; betoningen på kortsiktiga stabiliseringspolitiska problem snarare än frågor om långsiktig tillväxt är också utmärkande för den ekonomisk-politiska debatten.

För det andra har keynesianska modeller i högre grad än klassiska och nyklassiska haft ett statiskt perspektiv. Analysen har sålunda gällt frågor som "hur kan ekonomin ta sig från ett läge med hög arbetslöshet till ett med låg arbetslöshet, och vice versa", snarare än "varför kommer lågkonjunkturer och högkonjunkturer så regelbundet". Det faktum att konjunkturrörelser upprepas över tiden talar för behovet av intertemporal analys, som i de klassiska modellerna.

För det tredje kan betoningen på kortsiktiga problem och statiska modeller leda till alltför kortsiktiga politikrekommendationer. Långsiktiga konsekvenser av kortsiktiga åtgärder är viktiga att beakta. Detta kan man dock i regel inte göra inom ramen för en keynesiansk analys.

Finanspolitik i jämviktsmodeller

Kritiken mot keynesianismen har medfört ett ökat intresse för att analysera finanspolitik inom ramen för modeller med starkare "mikrofundament", dvs. modeller där hushålls och företags beslut härleds från optimeringsproblem, som bygger på rationella förväntningar och som blir konsis-

tenta genom marknadsmekanismerna. Sådana modeller betecknas jämviktsmodeller. Det bör emellertid understrykas att de uppfyller vidare krav på "mikrofundament" än att marknaderna är i jämvikt.

I denna studie har vi självfallet inte ambitionen att göra en översikt av hela den mikroteoretiska litteraturen om finanspolitik ("public finance"-litteraturen). Vi nöjer oss med att ta upp några aspekter som har nära anknytning till keynesianska resonemang.

Finanspolitikens effekter i en jämviktsmodell kan grovt delas in i inkomsteffekter och substitutionseffekter. Att offentlig konsumtion, vid given total produktion, minskar utrymmet för privat konsumtion är exempel på en inkomsteffekt. Substitutionseffekter kan uppstå p.g.a. att den offentliga konsumtionen kan vara ett substitut för privat konsumtion (och/eller fritid) och genom att skatter påverkar valen mellan arbete och fritid, konsumtion och sparande etc. Olika teoretiska modeller utmärks av skilda antaganden beträffande nyttofunktioner, produktionsfunktioner m.m., vilka ger upphov till inkomst- och substitutionseffekter av olika storlek.

Teorin om ricardiansk ekvivalens rör effekterna av budgetunderskott. Den offentliga resursförbrukningen antas given och skatteuttaget antas ske i form av klumpsummeskatter utan snedvridande effekter. Dessa antaganden innebär att budgetunderskott varken har inkomst- eller substitutionseffekter.

Resonemanget innebär att man kan analysera effekterna av finanspolitiken i jämviktsmodeller stegvis. För det första kan man studera effekterna av förändringar i offentlig konsumtion och investeringar med antagandet att klumpsummebeskattning är möjlig, dvs. i en ricardiansk värld. För det andra kan man studera effekterna av snedvridande skatter. Detta innebär att ricardiansk ekvivalens inte håller. För det tredje kan man analysera betydelsen av andra avvikelser från ricardiansk ekvivalens.

Effekter av offentliga utgifter

Offentliga utgifter påverkar den privata sektorns beslut dels genom att de direkt bidrar till den privata nyttan (offentlig konsumtion), dels genom att de påverkar produktionsförutsättningarna (kan gälla såväl offentliga investeringar som offentlig konsumtion). Effekterna av förändringar i de offentliga utgifterna beror givetvis på vad man antar om hushållens preferenser och företagens teknologi. De flesta modeller tyder på att ökningar av de offentliga utgifterna i sig leder till ökad total produktion. (Effekterna av skattefinansiering diskuteras nedan.)

En ökning av de offentliga utgifterna medför, vid given produktion, mindre utrymme för privat konsumtion, eftersom den disponibla inkomsten minskar. Vid minskande inkomst kommer hushållen att efterfråga såväl färre varor och tjänster som mindre fritid, dvs. arbetsutbudet ökar. Detta medför att produktionen ökar, dock inte lika mycket som ökningen i offentliga utgifter (p.g.a. minskad privat efterfrågan).

Produktionen kommer emellertid också att påverkas via företagens investeringar. Värdet av en ökad kapitalstock stiger dels till följd av den ökade sysselsättningen, dels till följd av eventuella positiva effekter på

produktionsförutsättningarna (t. ex. av utgifter för infrastruktur). I likhet med keynesianska modeller påvisar således jämviktsmodellerna en "multiplikatoreffekt" av ökad offentlig konsumtion. Multiplikatoreffekten kan bli större än ett, framför allt på lång sikt, men även på kort sikt.

Effekterna av permanenta förändringar i de offentliga utgifterna är inte desamma som effekterna av temporära förändringar. Vid temporära förändringar blir inkomsteffekterna små (enligt livscykelhypotesen) och substitutionseffekterna (från valen mellan arbete och fritid samt konsumtion och sparande) dominerar.

Effekter av snedvridande skatter

Baxter och King (1993) hävdar att de positiva effekterna av ökade offentliga utgifter helt kan domineras av de negativa effekterna av skattefinansiering. Höjda skatter på arbets- och kapitalinkomster leder till minskat arbetsutbud och minskat sparande. Vid rimliga antaganden om hushållens preferenser och företagens teknologi blir nettoeffekten av skattefinansierade offentliga utgifter på den totala produktionen negativa.

I ett intertemporalt perspektiv talar de snedvridande effekterna av skatter för att skattesatserna bör vara stabila över tiden ("tax smoothing"). På så sätt minimeras de välfärdsförluster som beskattning ger upphov till. Exogena störningar till produktionsförutsättningarna kommer i så fall att leda till att skatteinkomsterna sjunker i lågkonjunkturer. Vi får ett kontradiktiskt mönster i budgetunderskottet. Detta kan alltså motiveras även av icke-keynesianska teorier.

Andra avvikelser från ricardiansk ekvivalens

Diskussionen ovan bygger implicit på antagandet om perfekta kreditmarknader. Detta är också en viktig förutsättning för ricardiansk ekvivalens. Om företag och hushåll inte fritt kan fördela sparande och investeringar över tiden till en given ränta, kommer statens upplåning att ha reala effekter.

Ett vanligt argument är att budgetunderskott leder till högre ränta och minskade privata investeringar. Sverige är dock en liten öppen ekonomi som inte har någon effekt på världsmarknadsräntan. Den ökade integrationen av internationella kreditmarknader, och den interna avregleringen, har i detta avseende fört oss närmare en ricardiansk värld. Statens upplåningspolitik har blivit mindre betydelsefull.

Bristande information är emellertid ett genuint problem på kreditmarknaderna. Det medför att olika låntagare möter skilda räntor och att räntan stiger med stigande lånebehov. Företagens investeringar finansieras sålunda i högre utsträckning med egna vinstmedel, och nationens investeringar i högre grad av internt sparande, än vad som skulle vara fallet i en ricardiansk värld. Därför finns det anledning att förvänta sig att budgetunderskott till viss del tränger ut privat konsumtion och privata investeringar.

Ytterligare en kanal för effekter av budgetunderskott går via fördelningen mellan generationer. Större budgetunderskott idag (högre privat disponibel inkomst) är visserligen, allt annat lika, en signal om höjda skatter i

framtiden. Dessa kommer emellertid delvis att bäras av personer som ännu inte är födda (eller åtminstone inte fattar några avgörande beslut). Sådana övervältringseffekter kan medföra att budgetunderskott leder till ökad privat konsumtion.

Slutligen vill vi fästa uppmärksamheten på de nya teorierna för endogen tillväxt. De pekar bl. a. på de roller som humankapital, externaliteter samt forskning och utveckling har för en ekonomisk tillväxtförlopp. Gemensamt för dessa modeller är att de avviker från det antagande om avtagande marginalavkastning hos kapitalet som vanligen görs i mikroteoretiska modeller. Teorierna pekar också på hur ekonomisk-politiska åtgärder kan ändra tillväxtförutsättningarna. Finanspolitiken har sålunda en central roll även i modern makroteori, även om denna roll ser annorlunda ut än i keynesianska teorier.

Nykeynesianska teorier

Vi har ovan framhållit att bristen på mikrofundament har varit en springande punkt i den nyklassiska kritiken av keynesianismen. Nyklassikerna sätter likhetstecken mellan god ekonomisk teori och mikroteori.

Men mikroteorin i sig själv har utvecklats i en riktning som har inneburit att teorier kring imperfekt konkurrens och imperfekt information fått allt större betydelse. Den makroteoretiska utvecklingen under senare år har inte heller enbart följt nyklassiska riktlinjer. Arbetet med modeller som inte bygger på antagandet att prismekanismer kontinuerligt skapar marknadsjämvikt har också utvecklats. Kvantitetsanpassning och ransoner, t. ex. på kreditmarknaderna, har sålunda kunnat motiveras med hänvisning till att marknadsaktörerna fattar sina beslut utan att ha fullständig information (t. ex. asymmetrisk information hos låntagare och långivare). Under sådana omständigheter kommer teorier som livscykelhypotesen och ricardiansk ekvivalens att förkastas.

Det finns också modeller som visar att exogena förväntningschocker kan bli självuppfyllande. Detta innebär att förväntningarna kan vara rationella ex post, även om de varit omotiverade ex ante. Av sådana — och andra — skäl kan ekonomin ha flera jämvikter. Det finns med andra ord ingen naturlig jämvikt mot vilken drivkrafterna på marknaderna strävar. Det finns inga inbyggda mekanismer som garanterar att man hamnar i en god jämvikt snarare än i en dålig. I så fall står ekonomins aktörer inför stora koordinationsproblem: Om inte vars och ens egennyttiga strävanden automatiskt leder till bästa möjliga utfall för ekonomin som helhet (vilket är fallet i de klassiska modellerna), hur skall man samordna sina aktiviteter för att skapa bättre lösningar?

Arbetslöshet är ett uttryck för sådana koordinationsproblem, samtidigt som den visar att mer politik inte heller automatiskt leder till en lösning. Informationsproblem, självuppfyllande förväntningar och multipla jämvikter lämnar dock ett stort potentiellt utrymme för ekonomisk-politiska åtgärder. I så måtto är teorierna kring dessa fenomen nykeynesianska snarare än nyklassiska. De har också visat hur keynesianska tankegångar kan ges solida mikrofundament, dvs. att de inte behöver stå i konflikt med

rationellt optimeringsbeteende. Att många europeiska länder under 1970- och 1980-talen har tenderat att fastna i situationer med allt högre arbetslöshet har säkert bidragit till intresset för nykeynesianska teorier.

Något rejält stöd vid utformningen av den praktiska stabiliseringspolitiken erbjuder dock knappast de s.k. nykeynesianska teorierna. För det första har nykeynesianerna ännu inte kommit lika långt som nyklassikerna vad gäller att pröva sina teorier empiriskt. Det finns visserligen starka skäl att tro att de nykeynesianska modellerna beskriver relevanta problem, men hur kvantitativt betydelsefulla de är återstår att visa. För det andra utgör den teoribildning som betecknas nykeynesianism inte något enhetligt teoribygge, utan består av ett antal separata modeller som saknar starkare koppling dels till varandra, dels till mer traditionell keynesianism.¹²

De nykeynesianska modellerna kan därför inte sägas ha återupprättat de teorier som nyklassikerna så framgångsrikt kritiserar. De legitimerar inte heller de enkla keynesianska modeller av stabiliseringspolitik som dagens beslutsfattare har fått lära sig. De utgör däremot en kraftfull kritik av synsättet att en osynlig hand bakom marknadsmekanismerna ordnar allt till det bästa.

Sammanfattning

Den makroekonomiska utvecklingen under de senaste åren har lett till en förändrad syn på ekonomins funktionssätt och den ekonomiska politikens roll. De keynesianska idéerna om att staten kan och bör bedriva aktiv stabiliseringspolitik har ifrågasatts och de teoretiska grunderna för keynesianska politikrekommendationer har kritiserats. Keynesianismen har visats stå på bräcklig grund.

Även om de keynesianska idéerna om aktiv stabiliseringspolitik har skjutits i sank, innebär detta likväl inte att det saknas skäl att utforma finanspolitiken med hänsyn till det makroekonomiska läget. Få torde hävda att politikerna bör förhålla sig passiva inför en så hög arbetslöshet som vi nu bevittnar. Vissa keynesianska politikrekommendationer lever också kvar, om än i ny skepnad. Kontracykliska budgetunderskott och multiplikatoreffekter av offentliga utgifter är sålunda förenliga även med icke-keynesianska teorier.

Ett genomgående tema i den nyklassiska revolutionen har varit att hushåll och företag bör antas bete sig på ett ändamålsenligt sätt, även när de bildar sina förväntningar om framtiden. Resultatet av en viss ekonomisk politik kommer då i sin tur att i hög grad bero av hur allmänheten format sina förväntningar om politiken. Logiken kräver då att även politiker antas bete sig ändamålsenligt. Detta leder i sin tur till en ny syn på vad ekonomisk politik egentligen är. Intresset koncentreras mindre till frågor om hur de ekonomisk-politiska instrumenten — i keynesiansk anda — ska finjusteras från situation till situation. Desto viktigare blir istället att förstå de mål och restriktioner som ligger bakom sådana förändringar. Därmed kommer den institutionella ramen för stabiliseringspolitiken i fokus. Ekonomisk politik består enligt nyklassikerna av en uppsättning

¹² Se symposiet om nykeynesianism i *Journal of Economic Perspectives* (1993).

handlingsregler som allmänheten, åtminstone så småningom, har god information om. Frågor om politikens lämpliga utformning rör därför utformningen av dessa regler snarare än vilka diskretionära åtgärder som bör vidtas vid en viss tidpunkt.

Den nyklassiska revolutionen har således inneburit en ny (eller nygamal?) syn såväl på de makroekonomiska problemens karaktär som på hur de ekonomisk-politiska lösningarna kan se ut. Nyklassikernas betoning på mikrofundament, rationella förväntningar om endogen politik, trovärdighetsproblem m.m. leder naturligen till frågor om marknaders funktions-sätt och samhällets institutioner. Medan en keynesian ställer sig frågan: "Hur får vi ned arbetslösheten från tioprocentnivån?", frågar sig en nyklassiker "Hur kommer det sig att vissa länders institutioner är sådana att arbetslösheten kan bli mycket högre än i andra länder?". Det är bl. a. mot denna bakgrund som man kan förstå varför dagens diskussioner handlar lika mycket om reformer av t. ex. den statliga budgetprocessen och av arbetsmarknadslagstiftningen som om behovet av akuta finanspolitiska åtgärder.

Nyklassiska modeller leder till slutsatsen att de ekonomisk-politiska reglerna dels bör tillåta politiken att reagera på den makroekonomiska utvecklingen, dels innehålla undantagsklausuler för extrema situationer. Hur reglerna skall utformas mer exakt är emellertid inte lätt att veta. I praktiken kan det vara svårt att skilja en klassisk (regelbaserad) politik från en keynesiansk (aktivistisk) politik, eftersom existerande regler ofta omprövas när den ekonomiska utvecklingen så erfordrar. Paul Samuelson har påpekat att det ekonomisk-politiska regelverket "is set up by discretion, is abandoned by discretion, and is interfered with by discretion" ((1951), s. 164, återgivet i Blinder och Solow (1974)).

3 Konjunkturer och finanspolitik

Syftet med detta kapitel är att beskriva den svenska finanspolitikens inriktning och dess förhållande till konjunkturutvecklingen under de senaste decennierna.

