

Bilaga 4

Finansutskottets offentliga utfrågning

Finanspolitiska rådets rapport

Tid:

Torsdagen den 22 maj kl. 10.00–11.50 i Förstakammarsalen

Inbjudna:

Finansminister Anders Borg

Professor Lars Calmfors

Professor John Hassler

Deltagare:

Stefan Attefall (kd), ordförande

Thomas Östros (s), vice ordförande

Ulf Sjösten (m)

Anna Lilliehöök (m)

Sonia Karlsson (s)

Lars Elinderson (m)

Göran Pettersson (m)

Per Åsling (c)

Monica Green (s)

Johan Pehrson (fp)

Hans Hoff (s)

Peder Wachtmeister (m)

Jörgen Hellman (s)

Ulla Andersson (v)

Emma Henriksson (kd)

Mikaela Valtersson (mp)

Tommy Ternemar (s)

Agneta Gille (s)

Närvarande suppleanter:

Ann-Charlotte Hammar Johnsson (m)

Christina Zedell (s)

Gunnar Andrén (fp)

Ordföranden: Kära vänner! Som ordförande i finansutskottet vill jag på utskottets vägnar hälsa er hjärtligt välkomna till den offentliga utfrågningen angående Finanspolitiska rådets rapport. Jag säger särskilt välkommen till professor Lars Calmfors, Finanspolitiska rådets ordförande, professor John Hassler, Stockholms universitet, och finansminister Anders Borg. Vi kommer att få föredragningar av dessa tre innan utskottet ställer sina frågor.

Syftet med Finanspolitiska rådet är att rådet ska följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och den ekonomiska politiken. Man kan säga att det är ett led i den strävan som finns att mer offentligt försöka diskutera vad som har hänt, varför det har hänt och hur regering och även riksdag lever upp till de mål som sätts upp för den ekonomiska politiken.

I finansutskottet har vi under senare år fördjupat utvärderingen och uppföljningen av penningpolitiken, eftersom Riksbanken ligger direkt under riksdagens och finansutskottets ansvarsområde. Den uppföljningen och utvärderingen har fördjupat den penningpolitiska debatten, och jag hoppas också att den uppföljning och utvärdering av just finanspolitiken som sker i Finanspolitiska rådet kommer att fördjupa den offentliga debatten och även kvaliteten i regeringens och riksdagens beslut och agerande. Jag tror att vi kommer att få en mycket intressant och spännande diskussion.

Jag kan också nämna att det är första året som Finanspolitiska rådet lägger fram sin rapport. Den kommer lite senare på året än när den är tänkt att komma i framtiden. Regeringen har därför i sin vårproposition inte hunnit beakta synpunkterna från Finanspolitiska rådet. I framtiden ska rådets rapport förhoppningsvis komma i sådan tid att den kan ingå och kommenteras i regeringens vårproposition. Nu blir det i finansutskottets betänkande, som tas upp i juni, som vi kommer att diskutera vad Finanspolitiska rådet anför i sin rapport. Vi återkommer, som sagt var, i de här frågorna kommande år med nya rapporter från Finanspolitiska rådet.

Med dessa ord vill jag säga hjärtligt välkomna. Först får professor Lars Calmfors ordet för att presentera rapporten.

Lars Calmfors: Jag vill börja med att tacka för inbjudan. Vi ska hitta formerna för rådets arbete, och vi ser det som en av våra huvuduppgifter att bidra med underlag för riksdagens granskning av den ekonomiska politiken. Det innebär inte – det vill jag gärna säga – att vi försöker sätta något totalbetyg på regeringens politik, utan vi uppfattar uppgiften som att bedöma om politiken på olika områden når de mål som regeringen själv har satt upp. Vi är glada för att vi fick utsträckt tid. Vi är också glada för att vi blev klara med vår rapport i tid. När rådet startade den 1 augusti 2007 kändes det inte helt självklart.

Vår första rapport omfattar fem områden:

1. finanspolitiken och det finanspolitiska ramverket,
2. Finansdepartementets makroekonomiska prognoser,
3. regeringens sysselsättningspolitiska reformer,
4. förändringarna av fastighets- och förmögenhetsskatten och
5. regeringens beslutsunderlag.

Våra viktigaste slutsatser är nu kända.

- Det kan vara klokt med stora överskott i de offentliga finanserna de närmaste åren.
- Man bör pröva – jag vill särskilt betona pröva – en omformulering av överskottsmålet.
- Den lägre a-kassan och jobbskatteavdraget leder med all sannolikhet till betydande sysselsättningsökningar.
- Regeringen har gjort ett par, som vi tycker, misslyckade reformer, nämligen av finansieringen av a-kassan och sänkningen av fastighetsbeskattningen.

Det är inte meningsfullt för mig att försöka täcka hela rapporten, utan jag lyfter bara fram några punkter. Jag börjar med det finanspolitiska ramverket.

Det överordnade målet för finanspolitiken är långsiktig hållbarhet. Överskottsmålet och utgiftstaket är medelfristiga mål som ska göra det lättare att uppnå hållbarhet. Den utmaning som vi står inför och som kan motivera betydande budgetöverskott nu är det utgiftstryck som följer av en åldrande befolkning.

Regeringen har anfört flera motiv för överskottsmålet: en rimlig välfärdsfördelning mellan generationerna, effektivitetsargument om att utjämna skatterna över tiden och försiktighetsmotiv, alltså att man har tillräckliga buffertar inför kommande möjliga påfrestningar.

Vi tycker att det finns ett stort behov av att regeringen bättre klargör vilken vikt man fäster vid olika motiv och hur de motiverar en viss nivå för överskottsmålet. Vi tror att det är centralt för att målet ska upprätthålla sin legitimitet. Det här kräver också, menar vi, att man mer diskuterar målkonflikter och att man inte, som nu, närmast låtsas att överskottsmålet alltid leder till att alla mål samtidigt kan uppnås. Finansdepartementet skulle behöva utveckla så kallade generationsanalyser som visar hur olika budgetmål påverkar fördelningen mellan generationer. Har man inte sådana är det egentligen omöjligt att bilda sig en uppfattning om vad som är ett rimligt saldomål.

I regeringens egna hållbarhetskalkyler ligger att det nuvarande överskottsmålet ska gälla fram till 2015. Sedan räknar man med minskade överskott och så småningom underskott när det demografiska utgiftstrycket ökar. Det betyder att överskottsmålet så småningom måste revideras ned, och då är det viktigt att ha en plan för det. I det sammanhanget tycker vi att man också bör fundera över vad ett saldomål ska avse. När överskottsmålet kom till, fanns det inte utrymme för några mer finstämda överväganden. I dag finns det helt andra möjligheter till det.

Då är en första fråga om ett saldomål ska avse hela den offentliga sektorn eller bara staten. Även om kommunerna och ålderspensionssystemet i princip är autonoma system med egna regler som ska garantera finansiell stabilitet tycker vi att skälen överväger för att man ska behålla ett överskottsmål för hela den offentliga sektorn. Anledningen är att

det till sist ändå är staten som är garanten för de finansiella åtagandena i hela den offentliga sektorn.

Ett förslag som har väckt uppmärksamhet är att vi menar att man bör pröva om ett reviderat saldomål kan avse den offentliga sektorns totala sparande inklusive nettoinvesteringarna, en så kallad gyllene regel, och inte bara som nu det finansiella sparandet. Det är samma sak som att skilja mellan en driftsbudget för löpande inkomster och utgifter och en kapitalbudget som skulle kunna lånefinansieras.

Den här frågan har diskuterats mycket grundligt i den internationella ekonomiska debatten, så argumenten är välkända. Problemet är att ett saldomål för bara det finansiella sparandet kan hålla tillbaka de offentliga investeringarna. De är visserligen inte lägre i Sverige än i andra länder, men de är betydligt lägre än vad de var tidigare. Man kan säga att ett mål för det totala sparandet egentligen är teoretiskt mer adekvat eftersom även realkapitaltillgångar är tillgångar. Problemet med en sådan målformulering är naturligtvis att man får större möjligheter att kringgå regelverket genom omklassificeringar av löpande utgifter som investeringar.

Vi diskuterar de här avvägningarna ganska ingående. Vi ger inte någon rekommendation, men vi menar att det finns starka skäl att pröva en sådan omformulering. Men det skulle förstås kräva att man tar ställning i ett antal frågor. Ska alla investeringar inkluderas eller bara de som ger monetär avkastning? Kan man skapa ett tillräckligt tydligt ramverk så att systemet inte missbrukas? Kan man, som i Storbritannien, kombinera ett mål för det totala sparandet med en gräns för hur låg den offentliga sektorns finansiella förmögenhet eller hur hög skulden får bli?

Finansministern har, som jag uppfattar det, uttryckt viss irritation över det här förslaget. Det är på sätt och vis naturligt att man i hans situation upplever alla förslag om förändringar i det finanspolitiska ramverket som ett hot mot den finanspolitiska disciplinen. Jag har förståelse för den synpunkten.

Men det är också viktigt att i längden upprätthålla legitimiteten för ett saldomål. Jag tycker att den debatt som förs visar att det finns ett legitimitetsproblem därför att målet från början var grovt tillyxat – vilket naturligtvis var fullt rimligt i den situation som den svenska ekonomin befann sig i efter 1990-talskrisen.

Vi tycker att man bör ta sig en rejäl funderare över hur saldomålet bäst bör formuleras, och när man har gjort det bör man väldigt klart motivera de slutsatser man kommer fram till. Vi föreslår att det ska ske i en parlamentariskt sammansatt offentlig utredning.

Det är inte alls självklart vad en sådan prövning kan leda till. Däremot borde det vara självklart att det i budget- och vårpropositioner ska finnas information om hur den offentliga sektorns totala förmögenhet, inklusive realkapital, utvecklas. Har man inte det, så kan man inte få en helhetsbild av den offentliga sektorns ekonomiska ställning. Den informationen finns helt enkelt inte i dag. Det som finns är sådana uppgifter för staten, alltså en del av den offentliga sektorn, i Årsredovisningen för staten. Men det är få som

läser den. Många av mina ekonomkolleger vet inte ens att den finns. Vi visste det knappast heller själva innan vi gjorde det här arbetet. Uppgifterna i Årsredovisningen för staten skiljer sig dessutom radikalt, med cirka 800 miljarder kronor, från de uppgifter man får fram från finans- och nationalräkenskaperna.

Vi rekommenderar att en redovisning av den totala förmögenhetsutvecklingen för den offentliga sektorn och dess olika delar omgående inkluderas i budgetpropositionerna.

Man skulle kunna ha ett diagram av ungefär det slag som jag visar här, med olika mått på den offentliga sektorns ekonomiska ställning. Bruttoskuld enligt EU-definition är den understa kurvan, och finansiell nettoförmögenhet är den mellersta kurvan – dessa data finns redan i vår- och budgetpropositioner. Men också total nettoförmögenhet inklusive realkapital – den översta kurvan – bör inkluderas. Visserligen har utvecklingen för de olika måtten varit ganska likartad, men det är inte garanterat att det behöver vara så. Helt klart skiljer sig nivåerna mycket kraftigt åt.

En aktuell fråga är hur man ska se på de nuvarande stora överskotten i de offentliga finanserna? Där delar vi regeringens bedömning att man bör vara försiktig med budgetförsvagningar på grund av den osäkerhet som finns i långsiktiga hållbarhetsberäkningar.

I de hållbarhetsberäkningar som Finansdepartementet gör ligger en ospecificerad utgiftsökning, en så kallad teknisk justering, på 4 eller 5 procent av BNP, beroende på vilken proposition man tittar på, under perioden 2011–2015. Med den blir de offentliga finanserna exakt hållbara. Dagens skattesatser räcker alltså precis till för att finansiera de väntade framtida utgifterna.