Det finns två viktiga problem förknippade med att tolka sambanden mellan finanspolitiken och konjunkturutvecklingen. Det första är att det finns ett ömsesidigt beroende mellan politiken och den ekonomiska utvecklingen. Politiken reagerar på konjunkturen, och den ekonomiska aktiviteten påverkas av politiken. Att urskilja effekterna av ekonomisk-politiska åtgärder är därför svårt. För det andra är den ekonomiska utvecklingen (och därmed politiken) i en liten öppen ekonomi som den svenska i stor utsträckning styrd av utvecklingen i omvärlden. Det är lätt att överdriva betydelsen av inhemska faktorer om man inte beaktar den internationella utvecklingen.

Vi erbjuder inga egentliga lösningar på dessa problem, och inget svar på frågan om hur betydelsfull den rent diskretionära delen av politiken har varit jämfört med omvärldsutvecklingen. Däremot kommer vi i detta kapitel att ge en relativt ingående beskrivning av konjunkturers och politikens förlopp. Kapitlets första avsnitt handlar om konjunkturen medan det följande behandlar finanspolitikens förhållande till den ekonomiska aktiviteten.

Vi inleder det första avsnittet med att jämföra nyckeltal för några viktiga makroekonomiska variabler under 1970- och 1980-talet med motsvarande nyckeltal för 1950- och 1960-talet. Därefter utvidgar vi jämförelsen av de makroekonomiska nyckeltalen i Sverige under 1970- och 1980-talen med motsvarande tal i omvärlden. Vi undersöker vilken betydelse omvärldsfaktorerna har haft för den svenska utvecklingen. Detta gör vi genom att skatta enkla modeller för de svenska makroekonomiska variablerna med omvärldsfaktorerna som förklarande variabler.

Finanspolitiken kommer in i bilden i det andra avsnittet. Vi studerar korrelationer mellan olika mått på konjunkturen och statsbudgeten. Vidare söker vi avgöra om de korrelationer vi finner beror på direkta politiska beslut om statsbudgetens inkomster och utgifter eller om de beror på automatiska stabilisatorer. Med hjälp av skattningar av modeller för statsbudgetens inkomster och utgifter diskuterar därefter statsbudgetens känslighet för konjunkturen. Modellerna kan även utnyttjas för att beröra frågan om hur skattereformen kan ha påverkat statsbudgetens inkomster. Kapitlet avslutas med en sammanfattning.

Den makroekonomiska utvecklingen

De senaste decennierna i jämförelse med 1950- och 1960-talet

Den ekonomiska tillväxten i Sverige har i genomsnitt varit knappt 3 procent årligen under perioden sedan 1950, se Tabell 3.1. Den genomsnittliga årliga inflationstakten har varit drygt 6 procent. Arbetslösheten i genomsnitt har uppgått till drygt 2 procent av arbetskraften. Standardavvikelse-erna ger en uppfattning om hur stora variationerna kring dessa medelvärden har varit medan autokorrelationerna visar i vilken utsträckning variationerna kring medelvärdena har varit regelbundna. Inflationen är den av serierna som visar starkast regelbundenhet; variationerna kring medelvärdet för hela perioden har varit mest regelbundna för denna serie.

Tabell 3.1 Makroekonomiska nyckeltal, 1951–1992

	1951– 1960	1961– 1970	1971– 1980	1981– 1990	1951– 1992
<i>BNP, årlig tillväxt</i>					
medelvärde, procent	3,3	4,5	1,9	2,0	2,7
standardavvikelse, procent	1,2	1,4	1,6	1,1	1,9
autokorrelation	0,01	0,31	0,25	0,18	0,48
<i>KPI, årlig ökning</i>					
medelvärde, procent	4,5	3,9	8,8	7,3	6,1
standardavvikelse, procent	4,1	1,6	2,2	2,4	3,3
autokorrelation	0,41	0,10	0,04	0,26	0,57
<i>arbetslöshet,</i>					
<i>andel av arbetskraften</i>		^a			^b
medelvärde, procent		1,7	2,1	2,4	2,2
standardavvikelse, procent		0,3	0,4	0,8	0,8
autokorrelation		0,42	0,64	0,80	0,49
<i>andel av kassamedlemmar</i>					
medelvärde, procent	1,6	1,4	1,6	2,2	1,9
standardavvikelse, procent	0,4	0,3	0,3	0,4	0,8
autokorrelation	0,43	0,63	0,63	0,64	0,46

^a 1963–70, ^b 1963–92

Anm. BNP-tillväxt och prisökning har beräknats som $\Delta x_t^* = \ln(x_t/x_{t-1})$. Autokorrelationen avser korrelationen mellan innevarande och föregående år.

Källor: BNP, N14 SM9301, s 17; KPI, P15 SM9301, s 15; arbetslöshet, andel av arbetskraften, Arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal, löpande; arbetslöshet, andel av kassamedlemmar, AMS, Historiska tabeller, löpande.

Vi har valt att dela upp serierna decennium för decennium väl medvetna om att det givetvis inte finns någon självklar indelning i delperioder. De senaste två decennierna har inneburit lägre tillväxt, högre inflation och något högre arbetslöshet än de föregående två decennierna. Denna ogynnsamma utveckling är förmodligen en viktig förklaring till att tilltron till politikernas förmåga att stabilisera den ekonomiska utvecklingen har minskat.

Magnituden på inflationstaktens variationer var ojämförligt högst under 1950-talet. Arbetslösheten har haft de mest regelbundna variationerna om

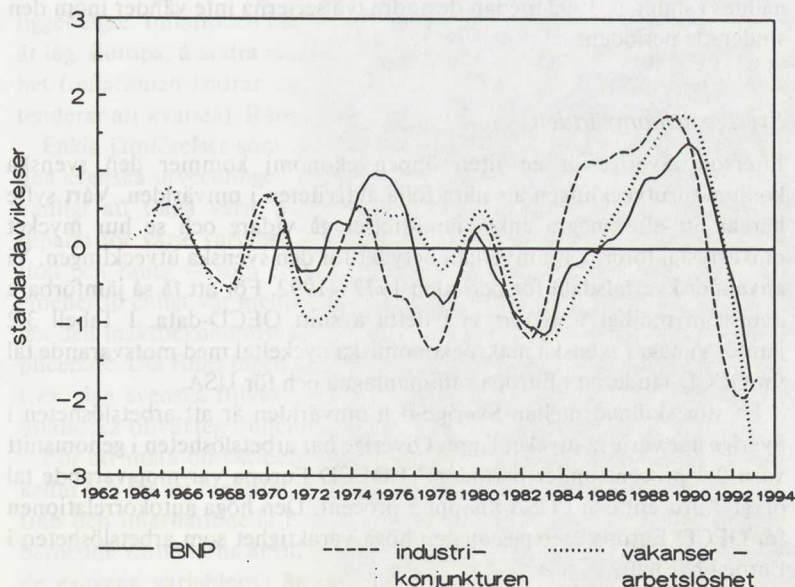
medelvärdena beräknas årtionde för årtionde. Om vi jämför 1980-talet med 1970-talet finner vi att tillväxten har varit något högre och har varierat mindre. Inflationen har varit lägre medan arbetslösheten har varit högre, och med större variationer om vi mäter som andel av arbetskraften. Däremot har variationerna i andelen arbetslösa kassamedlemmar inte ökat under 1980-talet. Detta skulle kunna vara ett uttryck för att de etablerade från arbetsmarknaden har blivit allmer skyddade från fluktuationer i arbetsmarknadsläget medan de marginella grupperna har fått bära en allt större del av anpassningsbördan.

Konjunkturkronologi

Vi representerar den ekonomiska aktivitetsnivån med tre olika tidsserier på kvartalsbasis från 1960-talet och framåt. För det första använder vi real BNP, som det endast finns kvartalsdata för från 1970. Industrikonjunkturer enligt KI:s konjunkturbarometer är den andra tidsserien. Serien är en sammanvägning av kapacitetsutnyttjandet och graden av brist på yrkesarbetare i industrin. Den tredje serien mäter arbetsmarknadsläget som antalet vakanser minus antalet arbetslösa i förhållande till arbetskraften. De två första serierna har logaritmerats. Alla serier har trendsrensats genom regressioner med konstant, trend och kvadratisk trend.

Figur 3.1 visar de trendsrensade serierna efter det att de har standardiserats genom division med den egna standardavvikelsen. Därefter har ett glidande årsmedelvärde beräknats.¹ Serierna följer varandra relativt väl.

Figur 3.1 Den svenska konjunkturer, 1963:3–1993:1, glidande årsmedelvärde.



Källor: BNP, BNP kvartal 1986:3, 1992:4, 1993:2; industrikonjunkturer, Konjunkturbarometern, september 1993 s. 1; vakanser, AMS, Historiska tabeller, löpande; arbetslöshet, Arbetskraftsundersökningarna, kvartalsmedeltal, löpande.

¹ Beräkningen har skett som $x_t^* = [0,5 x_{t-2} + x_{t-1} + x_t + x_{t+1} + 0,5 x_{t+2}]/4$.

Föga förvånande leder serien för industrikonjunkturen i flera fall de andra serierna. Korrelationerna mellan industrikonjunkturen och såväl BNP som arbetsmarknadsläget är båda 0,66. Arbetsmarknadsläget och BNP har en korrelationskoefficient på 0,84. Figur 3.1 visar också att svängningarnas magnitud ökar över tiden. Ingen topp är så hög som den vid 1980-talets slut, ingen botten så djup som den som vi upplever idag. Detta skulle kunna sägas ge ett visst stöd för påståendet att konjunkturutvecklingen har blivit alltmer instabil. Samtidigt är det viktigt att hålla i minne att detta påstående i så fall endast underbyggs med observationer från något mer än en konjunkturcykel.

Det finns fem tydliga konjunkturcykler under perioden sedan 1960-talet. Konjunkturen nådde en topp 1965 för att sedan försämrans fram till 1968. Arbetsmarknadsläget och industrikonjunkturen följer varandra väl. Därefter förbättrades konjunkturen fram till 1970. Samtliga serier går ner under de förlorade åren 1971–1972. Överbrygningspolitiken under mitten av 1970-talet manifesterar sig i att arbetsmarknadsläget visar på en hög aktivitetsnivå långt efter det att industrikonjunkturen försämrats som en följd av den första oljekrisen. Vakanser minus arbetslöshet minskar inte heller särskilt kraftigt när nedgången väl kommer.

De tre serierna överensstämmer nära under konjunkturförbättringen före den andra oljekrisen liksom under försämringen därefter. Efter devalveringarna i 1980-talets början ökade den ekonomiska aktiviteten. Industrikonjunkturen visar på en kraftigare och snabbare uppgång än de andra serierna. I 1980-talets slut antyder industrikonjunkturserien, före de andra serierna, den kraftiga aktivitetsminskning som har inlet 1990-talet. Någon gång kring 1990 övergår aktiviteten från att ligga ovan trenden till att vara under. Industrikonjunkturen tyder på att botten på konjunkturen nåddes i slutet av 1992 medan de andra två serierna inte vänder inom den studerade perioden.

Sverige och omvärlden

Eftersom Sverige är en liten öppen ekonomi kommer den svenska konjunkturutvecklingen att nära följa aktiviteten i omvärlden. Vårt syfte här är att efter några enkla jämförelser gå vidare och se hur mycket omvärldsfaktorerna i samverkan betyder för den svenska utvecklingen. Vi använder kvartalsdata för perioden 1972–1992. För att få så jämförbara data som möjligt utnyttjar vi i detta avsnitt OECD-data. I Tabell 3.2 jämför vi några svenska makroekonomiska nyckeltal med motsvarande tal för OECD-länderna i Europa sammantagna och för USA.

En stor skillnad mellan Sverige och omvärlden är att arbetslösheten i Sverige har varit så mycket lägre. I Sverige har arbetslösheten i genomsnitt varit 2,4 procent under perioden.² I OECD Europa var motsvarande tal drygt 7 procent och i USA knappt 7 procent. Den höga autokorrelationen för OECD Europa återspeglar den höga varaktighet som arbetslösheten i Europa har haft.

Den svenska BNP-tillväxten har varit lägre än i Europa och USA. Tillväxten har varierat mest i USA. Överlag är autokorrelationerna låga. Detta antyder att tillväxtserierna är oregelbundna, hög tillväxt ett visst år

² Vi mäter arbetslösheten med hjälp av OECD:s standardiserade arbetslöshetsserier.

Tabell 3.2 Makroekonomiska nyckeltal, 1972:1 – 1992:4

	Sverige	OECD Europa	USA
<i>BNP, årlig tillväxt</i>			
medelvärde, procent	1,7	2,5	2,5
standardavvikelse, procent	2,0	1,7	2,7
autokorrelation	0,17	0,08	0,10
<i>KPI, årlig ökning</i>			
medelvärde, procent	7,9	7,9	5,9
standardavvikelse, procent	2,7	3,3	3,0
autokorrelation	0,29	0,78	0,64
<i>arbetslöshet, andel av arbetskraften</i>			
medelvärde, procent	2,4	7,2	6,7
standardavvikelse, procent	0,8	2,6	1,3
autokorrelation	0,44	0,89	0,58
<i>ränta</i>			
medelvärde, procent	8,3	7,0	7,5
standardavvikelse, procent	1,9	2,8	2,7
autokorrelation	0,58	0,47	0,55

^a exklusive Turkiet ^b Tyskland

Anm. BNP-tillväxt och inflation har beräknats som $\Delta x_t^* = \ln(x_t/x_{t-4})$. Räntorna är officiellt diskonto (Sverige) och tremånadersräntor (Tyskland och USA). För OECD Europa sker sammanvägningen med köpkraftspariteter i 1985 års priser för BNP och privat konsumtion enligt köpkraftspariteter för KPI. Autokorrelationen avser korrelationen mellan innevarande kvartal och samma kvartal föregående år.

Källor: OECD, Main Economic Indicators, Historical Statistics.

ger ingen indikation för tillväxten det kommande året. När det gäller inflationen ligger Sverige på samma medelvärde som Europa medan USA ligger lägre. Inflationen har varierat minst i Sverige och autokorrelationen är låg. Europa, å andra sidan, har haft stora variationer och hög varaktighet (inflationen ändrar sig inte så mycket år från år, hög inflation t. ex. tenderar att kvarstå). Räntorna har haft relativt hög varaktighet.

Enkla jämförelser som dessa ligger ofta till grund för diskussioner om den svenska utvecklingen och den svenska ekonomiska politiken. Det är vanligt att tolka varje avvikelse från den internationella utvecklingen separat för varje variabel – dvs. skillnader i tillväxt, arbetslöshet, inflation och ränta – som ett utslag av svensk ekonomisk politik. Detta är emellertid enligt vår mening ett alltför förenklat synsätt. Sambanden mellan den makroekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden är komplicerade. Det finns ingen anledning att tro att hela omvärldsberoendet för t. ex. den svenska tillväxten i en viss period enbart kan mätas med den utländska tillväxten under samma period.

För att mäta omvärldens inverkan på svenska makroekonomiska nyckeltal och för att identifiera perioder då den svenska utvecklingen avviker från den internationella har vi skattat fyra ekonometriska modeller. De beroende variablerna är tillväxt, inflation, arbetslöshet och ränta i Sverige, de exogena variablerna är motsvarande variabler i OECD Europa och USA innevarande och närmast föregående två kvartal. Modellerna fångar samvariationen med en sammanvägning av makrovariablerna i utlandet,

där vikterna väljs så att så mycket som möjligt av den svenska utvecklingen kan fångas upp. Det är viktigt att påpeka att modellerna beskriver hur variationer i den svenska utvecklingen följer variationer i den internationella utvecklingen. Däremot får vi ingen direkt information t.ex. om arbetslösheten i genomsnitt har varit lägre än i omvärlden eller om inflationen har varit högre.

Tabell 3.3 Omvärldens inverkan, 1972:3 – 1992:4

		tillväxt	inflation	arbetslöshet	ränta
konstant		9,24 (2,91)	3,87 (1,20)	-1,06 (1,27)	0,087 (0,04)
summa av skattade koefficienter					
tillväxt	OECD Europa	-1,210 (3,58)	1,127 (3,27)	-0,320 (3,60)	0,279 (1,26)
	USA	0,245 (1,31)	-0,641 (3,39)	0,297 (6,06)	-0,123 (1,00)
inflation	OECD Europa	-0,155 (0,50)	1,536 (4,90)	-0,384 (4,72)	0,977 (4,82)
	USA	-0,580 (2,28)	-0,401 (1,55)	0,168 (2,51)	-0,213 (1,27)
arbetslöshet	OECD Europa	-0,795 (2,74)	0,813 (2,76)	-0,164 (2,15)	1,424 (7,49)
	USA	0,245 (0,50)	-2,168 (4,34)	0,916 (7,07)	-1,485 (4,60)
ränta	Tyskland	-0,328 (2,51)	-0,075 (0,57)	0,230 (6,71)	0,172 (2,01)
	USA	0,869 (4,64)	0,231 (1,21)	-0,137 (2,78)	-0,053 (0,43)
R ²		0,64	0,79	0,85	0,82
justerat R ²		0,49	0,70	0,79	0,74
SEE, procent		1,5	1,5	0,4	1,0
Durbin-Watson statistika		1,08	0,82	0,89	0,76
Q(21), p-värde		0,000	0,000	0,000	0,000

Anm. 82 observationer, 57 frihetsgrader. Absoluta t-värden inom parentes. Raden för Q(21) rapporterar den marginella signifikansnivån för Ljung-Box' Q-statistika för residualautokorrelation med 21 frihetsgrader. Nollhypotesen är att residualerna är vitt brus. Med en signifikansnivå om 5 procent kan nollhypotesen förkastas för alla modellerna.

Tabell 3.3 redovisar skattningsresultaten. Modellernas förklaringsgrader är relativt höga, tillväxtmodellen ligger sämst till i detta avseende. Ett annat sätt att se detta är att en standardavvikelse för den svenska tillväxten motsvarar 2,0 procents tillväxt (Tabell 3.2) medan standardavvikelsen för den av modellen oförklarade tillväxten — SEE — motsvarar en tillväxt om 1,5 procent. Med andra ord lyckas modellen fånga resten. Durbin-Watson-statistikorna och Q-statistikorna indikerar autokorrelation för residualerna.³

I tabellen anges summan av de skattade koefficienterna för innevarande och två föregående kvartal. De enskilda koefficienterna och koefficientsummorna är emellertid svårtolkade av flera skäl. Modellerna är s.k.

³ I en tidigare version av denna studie har vi skattat modeller där de fyra närmast föregående kvartalen ingått. Resultaten är nära nog identiska vad gäller de samlade effekterna av omvärldsvariablerna. Vi har även skattat modeller där feltermen beskrivs av en s.k. MA(2)-process. Detta ger residualer utan autokorrelation. Samtidigt är de samlade effekterna av omvärldsfaktorerna även för dessa modeller nära nog identiska med de här redovisade. Vi tackar John Hassler för att ha uppmärksammat oss på tolkningsproblem som kan uppstå när residualer är autokorrelerade. Hassler har även påpekat att resultaten är känsliga för om de sista två åren inkluderas eller ej. Detta ger oss inte anledning att ändra våra slutsatser. Genom att ha med observationer med stora variationer i både Sverige och omvärlden ökar våra möjligheter att identifiera de samband som finns.

reducerade former vars parametrar är sammansatta av många olika samband i ekonomin.

I Figur 3.2 – Figur 3.5 redovisar vi ursprungsserierna för Sverige och residualserierna (1973:1 – 1992:2), som visar den del av utvecklingen som modellen inte förmår att fånga. Figuren, men inte modellerna, bygger på glidande årsmedelvärden.

När det gäller tillväxten är magnituden på residualseriens svängningar relativt stor jämfört med den faktiska serien. Under perioden 1985–1987 är residualserien positiv. Detta innebär att en stor del av den positiva tillväxten under dessa år inte, enligt modellen, kan förklaras med omvärldsfaktorer. Omvänt är residualen negativ under tiden 1977–1978. För de senaste åren är residualerna negativa men också små. Detta understryker det viktiga faktum, som ofta verkar försummas, att det har varit en kraftig lågkonjunktur i omvärlden. De senaste årens lågkonjunktur är långt ifrån enbart hemlagad.

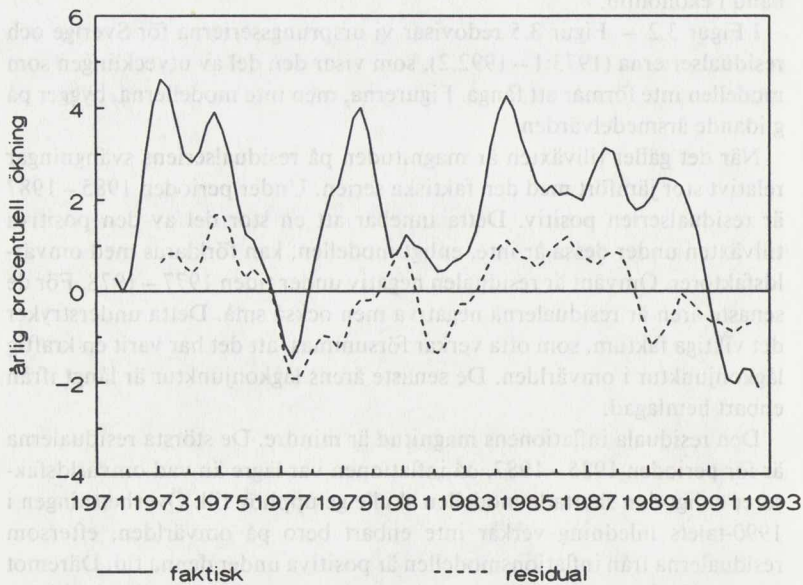
Den residuala inflationens magnitud är mindre. De största residualerna är för perioden 1985–1987, då inflationen var lägre än vad omvärldsfaktorer enligt den skattade modellen skulle ge upphov till. Överhettningen i 1990-talets inledning verkar inte enbart bero på omvärlden, eftersom residualerna från inflationsmodellen är positiva under denna tid. Däremot är den inflation som inte fångas av omvärlden måttlig i förhållande till den totala ökningen i inflationen.

Residualerna från den skattade modellen för arbetslösheten är små, möjligen kan noteras att residuala arbetslösheten var negativ kring 1988. Trots den kraftiga ökningen av arbetslösheten under 1991–1992 uppkommer inga anmärkningsvärt stora residualer för dessa år. Detta är ytterligare en återspeglning av hur viktig omvärlden var för aktivitetsnedgången under dessa år. Liknande slutsatser gäller för räntan. Här är residualerna negativa kring 1986 och positiva kring 1991.

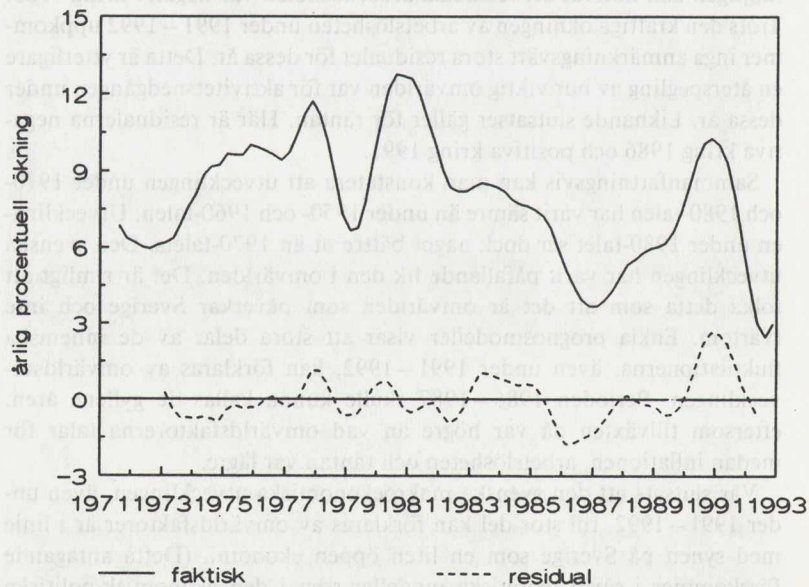
Sammanfattningsvis kan man konstatera att utvecklingen under 1970- och 1980-talen har varit sämre än under 1950- och 1960-talen. Utvecklingen under 1980-talet ser dock något bättre ut än 1970-talets. Den svenska utvecklingen har varit påfallande lik den i omvärlden. Det är rimligt att tolka detta som att det är omvärlden som påverkar Sverige och inte tvärtom. Enkla prognosmodeller visar att stora delar av de inhemska fluktuationerna, även under 1991–1992, kan förklaras av omvärldsutvecklingen. Perioden 1986–1987 skulle kunna kallas de gyllene åren, eftersom tillväxten då var högre än vad omvärldsfaktorerna talar för medan inflationen, arbetslösheten och räntan var lägre.

Vår slutsats att den svenska makroekonomiska utvecklingen, även under 1991–1992, till stor del kan förklaras av omvärldsfaktorer är i linje med synen på Sverige som en liten öppen ekonomi. (Detta antagande förekommer i såväl teoretiska modeller som i den ekonomisk-politiska debatten.) Våra tolkningar står dock i skarp kontrast till de vanligaste argumenten i diskussionen om den aktuella svenska aktivitetsnedgången. Det har uppfattats som närmast självklart att den senaste krisen är framkallad av inhemska politiska missgrepp (av nuvarande och/eller tidigare regeringar). Något empiriskt stöd för synen att krisen i huvudsak är hemlagad har dock oss veterligen inte presenterats. Oftast uppfattas hela avvik-

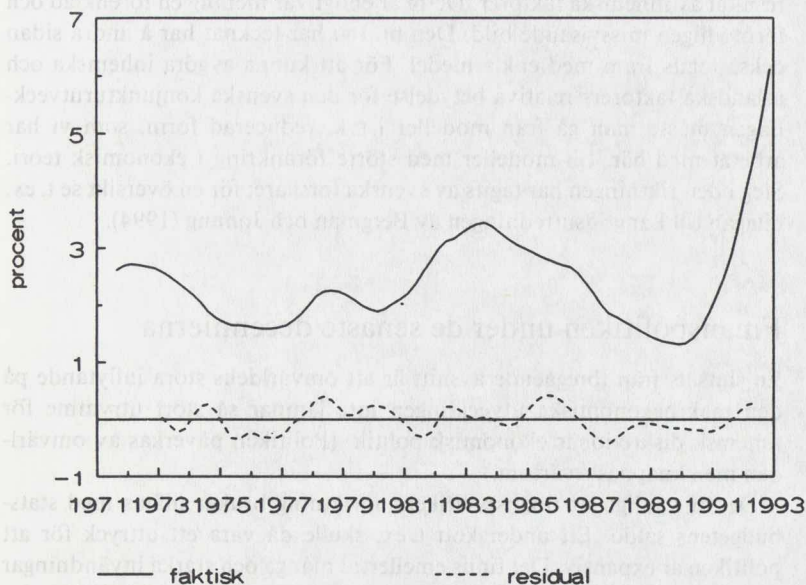
Figur 3.2 Tillväxt, 1973:1 – 1992:2, glidande årsmedelvärde.



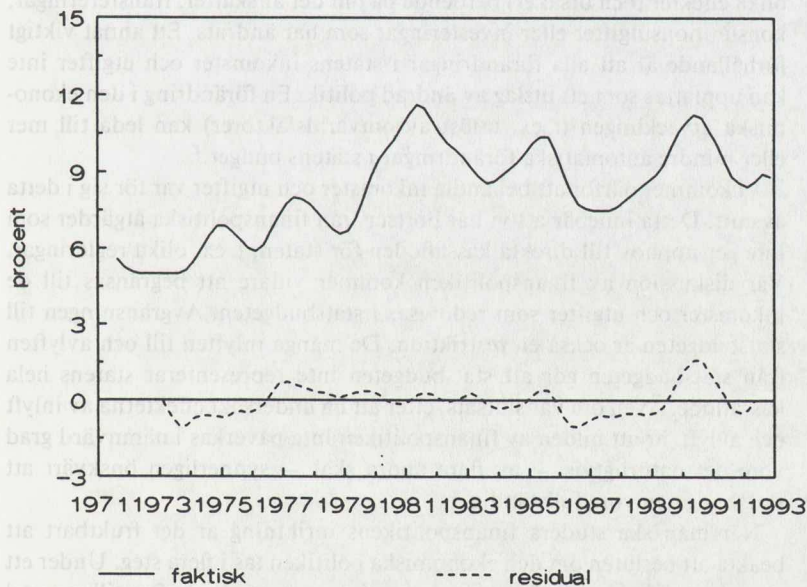
Figur 3.3 Inflation, 1973:1 – 1992:2, glidande årsmedelvärde.



Figur 3.4 Arbetslöshet, 1973:1 – 1992:2, glidande årsmedelvärde.



Figur 3.5 Ränta, 1973:1 – 1992:2, glidande årsmedelvärde.



sen mellan svensk och utländsk utveckling (av BNP, inflation etc.) som ett resultat av inhemska faktorer. Detta är enligt vår mening en förenklad och förmodligen missvisande bild. Den bild vi har tecknat har å andra sidan också tagits fram med enkla medel. För att kunna avgöra inhemska och utländska faktorerers relativa betydelse för den svenska konjunkturutvecklingen måste man gå från modeller i s.k. reducerad form, som vi har arbetat med här, till modeller med större förankring i ekonomisk teori. Steg i den riktningen har tagits av svenska forskare; för en översikt se t. ex. bilagan till Långtidsutredningen av Bergman och Jonung (1994).

Finanspolitiken under de senaste decennierna

En slutsats från föregående avsnitt är att omvärldens stora inflytande på den makroekonomiska utvecklingen inte lämnar så stort utrymme för inhemsk diskretionär ekonomisk politik. (Politiken påverkas av omvärlden men knappast tvärtom.)