Vi tycker att det är ett dåligt sätt att göra kalkylerna på. Man vet inte riktigt vad den tekniska justeringen står för. Lite får man ett intryck att den är till för att dölja att de offentliga finanserna ska framstå som för starka med de antaganden som man gör. Vi tycker i stället att man ska göra mer realistiska, alternativa antaganden om hur sysselsättning, medelarbetstid och inte minst servicenivå i offentliga tjänster utvecklas. Gör man det och tar bort den tekniska justeringen, så blir de offentliga finanserna i och för sig hållbara i alla de fall vi räknar på. Men man ser också i våra kalkyler att en kombination av mer oförmånliga antaganden, som mycket väl kan realiseras, lätt leder till att finanserna inte blir hållbara.

Det finns alltså ganska starka försiktighetsmotiv för att fram till 2015 ha betydligt större överskott än 1 procent av BNP. Men självklart är beslut om hur stora säkerhetsmarginaler man vill ha politiska ställningstaganden. Vår enda synpunkt här är egentligen att det är mycket viktigt att man redovisar hur stora sådana marginaler som eftersträvas.

Jag vill säga en sak till på den här punkten. Ett vanligt missförstånd är att den offentliga sektorns finansiella förmögenhet som andel av BNP kommer att fortsätta att växa i förhållande till BNP om vi når upp till överskottsmålet. Men det stämmer inte. Den tillväxt vi hela tiden har tenderat att erodera förmögenheten i förhållande till BNP. Det

krävs faktiskt ett överskott på 1 procent av BNP för att hålla den finansiella nettoförmögenheten oförändrad på nuvarande 20 procent av BNP. Vill vi öka förmögenhetsknoten för att få en buffert måste vi ha större överskott.

Jag ska fatta mig mycket kort om sysselsättnings- och skattepolitiken. Först vill jag bara säga att enligt alla rimliga modellkalkyler bör den sänkta a-kassan och jobbskatteavdraget ge betydande sysselsättningseffekter på sikt, kanske upp till 1 procentenhet på jämviktsarbetslösheten, alltså den arbetslöshet som är förenlig med konstant inflationstakt.

Men – och det säger vi mycket tydligt – det betyder inte att regeringens politik under 2007 och 2008 har sänkt arbetslösheten med 1 procentenhet. Man kan diskutera hur man exakt ska mäta, men i huvudsak beror utvecklingen på den korta sikten på efterfrågeutvecklingen, alltså på konjunkturen.

Den andra sidan av det är förstås att man inte heller kan säga att när arbetslösheten i den kommande lågkonjunkturen stiger, så beror det på att regeringens politik har misslyckats. Kriteriet är vad som händer på sikt i genomsnitt över konjunkturcykeln, och en säker utvärdering av det kan vi inte göra förrän om ett antal år.

Vi har gjort kalkyler på effekten av olika skattereformer som tyder på att jobbskatteavdraget är en bra reform om man vill ha fler i arbete och inte bara allmänt öka antalet arbetade timmar.

Enligt vår huvudkalkyl betalar sig jobbskatteavdraget till ungefär 70 procent därför att det ökar sysselsättningen och därmed skattebasen. Självfinansieringsgraden blir faktiskt högre än om avdraget skulle fasas ut med högre inkomst, alltså om avdraget skulle begränsas till färre personer. Det beror på att de marginaleffekter som skulle uppkomma när man trappar av det minskar antalet arbetade timmar kraftigt högre upp i inkomstskalan. En höjning av gränsen för statlig inkomstskatt skulle, som vi ser i tabellen, ha en ännu högre självfinansieringsgrad, 80 procent, så den skulle vara billig. Men självfallet skulle den leda till större inkomstskillnader, och vi tar inte ställning till den avvägning som man då måste göra, utan det är en rent politisk fråga.

Vad gäller finansieringsreformerna av a-kassan så är vi, som har framgått, kritiska till att de har lett till att så många har lämnat arbetslöshetsförsäkringen. Vi menar att det är följderna av en dålig samordning mellan skatte- och arbetsmarknadspolitikerna. De höjda a-kasseavgifterna finansierade en del av jobbskatteavdraget, men samtidigt motverkar de det därför att man undantar arbetslösa, och numera också sjukskrivna, från de höjda a-kasseavgifterna. Man kunde ha uppnått precis samma effekt på lönsamheten av att arbeta med ett mindre jobbskatteavdrag om man inte höjt a-kasseavgifterna. Då hade man sluppit att så många har lämnat a-kassan. Självfallet kan det problemet också lösas med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Nästa punkt är fastighetsskatten. Det är svårt att hitta några ekonomer som inte är kritiska mot fastighetsskatteformen. Ett skäl är att den bryter mot den likformighetsprincip i

fråga om beskattning av olika typer av kapital som man försökte uppnå i 1990/91 års skattereform. Vi gör kalkyler som visar hur bostadsinvesteringar nu skattemässigt gynnas i förhållande till investeringar i näringslivet, vilket förstås innebär att skatterna styr investeringarna fel. Vi konstaterar att det finns en anmärkningsvärd kontrast mellan regeringens mycket vällovliga ambitioner att på andra områden grunda den ekonomiska politiken på forskningsunderlag och den totala bristen, som vi uppfattar det, på sådana ambitioner när det gäller fastighetsskatten. Vi tycker förstås att de här ambitionerna ska gälla för alla områden i politiken.

Det är en lång rapport, och jag skulle utan problem kunna fortsätta att tala ett tag till. Men jag tror inte att det är tillåtet, så jag slutar med detta.

Ordföranden: Vi tackar Lars Calmfors för detta. Jag lämnar ordet till professor John Hassler från Stockholms universitet.

John Hassler: Först skulle jag vilja säga att jag anser att inrättandet av Finanspolitiska rådet och den här typen av hearingar är en värdefull reform, som jag tror kan bidra till en mer transparent och förhoppningsvis också mer ansvarsfull ekonomisk politik framöver. Jag tycker också att årets rapport som helhet är ett viktigt bidrag till en sådan utveckling. Jag vill framhålla att jag förstås inte har haft möjlighet att göra något alternativt utredningsarbete, utan mina kommentarer är snarare de reflexioner som jag har gjort när jag har läst rapporten under de senaste dagarna.

Rapporten behandlar ett antal grundläggande problem i finanspolitiken. Det första problemet kan man beskriva som att det finns en tendens i de politiska systemen att ha en kortsiktighet i de ekonomiska besluten. Det riskerar att få ett antal negativa konsekvenser. Den första, som har diskuterats mycket tidigare, är inflation, att kortsiktigheten tenderar att ge en onödigt expansiv finanspolitik. Men uppenbarligen har de reformer som har gjorts av penningpolitiken, delegering till en oberoende centralbank, gjort att det här inte längre är något större problem.

Det finns dock kvar några andra problem, konsekvenser av kortsiktigheten. Det första är att det finns en tendens till underskott och skuldackumulering. Det i sin tur kan leda till risker för att man får för små finansiella buffertar för krislägen i den offentliga sektorn. Det kan också leda till underskott som innebär att man på ett icke ansvarsfullt sätt lånar av framtida generationer. Det kan också leda till för små investeringar i den offentliga sektorn i realkapital.

Ett annat problem som betonas i rapporten är att det finns risk för ett politikmisslyckande i den meningen att små intressegrupper får för stort inflytande och att det leder till att valet av vilka investeringar i realkapital och annat kapital som görs i den offentliga sektorn inte alltid sker utifrån samhällsekonomiskt allmänintresse.

Den grundläggande "fix" för de här problemen som diskuteras i rapporten är att regeringen sätter upp tydliga, utvärderingsbara och långsiktiga mål för politiken. Man kallar det ibland regler, men egentligen är det mer av karaktären nyårslöften, att man är

tydlig och säger att detta vill man göra. Det finns uppenbart stöd för att detta fungerar även för den offentliga sektorn. Vi tror väl också att det fungerar för individer att sätta upp nyårslöften. Sannolikt fungerar det genom att man skapar ett system där det på ett eller annat sätt blir mer kostsamt att inte göra som man säger.

Låt mig nu gå in på de olika problem som jag har nämnt och som kommer från rapporten.

För små buffertar för krislägen: Det behövs en finansiell förmögenhet som man kan använda för att ha möjlighet att bedriva en effektiv finanspolitik i ekonomiska krislägen. Med de problem som jag har nämnt riskerar de här buffertarna att bli för små. Den lösning som man vill använda är att ha ett finansiellt saldomål som genererar en buffert av lagom storlek. Här är situationen för den offentliga sektorn förstas väldigt lik den för en individ eller ett företag, att man behöver en likviditet för oförutsedda utgifter.

Som Lars nämnde genererar nuvarande finansiella överskott nettotillgångar på ungefär 20 procent av BNP uthålligt. Vi är ju där i dag. Det betyder att 1 procent genererar nettotillgångar som är stabila över tiden. Min bedömning – och jag tror att också rådet gör den bedömningen – är att det rimligen är tillräckligt, och kanske till och med mer än tillräckligt, för att skapa finansiellt manöverutrymme för finanspolitiken i krislägen och en tillräcklig fallhöjd.

Kanske skulle man här behöva mer analys om vilket finansiellt portföljval man ska göra för att få en tillräcklig likviditet. För individer och företag kan det förstas vara så att man är rik men ändå inte har råd att betala sina skulder. Den offentliga sektorn kan eventuellt komma i en liknande situation, att man i krislägen på grund av ett portföljval som inte är optimalt tvingas sälja tillgångar som har låg likviditet och som man kanske inte skulle behöva eller vilja sälja.

Det andra problemet är frågan om underskott och att det genererar ett ”lån” från framtida generationer, en transferering från framtiden till det nuvarande.

Effekten här är förstas att ett finansiellt överskott ökar den finansiella förmögenheten och minskar behovet av framtida skatteuttag. Men man ska vara medveten om att på lång sikt, om man gör det här uthålligt, blir effekten ganska liten. Den blir över huvud taget bara positiv om räntan är högre än tillväxten.

Vi har i dag 1 procent överskott, och ytterligare 1 procent skulle öka förmögenheten på lång sikt med ytterligare 20 procent som andel av BNP vid 5 procent nominell tillväxt, som man har räknat med i rapporten.

På lång sikt skulle det minska skatten, som är den positiva effekten på framtida generationer, med ungefär 0,2 procent om vi antar att räntan är 6 procent. Det är skillnaden mellan ränta och tillväxt gånger den förmögenhet som genereras på lång sikt som ger skatteminskningen. Är det bara 5 procent nominell ränta på lång sikt blir det ingen effekt alls. Den överföring som sker av ett permanent överskott är ändå ganska liten vid rimliga räntenivåer.

Förmodligen finns det dock andra, alternativa investeringar som har betydligt högre samhällsekonomisk avkastning, och då är slutsatsen att huruvida man investerar lagom mycket i dem har betydligt större betydelse för framtida generationers välfärd.

Min slutsats när det gäller det här problemet är att det förmodligen inte är så beroende av storleken på det finansiella överskottet som hur man använder sig av ett eventuellt överskott.

Det tredje problemet som diskuteras är frågan om det blir för lite investeringar. Som noteras, som Lars också visade, finns det en fallande trend i de offentliga realkapitalinvesteringarna sedan åtminstone 1970-talet.