Det är vanligt att finanspolitikens inriktning brukar mätas med statsbudgetens saldo. Ett underskott t. ex. skulle då vara ett uttryck för att politiken är expansiv. Det finns emellertid många och starka invändningar mot att använda saldot som indikation på finanspolitiken. En viktig invändning är att statsbudgetens effekter beror på sammansättningen av statens inkomster och utgifter. En given förändring av saldot kan ha helt olika effekter (och orsaker) beroende på om det är skatter, transfereringar, konsumtionsutgifter eller investeringar som har ändrats. Ett annat viktigt förhållande är att alla förändringar i statens inkomster och utgifter inte kan uppfattas som ett utslag av ändrad politik. En förändring i den ekonomiska utvecklingen (t. ex. utlöst av omvärldsfaktorer) kan leda till mer eller mindre automatiska förändringar i statens budget.⁴

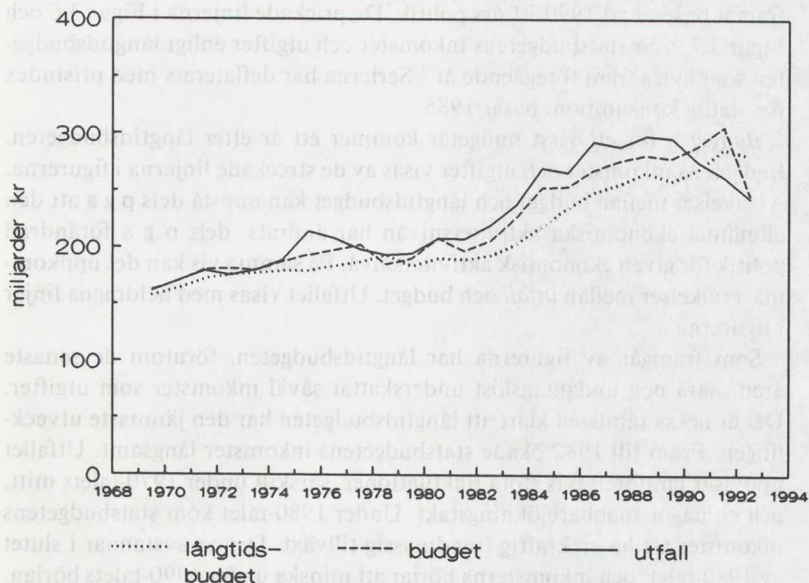
Vi kommer därför att behandla inkomster och utgifter var för sig i detta avsnitt. Detta innebär att vi här bortser från finanspolitiska åtgärder som inte ger upphov till direkta kassaflöden för staten, t. ex. olika regleringar. Vår diskussion av finanspolitiken kommer vidare att begränsas till de inkomster och utgifter som redovisas i statsbudgeten. Avgränsningen till statsbudgeten är också en restriktion. De många inlyften till och avlyften från statsbudgeten gör att statsbudgeten inte representerar statens hela kassaflöde. Även om vår slutsats, efter att ha undersökt effekterna av inlyft och avlyft, är att bilden av finanspolitiken inte påverkas i nämnvärd grad vore det naturligtvis – av flera andra skäl – synnerligen önskvärt att statsbudgeten vore fullständig.

När man ska studera finanspolitikens inriktning är det fruktbart att beakta att besluten om den ekonomiska politiken tas i flera steg. Under ett givet budgetår beror utfallet av statens inkomster och utgifter till stor del av beslut som har fattats under tidigare år.

I kompletteringspropositionen presenteras varje år en *långtidsbudget*. Den är en prognos av utvecklingen för de fem år som följer på det kommande budgetåret. Dess syfte är att beräkna konsekvenserna för statsbudgeten av redan fattade beslut och gjorda åtaganden under antagandet att politiken är oförändrad. Den långtidsbudget som lades fram våren

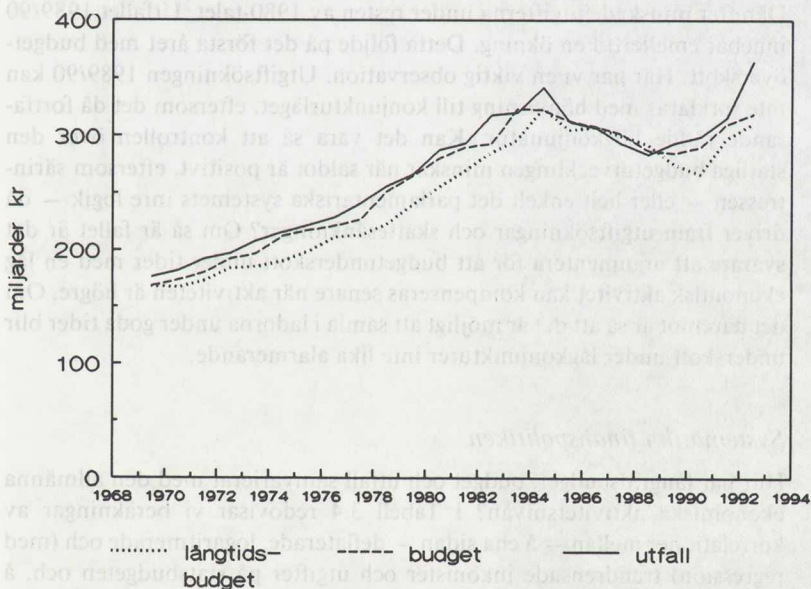
⁴ Vi diskuterar finanspolitiska indikatorer utförligare i Ohlsson & Vredin (1992), (1993).

Figur 3.6 Statsbudgetens inkomster, 1969/70–1992/93, 1985 års priser.



Källor: Se dataappendix i Ohlsson & Vredin (1993).

Figur 3.7 Statsbudgetens utgifter, 1969/70–1992/93, 1985 års priser.



Källor: Se dataappendix i Ohlsson & Vredin (1993).

1990 ger statsbudgetens inkomster och utgifter budgetåret 1991/92 och framåt baserat på 1990/91 års politik. De prickade linjerna i Figur 3.6 och Figur 3.7 visar statsbudgetens inkomster och utgifter enligt långtidsbudgeten som lades fram föregående år.⁵ Serierna har deflaterats med prisindex för statlig konsumtion, basår 1985.

Budgeten för ett visst budgetår kommer ett år efter långtidsbudgeten. Budgetens inkomster och utgifter visas av de streckade linjerna i figurerna. Avvikelser mellan budget och långtidsbudget kan uppstå dels p g a att den allmänna ekonomiska aktivitetsnivån har ändrats, dels p g a förändrad politik för given ekonomisk aktivitetsnivå. På samma vis kan det uppkomma avvikelser mellan *utfall* och budget. Utfallet visas med heldragna linjer i figurerna.

Som framgår av figurerna har långtidsbudgeten, förutom de senaste åren, nära nog undantagslöst underskattat såväl inkomster som utgifter. Det är också tämligen klart att långtidsbudgeten har den jämnaste utvecklingen. Fram till 1982 ökade statsbudgetens inkomster långsamt. Utfallet uppvisar jämförelsevis stora fluktuationer, särskilt under 1970-talets mitt, och en något snabbare ökningstakt. Under 1980-talet kom statsbudgetens inkomster att ha en kraftig trendmässig tillväxt. Denna avstannar i slutet av 1980-talet, och inkomsterna börjar att minska under 1990-talets början. Vi kommer att återvända till frågan i vad mån detta kan bero på den minskade ekonomiska aktiviteten och vilken betydelse skattereformen kan ha haft.

Statsbudgetens utgifter ökade trendmässigt fram till budgetåret 1984/85. Därefter minskade utgifterna under resten av 1980-talet. Utfallet 1989/90 innebar emellertid en ökning. Detta följde på det första året med budgetöverskott. Här har vi en viktig observation. Utgiftsökningen 1989/90 kan inte förklaras med hänvisning till konjunkturläget, eftersom det då fortfarande rådde högkonjunktur. Kan det vara så att kontrollen över den statliga budgetutvecklingen minskar när saldot är positivt, eftersom sänktressen – eller helt enkelt det parlamentariska systemets inre logik – då driver fram utgiftsökningar och skattesänkningar? Om så är fallet är det svårare att argumentera för att budgetunderskott under tider med en låg ekonomisk aktivitet kan kompenseras senare när aktiviteten är högre. Om det däremot är så att det är möjligt att samla i ladorna under goda tider blir underskott under lågkonjunkturer inte lika alarmerande.

Systematik i finanspolitiken

Hur har långtidsbudget, budget och utfall samvarierat med den allmänna ekonomiska aktivitetsnivån? I Tabell 3.4 redovisar vi beräkningar av korrelationer mellan – å ena sidan – deflaterade, logaritmerade och (med regression) trendrensade inkomster och utgifter på statsbudgeten och, å den andra, de tre konjunkturserierna.

Statsbudgetens inkomster är i många fall positivt korrelerade med konjunkturen. Korrelationerna stiger successivt från långtidsbudget till utfall. De höga korrelationerna med industrikonjunkturen föregående år visar att industrikonjunkturen är en tidig indikator på aktivitetsutvecklingen.

⁵ I de fall då långtidsbudgeten ger flera alternativ visar vi lågalternativet.

Tabell 3.4 Korrelationer med konjunkturen, 1969/70–1992/93

indikator		t-1	t	t+1
<i>statsbudgetens inkomster</i>				
BNP	långtidsbudget	0,38	0,60	0,54
	budget	0,43	0,70	0,30
	utfall	0,37	0,71	0,59
industri- konjunkturen	långtidsbudget	0,40	0,38	0,33
	budget	0,65	0,49	0,20
	utfall	0,70	0,71	0,43
vakanser – arbetslöshet	långtidsbudget	0,17	0,45	0,49
	budget	0,27	0,60	0,21
	utfall	0,22	0,64	0,55
<i>statsbudgetens utgifter</i>				
BNP	långtidsbudget	-0,52	-0,42	0,03
	budget	-0,61	-0,57	-0,24
	utfall	-0,62	-0,79	-0,32
industri- konjunkturen	långtidsbudget	-0,10	0,23	0,56
	budget	-0,31	-0,04	0,27
	utfall	-0,53	-0,30	0,10
vakanser – arbetslöshet	långtidsbudget	-0,46	-0,37	-0,05
	budget	-0,51	-0,57	-0,31
	utfall	-0,55	-0,79	-0,37

Anm. I denna tabell avser t budgetår och inte kalenderår. BNP, industrikonjunkturen, arbetslöshet och vakanser per budgetår har beräknats utifrån kvartalsdata. Standardavvikelsen för skattade korrelationer i stora urval med oberoende observationer är $n^{-0,5}$ där n är antalet observationer. Här motsvarar detta cirka 0,20. Alla korrelationer $\geq 0,40$ indikeras med fet stil.

Utgifterna är negativt korrelerade med BNP och arbetsmarknadsläget. Korrelationerna stiger också successivt från långtidsbudget till utfall. Däremot är korrelationerna med industrikonjunkturen låga. Korrelationerna med BNP och arbetsmarknadsläge föregående år är nästan lika höga som de för innevarande år.⁶

Tabellens korrelationer måste tolkas som att finanspolitiken tidsmässigt i genomsnitt har varit väl avvägd. Korrelationerna antyder inte några tidseftersläpningar trots att hänvisningar till sådana ofta förekommer bland argumenten mot aktivistisk politik. Det är också intressant att notera att samvariationen med konjunkturen är hög redan i långtidsbudgeten. Detta kan uppfattas som ett tecken på att Finansdepartementets prognosmakare har varit ganska skickliga.

En systematisk samvariation mellan finanspolitiken och konjunkturen kan uppkomma som ett resultat av automatiska stabilisatorer, som t.ex. skattesystemet eller arbetslöshetsförsäkringen genom vilka statsbudgeten automatiskt reagerar när aktiviteten ändras. Samtidigt kan samvariationen också vara resultatet av autonoma politiska inkomst- och utgiftsbeslut med den ekonomiska aktiviteten som en av bestämningsfaktorerna.

⁶ Korrelationer kan även beräknas med statsbudgetens utgifter indelade t.ex. efter departement, se Ohlsson (1991). Malmér (1994) redovisar korrelationsberäkningar med utgifterna enligt den realekonomiska indelningen.

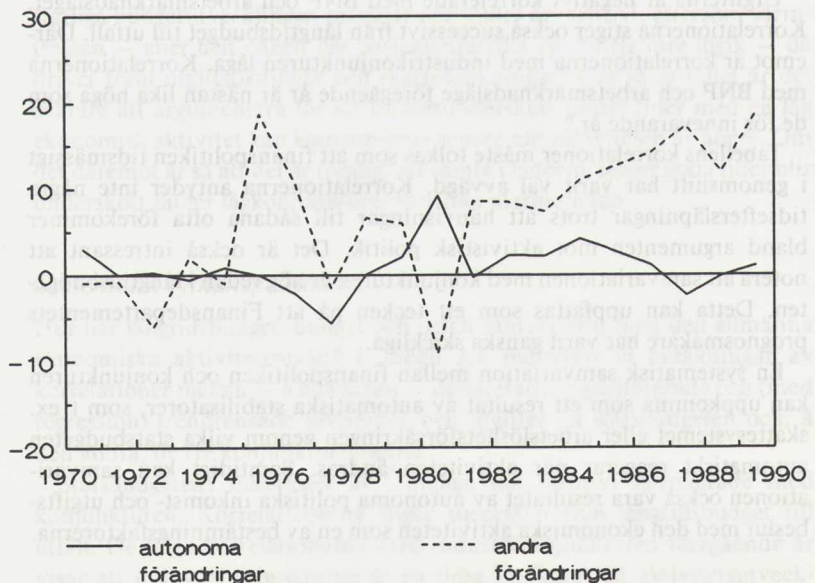
Autonomi i finanspolitiken

Riksrevisionsverket gör fortlöpande prognoser över statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret. Utgångspunkten för den första prognosen är budgeten medan den sista prognosen rapporterar utfallet. Skillnaden mellan budget och utfall är därför identisk med summan av prognosrevideringarna. RRV skriver kommentarer till varför de större prognosrevideringarna görs. Med hjälp av dessa kommentarer är det möjligt att dela upp alla större förändringar mellan budget och utfall på sådana som beror på direkta politiska beslut (autonoma förändringar) och på förändringar som har andra orsaker (t. ex. automatik).

Figur 3.8 och Figur 3.9 visar de serier som man får fram om man gör en sådan uppdelning.⁷ För statsbudgetens utgifter är de autonoma förändringarna något större än övriga förändringar. Det omvända gäller statsbudgetens inkomster. Dessa serier kan korreleras med de tre konjunkturmåtten som vi tidigare har utnyttjat. De starkaste indikationerna på cyklisk utveckling är dels de negativa korrelationerna mellan autonoma utgiftsförändringar och BNP samt industrikonjunkturen, dels den positiva korrelationen mellan icke autonoma inkomstförändringar och BNP föregående år.⁸ Detta kan tolkas som att det är automatiska stabilisatorer som skapar det cykliska mönstret för inkomsterna medan det ligger politiska beslut bakom det cykliska mönstret för utgifterna.

Resultaten av dessa korrelationsberäkningar och de redovisade i Tabell 3.4 är relativt tydliga. Det finns dock invändningar mot dessa enkla beräkningar. Den viktigaste är att jämförelserna sker med data som beskri-

Figur 3.8 Statsbudgetens inkomster, autonoma och andra förändringar under budgetåret, 1970/71–1989/90, 1985 års priser.

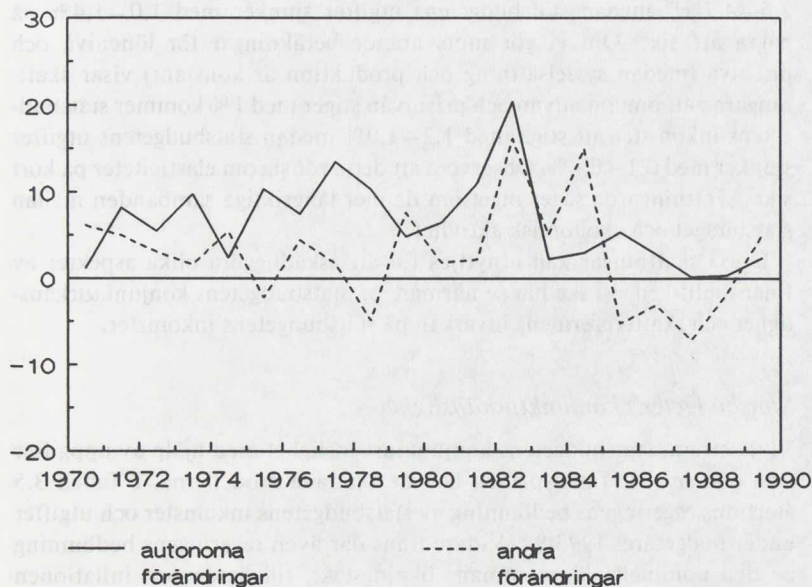


⁷ Niklas Frank har gjort bearbetningen av RRVs budgetprognoser, en första redovisning av figurerna skedde i Frank m. fl. (1993). I dessa figurer har vi deflaterat serierna med index för statlig konsumtion, basår 1985.

⁸ Se Frank m. fl. (1993), s.44. Korrelationerna beräknas på motsvarande sätt som i Tabell 3.5.

Källor: Frank m. fl. (1993).

Figur 3.9 Statsbudgetens utgifter, autonoma och andra förändringar under budgetåret, 1970/71 – 1989/90, 1985 års priser.



Källor: Frank m. fl. (1993).

ver konjunkturans utfall. De prognosticerade aktivitetsnivåerna, som bildar utgångspunkterna för långtidsbudget och budget, är andra än de faktiska utfallen för aktiviteten.⁹

Skattningar av inkomst- och utgiftsfunktioner

Varje långtidsbudget och budget bygger på antaganden om den makroekonomiska utvecklingen före och under budgetåret. Genom att jämföra förändringarna i statsbudgetens utgifter och inkomster från långtidsbudget till budget, och från budget till utfall, med revideringarna i uppfattningarna om den ekonomiska utvecklingen, kan man bilda sig en uppfattning om hur politiken systematiskt reagerat på konjunkturläget.

I Ohlsson och Vredin (1993) redovisas skattningar av ekonometrisk modeller, med hjälp av unika data, där prognoser respektive utfall för statsbudgeten kopplas samman med prognoser och utfall för den makroekonomiska utvecklingen vid tiden för inkomst- och utgiftsberäkningarna. Modellerna specificeras med avvikelser mellan budget och långtidsbudget respektive utfall och budget som beroende variabler och skillnader i prognoser för den makroekonomiska utvecklingen som förklarande variabler. De makroekonomiska variabler som ingår i modellerna är nominell lönesumma (lön per sysselsatt multiplicerat med sysselsättningen), real BNP och konsumentpriser (KPI).

De skattade modellernas förklaringsgrad är i de flesta fall kring 70%. Skattningarna kan tolkas som att om produktionsnivån och sysselsätt-

⁹ En annan invändning är att det inte finns några skäl att tro att statsbudgetens inkomster och utgifter ska vara nominellt neutrala, dvs att de reala inkomsterna och utgifterna inte beror av prisnivån. Vid deflatering lägger man emellertid på en sådan restriktion.

ningsnivån stiger (medan löner och priser är konstanta) med 1 % kommer statsbudgetens inkomster, fördelat över ett par budgetår, att stiga med 3,6–4,7%¹⁰ medan statsbudgetens utgifter sjunker med 1,0–1,4 % på några års sikt. Om vi gör motsvarande beräkningar för lönenivå och prisnivå (medan sysselsättning och produktion är konstant) visar skattningarna att om lönenivån och prisnivån stiger med 1 % kommer statsbudgetens inkomster att stiga med 1,2–1,9 % medan statsbudgetens utgifter sjunker med 0,1–0,8 %. Observera att detta rör sig om elasticiteter på kort sikt. Skattningarna säger inget om de mer långsiktiga sambanden mellan statsbudget och ekonomisk aktivitet.

Dessa skattningar kan utnyttjas för att åskådliggöra olika aspekter av finanspolitiken. Vi ska här se närmare på statsbudgetens konjunktürkänslighet och skattereformens inverkan på statsbudgetens inkomster.

Statsbudgetens konjunktürkänslighet

Vi illustrerar statsbudgetens konjunktürkänslighet med hjälp av uppgifter från den senaste finansplanen och de skattade modellerna. I Tabell 3.5 återfinns regeringens bedömning av statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1993/94. Vidare finns där även regeringens bedömning av den nominella lönesummans ökningstakt, tillväxten och inflationen 1992–1994.

Med ledning av dessa bedömningar och de skattade modellerna kan vi beräkna vad en annan makroekonomisk utveckling skulle innebära för

Tabell 3.5 Statsbudgetens konjunktürkänslighet

	1980- talet utfall	1991 utfall	1992 prognos	1993 prognos	1994 prognos
procentuell ökningstakt					
nominell lönesumma	9,3	3,5*	0,5*	-1,5	3,7
BNP	2,0	-1,7*	-1,9	-2,0	2,4
KPI	7,3	9,5*	2,3	4,7	2,5

	inkomster miljarder kr	utgifter miljarder kr	saldo miljarder kr
utfall 1993/94	350	567	-217
enligt Finansplanen 1994			
med 1980-talets utveckling under 1992–1994			
budget 1993/94	454	524	-70
utfall 1993/94	470	568	-98
faktiskt utfall 1990/91	403	438	-35
med 1980-talets utveckling under 1991–1994			
budget 1993/94	483	518	-36
utfall 1993/94	511	557	-46

¹⁰ Flera olika skattningar redovisas i Ohlsson och Vredin (1993), 3,6 % är från skattningen som ger det lägsta värde, 4,7 % från skattningen som ger det högsta.

Källor: Prop. 1993/94:100, Bil 1, s. 24, 28, 72, 74, 76; markerat med *, lönesumma, N14 SM9301, s. 84–85; BNP, N14 SM9301, s. 17; KPI, P15 SM9301, s. 15.

statsbudgeten. I vårt exempel jämför vi med en makroekonomisk utveckling (en referensbana) som motsvarar 1980-talets medelvärden för lönesummans ökningstakt, tillväxten och inflationen, se Tabell 3.5.

I Finansplanen räknar regeringen med att statsbudgetens saldo för 1993/94 ska bli -217 miljarder kr. Med en makroekonomisk utveckling under 1992–1994 enligt 1980-talets medelvärden och de systematiska samband mellan statsbudgeten och konjunkturen som vi har funnit, säger våra beräkningar att inkomsterna 1993/94 skulle ha varit väsentligt högre medan utgifterna skulle ha varit något lägre. Detta medför att saldot istället skulle ha varit i storleksordningen mellan -70 och -98 miljarder kr. (Vi skattar separata modeller för budget och utfall, därav de olika siffrorna som dock i båda fallen är punktskattningar.)

Det går inte att utan ytterligare antaganden tolka dessa beräkningar som kalkyler av det strukturella budgetsaldot, dvs det saldo som statsbudgeten skulle ha uppvisat om kapaciteten var normalt utnyttjad. Detta skulle för det första förutsätta att det var normalt kapacitetsutnyttjande 1991, det basår från vilket ökningstalen beräknas. För det andra skulle det också krävas att referensbanan var förenlig med normalt kapacitetsutnyttjande 1994. Om så inte är fallet och om ekonomin låg under fullt kapacitetsutnyttjande 1991 är det strukturella budgetunderskottet lägre än referensbanans underskott.

Den makroekonomiska utvecklingen under 1991 innebar minskad BNP, hög inflation samt en låg tillväxt av den nominella lönesumman, se Tabell 3.5. Detta tyder inte på att det rådde normalt kapacitetsutnyttjande. Budgetsaldot 1990/91 var också -35 miljarder kr. Våra beräkningar visar att om 1980-talets medelvärden för de makroekonomiska variablerna, utöver åren 1992–1994, även hade gällt under 1991 skulle inkomsterna 1993/94 ha varit betydligt högre än i de tidigare beräkningsexemplen medan utgifterna skulle ha varit något lägre. Saldot 1993/94 skulle ha legat på mellan -36 och -46 miljarder kr. Sammantaget tyder dessa beräkningar på att det strukturella budgetsaldot ligger någonstans i intervallet från -30 till -100 miljarder kr, sannolikt närmare det lägre underskottet än det högre.

Ytterligare en invändning är dock att vi inte vet om referensbanans antaganden för de makroekonomiska variablerna alla kan uppnås samtidigt, att antagandena är inbördes konsistenta. Denna fråga måste besvaras med hjälp av en makroekonomisk modell. Notera dock att 1980-talets medelvärden innebär att löneandelen är konstant.¹¹ Detta är rimligt på lång sikt.

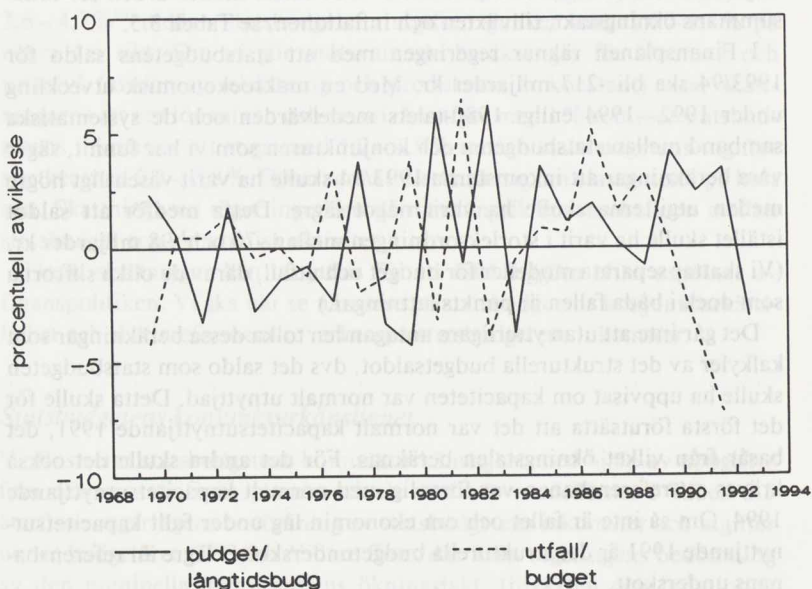
Slutligen bygger beräkningarna på att de skattade parametrarna i modellerna (politikreglerna) är konstanta över tiden. Om det har skett förändringar av parametrarna skulle beräkningsresultaten bli annorlunda. Skattereformen är en förändring som kan ha påverkat parametrarna. Den kan med andra ord ha inneburit att inkomstfunktionen har förändrats.

Skattereformen

Skattningarna av inkomstfunktioner kan alltså även användas för att söka säga något om skattereformens effekter på statsbudgetens inkomster. I

¹¹ Ökningstakten för lönesumman är lika stor som summan av tillväxt och inflation.

Figur 3.10 Residualer från skattningar av modeller för statsbudgetens inkomster, 1969/70–1992/93.



Källa: Skattningar i Ohlsson & Vredin (1993).

Figur 3.10 visas residualerna för två av skattningarna för statsbudgetens inkomster. Residualerna visar den del av inkomstavvikelsen som inte kan förklaras med förändringar i den ekonomiska aktiviteten. Den första modellen bygger på inkomstavvikelsen mellan budget och långtidsbudget. Residualerna under 1990-talet från denna modell avviker inte nämnvärt från de tidigare i magnitud. Detta innebär att man, för en given aktivitetsnivå, inte har budgeterat på ett annorlunda sätt under 1990-talet än man gjorde tidigare.

Den andra modellen bygger på avvikelsen i inkomster mellan utfall och budget. För denna modell blir residualerna efter skattereformen däremot negativa. Det faktiska utfallet har med andra ord blivit betydligt lägre än vad modellen säger. Denna underskattning sker trots att vi tar hänsyn till den aktivitetsminskning som har skett under 1990-talet. Den beror alltså inte på lågkonjunkturen. Residualen för 1991/92 motsvarar 32 miljarder kr.

Detta är inget definitivt test av om skattereformen har inneburit minskade inkomster vid given aktivitetsnivå. Däremot är det faktiska utfallet, och dess relation till vad vår skattade modell säger, konsistent med en sådan hypotes.

Sammanfattning

Vi sammanfattar först de viktigaste resultaten i punktform. Därefter avslutar vi med en allmän diskussion.

- Den makroekonomiska utvecklingen i Sverige är påfallande lik den i omvärlden.
- De makroekonomiska fluktuationerna i Sverige kan i hög grad förklaras av fluktuationer i omvärlden.
- Den genomsnittliga arbetslösheten har dock varit lägre i Sverige, liksom den genomsnittliga tillväxttakten. Inflationen har legat vid det europeiska genomsnittet.
- Finanspolitikens variationer tycks ha varit tidsmässigt väl avvägda i förhållande till konjunkturutvecklingen. Tidseftersläpningar tycks inte ha varit något problem.
- För statsbudgetens inkomster kan den kontracykliska politiken tolkas som resultatet av automatiska stabilisatorer.
- För statsbudgetens utgifter har den kontracykliska politiken däremot utformats genom autonoma beslut.
- De systematiska samband mellan finanspolitik och konjunkturläge som vi har funnit tyder på att kring 50 miljarder kr av dagens underskott på 220 miljarder kr skulle kunna betraktas som strukturellt, resten är konjunkturellt.
- En – även med hänsyn till konjunkturläget – ovanligt stor avvikelse mellan utfall och budgeterade inkomster inträffade 1991/92. Skatterefformens effekter kan sålunda ha inneburit en inkomstminskning på kring 30 miljarder kr.
- Ett politiskt problem visas av det faktum att statsbudgetens utgifter började stiga 1989/90 efter det första året med positivt budgetsaldo, trots att konjunkturläget var gott.

Varför uppfattas 1970- och 1980-talens utveckling som ett misslyckande för keynesiansk politik? Det är svårt att urskilja vad i den relativt ogynnsamma utvecklingen under 1970- och 1980-talet som beror på en felaktig finanspolitik. Vår studie tyder istället på att finanspolitiken har varit väl avvägd i så måtto att den svenska statsbudgeten har följt konjunkturen nära under de senaste decennierna. Det finns en länk från den ekonomiska aktiviteten till politiken. Huruvida politiken har varit tillräckligt kontracyklisk i magnitud är en annan fråga. De makroekonomiska problemen kanske har berott på att det har varit för lite politik, inte för mycket.

En viktig fråga, som vi saknar svar på, gäller effekterna av politiken på aktiviteten. Ett sätt att mäta dessa är att göra jämförelser över tiden, t. ex. genom att jämföra den ekonomiska utvecklingen i Sverige under efterkrigstiden, då politiken har varit keynesianskt inspirerad, med tiden före den keynesianska revolutionen under 1930-talet. Sheffrin (1988) finner att Sverige skiljer sig från andra europeiska länder genom att variabiliteten i de ekonomiska fluktuationerna är lägre under perioden 1951–1984 än under perioderna 1871–1914 och 1922–1939. Problemet här är givetvis att så många andra ting kan ha ändrats under dessa långa tidsrymder.¹²

En annan möjlighet är att jämföra den ekonomiska utvecklingen i olika länder. Problemet här är att det t. ex. är svårt finna exempel på länder som inte bedrev en keynesianskt inspirerad politik 1950- och 1960-talen. Det finns med andra ord inga länder att kontrastera den svenska utvecklingen mot. Slutligen skulle man kunna utnyttja ekonomiska makromodeller för simuleringar av vad som skulle hända om banorna för de finanspolitiska variabelerna skulle ha varit annorlunda. En sådan ansats skulle emellertid vara känslig för Lucas-kritiken.

Avslutningsvis bör vi understryka att vår diskussion handlar om fluktuationer kring trender, om konjunkturer och stabiliseringspolitik. Vissa skulle säkert vara beredda att se ett orsakssamband mellan den trendmässiga tillväxten i den offentliga sektorn och nedgången i tillväxttakten i svensk ekonomi. Agell m. fl. (1994) innehåller en översikt över området och en kritisk granskning som visar att den empiriska litteraturen inte ger belägg för ett entydigt kausalt samband från stor offentlig sektor till låg tillväxt. Sådana strukturella problem ligger dock utanför denna studies ram.

¹² Se Bergman och Jonung (1994) för en vidare diskussion.