Man kan också notera – det har inte utredningen gjort – att med nuvarande investeringsnivå kommer offentligt realkapital som andel av BNP att falla. Den investeringsnivå vi har i dag räcker alltså inte för att upprätthålla realkapitalet som andel av BNP. Det ligger i dag på ungefär 50 procent, och det är lätt att räkna ut hur mycket som behövs i den här formen. Bruttoinvesteringkvoten måste vara sådan att om man delar den med real tillväxt och deprecieringstakt får man den kapitalstock man vill ha på lång sikt. I dag har vi 50 procent, och det betyder att med 3 procents real tillväxt och en deprecieringstakt på ungefär 4 procent på realkapitalet skulle vi behöva 3 ½ procents investeringskvot för att kunna behålla den realkapitalnivå vi har i dag, och det har vi inte. Vi skulle då behöva öka den från 3 till 3 ½ ungefär. Det här är inte tillräckligt diskuterat i rapporten, tycker jag.

Det finns en jämförelse med USA och EU 12 där man säger att vi ligger på ungefär samma nivå som de, men jag tycker inte att den analysen är tillräcklig. Bland annat är storleken på den offentliga sektorn ganska annorlunda i de här länderna, och det kan betyda att vi bör tänka oss att den rimliga realkapitalandelen också varierar mellan de här olika länderna.

Det behövs mer kunskap om det här och om hur allvarligt problemet är. Men jag tror att en slutsats är att om man kommer fram till att det är ett problem kan man inte åtgärda det med samma typ av ”fix” som man använde för att fixa för små finansiella överskott för buffertar.

Fel investeringar är den fjärde punkten som man tar upp i rapporten men som man kanske inte diskuterar så mycket. Man skulle möjligtvis kunna säga att valet av vilka investeringar som görs inte naturligen är en del av finanspolitiken. Men jag tror att det är svårt att särskilja frågan om hur mycket man investerar från frågan om vad man investerar i. Jag tror att man skulle behöva analysera den här frågan mer.

Assar Lindbäck ställde nyligen frågan i en kommentar till rapporten: Är inte miljöskulden ett större problem än statsskulden? Jag tror inte att frågan besvarades. Men uppenbart bör, tycker jag, den frågan besvaras. Det är väl rimligt att hålla med om att man kanske inte haft möjlighet att besvara den frågan på ett adekvat sätt med den korta tid som rådet haft på sig för att utarbeta den här rapporten. Men uppenbarligen är detta mycket viktigt.

En slutsats om finanspolitiken är följande: Jag tror att ett finansiellt överskottsmål som vi har det i dag är ett bra och ett effektivt sätt att generera en buffert och en fallhöjd i offentliga finanser. Men jag tror att det är ett mer tveksamt medel för att påverka en snedvriden inte gärna generell välfärdsfördelning. Jag tror att det för det senare krävs andra metoder och att det inte bör bakas samman med överskottsmålet. Jag tror alltså inte att man ska ändra målet till att inkludera också realkapitalinvesteringar – en gyllene regel – och släppa det nuvarande målet, utan jag tror att man behöver två olika typer av målsättningar för att komma till rätta med de här två ganska skilda problemen.

Ordföranden: Vi tackar professor John Hassler för detta och lämnar ordet till finansminister Anders Borg. Varsågod!

Anders Borg: Tack så mycket! Låt mig börja med att säga att i grunden har den här rapporten redan visat att det finanspolitiska rådet har en viktig funktion att fylla. Att vi inom Finansdepartementet har gått igenom de frågeställningar som rådet tagit upp har inneburit att vi har skärpt argumentationen och tänkt igenom en del av de här frågeställningarna bättre.

Det grundläggande syftet med att ha ett finanspolitiskt råd är att lägga ytterligare en komponent till ett väl fungerande finanspolitiskt ramverk, att förbättra möjligheterna till utvärdering och uppföljning av de finanspolitiska målen. I den meningen har Finanspolitiska rådet redan visat att det har en funktion.

Om vi börjar med utgångspunkterna för finanspolitiken är det viktigt att komma ihåg att det grundläggande målet är att öka den generella välfärden för alla medborgare. Det tror vi att vi kan uppnå genom att bidra till full sysselsättning och hög varaktig tillväxt som gör att människor på lång sikt får stigande möjligheter till konsumtion och en bättre välfärd. Politiken ska uppnå målet under vissa restriktioner. De två viktigaste restriktionerna i utformningen av politiken är att vi ska säkerställa att de offentliga finanserna är långsiktigt uthålliga. Vi ska också se till att finanspolitiken inte gör det svårare för Riksbanken att upprätthålla stabilitetsmålen för ekonomin. Det här är så att säga den grundläggande utgångspunkten.

Anledningen till att vi har den här typen av ramar och ramverk som vi nu diskuterar är naturligtvis att vi i Sverige har en lång historia av instabilitet och osäkerhet i den ekonomiska politiken, framför allt under 1970- och 1980-talen och som kulminerade i krisen i början av 1990-talet. Några av oss har säkert på nära håll sett den turbulens som ofta följer. Jag minns krisnätterna när jag jobbade i Regeringskansliet i början av 1990-talet. På den tiden då jag jobbade på ränte- och valutamarknaden blev det tydligt för mig att Sverige alltför ofta närmast blev en lekboll för de internationella spekulanterna.

Jag tror att de ramverk som har utvecklats under de tidigare regeringarna och under den nuvarande regeringen har varit viktiga för att säkerställa att Sverige gradvis och alltmer kommit att uppfattas som ett stabilt och säkert land. Det är viktigt därför att det betyder att hushållen inte behöver bekymra sig om ekonomisk politik och omvärldsstörningar när de funderar på hur mycket lån de ska ta till sina hus. Det är viktigt för att företagen ska

veta att det är någorlunda tryggt att investera i Sverige. Vi vet att när det råder osäkerhet minskar investeringarna. Då minskar vår kapitalstock och förutsättningarna för en god produktivitet samtidigt som våra möjligheter till en god löneutveckling dämpas liksom utsikterna för en bra välfärd i framtiden.

Därför är ramverk som ökar förutsättningarna för makroekonomisk stabilitet någonting som är centralt för jobb, för välfärd, för sysselsättning och för svenskarnas trygghet.

Rådet har titta på ramverket och ställt viktiga frågor: Säkrar överskottsmålen att vi uppnår långsiktig hållbarhet? Rådets genomgång landar i slutsatsen att ett överskott som motsvarar 1 procent av BNP är rimligt under de nuvarande åren. Sedan kan man naturligtvis diskutera om motiven är tillräckligt väl uttryckta. Där har vi anledning att arbeta vidare med förtydliganden; det har vi redan gjort i de senaste budgetpropositionerna. Vi har också anledning att fördjupa hållbarhetskalkyler och bedömningar av vilket värde generationsanalyser kan ha. Även där har vi försökt fördjupa arbetet under senare år.

Men det centrala här är, tycker jag, att rådet har prövat frågan om vi behöver ha överskott och om nuvarande målnivå är tillräcklig för att säkerställa långsiktig uthållighet. Och beskedet är att ramverket ger stabilitet.

Rådet har också prövat frågeställningen om det reformramverk som vi har försökt utveckla för att göra en bedömning av hur stort utrymme i budgetarna som finns för reformer eller vilket behov som finns av åtstramningar. Där gör rådet bedömningen att det här ramverket är ungefärligen rimligt. Man delar också bedömningen att det finns ett visst reformutrymme i dagsläget.

Även på det här området har vi, det vill jag gärna understryka, anledning att i budgetpropositionen och senare i vårpropositionen återkomma med ytterligare förtydliganden och utvecklingar därför att det finns en väldigt viktig poäng i att allmänheten, medier och andra som granskar oss noga kan se utifrån vilka ramar vi föreslår de reformutrymmen som vi tror är rimliga.

På en punkt får jag väl säga att jag inte riktigt delar rådets tankar när det gäller att utveckla det här ramverket. Vi har ju under en lång tid haft en drifts- och kapitalbudget i Sverige. Nationalekonomerna Gunnar Myrdal och Dag Hammarskjöld utvecklade idén på 1930-talet, och det systemet var i funktion under bl.a. 1950- och 1960-talen. Dock har erfarenheterna, inte minst från Finansdepartementet, gjort att en väldigt stark skepsis mot det här har vuxit fast i väggarna på departementet därför att det leder till svåra avvägningar när man ska värdera hur tillgångar minskar i värde över tiden, hur man ska värdera olika typer av investeringar – inte minst den grundläggande frågan om varför utbildningsinvesteringar ska värderas sämre än investeringar i fast infrastruktur. Det är så att säga ett grundläggande problem med den typen av modell.

Vi gör inte heller bedömningen att det här finns ett problem i Sverige. Då vi hade en drifts- och kapitalbudget minskade bruttoinvesteringarna. Sedan vi gick över till

nuvarande budgetordning har de legat relativt konstant och högre än i de flesta jämförbara länder.

Sverige ligger, som bilden visar, väl till jämfört med praktiskt taget alla liknande EU-länder och också med snittet. Detta gäller också om vi jämför oss med de nordiska länderna och om vi tittar på infrastrukturinvesteringar i förhållande till andra.

Sedan kan det säkert finnas en poäng i det John Hassler säger och som andra har framfört – att vi i Sverige har ett behov av att på lång sikt öka våra infrastrukturinvesteringar. Men det är så att säga en separat fråga till vilket budgetramverk vi ska ha. Finansieringen av infrastrukturinvesteringar i framtiden ska alltid ske på ett sådant sätt att redovisningen inte gör att man ställer till finanspolitiska bekymmer.

Rådet har också synpunkten att man kanske bör vara något mer aktivistisk i stabiliseringspolitiken; det är åtminstone så det har tolkats. Jag ska inte gå in alltför mycket på det, men vår grundläggande hållning är att ansvaret för stabiliseringspolitik i huvudsak ligger på Riksbanken och att erfarenheten av att använda finanspolitik är sådan att man bör vara återhållsam på den punkten. Även här ska det dock sägas att vi säkert kan förtydliga resonemangen på ett sådant sätt att det blir enklare och mer öppet hur övervägandena sker.

Rådet drar slutsatsen, som Lars Calmfors konstaterat, att jobbskatteavdraget, som framför allt riktar sig till låg- och medelinkomsttagare, har betydande sysselsättningseffekter. Det handlar här, omräknat i procent, om en ökning på uppemot 2 procent av sysselsättningen och om en reduktion på i storleksordningen 1 procentenhet av jämviktsarbetslösheten. Jag tror att det är viktigt att understryka att 1 procentenhets nedgång av jämviktsarbetslösheten är en stor förändring. Bedömningar från olika forskare i den här rapporten ligger på mellan ½ och 2 procentenheter i minskning, vilket då handlar om att jämviktsarbetslösheten på sikt kan minska med 15–30 procent. Detta är en bedömning som vi delar.

Det är väl också viktigt att understryka det som framgick av Lars Calmfors bilder, nämligen att det här jobbavdraget också har bättre fördelningspolitiska effekter än många andra tänkbara skattereformer. Det sammanhänger med att sänkningen av genomsnittsskatten är störst vid de lägre inkomsterna. Skatten för en person som tjänar 100 000 kronor minskar från över 20 procent; jag tror att det är 6–7 procentenheters nedgång för en person som går in och arbetar halvtid.

Även andra av de reformer som vi genomfört har bidragit till en ökad sysselsättning, framför allt förändringar i arbetslöshetsförsäkringen, en gradvis avtrappad ersättningsnivå, en något lägre ersättningsnivå vid längre arbetslöshet och en tydligare försäkringsadministration för att stärka processen för jobsökande.

Det här förstärker arbetsmarknadens funktionssätt, lönebildningen och sökaktiviteterna på arbetsmarknaden. Därför har det betydande och varaktiga effekter. Även en del andra åtgärder som vi vidtagit bedöms ha positiva effekter på sysselsättningen.