4 Finanspolitik och europeisk integration

För att organisera vårt tänkande om hur ekonomisk integration i allmänhet, och ett svenskt medlemskap i EU i synnerhet, påverkar förutsättningarna för finanspolitiken, kan det vara värdefullt att klassificera de olika faktorer som styr finanspolitikens inriktning. Finanspolitik (liksom all annan politik) syftar till att nå vissa givna mål under vissa givna restriktioner. Målen kan vara av olika karaktär: allokeringspolitiska (samhällsekonomisk effektivitet, hög tillväxt), stabiliseringspolitiska (stabil tillväxt och sysselsättning) eller fördelningspolitiska (regional balans, låg arbetslöshet, jämn fördelning). Restriktionerna utgörs dels av den legala ramen för finanspolitiken, t. ex. regeringsformen eller riksdagsordningen, dels av olika ekonomiska samband. Dessa innebär t. ex. att de skattesatser som skapar största möjliga skatteintäkter troligen inte är de optimala. Utifrån givna mål och restriktioner får politiken sin praktiska utformning i form av vissa finanspolitiska instrument (framför allt statliga utgifter och skattesatser).

Därför skulle man kunna beskriva effekterna för finanspolitiken av ökad internationell integration genom att redogöra för hur integrationen påverkar mål, restriktioner och instrument.

Om planerna på en europeisk monetär union förverkligas kommer finanspolitiken i medlemsländerna att stå inför nya målfunktioner. Prisstabilitetsmålet kommer att ges högre prioritet. Detta mål operationaliseras genom övergången till en gemensam, oberoende centralbank och en gemensam valuta. Varje land kommer dessutom att påverkas av att vissa fördelnings- och allokeringspolitiska mål kommer att läggas fast på europeisk nivå. Nya restriktioner kommer också att uppstå, dels som ett resultat av direkta beslut om harmonisering av t. ex. skattesystemen, dels genom de indirekta effekter på valet av finanspolitiska instrument som ökad marknadsintegration och penningpolitiskt samarbete kommer att medföra. Till yttermera visso förväntas ett lands finanspolitik uppfylla vissa uttryckliga villkor för att landet skall medges inträde i EMU: Budgetunderskottet får inte överstiga 3 % av BNP medan statsskulden inte får vara högre än 60 %.

Om planerna på en monetär union inte förverkligas (vilket verkar mest sannolikt) kommer den fortgående ekonomiska (och kulturella) integrationen ändå att medföra förändringar av ekonomisk-politiska mål, restriktioner och instrument. På senare år har sålunda flera länder valt att på egen hand höja sina ambitioner vad gäller prisstabilisering. De har genom-

fört institutionella reformer som ett led i denna politik. Skattepolitiken i olika länder reformeras efter hand, bl. a. under trycket av friare rörelser för arbetskraft, kapital, varor och tjänster. Sådana tendenser till konvergens i den ekonomiska politiken kommer sannolikt att fortsätta påverka den svenska utvecklingen, oavsett om Sverige blir medlemmar i EU eller ej och oavsett om EU utvecklas till en monetär union eller ej.

De finanspolitiska konsekvenserna av ett svenskt EU-medlemskap har diskuterats relativt utförligt i andra sammanhang, t. ex. vad gäller effekterna på vissa beskattningsformer och de direkta budgetmässiga effekterna.¹ Vi tycker oss inte ha något att tillföra denna diskussion. I detta avsnitt tar vi istället ett mer övergripande perspektiv. Mekanismer varigenom integration kan påverka uppläggningsen av finanspolitiken diskuteras i kapitlets första avsnitt. I det andra avsnittet redovisas motiven för, och kritiken mot, de inträdeskrav vad gäller budgetunderskott och statsskuld som fastställts i Maastricht-fördraget.

Utrymmet för finanspolitik vid ekonomisk integration

Diskussionen i detta delavsnitt går i tre steg. Först diskuterar vi vad ekonomisk integration innebär för valet av skattesystem i ett enskilt land. Därefter vidgas frågeställningen till de mekanismer som gör att två eller flera länder kan välja att föra en gemensam finanspolitik. Slutligen diskuterar vi de finanspolitiska konsekvenserna av internationell samordning av penningpolitiken.

Val av skattesystem i ett enskilt land

Ett viktigt mål för finanspolitiken är att skapa statsinkomster som är tillräckligt stora för att finansiera nödvändiga offentliga utgifter. En önskvärd egenskap hos ett skattesystem skulle då kunna vara att det ger minsta möjliga effektivitetsförluster (till följd av skatternas snedvridningar av resursallokeringen) och bästa möjliga fördelning (enligt någon given rättvisenorm) vid ett givet finansieringsbehov. Alternativt skulle man kunna se målet för politiken som att det handlar om att maximera skatteintäkterna (och rättvisan) givet en viss tillåten nivå på effektivitetsförlusterna. I praktiken måste såväl utgifter som inkomster bestämmas genom att väga positiva och negativa effekter av utgifter och skatter mot varandra.

Ökad internationell rörlighet av varor, tjänster och kapital innebär förändrade restriktioner för finanspolitiken. Skattebasernas rörlighet kan sänka de offentliga inkomsterna av ett givet skattesystem. Det är lätt att inse att detta kan tvinga politikerna att revidera sina uppfattningar om vad som är ett önskvärt skattesystem även om målen för politiken inte ändrats.

Någon total skatteutjämning mellan ekonomiskt integrerade länder bör man dock inte förvänta sig. Transportkostnader skapar visst utrymme för skillnader i varubeskattning, även om sådana skillnader kan medföra omfattande gränshandel. Arbetskraftens rörlighet är inte högre än att skillnader i beskattningen av arbetsinkomster kan upprätthållas även mellan helt ekonomiskt integrerade regioner (som t. ex. de svenska kommunerna).

¹ Se t. ex. Andersson (1992) och SOU 1994: 6.

Migrationen beror givetvis inte bara på skatteskillnader, utan på alla de faktorer som gör att man kan föredra att arbeta och leva i en viss region snarare än en annan. Imperfektioner på kreditmarknaderna, framför allt informationsproblem, gör att inte heller kapitalrörligheten är så perfekt att alla skillnader i kapitalbeskattning måste elimineras.

Ett visst tryck på utjämning av skattesatserna i länder som integreras ekonomiskt bör man icke desto mindre förvänta sig. De exakta effekterna beror på många egenskaper hos de integrerande ekonomierna och några generella slutsatser går inte att dra. För att kunna dra bestämda slutsatser måste man således göra specifika antaganden om hur ekonomierna fungerar. Följande exempel är hämtat från Persson och Tabellini (1992). Antag att två länder, som inte har samma kapitalinkomstbeskattning, skall integreras. Antag att detta medför att kapitalrörligheten ökar, men inte blir perfekt. Varje land påverkas då på två sätt. Å ena sidan innebär potentiellt ökade investeringar från utlandet att en del av skattebördan kan läggas på "utlänningar". Å andra sidan minskar de förväntade intäkterna av en skattehöjning p. g. a. kapitalets möjlighet att flytta. Den senare mekanismen talar för lägre kapitalinkomstbeskattning, i båda länderna. I lågskattelandet motverkas dock detta av den första mekanismen. Genom att lågskattelandet drar till sig utländskt kapital, stiger incitamenten till höjd kapitalinkomstskatt i detta land. Man bör alltså förvänta sig att skillnaderna i kapitalinkomstskatt minskar, men inte nödvändigtvis genom en ensidig sänkning av skatten i högskattelandet.²

Huruvida ett land är ett högskatteland eller ett lågskatteland bestäms inte av slumpen, utan av medvetna politiska prioriteringar. Vilka politiska strävanden som vinner gehör i ett land är emellertid inte oberoende av de rådande ekonomiska förutsättningarna. Ökad integration kan sålunda leda till ändrade skatter via ändrade politiska förutsättningar. I exemplet med kapitalinkomstbeskattning ovan kan man tänka sig att väljarna i ett land inser att en höjning av skatten i deras land kommer att leda till en höjning av skatten även i det andra landet. (Detta gäller dock knappast för ett litet land som Sverige.) Därmed framstår kostnaderna för en skattehöjning som mindre (risken för kapitalflykt minskar). Detta kan leda till att man röstar för en högre skatt efter integrationen. På så sätt skulle tendenserna till skattesänkningar i ett högskatteland kunna motverkas.³ Detta argument är inte bara en teoretisk kuriositet. I dagens debatt om den europeiska integrationen är det många debattörer som hävdar att lågskatteländerna kommer att höja sina socialpolitiska ambitioner.

Eftersom de offentliga utgifterna och inkomsterna är högre i Sverige än i andra europeiska länder (som andel av BNP) kommer det rimligen att finnas ett större tryck i riktning mot skattesänkningar än skattehöjningar. Ett sådant tryck finns emellertid redan idag, till följd av interna ekonomisk-politiska problem. (Vi syftar här alltså på den långsiktiga tillväxten i den offentliga sektorn, inte på det kortsiktiga budgetunderskottsproblemet, vilket snarare pekar i riktning mot skattehöjningar.) Det är troligt att de interna faktorerna sätter viktigare restriktioner för den framtida finanspolitiken än vad den ekonomiska integrationen gör (oavsett om Sverige blir medlemmar i EU eller EMU eller ej).

² Se Englund (1991) för en diskussion om kapitalinkomstbeskattning i en öppen ekonomi.

³ Även detta exempel är hämtat från Persson och Tabellini (1992).

Gemensam finanspolitik

Ekonomisk integration påverkar inte bara valet av finanspolitik i ett enskilt land. Det kan också leda till att politiken samordnas. Skattebasernas rörlighet talar för att skattepolitiken bör samordnas av effektivitets-skäl. En inkomstskatt, t.ex., kan tas ut i det land i vilket inkomsten genereras eller i landet som inkomsttagaren befinner sig i. En varuskatt kan tas ut i det land varan produceras eller i landet där den konsumeras. För att dubbelbeskattning skall undvikas behöver skattepolitiken samordnas. På transfereringssidan finns ett motsvarande problem, eftersom transfereringar inte är något annat än negativa skatter. Här handlar det om att undvika "dubbla bidrag", t.ex. att en given individ inte inkasserar studiebidrag i ett land och pensionstillskott i ett annat. Den teoretiska litteraturen innehåller en rad resultat om vilka effektivitetsförluster som uppstår beroende på vilka beskattningsprinciper som gäller.

I exemplet med kapitalinkomstbeskattning ovan påverkar finanspolitiken i ett land den optimala politiken i ett annat. För att nå bästa möjliga utfall för två ekonomier, som har sådana effekter på varandra, kan det vara nödvändigt att politiken utformas gemensamt. För att t.ex. undvika att skattebasernas rörlighet leder till skattekrig, med globalt sett för låga skatteinkomster som följd, kan det vara motiverat att de integrerade länderna enas om en gemensam skattepolitik. Detta gäller dock inte nödvändigtvis om det finns andra imperfektioner i ekonomin. Om t.ex. imperfektioner i det politiska spelet leder till högre skatter än vad som är optimalt, kan skattekrig vara en motverkande faktor.

I detta sammanhang är det viktigt att skilja mellan argumenten för koordinering respektive harmonisering. Även i de fall då samordning – koordinering – är önskvärt, är det inte säkert att exakt samma finanspolitik – dvs. total harmonisering – är den bästa lösningen. En sådan skulle kanske inte ge tillräckligt utrymme för att beakta olikheter mellan länderna vad gäller ekonomiernas funktionssätt eller ekonomisk-politiska mål. Att enbart komma överens om en miniminivå för skatteuttaget kan under vissa omständigheter vara den bästa lösningen (se Kanbur och Keen (1993) för en tillämpning på varuskatter).

Finanspolitiska åtgärder som syftar att höja den totala efterfrågan i ekonomin via ökade offentliga utgifter kan under vissa omständigheter leda till ökad produktion och förbättrat bytesförhållande ("terms of trade") i hemlandet (där åtgärden vidtas), men till motsatta effekter på omvärlden. I så fall är en samordnad finanspolitik att föredra.⁴ Det har dock hävdats (se t.ex. Eichengreen (1993)) att spridningseffekterna av finanspolitiken är så små att detta argument inte bör tillmätas någon större betydelse. Det finns visserligen många exempel på försök av europeiska politiker att skapa finanspolitiskt samarbete i stabiliseringspolitiska syften. Detta betyder självfallet inte att samordning verkligen är angeläget.

Ytterligare argument för samordning kan hämtas från jordbruks- och regionalpolitiken.⁵ Om EU beslutar om stöd till jordbruket eller en viss region i ett land kanske de positiva effekterna i första hand uppmäts för andra branscher eller regioner i detta land. Tanken är att före integrationen stöddes jordbruket/regionen av subventioner som bekostades av skattebetalarna i samma land. Efter integrationen utgår samma subventio-

⁴ Se Andersen och Sörensen (1993).

⁵ Se Wildasin (1990).

ner, men finansierade av skattebetalarna i samtliga länder som integrerats. Den verkliga omfördelningen genom t. ex. EU-subventioner till glesbygden i norra Sverige skulle i så fall inte vara till förmån för invånarna i Norrland i första hand, utan till förmån för producenter och konsumenter i södra Sverige. Fördelnings- eller strukturpolitiska åtgärder av detta slag bör därför samordnas.

Konsekvenser av gemensam penningpolitik

Övergången till en gemensam valuta och upprättandet av en gemensam centralbank, med stort oberoende och tydligt ansvar för prisstabiliteten, ingår i planerna på en europeisk monetär union. De finanspolitiska konsekvenserna av en långtgående samordning av penningpolitiken är dåligt utredda. Två viktiga problemområden kan dock urskiljas.

För det första innebär centralbankens oberoende att budgetunderskott inte kan finansieras via sedelpressarna. Genom att begränsa skattepolitikens handlingsutrymme kan detta innebära ökade kostnader för att finansiera de offentliga utgifterna. En oberoende centralbank skulle sålunda kunna ha en disciplinerande effekt på finanspolitiken, åtminstone i länder där (till skillnad från Sverige) sedelpressfinansiering annars varit en viktig inkomstkälla.

För det andra påverkar finanspolitikens mål och utformning trovärdigheten för prisstabilitetsmålet. Dels kan penningpolitikens mål om prisstabilitet stå i konflikt med finanspolitiska mål av vidare karaktär. Dels kan den minskade (obefintliga?) nationella handlingsfriheten vad gäller penningpolitiken ställa större krav på finanspolitisk flexibilitet än tidigare, i enlighet med teorin för optimala valutaområden.⁶

Konflikten mellan önskemålen om trovärdighet för prisstabiliseringspolitiken och om flexibilitet vad gäller möjligheterna att stabilisera konjunktursvängningarna finns utförligt analyserad i modeller av penning- och valutapolitik.⁷ Den potentiella konflikten mellan finanspolitiken och penningpolitiken är dock inte särskilt väl utredd. Levine och Pearlman (1992) redovisar några räkneexempel som visar följande:

(i) Om den europeiska centralbanken bekämpar inflation genom räntestyrning, utan samordning med finanspolitiken, kan samordning av finanspolitiken i olika länder leda till ett sämre utfall än om finanspolitiken inte samordnas. Anledningen är att samordnad finanspolitik får ett större genomslag på inflationen.

(ii) Om den europeiska centralbanken kan bestämma inflationen på egen hand försvinner incitamenten till inflationsdrivande finanspolitik och en samordning av finanspolitiken höjer välfärden. Centralbankens möjligheter att kontrollera inflationen är alltså avgörande för om finanspolitiken bör samordnas eller ej.

(iii) Den bästa lösningen är om finanspolitiken samordnas med penningpolitiken. Detta kan uppfattas som en kritik av planerna på en EMU med en oberoende centralbank.

(iv) En ackommoderande penningpolitik, där centralbankens politik inte samordnas med finanspolitiken men likväl påverkas av statsskuldens storlek och medför finansiering via sedelpressarna, kan vara den sämsta möjliga uppläggnings av politiken.

⁶ Se t. ex. de Grauwe (1992).

⁷ Se t. ex. Vredin (1993) för en översikt.

Två saker bör understrykas i detta sammanhang. För det första skall räkneexempel som dessa inte övertolkas. Syftet med dem är att klarlägga viktiga mekanismer och att ge information om hur kvantitativt betydelsefulla dessa mekanismer skulle kunna vara. Levine och Pearlmans analys visar sålunda att samarbete kring penningpolitiken inte är allena saliggörande och att den optimala utformningen av finanspolitiken beror av penningpolitikens uppläggning.

För det andra är den potentiella konflikten mellan penning- och finanspolitiken inte bara ett problem vid internationellt samarbete kring penningpolitik. Även inom ett enskilt land kan ambitionerna för penningpolitiken komma i konflikt med finanspolitiska mål.⁸ Behovet av samordning mellan penning- och finanspolitiken finns sålunda redan idag på nationell nivå och överförs till ett krav på internationell samordning när (om) valutaunionen förverkligas.

Samordning av finanspolitiken i olika länder kan således ske inom stabiliseringspolitiken (t. ex. finanspolitisk samordning föranledd av penningpolitisk samordning), allokeringsspolitiken (för att undvika effektivitetsförluster) och fördelningspolitiken (t. ex. inkomstomfördelning mellan regioner). Begreppet *fiskal federalism* kan omfatta alla dessa områden, men avser i första hand transfereringar inom ramen för ett regionalt försäkringssystem (Eichengreen (1993)).

Omfördelningar mellan regioner med en gemensam finanspolitik kan ske av olika orsaker och på olika sätt. Finanspolitiken innebär i regel en omfördelning från rikare regioner till fattigare genom att utgifterna (offentlig konsumtion och transfereringar) fördelas relativt jämnt, medan finansieringen (skatterna) i större utsträckning fördelas efter bärkraft (inkomst). Inkomstskatterna och andra automatiska stabilisatorer (som arbetslöshetsunderstöd) medför också omfördelningar om konjunkturen drabbar olika regioner med olika kraft. Till detta kommer olika former av direkta transfereringar till särskilt utsatta regioner. Om transfereringarna inte är av permanent natur utan syftar till att jämna ut temporära svängningar i regionernas resurser utgör de ett slags försäkringssystem för regioner (motsvarande ett socialförsäkringssystem för individer). Det är denna senare egenskap i finanspolitiken som brukar betecknas fiskal federalism.

Det har hävdats att behovet av fiskal federalism inom Europa kommer att öka om den penningpolitiska handlingsfriheten begränsas i enlighet med EMU-planerna. De regionala omfördelningarna mellan regioner inom olika europeiska länder, som idag är betydande, skulle alltså behöva kompletteras med ett försäkringssystem mellan länder. EU-budgeten skulle i så fall behöva förstärkas kraftigt. Detta finns det dock stort motstånd mot. Eichengreen (1993) hävdar likväl att det finns starkare argument för sådan fiskal federalism än för samordnad finanspolitik av andra skäl.

⁸ Se t. ex. Agell, Calmfors och Jonsson (1993).

Inträdeskrav avseende budgetunderskott och statsskuld⁹

Motiv för inträdeskraven

De krav vad gäller budgetunderskott och statsskuld (maximigränser för dessa i förhållande till BNP) som ett land förväntas uppfylla vid inträdet i EMU är delvis relaterade till de övriga konvergenskraven i Maastricht-avtalet (gällande inflation, växelkurser och räntor). Det skulle sålunda kunna vara svårt att få räntan i länder med statsfinansiella problem att närma sig räntenivån i andra länder, p. g. a. riskerna för kredit- och valuta-förluster.

Inträdeskraven för budgetunderskott och statsskuld har också motive-rats med hänvisning till externa effekter av finanspolitik. Ett argument är att en kris i betalningssystemet i ett land skulle kunna spridas till övriga länder. Om ett land i EMU råkar i betalningssvårigheter skulle omvärlden kunna ställa kravet att övriga länder i unionen garanterar fordringarna, på samma sätt som svenska staten – sannolikt – garanterar att ingen svensk kommun (eller bank!) går i konkurs. Observera dock att finanspolitiska åtgärder i ett land kan ha effekter på andra länder utan att det behöver röra sig om externa effekter (marknadsimperfektioner) i egentlig mening. Att växelkurser och räntor påverkas av ett lands finanspolitik är inte nödvän-digtvis ett uttryck för en marknadsimperfektioner, utan för makroekono-misk interdependens. Oavsett om det rör sig om en imperfektion eller inte, kan dock sådana samband utgöra ett argument för samordnade åtgärder.

Ett annat motiv för maximigränserna för budgetunderskott och stats-skuld går att härleda från idén om politiska imperfektioner. Finanspoliti-ken i vissa europeiska länder tycks inte vara långsiktigt hållbar. Bland orsakerna till problemen kan finnas politisk instabilitet, valtaktiskt bete-ende och institutionella brister. Yttre krav på finanspolitiska åtgärder, som t. ex. inträdeskraven för EMU-medlemskap, kan vara ett sätt att få fram en önskvärd stabilisering. Restriktioner på finanspolitiken kan också vara nödvändiga för att skapa trovärdighet för penningpolitiken (jfr. dis-kussionen i detta kapitels första avsnitt). Någon form av tumregler (eller tumskruvar) kan behövas för att få alla myndigheter att agera för den allmänna ekonomiska politikens bästa, precis som företag och organisatio-ner styrs med hjälp av olika nyckeltal.

Kritik mot inträdeskraven

En invändning som rests mot maximikraven för budgetunderskott och statsskuld är att de är orealistiska. Även om de länder som idag har ett budgetunderskott överstigande 3% av BNP omedelbart minskade sitt un-derskott till denna nivå, skulle det dröja ett par decennier tills de kom under maximinivån för statsskuldens storlek.

En allvarligare invändning är att även om det vore möjligt för alla relevanta länder att anpassa sig till inträdeskraven, är detta inte önskvärt. Flera ekonomiska argument talar mot de krav som lags fast:

– De definitioner på budgetunderskott och statsskuld som Maastricht-avtalet handlar om är inte de ekonomiskt intressanta. För det första rör

⁹ Detta avsnitt är i stor utsträckning baserat på argument från Buiter m. fl. (1993) och Corsetti och Roubini (1992).

de den konsoliderade offentliga sektorns bruttoställning, medan det är nettoställningen som avgör om finanspolitiken är hållbar. Att sälja ut statliga tillgångar kan således vara ett sätt att uppfylla inträdeskraven, men det gör inte landet mer solvent. För det andra fokuserar kraven på det nominella underskottet, inklusive nominella räntebetalningar på statsskulden. Men den reala bördan beror också på inflationens nivå.

- Kraven på budgetunderskott och statsskuld tar ingen hänsyn till konjunkturläget. Såväl klassisk som keynesiansk teori ger argument för att budgetunderskottet bör vara högre i en lågkonjunktur än i en högkonjunktur. Detta talar för att diskussionen borde fokuseras till den strukturella (konjunkturrensade) delen av budgetunderskottet. Om den keynesianska synen är relevant, kan dessutom en så drastisk åtstramning på europeisk nivå som inträdeskraven förutsätter framkalla en svår lågkonjunktur. Risken förstärks av att kraven inte är symmetriska. Länder över maximigränserna förväntas strama åt, medan länder som ligger under gränserna inte uppmuntras expandera.
- Ingen formell hänsyn tas till att olika länder befinner sig i skilda utgångslägen, t. ex. vad gäller statsskuldens storlek. Ett land med stor initial statsskuld och stora räntebetalningar måste vidta mycket drastiska (orealistiska och kanske inte heller önskvärda) åtgärder för att höja inkomsterna eller sänka utgifterna exklusive räntebetalningar (dvs. för att påverka det primära saldoto). I den mån olika länder (under en övergångsperiod?) uppvisar skillnader vad gäller tillväxt och inflation, har man också olika förutsättningar att uppnå kraven, eftersom dessa är preciserade i nominella termer. Lägre nominell tillväxt (real tillväxt plus inflation), t. ex. till följd av åtstramande politik, gör det svårare att uppfylla kraven.
- Det finns rimliga argument för samordnad finanspolitik – se ovan – men detta är inte liktydigt med konvergens vad gäller budgetunderskott och statsskuld. Ibland rör argumenten skatter, ibland utgifter – men några starka argument för att samordna saldoto av samtliga inkomster och utgifter har inte presenterats.

Mot dessa, sakligt tunga, invändningar mot Maastricht-avtalets finanspolitiska krav kan i sin tur två motargument resas. För det första är det självklart att det inte är optimalt att lägga sådana krav på finanspolitiken – om världen vore perfekt. Men eftersom det finns politiska imperfektioner är någon form av institutionella reformer och restriktioner nödvändiga. Avtalets kritiker kan då i gengäld hävda att detta inte är ett argument för fullständigt godtyckliga krav på finanspolitiken.

Ett annat motargument tar fasta på att kraven vad gäller budgetunderskott och statsskuld är kringgärdade med ett antal reservationer som gör det möjligt att göra undantag från inträdeskraven under vissa – vaga – förutsättningar. Kraven skulle alltså kunna uppfattas som exempel på regler med undantagsklausuler, vilket kan vara en optimal kompromiss mellan behoven av långsiktig stabilitet och kortsiktig handlingsfrihet (se

kapitel 2 ovan). Å andra sidan finns det inget som talar för att Maastricht-avtalets regler verkligen är sådana optimala regler med undantagsklausuler. Reservationerna och de vaga formuleringarna bygger snarare på grumliga politiskt-taktiska överväganden än på klara idéer om behovet av regler och flexibilitet.

Sammanfattning

Den svenska finanspolitiken står utan tvivel inför stora problem. Offentliga utgifter och inkomster måste anpassas så att statsskulden stabiliseras och så att effektivitetsförlusterna, till följd av olika skatteklar, inte blir för stora. Detta skall ske under vissa (höga) ambitioner vad gäller jämnheten i fördelningen av konsumtion, inkomster och förmögenheter.

Ekonomisk integration påverkar utan tvivel det finanspolitiska utrymmet och kan leda till att finanspolitiken i olika länder behöver samordnas. Dock förefaller de eventuella begränsningar i handlingsfriheten som kan uppstå p. g. a. ytterligare fördjupad integration som måttliga, i förhållande dels till de restriktioner som dagens redan höga grad av integration medför, dels till de problem som genererats internt.

De restriktioner (och möjligheter) som ekonomisk integration medför för Sverige syns inte vara beroende av huruvida Sverige blir medlem i EU eller ej, eller huruvida EU utvecklas till en monetär union eller ej. Under alla omständigheter är det svårt att tro att Maastricht-avtalets restriktioner på statsskuldens och budgetunderskottets storlek kommer att få någon praktisk betydelse. Restriktionerna är alltför löst grundade för att ges någon vikt i utformningen av finanspolitiken. Detta betyder självfallet inte att det saknas skäl för politiker och andra medborgare i Sverige att bekymra sig för utvecklingen av statsskulden eller statens budgetunderskott.

5 Avslutning

I inledningen av denna studie konstaterade vi att det finns tre viktiga motiv för pessimism om möjligheterna att bedriva konjunkturstabiliserande finanspolitik. Den första är att keynesianismen har mött starka teoretiska invändningar från nyklassiska nationalekonomer. Bakgrunden är att den makroekonomiska utvecklingen under de senaste åren har lett till en förändrad syn på ekonomins funktionssätt och den ekonomiska politikens roll. De keynesianska idéerna om att staten kan och bör bedriva aktiv stabiliseringspolitik har ifrågasatts och de teoretiska grunderna för keynesianska politikrekommendationer har kritiserats. Vår slutsats här är att kritiken mot det keynesianska teoribygget väger tungt.

Detta innebär emellertid inte att det saknas skäl att utforma finanspolitiken med hänsyn till det makroekonomiska läget. Konjunkturflyktuationer, och framför allt arbetslöshet, är inga obsoleta problem. Få torde hävda att politikerna bör förhålla sig passiva inför en så hög arbetslöshet som vi nu bevittnar i Sverige. Vissa keynesianska politikrekommendationer lever också kvar, om än i ny skepnad. Kontracykliska budgetunderskott och multiplikatoreffekter av offentliga utgifter är sålunda förenliga även med icke-keynesianska teorier.

Samtidigt leder teoriutvecklingen till en förändrad syn på vad ekonomisk politik egentligen är. Intresset koncentreras mindre till frågor om hur de ekonomisk-politiska instrumenten – i keynesiansk anda – ska finjusteras. Istället kommer den institutionella ramen för stabiliseringspolitiken i fokus. Ekonomisk politik blir här en uppsättning handlingsregler som allmänheten, åtminstone med tiden, känner väl till. Frågor om den lämpliga utformningen av politiken rör därför snarare utformningen av dessa regler än vilka åtgärder som bör vidtas vid en viss tidpunkt.

Det andra skälet till skepsis är den ogynnsamma makroekonomiska utvecklingen, internationellt och i Sverige, under de senaste decennierna. Den makroekonomiska utvecklingen i Sverige har varit påfallande lik, och har i hög grad kunnat förklaras av, utvecklingen i omvärlden. Den genomsnittliga arbetslösheten har dock varit lägre i Sverige, liksom den genomsnittliga tillväxttakten. Inflationen har legat vid det europeiska genomsnittet.

Varför uppfattas 1970- och 1980-talens utveckling som ett misslyckande för keynesiansk politik? Det är svårt att urskilja vad i den relativt ogynnsamma utvecklingen under 1970- och 1980-talet som beror på en felaktig finanspolitik. Vår studie tyder istället på att finanspolitiken har varit väl

avvägd i så måtto att den svenska statsbudgeten nära har följt konjunkturen på ett kontracykliskt sätt. Detta tyder på att det är praktiskt möjligt att bedriva aktiv stabiliseringspolitik. Finanspolitikens variationer tycks ha varit tidsmässigt väl avvägda i förhållande till konjunkturutvecklingen. Tidseftersläpningar tycks inte ha varit något problem. För statsbudgetens inkomster kan den kontracykliska politiken tolkas som resultatet av automatiska stabilisatorer. För statsbudgetens utgifter har den kontracykliska politiken däremot utformats genom autonoma beslut. Huruvida politiken har varit tillräckligt kontracyklisk i magnitud är en annan fråga. De makroekonomiska problemen kanske har berott på att det har varit för lite politik, inte för mycket.

Det tredje motivet för tvivel om möjligheterna att bedriva finanspolitik är att den ökade internationella ekonomiska integrationen skulle innebära ett minskat manöverutrymme. Ekonomisk integration påverkar utan tvivel det finanspolitiska utrymmet och kan leda till att finanspolitiken i olika länder behöver samordnas. De eventuella begränsningar i handlingsfriheten som kan uppstå p. g. a. ytterligare fördjupad integration förefaller dock som måttliga, i förhållande bl. a. till de restriktioner som dagens redan höga grad av integration medför. Under alla omständigheter är det svårt att tro att Maastricht-avtalets restriktioner på statsskuldens och budgetunderskottets storlek kommer att få någon praktisk betydelse. Det är, med andra ord, den ekonomiska integrationen i sig, och inte ett eventuellt medlemskap i EU, som kommer att vara en restriktion för finanspolitiken.