På några punkter har rådet varit särskilt starkt kritiskt. Det gäller då framför allt finansieringen av a-kassan. Här är det viktigt att konstatera att den kritik som rådet framfört – att kopplingen mellan arbetslöshet och avgift i a-kassa inte blev tillräckligt stark – var det som motiverade att vi i höstpropositionen lade fram ett förslag om att sänka avgiften med 3 miljarder kronor och att också öka differentieringen till lite över 30 procent. Syftet med det är att det ska finnas en bättre koppling mellan avgifter och arbetslöshet inom kassaområden. Det är väl vedertaget – jag tror att till och med Lindbeckkommissionen för många år sedan var inne på något åt det hållet – att en sådan ökad försäkringsmässighet kan ha positiva effekter. Nu är inte överensställningen mellan kassor och avtalsområden helt perfekt. Men på ett antal områden är den betydande.

Utifrån de bedömningar som gjorts till exempel av forskarna vid Ifau är det här ett förslag som kan ha en inte obetydlig effekt på sysselsättning och arbetslöshet.

Vi ska också komma ihåg att Sverige, givet de förändringar som gjorts här, alltså har ett starkt försäkringsskydd, ett av de starkaste i världen. Många av dem som har valt att lämna kassorna – inte minst studerande, förtidspensionärer, höginkomsttagare och de i legitimationsyrken – har gjort det därför att de gör bedömningen att de inte har så stort behov av försäkringsskydd. I den mån det finns människor som av ekonomiska skäl lämnat försäkringen bör vi naturligtvis överväga vad vi kan göra åt det eftersom det är ett påtagligt problem.

I rådet är man försiktig i sina slutsatser om effekterna av de förändringar vi gör på sjukförsäkringssidan. Rådet gör bedömningen att de ökar arbetstiden men är ändå försiktigt med sina slutsatser. Jag vill påtala att det vi ser i utfall hittills, framför allt i att sambandet mellan sysselsättning och sjukskrivning förefaller ha brutits, är att det är en rätt betydande förskjutning som har skett. Till detta kan möjligtvis också läggas att nedgången förefaller ha tilltagit i början av året och att det, när vi tittar på Försäkringskassans budgetunderlag, handlar om att vi är på väg ned mot sjukskrivningsnivåer som vi inte upplevt sedan 1960-talet. Försäkringskassan gör bedömningen att de samlade kostnaderna för sjukfrånvaro motsvarar runt 16–17 miljarder kronor. Det är en bedömning som vi naturligtvis har anledning att titta på när vi ska återkomma i samband med budgetpropositionen i höst.

Låt mig också säga några ord om en punkt som fått mycket uppmärksamhet. Rådet gör bedömningen att en betydande del av de sysselsättningseffekter vi sett de senaste två åren har berott på den starka konjunkturen under 2006 och 2007. Det är till viss del en självklar slutsats; jag har själv vid många tillfällen framhållit att de starka goda strukturerna på svensk arbetsmarknad i kombination med en stark internationell efterfrågan har varit viktiga förklaringar, kanske till och med de viktigaste förklaringarna, om man blickar två år bakåt i tiden.

Samtidigt är det också tydligt att effekterna av de åtgärder som regeringen har vidtagit förefaller, som vi hittills kan bedöma, vara något större än väntat. I går fick vi en ny arbetskraftsundersökning. Där har sysselsättningen stigit igen med över 90 000 personer.

Antalet fasta anställningar har ökat med 157 000, och de tillfälliga anställningarna har minskat med nästan 60 000. Antalet arbetade timmar har stigit med nästan 3 procent.

Alltjämt under året ser det alltså ut som att vi sammantaget har reviderat ned tillväxten, medan sysselsättningen har utvecklats väsentligt starkare. Det här kan beskrivas på många olika sätt. Ett sätt att beskriva det är att titta på hur prognoserna för svensk ekonomi såg ut innan regeringen lade fast sitt paket. Man kan notera att den förväntade ökningen av medelarbetstid och sysselsättning skulle ha lett till en ökning av timmarna med nära 1 procent. Utfallet för år 2007 har landat på en ökning med drygt 3 procent. Det är alltså en kraftig ökning. Samtidigt har utanförskapet minskat med 120 000 personer i stället för 50 000 personer som vi räknat med.

Sammantaget tyder alltså indikatorerna om något på en något bättre utveckling.

Ett annat faktum som talar i den riktningen är att löneutvecklingen på marginalen har visat sig vara något bättre under år 2007 än vi hade befarat, givet avtalsrörelsen. Det kan vara så att den svenska modellen återigen har överraskat positivt på lönebildningssidan och att de väl fungerande svenska strukturerna i kombination med de förbättringar i lönebildningen som har gjorts kan ha bidragit till att vi även på det här området ser en utveckling som är mer gynnsam för sysselsättning och arbetslöshet.

Ordföranden: Vi tackar finansministern för detta och övergår till utskottets frågor. Först ut är Ulf Sjösten från Moderaterna.

Ulf Sjösten (m): Herr ordförande! Jag vill återkomma till stabiliseringspolitiken och rikta en fråga till Lars Calmfors i första hand. I rapporten står det att det är en alldeles för ytlig slutsats att finanspolitik i syfte att motverka konjunktursvängningar bör förlita sig enbart på de automatiska stabilisatorerna.

Vidare står det att det är önskvärt att försöka precisera vilka dessa situationer är. Dessutom står det att det ändå vore av värde med tydligare principiella ställningstaganden angående finanspolitikens stabiliseringspolitiska roll som ett stöd.

Min fråga till Lars Calmfors är om han något skulle kunna utveckla det här resonemanget, om han skulle kunna konkretisera det.

Lars Calmfors: Vi har konstaterat att det finns en mycket stor enighet när det gäller penningpolitiken och hur den ska användas. Men både i praktisk politik och inom forskningen är det mycket mindre klart hur man ska se på finanspolitiken.

Sedan tidigare vet vi att det finns stora problem med att föra en alltför aktivistisk finanspolitik; det har gått snett i många länder. Men vi vet också att det finns situationer där finanspolitiken behöver stödja penningpolitiken. Det skriver man ju också, till exempel i vårpropositionen.

Vi tycker att det finns anledning att i förväg försöka tänka igenom principerna för hur finanspolitiken ska användas i konjunkturstabiliseringen lite mer. Vi har landat i att principiellt bör två kriterier vara uppfyllda för att man ska använda en aktiv finanspolitik. Det första kriteriet är att det ska vara fråga om tillräckligt stora konjunkturstörningar. Finanspolitiken är inte ett så finstämt instrument att den ska användas vid mindre störningar. Vi preciserar inte någon siffra men refererar till den så kallade Stemutredningen där man talade om ett produktionsgap i storleksordningen 2 procent av BNP. Det här tycker vi är det första kriteriet som måste vara uppfyllt.

Det andra kriteriet bör vara att finanspolitiken kan ge någonting mer utöver vad penningpolitiken skulle kunna göra. En uppenbar situation är naturligtvis om räntan, som i Japan, skulle komma ned mot noll. Då kan penningpolitiken inte göra mer. Men det finns också andra situationer där penningpolitiken kan upplevas som låst, till exempel därför att fastighetspriserna har stigit till nivåer som man inte tycker är hållbara. Då vill man kanske inte sänka räntan. I ett sådant läge kan det finnas ett skäl att i stället använda finanspolitiken för att öka efterfrågan i en lågkonjunktur. Eller också kan det vara en stagflationssituation där man skulle vilja stimulera ekonomin men är rädd för att en räntesänkning leder till att växelkursen deprecierar. En skattesänkning kan också bidra till att hålla tillbaka löner och priser.

Det finns alltså lägen där det kan vara rimligt att kombinera penningpolitiken med en aktivistisk finanspolitik. Olika personer har här uppfattat våra skrivningar på olika sätt. Jag håller inte med om att vi skulle argumentera för att man skulle vara mycket mer aktivistisk än tidigare. Jag tycker att det är ganska höga krav som vi sätter upp. I varje fall tycker vi att det fördes bra resonemang i vårpropositionen, mycket bättre resonemang än tidigare: förmodligen det klaraste som hittills skrivits om relationen mellan finanspolitik och penningpolitik i de ekonomiska propositionerna. Men vi tycker att man skulle utveckla de principiella resonemangen ännu mer och tror att det är klokt att göra det innan man hamnar i en konkret situation.

Ordföranden: Tack för det! Vi går nu över till Thomas Östros från Socialdemokraterna, utskottets vice ordförande.

Thomas Östros (s): Ordförande! Jag vill börja med att tacka för föredragningarna här. Finanspolitiska rådet konstaterar – det är också den bild som Lars Calmfors här visar – att sysselsättningsuppgången 2007 och 2008 beror på konjunkturen, inte på reformerna. Det är klart att det då är naturligt att rikta blicken mot kostnaderna för den förda politiken.

Den förda politiken har ingen mätbar sysselsättningseffekt, men den har fått mycket stora effekter på arbetslöshetsförsäkringen. Här riktar Finanspolitiska rådet väldigt skarp kritik mot hanteringen, mot höjningen av avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen. 12 procent har lämnat a-kassan. Det är 450 000 människor som står utan försäkringsskydd; det beskrivs i rapporten. I klartext innebär det att det är socialbidrag som är försäkringsskyddet om vi går in i en lågkonjunktur.

Jag vill fråga Lars Calmfors vilka effekterna blir på arbetsmarknaden när en så stor andel av de sysselsatta inte längre tillhör arbetslöshetsförsäkringen.

Finansminister Anders Borg, häromdagen tog riksdagen ställning till att ytterligare höja avgifterna för stora grupper av lågavlönade på arbetsmarknaden, till exempel inom hotell- och restaurangnäringen. Tidigare har finansministern viftat bort problemet med att människor står skyddslösa och bara är hänvisade till socialbidrag. Jag tycker att du gör det nu också. Vilka åtgärder vidtar du för att se till att människor har ett försäkringsskydd på arbetsmarknaden? Tar du till dig av Finanspolitiska rådets skarpa kritik på detta område, och vad kommer då att ske för att förändra situationen?

Lars Calmfors: Bara för att förtydliga vill jag säga att vi är tydliga om att det finns ett övervägande stöd för att de sysselsättningspolitiska reformerna på sikt kommer att ha en betydande positiv effekt på sysselsättningen. Sedan skriver vi att erfarenhetsmässigt slår sådana här effekter igenom ganska långsamt.

Det är egentligen väldigt svårt att så att säga utvärdera det som hittills har hänt. Går vi tillbaka till början av konjunkturuppgången var ju situationen att sysselsättningen ökade mindre än den borde göra när produktionen ökade. Sedan ser det i nästa fas ut som att sysselsättningen kanske har ökat något mer än den normalt skulle ha gjort i förhållande till produktionen.

Att dela upp vad som beror på effekter av regeringens reformer och vad som bara är förskjutningar i tidsmönstret mellan åren är i dagsläget mycket svårt.

För att komma till den andra delen av Thomas Östros fråga kan jag säga att det finns två problem med utträdet ur a-kassorna. Det ena problemet är det som kan bli ett stort socialt problem – att människor som inte haft råd lämnar arbetslöshetsförsäkringen. Potentiellt kan det bli ett stort problem vid den nedgång som kommer framöver.

Men det är naturligtvis också ett problem att de som inte löper så stor arbetslöshetsrisk har lämnat arbetslöshetsförsäkringen eftersom de då inte längre bidrar till finansieringen av a-kassan, som ju nu i högre grad ligger på egenavgifterna.

En sak som man ytterligare bör titta på och som vi eventuellt kan göra i nästa rapport – det bör väl också andra studera – är hur fördelningen ser ut mellan de här olika grupperna. Finanspolitiska rådet är mycket positivt till den differentiering av egenavgifterna mellan kassorna som skett. Men det sätt på vilket reformerna gjorts innebär att man riskerar att landa i en situation som inte var avsedd och där alltför få står utan tillräckligt försäkringsskydd. Vi tycker att detta är mycket problematiskt.