Referenser

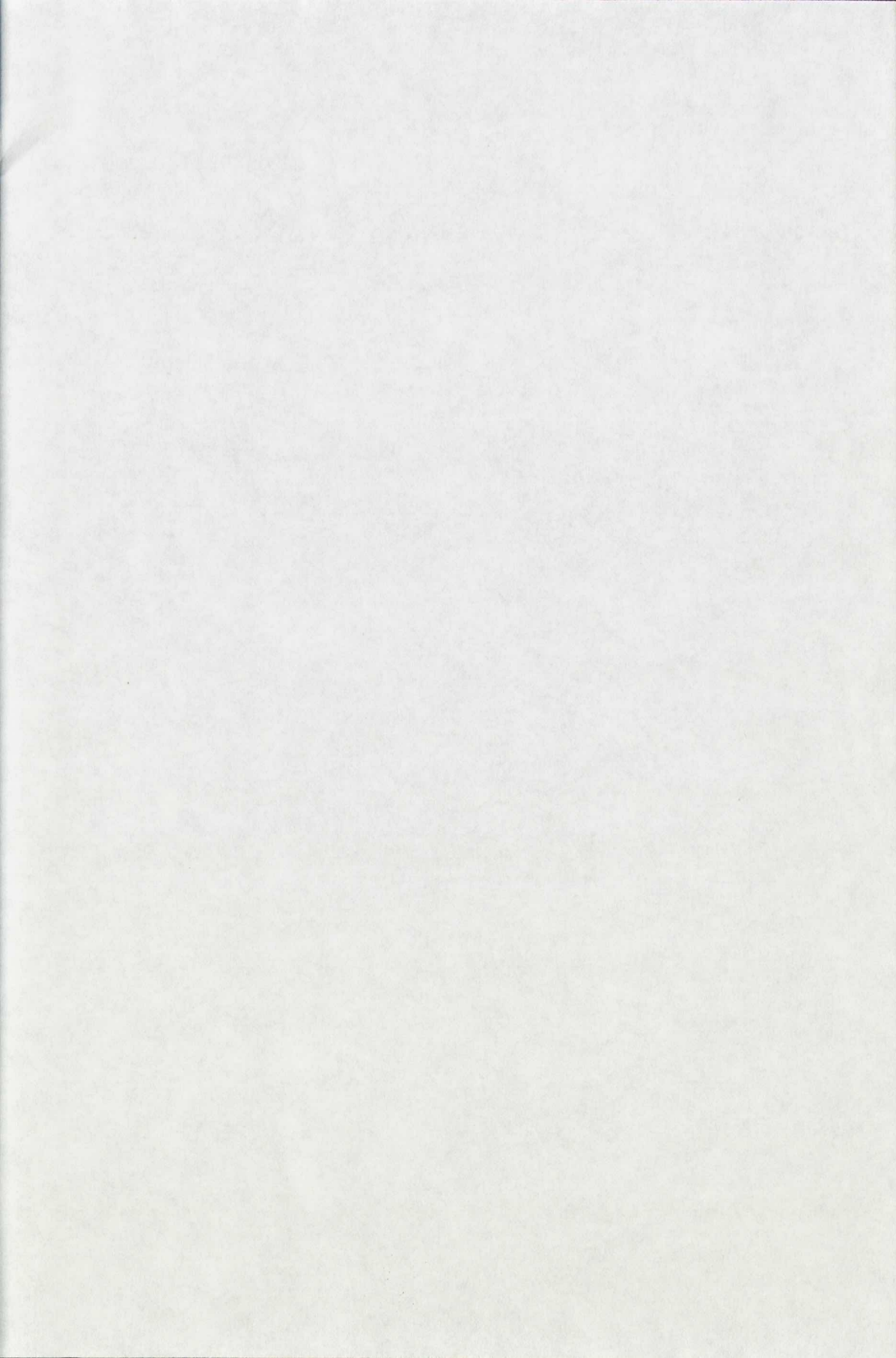
- Agell, J., Calmfors, L. och Jonsson, G. (1993), "Fiscal Policy When Monetary Policy is Tied to the Mast", manuskript.
- Agell, J., Lindh, T. och Ohlsson, H. (1994), "Tillväxt och offentlig sektor", *Ekonomisk Debatt*, 22, 373–385.
- Andersen, T.M. och Sørensen, J.R. (1993), "Unemployment and Fiscal Policy in an Economic and Monetary Union", Memo 1993–2, Økonomisk institut, Aarhus Universitet.
- Andersson, K. (1992), *Svensk beskattning i ett integrerat Europa*, Bilaga 2 till LU92, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Barro, R.J., och Gordon, D.B. (1983), "A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model", *Journal of Political Economy* 91, 589–610.
- Baxter, M. och King, P.G. (1993), "Fiscal Policy in General Equilibrium", *American Economic Review* 83, 315–334.
- Bergman, M. och Jonung, L. (1994), *Svenskt och internationellt konjunkturbeteende*, Bilaga 13 till LU94, kommande.
- Bergström, V. (red) (1993), *Varför överge den svenska modellen*, Tiden, Stockholm.
- Blinder, A.S. och Solow, R.M. (1974), "Analytical Foundations of Fiscal Policy", i Blinder, A.S. m.fl. (red), *The Economics of Public Finance*, Brookings Institution, Washington.
- Buiter, W., Corsetti, G. och Roubini, N. (1993), "Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht", *Economic Policy* 16, 57–100.
- Corsetti, G. och Roubini, N. (1992), "Tax Smoothing Discretion Versus Balanced Budget Rules in the Presence of Politically Motivated Fiscal Deficits: The Design of Optimal Fiscal Policy Rules for Europe After 1992", CEPR Discussion Paper No. 682.
- de Grauwe, P. (1992), *The Economy of Monetary Integration*, Oxford University Press, Oxford.
- Eichengreen, B. (1993), "European Monetary Unification", *Journal of Economic Literature* 31, 1321–1357.
- Englund, P. (1991), "Beskattning av kapitalinkomster – måste ett litet land anpassa sig till omvärlden?" i Björklund, A. m.fl. Skatter och offentlig sektor, *Ekonomi och samhälle 1*, SNS Förlag, Stockholm.
- Frank, N., Ohlsson, H. och Vredin, A. (1993), "Systematik och autonomi i finanspolitiken", i Löfgren, K.-G. och Öller, L.-E., (red), *Konjunkturprognoser & konjunkturpolitik – Ekonomiska Rådets Årsbok 1992*.

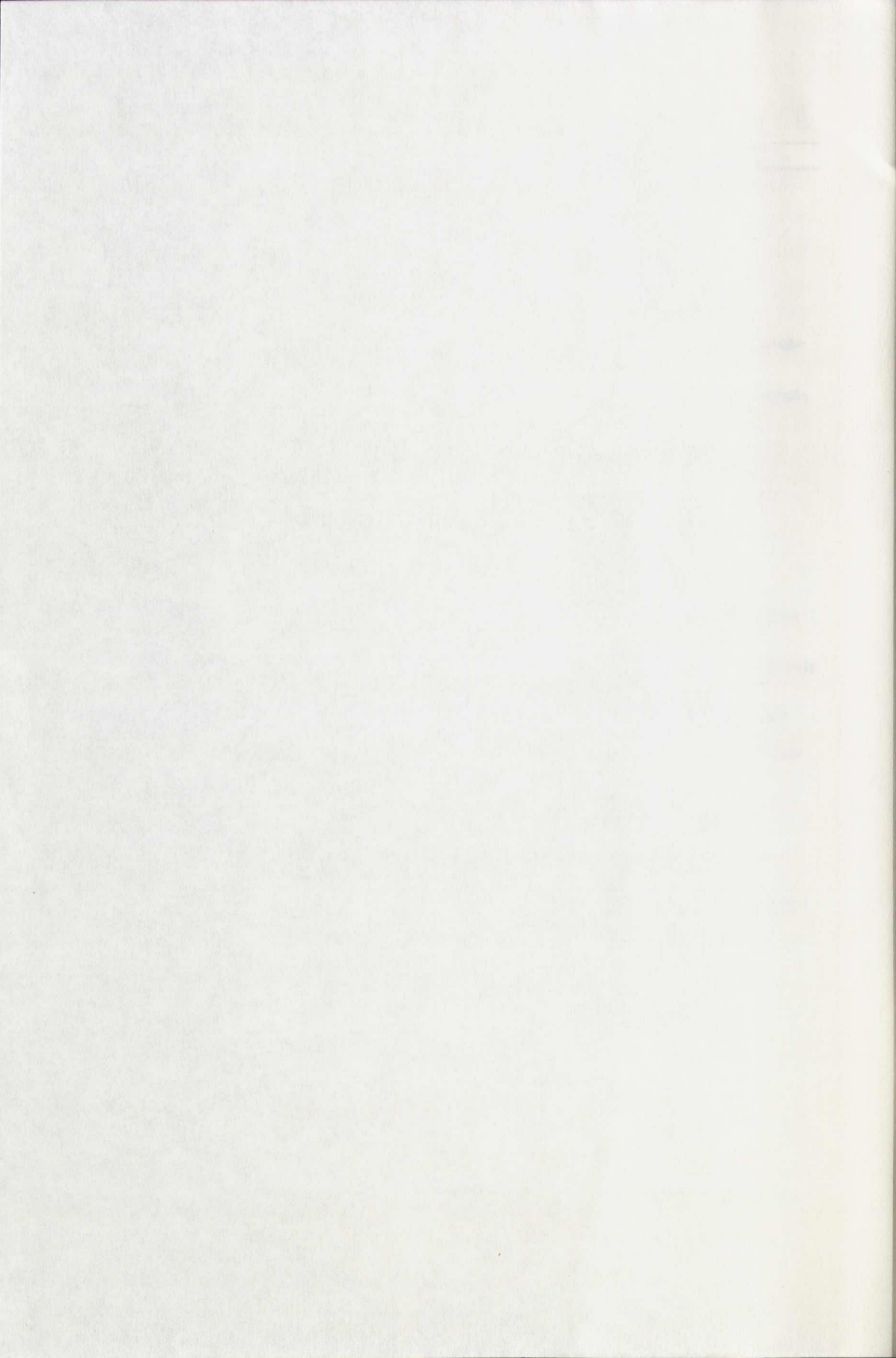
- Journal of Economic Perspectives (1989), "Symposium on Budget Deficits", *Journal of Economic Perspectives* 3, 17–93.
- Journal of Economic Perspectives (1993), "Symposium on Keynesian Economics Today", *Journal of Economic Perspectives* 7, 3–82.
- Kanbur, R. och Keen, M. (1993), "Jeux Sans Frontières: Tax Competition and Tax Coordination When Countries Differ in Size", *American Economic Review* 83, 877–892.
- Levine, P. och Pearlman, J. (1992), "Fiscal and Monetary Policy Under EMU: Credible Inflation Targets or Unpleasant Monetary Arithmetic?", CEPR Discussion Paper No. 701.
- Lindbeck, A. (1993), *Unemployment and Macroeconomics*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Lindgren, R. (1987), "Om engångsskatter och tidskonsistens", *Ekonomisk Debatt* 15, 21–26.
- Lucas, R.E. (1976), "Econometric Policy Evaluation: A Critique", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*. Återutgiven i Lucas, R.E. (1981), *Studies in Business Cycle Theory*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Lucas, R.E. (1977), "Understanding Business Cycles", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*. Återutgiven i Lucas, R.E. (1981), *Studies in Business Cycle Theory*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Lucas, R.E. (1987), *Models of Business Cycles*, Basil Blackwell, Oxford.
- Lucas, R.E. (1990), "Supply-Side Economics: An Analytical Review", *Oxford Economic Papers* 42, 293–316.
- Malmer, T. (1994), "Beräkning av sambandet mellan konjunktur och finanspolitik för perioden 1971–1992", D-uppsats, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Ohlsson, H. (1991), "Har den svenska budgetpolitiken varit kontracyklisk?", *Ekonomiska Samfundets Tidskrift* 44, 165–176.
- Ohlsson, H. och Vredin, A. (1992), "Svensk finanspolitik: Instrument, institutioner och indikatorer", i *Konjunkturläget, Maj 1992*. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Ohlsson, H. och Vredin, A. (1993), "Political Cycles and Cyclical Policies", Working Paper No. 36, National Institute of Economic Research, Stockholm.
- Persson, M. (1990), "Vad kan en finansminister göra?", i *Inflation, arbetslöshet & stabiliseringspolitik – Ekonomiska Rådets Årsbok 1989*.
- Persson, T. och Tabellini, G. (1992), "The Politics of 1992: Fiscal Policy and European Integration", *Review of Economic Studies* 59, 689–708.
- Samuelson, P.A. (1951), "Principles and Rules in Modern Fiscal Policy: A Neo-Classical Reformulation", i *Money, Trade and Economic Growth: In Honor of John Henry Williams*. MacMillan.
- Sargent, T.J. och Wallace, N. (1975), "'Rational' Expectations, the Optimal Monetary Instrument, and the Optimal Money Supply Rule", *Journal of Political Economy* 83, 241–254.
- Sheffrin, S.M. (1988), "Have Economic Fluctuations Been Dampened? A look at evidence outside the United States", *Journal of Monetary Economics* 21, 73–83.
- SOU 1994:6, Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys, Fritzes.

- Wildasin, D. (1990), "Budgetary Pressures in the EEC. A Fiscal Federalism Perspective", *American Economic Review Papers and Proceedings* 80, 69–74.
- Vredin, A. (1991), "Vad är konjunkturcykeln?", i Bergman, L. m.fl. *Ekonomi och Samhälle 2: Ekonomisk tillväxt och utveckling*. SNS Förlag, Stockholm.
- Vredin, A. (1993), "Macro Foundations of a European Monetary Union. A Critical Review Essay", i Fagerberg, J. och Lundberg, L. (red), *European Economic Integration: A Nordic Perspective*, Avebury.

Bilagor till Långtidsutredningen 1995

Nr	Namn	Författare
1	Metoder, modeller och beräkningar	Finansdepartementet
2	Miljön som långsiktig restriktion	Per Molander
3	Omvandling och obalans — mönster i svensk ekonomisk utveckling	Lennart Schön Lunds universitet
4	Sveriges framtida befolkning	Statistiska centralbyrån
5	Sveriges ekonomiska geografi	Närings- och teknikutvecklingsverket
6	Näringslivets tillväxtförutsättningar till 2010	Närings- och teknikutvecklingsverket
7	Investeringarnas utveckling	Lennart Erixon Stockholms universitet
8	Arbetslösheten och arbetsmarknadens funktionssätt	Per-Anders Edin Bertil Holmlund Uppsala universitet
9	Finanspolitik, konjunkturer och ekonomisk integration	Henry Ohlsson Uppsala universitet Anders Vredin Handelshögskolan i Stockholm
10	Teknologiska system och ekonomisk tillväxt	Bo Carlsson Case Western Reserve University Cleveland Pontus Braunerhjelm Industriens utredningsinstitut
11	Svenskt näringslivs teknologiska specialisering	Närings- och teknikutvecklingsverket
12	Samspillet mellan den finansiella och den reala ekonomin	Lars Ljungqvist University of Wisconsin
13	Svenskt och internationellt konjunkturbeteende	Michael Bergman Lunds universitet Lars Jonung Handelshögskolan i Stockholm
14	Penningpolitiska alternativ för Sverige	Lars E O Svensson Stockholms universitet
15	Den offentliga skulden	Mats Dillén Klas-Göran Larsson Jens Matthiessen





Den ogynnsamma makroekonomiska utvecklingen under de senaste decennierna, teoriutvecklingen inom den nyklassiska nationalekonomin samt den ökade ekonomiska integrationen är tre viktiga motiv för pessimism om möjligheter att bedriva konjunkturstabiliserande finanspolitik.

En slutsats i denna studie är att den nyklassiska kritiken av keynesianismen väger tungt. Samtidigt visar de praktiska svenska erfarenheterna att det är möjligt att bedriva aktiv stabiliseringspolitik. Det är vidare den ekonomiska integrationen i sig, och inte ett eventuellt medlemskap i EU, som kommer att vara en restriktion för finanspolitiken.

Docent Henry Ohlsson är verksam vid nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet, docent Anders Vredin vid nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan i Stockholm.

FRITZES

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-20 50 21, TELEFON 08-690 90 90

ISBN 91-38-13670-8
ISSN 0375-250X