Anders Borg: Herr ordförande! Låt oss börja med effekterna av förändringarna av arbetslöshetskassans finansiering. Det är en traditionell ståndpunkt bland ekonomer, från Lindbeckkommissionen och från andra senare som gjort en bedömning, att när man får ett samband mellan arbetslöshet och egenavgifter minskar arbetslösheten och ökar sysselsättningen. Ifaus generaldirektör har till exempel konstaterat att när man återskapar

detta samband mellan arbetslöshet och egenavgifter inom olika a-kassor bör också incitamenten för sysselsättningsfrämjande lönesättning förstärkas. Lars Calmfors har själv vid många tillfällen gjort det konstaterandet. Det är positivt att Lars Calmfors konstaterar att en ökad differentiering bör bidra till en bättre fungerande lönebildning.

Tyvärr är politiken sådan att man nästan alltid måste jobba med avvägningar. Jag har stor respekt för Thomas Östros synpunkt att ett minskat försäkringsskydd naturligtvis kan vara ett problem. Vi vill ha generösa, väl fungerande och trygghetsskapande arbetslöshetsförsäkringar. Samtidigt är det viktigt att påminna sig om att vi har kanske världens allra bästa försäkringsskydd beträffande a-kassan – jämfört med nästan alla andra länder.

Om det nu visar sig att delar av den grupp som lämnar a-kassan är personer med mer påtaglig arbetslöshetsrisk, ja då får man naturligtvis överväga olika åtgärder för detta. Men rådet tillför inte något underlag kring hur behovet ser ut bland dem som lämnat och det har heller inte funnits något annat underlag än det som finns i a-kasseutredningen. Ser vi till grupper som lämnat arbetslöshetskassorna så är det, enligt arbetslöshetskassorna, framför allt äldre, välutbildade i legitimationsyrken, förtidspensionärer, studenter, ungdomar och företagare. Detta är grupper som kanske anser sig ha mindre behov av försäkringsskydd. Det vi nu förmodligen har att se fram emot är att sänkta avgifter för huvuddelen av kassorna tillsammans med en stigande sysselsättning kommer att bidra till att det blir fler medlemmar i de här kassorna och att vi kan förena en väl fungerande svensk modell på arbetsmarknaden med en något högre sysselsättning.

Thomas Östros har naturligtvis rätt i att det här är en avvägning. Vi fäster väldigt stor vikt vid full sysselsättning. Det är ett mycket viktigt mål för vår politik.

Per Åsling (c): Jag vill tacka för tre intressanta inledningsanföranden och skulle vilja lyfta fram frågan om saldoöverskottets nyttjande, Lars Calmfors! En av slutsatserna i rapporten är att det är motiverat med ett större överskott än 1 procent under närmast kommande år. Med mellan 1 procent och dagens nivåer, som vi kan tro att vi enligt samstämmiga prognoser kommer att ha under kommande år, finns det ett utrymme för antingen statsskuldsmorteringar eller också reformer. Jag tänker då på strukturella reformer som är viktiga för att öka sysselsättning, tillväxt och företagande.

Givetvis finns det utrymme för bådadera, inte minst tack vare att fler människor i dag är i arbete. Och givetvis måste det här ske med hänsyn tagen till buffertbehov, konjunktur och inflation.

Det vore intressant att få ta del av Lars Calmfors syn på avvägningen statsskuldsmortering kontra strukturella reformer.

Lars Calmfors: I rådets rapport landar vi inte i någon exakt avvägning. Vi säger att i den mån man gör reformer, så bör man av försiktighetsskäl i första hand fokusera på sådant som man tror ger återbetalning i form av högre skattebas, det vill säga högre skatteintäkter.

Vi tycker av försiktighets skull också att det kan finnas anledning att ligga över enprocentsmålet. Vi ska inte hamna under det. Men det är naturligtvis en politisk avvägning. Det behövs inte så mycket i höjning av till exempel offentlig servicenivå i framtiden för att de offentliga finanserna inte ska vara riktigt hållbara. Där gör man, tycker vi, ganska realistiska antaganden i Finansdepartementets hållbarhetskalkyler.

Ser man tillbaka på hur servicenivå och offentlig konsumtion ökat tidigare, blir slutsatsen att man med all sannolikhet bör vänta sig en betydligt snabbare ökning än i de kalkyler som Finansdepartementet gjort.

Även om vi inte tror det, kan man mycket väl få en sämre sysselsättningsutveckling än vad Finansdepartementet räknar med. Man kan också få en minskning av medelarbetstiden – på den punkten är man ganska optimistisk i Finansdepartementets kalkyler; medelarbetstiden har ju trendmässigt minskat över en längre period. Man kan därför, som till exempel OECD antagit, vänta sig en fortsatt minskning. Det kan därför finnas goda skäl just för att ta till lite extra och ligga över överskottsmålet och alltså amortera lite mer, för att direkt svara på din fråga.

Johan Pehrson (fp): Också jag vill tacka för mycket bra inledningsanföranden. Jag har en fråga till Lars Calmfors.

Utvecklingen för statens ekonomi är mycket positiv. Däremot går det inte riktigt så bra för kommuner och landsting som man kunde hoppas; prognosen ser lite tuffare ut. Om vi håller oss till staten har vi en situation där vi sannolikt kan amortera, kanske sänka några skatter och öka viktiga investeringar för framtiden.

Vad gäller de reformer som genomförts säger ni att ni är lite tveksamma till sysselsättningseffekterna på kort sikt. Ni pekar dock på att den så kallade jämviktsarbetslösheten sannolikt har pressats ned, vilket är av stort värde för många människor som därmed har ett jobb att gå till i stället för att vara hänvisade till ersättning eller bidrag.

När man nu går vidare tänkte jag höra om Lars Calmfors har några tankar om vilka strategiska skattesänkningar man skulle kunna göra på inkomstsidan. Vad tror du är mest prioriterat? Vi såg tidigare bilder på finansieringsgrad och fördelningseffekter. När man ska väga av detta finns det kanske även möjlighet att väga in tankar på produktivitet och hur man i framtiden ska klara konkurrensen om till exempel välutbildade människor.

Lars Calmfors: Vår uppgift är att utvärdera bakåt i tiden och egentligen inte att lägga fram förslag. Men vi vill förstås att vår analys också ska säga någonting inför framtiden. Vi för vissa resonemang om ytterligare steg i ett jobbskatteavdrag. Våra kalkyler visar att det sannolikt skulle ha ganska stora positiva effekter. Men man kanske ska räkna med att de största vinsterna av jobbskatteavdragen redan plockats hem. De, liksom allting annat, har förmodligen en avtagande avkastning. I den mån man inför ytterligare jobbskatteavdrag bör man i första hand fokusera på dem längst ned i inkomstskalan.

Sedan har vi analyserat ett borttagande av värns-katten och en höjning av gränsen för när statlig inkomstskatt börjar gälla. Sådana reformer skulle ha en hög självfinansieringsgrad. Vi har försökt göra kalkyler på det som man kan räkna på: det är utbudet av arbetade timmar. Det är riktigt att utbildning och incitament till utbildning är centrala frågor: de fångas inte i våra kalkyler. När det gäller skattesänkningar högre upp i inkomstskalan, underskattar kalkylerna förmodligen de positiva effekterna. Det är väl så långt jag vill sträcka mig utan att ge några rekommendationer, men jag tycker att jag gjort en rättvisande beskrivning av hur man ska tolka de kalkyler vi gjort.

Ordföranden: Som representant för Kristdemokraterna vill jag ställa två frågor. Det ena anknyter till Johan Pehrsons frågor. Det förs ju olika resonemang om olika typer av inkomstskattesänkningar som ger olika starka effekter på sysselsättningen. Om man jämförde de förslagen och resonemangen med sänkningen av arbetsgivaravgifterna undrar jag vad man skulle komma till för slutsats. Vad är din kommentar, Lars Calmfors? Det kunde även vara intressant att få höra John Hasslers syn på detta med tanke på att han i sin föredragning markerat att jobbskatteavdraget varit viktigt.

En annan fundering jag skulle vilja ta upp gäller resonemanget om a-kassan och fastighetsskattereformen. Ni har ju kritiska synpunkter på första steget i a-kassan men också på fastighetsskattereformen. Utifrån ekonomisk-teoretisk synpunkt för ni ett resonemang om att det inte varit det optimala. Nu finns det i politikens värld fler dimensioner än enbart de ekonomisk-teoretiska, vilket också kommenterats.

I en av underlagsrapporterna förs ett intressant resonemang om att det svenska skattesystemet vilar på ett antal grundläggande principer, bland annat principen om likformighet och neutralitet. Däremot förs inga resonemang om andra skatterättsliga principer, till exempel principen om skatt efter bärkraft och likviditetsprincipen. Det stora problemet med fastighetsskattereformen var ju bristen på förutsägbarhet och att man inte kunde betala skatten med pengar man hade. Man beskattades alltså på fiktiva värden.

Jag skulle därför vilja fråga: För ni in andra dimensioner i era resonemang? Och varför saknas resonemang om exempelvis skatterättsliga principer som skatt efter bärkraft, likviditetsprincipen och liknande? Eller har ni aktivt valt bort den typen av bredare resonemang? Det vore intressant att höra hur ni resonerat på den punkten. Frågorna är främst riktade till Lars Calmfors.

Lars Calmfors: Vi har egentligen inte gett oss in på någon vägning av sänkta arbetsgivaravgifter mot förändringar av inkomstskatten. Vanligen tänker man sig att sänkta arbetsgivaravgifter ska vara en mer generell åtgärd medan inkomstskattesänkningar kan riktas mot olika inkomstgrupper. Det har nog varit en fördel just när det gällt att få in fler lågutbildade på arbetsmarknaden.

Vi för i och för sig vissa resonemang till exempel om förslagen om en sänkning av arbetsgivaravgifterna för tjänstesektorn, vilken inte kommer att realiseras. Där pekar vi på både för- och nackdelarna. Man kan eliminera vissa snedvridningar eftersom hemarbete och egenarbete inte beskattas, men samtidigt inför man nya. Vi är tveksamma

till sänkningen av socialavgifterna för ungdomar, det vill säga om den verkligen är den bästa metoden eller om den blir alltför grov.

Det är möjligt att någon av de andra medlemmarna i rådet kan tillföra ytterligare synpunkter när det gäller just avvägningen arbetsgivaravgifter– inkomstskatter.

När det gäller fastighetsbeskattningen har vi i första hand koncentrerat oss på frågan om likformighet, som är en oerhört viktig fråga. Vi tycker att det är anmärkningsvärt att man inte innan propositionerna lades fram gjorde sådana kalkyler i Finansdepartementet. Senare har man gjort det och kommit till ungefär samma resultat som vi.

Det är klart att vi också förstår att det finns andra, mer politiska, överväganden som gjorts, men det kan inte vara vår uppgift att ta hänsyn till dem. Däremot håller jag med om att likviditetsaspekten finns. Där säger vi också tydligt att enligt vår uppfattning skulle man ha kunnat hantera den med olika begränsningsregler, vilket man gjorde tidigare. Man skulle naturligtvis ha kunnat tänka sig ytterligare sådana begränsningsregler.

Frågan om skatt efter bärkraft är svår. Vad är bärkraft? Om man har en högt värderad fastighet har man naturligtvis i viss mån en hög bärkraft, men många blir arga när man säger det.

John Hassler: Arbetsgivaravgifter och inkomstskatt ger skilda möjligheter till differentiering mellan olika grupper och branscher, som ju Lars var inne på. Särskilt inkomstskatten ger möjlighet till att ha olika skattenivåer för olika typer av grupper av individer. Jag har egentligen inte så mycket svar till Johans fråga utan snarare en fråga till Lars.

Ni är lite skeptiska till den möjlighet till selektiv beskattning av olika grupper som olika skattesystem ger, och ni anser att man kanske redan gått lite väl långt i den riktningen. I teorin för optimal beskattning brukar det komma fram mycket komplicerade skattesystem som är väldigt olika för olika typer av grupper av individer och olika branscher. Ett sådant system skulle förstås bli väldigt överskådligt, och så långt kan man knappast gå. Min fråga till Lars är egentligen om det mer är en magkänsla att vi kommit så långt vi kan när det gäller selektiv skatt eller om det finns några forskningsresultat som säger att man inte kan ha mycket mer komplicerade skatter än vad vi har i dag.

Anders Borg: I Lars Calmfors och John Hasslers svar ligger att en generell sänkning av arbetsgivaravgifterna inte har någon stor effekt på viljan att vara på arbetsmarknaden, eller att inte vara på arbetsmarknaden, och den påverkar inte heller lönebildningen. Den påverkar så att säga inte sökbeteenden hos dem som är arbetslösa, och på lång sikt sänker den därmed inte heller kostnaden för att anställa. Fördelningen mellan arbete och kapital ges av de internationellt bestämda avkastningskraven på kapital medan ett jobbavdrag gör det mer lönsamt att jobba relativt att inte jobba.

Detta har gjort att vi valt att mer jobba med riktade sänkningar av arbetsgivaravgifter, i detta fall för ungdomar. Jag hoppade över det i min föredragning – rådet har ju framfört kritik där – eftersom jag ville försöka hålla mig till tidsramarna. I det material som delats ut finns en uppskattning att om man sänker arbetsgivaravgiften med 10 procentenheter för unga ökar det sysselsättningen för denna grupp med någonstans mellan 3 och 5 procent, vilket alltså ligger mycket högre än den generella effekten. Det beror på att ungdomar inte har samma förankring på arbetsmarknaden. De har inte lika stor kraft att driva igenom sina lönekrav som andra grupper. Ungdomar är också mer lätttröliga.

Därtill kommer att vi har en relativt stark anställningstrygghet i Sverige, vilket vi gärna vill värna om. Men den gör dock att arbetsgivare som är osäkra på ungdomars produktivitet kan bli tveksamma att anställa. Därför kan det finnas skäl att sänka beskattningen för den gruppen och därigenom få fler arbetsgivare att bli mer benägna att pröva den möjligheten.

Låt mig också nämna något om att rådet säger att vi kommit till, eller möjligtvis passerat, gränsen för selektivitet i skattesystemet. Jag är lite osäker på var den gränsen ligger. Om man har områden där skattesänkningar kan ge så stor effekt som en 3–5-procentig ökning av sysselsättningen när man sänker skatten med 10 procentenheter kan det vara värt att sänka skatter. Samtidigt vill jag säga att erfarenheten av de grundliga analyser som vi gjorde – det var i samband med det som vi tog fram bedömningarna av vad effekten för sysselsättning för ungdomar skulle bli när vi prövade tjänsteförslaget under våren – ger vid handen att det är lite svårt att se att det finns särskilt många fler områden än äldre och ungdomar där man skulle kunna se en positiv sysselsättningseffekt. Men det kan man naturligtvis få omvärdera löpande.

Lars Calmfors: Om jag ska svara ärligt på frågan om det var forskning eller magkänsla, så är det väl en blandning. Det må vara tillåtet också för oss.

Låt mig börja med hushållsnära tjänster. Om man gör en selektiv skattesänkning på det området eliminerar man ett problem, nämligen att svartarbete och egenarbete inte är beskattade medan tjänster som köps på marknaden är det. En sänkning av skatten på hushållsnära tjänster rättar till en snedvridning men skapar samtidigt en annan, nämligen att dessa tjänster beskattas mindre än annan konsumtion. Det finns en hel del forskning där man i olika länder försökt räkna på ifall det blir en nettoeffektivitetsvinst om man gör en sådan omläggning. Som jag har förstått det kommer den forskningen nästan alltid fram till att det blir en nettovinst.

Om vi sedan ser på förslaget om en bredare sänkning för tjänster blir det svårare. Där tar vi inte ställning. Visst finns det en del forskningsunderlag, men vår magkänsla var att vi helt enkelt ville varna för att vara alltför entusiastisk över teorin om optimal beskattning, alltså att man för varje liten grupp ska kunna hitta en egen lämplig skattesats. Då kommer man nämligen till avvägningen att det blir fler och fler gränsdragningsproblem och fler och fler möjligheter till skatteundandragande genom omdefinitioner. Det finns helt enkelt inte någon forskning som säger var den optimala nivån ligger när man tar hänsyn till sådana effekter.

Jag tror inte att vi egentligen gör så olika bedömningar. En allmän känsla hos många är att om vi fortsätter att ta ytterligare steg på vägen när det gäller selektiva skattesänkningar, så passerar vi nog ganska snart en gräns – om vi inte redan gjort det. Men exakt var den gränsen ligger är det väl ingen som kan säga.

Ulla Andersson (v): Jag börjar med att tacka för inledningsanförandena. Jag skulle vilja hålla mig till överskottsmålet. När det en gång infördes var det ett mycket rimligt mål, men nu har vi fått tid att reflektera över var vi befinner oss.

Om man väldigt enkelt och snabbt definierar hållbara finanser brukar man säga att det betyder att statsskuldens andel av BNP vid periodens slut ska vara densamma som i dag. Anders Borg sade en gång i tiden att en rimlig nivå på statsskulden är 40 procent. Under denna tid kommer vi ned till 20 procent, och längre fram kommer vi till och med att ha betalat hela statsskulden.

Om man då skulle problematisera kring detta kan vi se att Finansdepartementet säger att finanserna i dag är på gränsen till ohållbara samtidigt som vi har en av världens lägsta statsskulder. Om vi vid periodens slut skulle ha 2 procent högre statsskuld än i dag är de offentliga finanserna även då ohållbara. Det betyder att vi skulle behöva höja skatterna med mindre än vad regeringen sänkt skatterna under denna mandatperiod – under 40 år – och ändå skulle de definieras som ohållbara och därmed motivera välfärdsåstramningar. Är det en rimlig definition av hållbara finanser, undrar jag.

Om man till detta lägger Riksrevisionens rapport säger de att en budget i balans ger bättre utfall på offentlig sektors nettoförmögenhet än ett överskottsmål på 1 procent. Överskottsmålet ska, vilket Calmfors också tar upp, vara ett sätt att fördela över generationerna, och enligt Finansdepartementets beräkningar skulle vi ha en hundraprocentig BNP-per-capita-tillväxt på dessa år. Är det då rimligt att dagens generation, som har en inkomst på ungefär 200 000, ska spara för att en generation som kommer att ha en inkomst på 400 000 inte ska behöva höja skatterna? Samtidigt har vi ju stora behov vad gäller satsningar på infrastruktur, det behöver göras en energi- och miljömställning och vi skulle också behöva satsa på utbildning och forskning.

Assar Lindbeck tar upp detta när han opponerar sig mot Finanspolitiska rådets rapport. John Hassler har gjort det här i dag. Men när man läser rådets rapport finns det ingen riktig problemformulering kring detta. Man undrar om det över huvud taget skulle ha kommit upp om inte Assar Lindbeck hade skrivit debattartikeln i Dagens Nyheter. Jag skulle vilja höra professor Calmfors kommentar till varför de inte problematiserar dessa frågor mer.

Min fråga till Anders Borg gällde arbetslösheten, men den har Thomas Östros redan ställt. Låt mig dock lämna en kort kommentar till det. Först bestämmer vi oss för att en viss del av arbetskraften ska vara arbetslös, teorin om jämviktsarbetslöshet. Sedan anser finansministern att de ska straffas ekonomiskt. Jag tycker att det är en cynisk politik.

Eftersom jag inte kan ställa den frågan, då den redan tagits upp, ställer jag i stället en fråga om investeringsbudgeten. Nu har Finanspolitiska rådet öppnat upp för att man borde utreda frågan om en investeringsbudget. Storbritannien och Tyskland har den redan, amerikanska delstater likaså. Vi kan konstatera att Sverige har en lägre nivå på offentliga investeringar än andra EU-länder, vilket kan betyda att vi släpar efter. Därför tänkte jag fråga Anders Borg om det inte är rimligt att också staten har en investeringsbudget, precis som kommuner och landsting har. Det finns tydliga kriterier för vad en investering är om man jobbar med kommun- och landstingspolitik. Även företag har det. Det skulle kunna vara ett sätt att öka de offentliga investeringarna. Forskning visar att en ökad offentlig konsumtion leder till ökad privat konsumtion.

Lars Calmfors: Jag tycker att det är fel att vi inte problematiserar dessa frågor. Det tycker jag verkligen att vi gör. Däremot ger vi kanske inte så tydliga svar som man skulle vilja, vilket delvis beror på att vi inte har den analysapparat och de data som vi skulle behöva. Vi har sett det som vår uppgift att lyfta fram att det finns ett antal olika avvägningar att göra. Hur ska fördelningen se ut mellan generationer? Hur mycket vikt ska vi lägga vid att utjämna skatterna över tiden? Det är samhällsekonomiskt ineffektivt att under vissa perioder ha mycket högre skatter än under andra perioder. Dessutom har vi försiktighetsmotivet. Ett uppenbart problem är att regeringen i de ekonomiska propositionerna inte klarat ut exakt hur överskottsmålet härleds från de olika avvägningarna.

Vi tar alltså upp detta. Det är en högst berättigad fråga hur man ska se på fördelningen mellan generationer. En möjlig utgångspunkt är att en generation inte ska betala för en annan, men det är klart att det också är en högst legitim ståndpunkt att hävda att om framtida generationer kommer att ha det mycket bättre än vi, varför kan de då inte bära lite högre skatter. Det är dock ingenting som en ekonom kan ge svar på. I stället handlar det om politiska värderingar. Vi har sett som vår uppgift att peka på att det är viktigt att det politiska systemet talar om vad man tycker i dessa frågor, och att man gör det på ett sådant sätt att folk i allmänhet förstår problemställningarna.

När det gäller avvägningen mellan olika generationer har vi i dag inte de generationsanalyser, generationsräkenskaper, som kan ge oss svaret på hur fördelningen ser ut mellan generationer. Det finns bra försök gjorda i Finansdepartementet, men en del andra länder har gjort mer. Vi tycker att man ska göra betydligt mer också i Sverige eftersom det kan ge underlag till en bättre debatt.

Vad gäller kapital och investeringsbudget – det togs ju även upp av John Hassler och Anders Borg – är det intressant att titta på andra länder. Inte minst är Storbritannien intressant. Visserligen har de i dag budgetunderskott som inte ligger så långt från EU:s 3-procentsgräns. Det skulle man kunna tolka som ett argument mot att de valt den gyllene regeln. Å andra sidan är det fråga om var man sätter målet. De har ju satt målet till noll för det totala sparandet i offentlig sektor.

Jag föreställer mig att om man hade ett sådant mål för det totala sparandet i Sverige, skulle man förmodligen utgå från nuvarande mål – 1 procent av BNP i finansiellt

sparande och nettoinvesteringar på 1 procent av BNP – och sätta målet för det totala sparandet högre än i Storbritannien. Förhoppningen skulle vara att man får en annan fördelning mellan löpande utgifter och offentliga investeringar än i dag.

Det som fungerat i Storbritannien, och som till exempel OECD är mycket positivt till, är att från att tidigare ha haft en mycket eftersatt infrastruktur, har nettoinvesteringarna höjts betydligt. Tidigare låg de på ½ procent av BNP. Nu är de uppe i 2 procent. Med den eftersatta infrastruktur de haft har det förmodligen varit bra.

Låt mig också ge en kommentar till Anders Borg beträffande om vi verkligen hade högre investeringar när vi hade drift- och kapitalbudget. Jag är för ung för att minnas det, och Anders Borg är ännu yngre, men som jag uppfattat det utvecklades i praktiken systemet med kapital- och driftbudget redan i slutet av 1950-talet och spelade därefter ingen större roll. Jag tror alltså inte att man kan anföra hur det såg ut under 1970-talet som exempel på hur ett sådant system fungerar. Däremot är det riktigt att det fanns problem med hur man hanterade det tidigare systemet med drift- och kapitalbudget. Det avskaffades också, skulle jag vilja säga, av rent politisk-taktiska skäl. Socialdemokraterna ville i slutet av 1950-talet ha en totalbudget som såg sämre ut än driftbudgeten. Det är alltså en svår fråga hur man ska se på det tidigare systemet i Sverige med drift- och kapitalbudget.

Vi ska samtidigt komma ihåg att de problem man hade i Sverige på 1950-talet var innan dagens krav på tydliga regler och ramverk fanns. Med ett tydligt ramverk tror jag ett system med drift- och kapitalbudget skulle kunna fungera på ett mycket annorlunda sätt. Nu argumenterar vi ju inte för en övergång till ett sådant system, utan vi säger bara att det finns argument för, och man bör göra en ordentlig genomlysning av frågan. Vi tror att det är viktigt, oberoende av var man landar, för att upprätthålla legitimiteten för ett saldomål, eftersom den förefaller hålla på att försvagas.

Anders Borg: Ulla Andersson och Lars Calmfors argumenterar i princip för att vi borde överväga en övergång till drift- och kapitalbudget.

Jag är inte teoretiker utan praktiker. Jag är finansminister och inte i första hand ekonom. Den erfarenhet vi har från Finansdepartementets sida, och den har väl allra tydligast uttryckts av den som har mest erfarenhet av detta, nämligen Gunnar Sträng, är att det var ett system som föranledde många svåra och ibland till och med märkliga bedömningar. Det var ett system som uppfattades som ogenomträngligt. Det var också ett system som inte gav en öppen och tydlig budgetprocess.

Nu har man provat systemet i Storbritannien. Jag var där och träffade både Gordon Brown och ett antal ledande analytiker, och man får inte känslan av att de hittat något som bör exporteras till andra. Genomgående har Storbritannien stora svårigheter att i EU-kretsen svara på frågor om hur de upprätthåller stabilitets- och tillväxtpaktens krav på de offentliga finanserna. De har varit ett av de stora länder som nu försatt sig i sitsen att de går in i en period med lägre tillväxt och en finansiell orosperiod med mycket svaga offentliga finanser.

Jag må vara riskobenägen och försiktig av mig, men är det något jag känner i djupet av mitt hjärta så är det att vi aldrig ska försätta Sverige i en sits där vi går in i lågkonjunkturer eller finansiella orosperioder, som vi har vartannat eller vart tredje år, utan att ha vårt hus i ordning. Vi ska inte vara i den sitsen att vi i en lågkonjunktur behöver skära i välfärden eller höja skatter, eller för den delen vara beroende av lån på väldigt irrationella finansiella marknader där banker driver upp spekulationer i den ena och den andra riktningen.

Erfarenheten är snarare den att många länder kommer till Sverige. Den franske budgetministern kommer nästa vecka, och jag tror att Göran Persson har redogjort för hur man från tysk sida varit intresserad av den svenska budgetordningen. Det finns en lång rad andra länder som också gjort liknande studier. Vi har alltså någonting som fungerar väl. För första gången på 30 år är Sverige ett föregångsland när det gäller makroekonomisk stabilitet. Därför må jag vara försiktig när jag säger att vi inte ska experimentera med det.

Gör gärna mer infrastruktursatsningar. Bygg gärna mer vägar och järnvägar. Betala för det genom en noggrann budgetprövning. Håll fast vid den typ av system för budgetprövning som vi har i dag. Det faktum att Gunnar Sträng, efter att ha hanterat de offentliga finanserna i 20 år, upplevde att det var ett system som inte fungerade ger oss skäl att vara försiktiga med att gå tillbaka till ett sådant system.

John Hassler: Jag tror att det är tydligt att den ekonomiska politiken måste generera tillräckligt stora buffertar för att man ska kunna hantera ekonomin i kristider och ge utrymme för finanspolitisk expansion. Det är ett mål. Det andra målet är att skapa en rimlig intergenerationell välfärdsfördelning. Dessa två mål är skilda från varandra; det finns en viss överlappning, men den är inte särskilt stor. Jag tror att man måste ha olika metoder och ramverk för att nå dem.

Vi har, som jag ser det, ett välfungerande ramverk för att skapa en tillräcklig finansiell buffert. Det anser jag att vi bör behålla. Det kan vi göra utan att det får särskilt stora intergenerationella konsekvenser, vilket jag visat i de överslagsberäkningar som jag tidigare gick igenom.

När det gäller den intergenerationella välfärdsfördelningen tror jag att man måste fundera mycket mer innan man sjesätter ett system, ett ramverk. Det är rätt komplicerade frågor. Det är ganska klart att det nuvarande begreppet "långsiktig hållbarhet" egentligen inte är något särskilt bra ramverk för att diskutera den intergenerationella välfärdsfördelningen. Till exempel utgår det från att skatter och välfärdssystem ska vara oförändrade. Rimligare vore att anta att framtida generationer reformerar dessa system på ett vettigt och bra sätt när omgivningen förändras.

Den teoretiska analysen kallas generational accounting, generationsräkenskaper, och den typen av analys bör man genomföra, även om man kanske inte kan grunda ett finanspolitisk ramverk direkt på det. Man behöver uppenbarligen tänka mycket mer på

det och inte slänga ut barnet med badvattnet genom att ta bort det saldomål som vi har i dag.

Ordföranden: Jag tar mig friheten att upplysa om att ESO gjorde en studie om generationsräkenskaper någon gång på 90-talet. Det finns alltså att läsa där.

Mikaela Valtersson (mp): Jag tackar för de inledande föredragningarna och en mycket intressant rapport.

Rapporten visar på problem med förändringen av fastighetsskatten. Förändringen har inneburit negativa fördelningseffekter och sloandet av förmögenhetsskatten förstärker dessutom dessa effekter. Vidare är fastighetsskatteförändringen ett av flera exempel på dåligt beredda och illa underbyggda reformer från regeringen – förändringen borde alltså ha belysts bättre. Det har lett till att regeringen ett antal gånger fått dra tillbaka och ändra i förslag som den lagt fram.

Dessutom visar man att det har saknats forskningsstöd för fastighetsskatteformen, trots att man vill hålla fanan högt från regeringens sida vad gäller forskningsanknytning.

Med anledning av det skulle jag vilja rikta några frågor till Anders Borg. Anser han att forskningsresultat kan användas selektivt? Förleder kritiken någon eftertanke eller åtgärder vad gäller beredningen av förslag i Regeringskansliet och arbetet med det generellt samt vad gäller de fördelningspolitiska effekterna av de här reformerna? Finns det några tankar på att i viss mån försöka återställa den fördelningspolitiska effekten?

Anders Borg: Jag tror att det är viktigt att komma ihåg att politik bedrivs med många utgångspunkter. Rådets uppgift har varit att bedöma effekter på ekonomisk tillväxt, sysselsättning och fördelning. I det perspektivet har vi inte argumenterat för att en förändrad fastighetsskatt skulle ha positiva effekter på sysselsättningen. Det är även sant när vi har höjt bensinskatten för att motverka koldioxidutsläpp. Vi har inte försökt hävda att det är någonting som ökar sysselsättningen. Det är en åtgärd som är bra av andra skäl. Att öka koldioxidskatten är bra för att minska utsläppen. Att förändra fastighetsskatten är bra för att vi ska få mer legitimitet i skattesystemet.

Jag delar naturligtvis Mikaela Valterssons oro i de fördelningspolitiska avseendena. Man ska dock komma ihåg att det grundläggande här är att ökad sysselsättning och lägre arbetslöshet leder till en bättre fördelning. Jobbskatteavdraget har, som framgår av utredningen, haft positiva effekter på inkomstfördelningen. Den har i viss utsträckning dämpat inkomstspridningen. Det kan naturligtvis finnas skäl att överväga ytterligare förändringar av jobbskatteavdraget, både för att förstärka sysselsättningen och för att förstärka fördelningseffekterna.

Lars Calmfors: Det finns en aspekt till på det som har hänt med fastighetsskatten. I en värld som blir mer och mer globaliserad finns det ett tryck på att ta ned skatterna på rörliga skattebaser. Det har till exempel lett till att bolagsbeskattningen sänkts i ett antal länder.

Då är det extra olyckligt att sänka beskattningen av en skattebas som är sällsynt orörlig. Om man ska diskutera fördelningseffekter kan man påpeka att detta gjordes samtidigt som förmögenhetsbeskattningen togs bort. Vi tycker att det fanns goda skäl för att ta bort förmögenhetsskatten, men kanske inte i första hand de skäl som regeringen framförde. Det är mer en fråga om att olika tillgångar beskattades olika, vilket var mycket ineffektivt. Men det är klart: hade man velat att de här åtgärderna sammantaget inte skulle ha någon fördelningseffekt, skulle man förstås i stället ha höjt fastighetsskatten, som till exempel OECD har rekommenderat. Men det har naturligtvis inte legat i de politiska korten.

Agneta Gille (s): Jag vill vända mina frågor till Anders Borg. Jag är något förundrad över att Anders Borg undvek att svara på Mikaela Valterssons fråga om fastighetsskatten. Jag skulle vilja återkomma till den. I rapporten står det att regeringens finansiering av a-kassan är ett misslyckande och att sänkningen av fastighetsskatten ökar de ekonomiska klyftorna. I min valkrets, Norduppland, kommer 2009 95 procent av småhusägarna att få höjd fastighetsskatt. I Danderyd och Nacka får 0 procent höjd fastighetsskatt. Jag skulle vilja att Anders Borg svarar på detta med att det här ökar klyftorna vad gäller de ekonomiska incitamenten.

Jag tycker att det är intressant med Anders Borgs självsäkerhet. De siffror vi fick från Anders Borg ger en bild av att sjukfrånvaron har sjunkit kraftigt. Han slår sig för bröstet och säger att det är det senaste årets politiks förtjänst. Men vi ser att kurvan viker vid 2002–2003. Sedan har den stadigt gått nedåt. Det är inte direkt en förtjänst av att sjukersättningen har sänkts, skulle jag vilja upplysa Anders Borg om.

Den fråga som jag vill komma till handlar om ungdomarna. Jag tycker att ungdomarna är viktiga. Vi har ofta hört ordet utanförskap. Eftersom jag själv har ungdomar vet jag att de står utanför a-kassan. Min första fråga är: Inser Anders Borg att det är en halv miljon löntagare och att väldigt många av dem står utan tryggheten från a-kassan när ekonomin en gång viker?

Ungdomarna har också ett problem med långtidsarbetslösheten, som har fördubblats det senaste året bland unga. Det tycker jag också är ett jättestort bekymmer. Beträffande regeringens politik vad gäller de selektiva skattesänkningarna skriver Finanspolitiska rådet i sina slutsatser att de ytterligare selektiva skattesänkningarna förmodligen har negativa nettoeffekter på den samhällsekonomiska effektiviteten.

Kommer Anders Borg ändå att gå vidare med den planerade utvidgningen av sänkta arbetsgivaravgifter för ungdomar, trots att det förmodligen får negativa effekter, eller vilka åtgärder anser Anders Borg är nödvändiga? Vad gör Anders Borg åt de utsatta ungdomarnas situation?

Anders Borg: Agneta Gille ställer ett antal i och för sig komplexa, men ändå väsentliga frågor. När det gäller fastighetsskatten och förmögenhetsskatten är det naturligtvis så att deras effekt på fördelningen är den som rådet har beskrivit. Jag har många gånger påpekat att det är bekymret med borttagandet av förmögenhetsskatten: att det har en

fördelningseffekt som tydligt gynnar dem som har stora förmögenheter. Å andra sidan är det nödvändigt för att skapa förutsättningar för likvärdig beskattning av olika tillgångsslag, som Lars Calmfors beskrev, och enligt min uppfattning helt nödvändigt för att säkra Sveriges konkurrenskraft i en globaliserad värld där allt fler länder tagit bort denna skatt.

Men fördelningseffekten går inte att göra till någon annan än den som Mikaela Valtersson och Agneta Gille lyfter fram. Då är frågan vad man kan göra för att med andra åtgärder kompensera för detta. Enligt Finanspolitiska rådets rapport, och även enligt min uppfattning, är till exempel jobbavdraget ett sätt att minska inkomstskillnaderna.

Jag vill invända lite grann mot beskrivningen av hur jag ser på sjukfrånvaron. Jag tycker inte att vi har anledning att slå oss för bröstet och hävda att hela nedgången av sjukfrånvaron sammanhänger med vad den här regeringen har gjort. Den förra regeringen vidtog ett antal viktiga åtgärder, bland annat en enhetlig försäkringskassa och en tydligare uppstramning av regelverket kring sjukskrivningar. Många sjukskrivna uppfattade det som att man jagade dem, men på lång sikt har åtgärderna visat sig vara nödvändiga för att vi ska komma tillbaka till ett system där vi har en trygg försäkring för dem som är sjuka, men också en tydlig försäkringsadministration.

Det arbetet har vi nu bedrivit vidare, och Försäkringskassan gör bedömningen att dessa regeländringar, som inte handlar om sänkt ersättning, i huvudsak leder till betydligt lägre kostnader. Jag vill inte ge sken av att förändringen av sjukförsäkringen bara är den här regeringens förtjänst. Den förra regeringen gjorde ett viktigt arbete på det området.

När det gäller kassorna och att cirka 500 000 personer står utanför tycker jag att det är viktigt att vi försöker se vad som är ett viktigt problem och hur stort det är. Det viktiga problemet är om människor av ekonomiska skäl har lämnat kassorna och därmed har sämre försäkringsskydd men ändå har en betydande risk för arbetslöshet. Väldigt stora grupper som har lämnat a-kassan tycks inte uppfatta det så.

Ett alternativ vore att frånga modellen med fackliga kassor och i stället ha en allmän, obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Jag är personligen övertygad om att fackligt administrerade a-kassor är en bra modell för Sverige. De har bidragit till och varit en viktig beståndsdel i den svenska modellen. Samtidigt vill vi ha en modell som fungerar med en något högre sysselsättningsnivå och lägre arbetslöshet. Då är differentiering av egenavgifterna ett sätt att uppnå det. Beräkningar har gjorts om att det skulle kunna ge en stor effekt. Man skulle kunna hävda att det handlar om en nedgång av arbetslösheten på över 1 procent. Men det skulle förutsätta att man hade perfekt överensstämmelse med kassorna. Det har vi inte. Det är en väsentligt lägre effekt som vi anser kan komma av detta.

Det är en svår avvägning. Visar det sig på sikt att betydande grupper med försäkringsbehov står utanför måste vi titta på detta. Ett alternativ är obligatorisk a-kassa. Ett annat alternativ kan vara att se över avgiftsnivån. Socialdemokraterna har förordat

det. Det alternativet är naturligtvis också förenligt med en bibehållen grad av differentiering av kassorna, som är det centrala för arbetslösheten.

Men som vi ser det är det ännu inte klarlagt att det är en stor grupp som lämnat a-kassan trots att den har ett påtagligt försäkringsbehov. Den största gruppen förefaller vara människor som vid en obligatorisk a-kassa i stället skulle tvingas in i en försäkring med en månadskostnad på kanske 400–500 kronor, en försäkring som de inte uppfattar att de behöver. Det har naturligtvis också negativa effekter.

Jag uppfattade det som att frågan rörde fördelningseffekten av fastighetsskatten. Jag gör ingen annan bedömning där än Agneta Gille och Mikaela Valtersson.

Ordföranden: Det gällde också arbetsgivaravgifter för ungdomar.

Anders Borg: Jag försöker svara på så mycket jag kan. Det är många, viktiga och berättigade frågor.

När det gäller ungdomarna är vår uppfattning att de bedömningar och skattningar som vi kan göra tyder på att ungdomar är relativt känsliga för sänkta arbetsgivaravgifter. De skattningar vi har gjort och som jag redovisade i de underlag som delades ut i dag ligger om jag minns det rätt på 0,3–0,5 för ungdomsgrupperna. Det skulle betyda att 10 procentenheters sänkning av arbetsgivaravgifterna kan leda till någonstans mellan 3 och 5 procents ökning av sysselsättningen för ungdomar. Det är i så fall en bra och motiverad åtgärd.

Samtidigt delar jag naturligtvis rådets uppfattning att gränsdragningsproblem är viktiga. Nu är dock gränsdragning vid ålder, som vi alla med åren lär oss, svår att komma ifrån. Man är född det år man är, och det är det som står på legitimationen. Men i andra sammanhang tror jag att gränsdragningsproblemet kan bli mer problematiskt. Jag hoppas att jag besvarade frågan.

Lars Elinderson (m): Jag vill också tacka för en bra inledning och en väldigt spännande rapport. Jag skulle vilja återvända till sysselsättningspolitiken. De slutsatser som ni drar är väl inte speciellt kontroversiella. Sysselsättningsåtgärderna, både på a-kassansida och på jobbskattensida, kommer i första hand att ha långsiktiga effekter.

Men det leder inte naturligt till att konjunkturreffekterna är de enda effekter som slår igenom i den drastiska ökningen av antalet sysselsatta och minskningen av antalet arbetslösa som har skett. Jag skulle vilja höra John Hasslers och Lars Calmfors kommentarer till de faktorer som talar i motsatt riktning. En är det som påpekades här, att den sysselsättningsökning som har skett om man jämför med tidigare låg- och högkonjunkturer har underskattats i nästan alla bedömningar. Jämför man dessutom med andra länder kan man se att sysselsättningsökningen och minskningen av arbetslösheten är betydligt större i Sverige än i samtliga EU-länder i alla fall.

En annan faktor är, som också finansministern påpekar, att vi för första gången på över 20 år har brutit samverkanstrenden mellan arbetslöshet och sjukskrivning. Jag skulle vilja att ni kommenterade varför just dessa fakta talar mot att de politiska åtgärderna har påverkat sysselsättningen också på kort sikt.

John Hassler: Det här är Lars Calmfors specialområde, så jag ska inte säga så mycket mer än att jag noterar att den bedömning som man gör är att de åtgärder som har vidtagits kan leda till 1 procents minskning av jämviktsarbetslösheten. Det är väldigt stora effekter, måste jag säga. Stämmer det, vilket vi i och för sig inte vet ännu, måste man säga att det är en stjärna i kanten till regeringens politik.

Lars Calmfors: Vår bedömning av effekten på jämviktsarbetslösheten är nog lite högre än många andras. Vi bygger på den forskning som finns och de underlagsrapporter som vi har beställt. Då landar vi i en lite större effekt än vad andra har gjort. Men självklart är osäkerheten stor.

Angående effekten hittills tycker jag, som jag sade tidigare, att det är ett problem att vi först blev förvånade i konjunkturuppgången över att det inte kom så mycket jobb som det borde utifrån tidigare samband. Sedan har det kommit mer. Det gör det mycket svårt att dra slutsatser. Det kan vara fråga om en förskjutning i arbetsgivarnas anställningsmönster över tiden. Man kanske ville vara säkrare än tidigare på att det var en varaktig konjunkturuppgång innan man började anställa. Det här ger ett tolkningsproblem.

Sedan är det sannolikt så att själva konjunktur- och efterfrågeuppgången har varit starkare i Sverige än i många andra EU-länder. Det jag tror, och det var Anders Borg också inne på, är att reformerna möjligen kan ha haft en effekt på löneökningstakten och därmed också på inflationstakten. Där är det väl så att ingen riktigt förstår vad som har hänt. De ursprungliga prognoserna när avtalen slöts låg förhållandevis högt, även för 2007. Sedan blev nästan alla förvånade, i alla fall vi, över att löneökningarna för 2007 hamnade betydligt lägre än enligt prognoserna. Det är tänkbart att det kan ha berott på att regeringens reformer verkat snabbare än vad vi väntade oss. Men även om det skulle vara fallet, så har det nog inte gjort så stor skillnad för sysselsättningen. En lägre inflation än som annars skulle blivit fallet leder visserligen till en annan penningpolitik, men det tar erfarenhetsmässigt ett par år innan det slår på sysselsättningen.

Mot att det skulle ha en mycket snabb effekt på lönebildningen talar att avtalen ledde till ganska höga löneökningar längst ned: det blev höga ökningar av minimilönerna. Egentligen borde regeringens arbetsmarknadsreformer ha hållit tillbaka de lönerna kraftigare än andra löner, men så var inte fallet.

Jag bara nämner de här olika tankarna. Jag har inget bestämt svar utan konstaterar bara att utvecklingen när det gäller löneökningarna är svårtolkad. Det tar nog lite tid innan vi får en bättre uppfattning om vad som har hänt. Det är också möjligt att det kan vara fråga om problem med statistiken.

Johan Pehrson (fp): Det här med hur benägen man är att anställa är väldigt viktigt. Rådet föreslår, eller verkar åtminstone föreslå, ett visst ökat ansvar på arbetsgivarna igen för rehabilitering. Jag tror att en viktig anledning till att vi har kunnat minska arbetslösheten så kraftigt är att vi har gjort det lättare att anställa personer genom att vi har tagit bort medansvaret för bland annat sjukförsäkringen. Där har vi fått in stora grupper som annars kanske skulle ha fortsatt att vara utanför arbetsmarknaden. Tror inte Finanspolitiska rådet att det finns en ökad risk för en återkommande situation där många människor befinner sig utanför arbetsmarknaden beroende på att de har varit lite svårare att anställa för att man är rädd för till exempel sjukdom?

Lars Calmfors: Jag skulle gärna skicka den frågan vidare till Laura Hartman, som är den som i första hand har jobbat med det och som är expert på just det området.

Laura Hartman: Frågan om arbetsgivaransvaret inom sjukförsäkringen är absolut inte enkel. Vad vi försöker skriva i rapporten är egentligen två saker. Vi nämner borttagandet av medfinansieringen. Vi är smått kritiska till den motivering som fanns på den tiden. Man tyckte sig kunna se selektionseffekter, som du tar upp, det vill säga att arbetsgivarna inte vill anställa folk som bedöms som riskfall. Det är teoretiskt mycket tänkbart att sådana effekter uppkommer. Men det fanns inga utredningar på den tiden. Vi menar att man ger sken av att det finns forskningsstöd i de fall där det inte finns. Men det ska uppfattas som ganska mild kritik, för det kan ändå tänkas att sådana effekter uppkommer.

Vad vi skriver om de nuvarande reformerna och att arbetsgivarna slipper undan ansvaret lite för lätt är att problemet är att man ålägger arbetsgivarna ett större ansvar än tidigare för att ta hand om rehabiliteringen, medan det inte finns några bindande sanktioner och inte heller några morötter större än tidigare till att bära detta ansvar.

I slutändan har vi alltid den avvägningen att göra om det är så att sådan undanträngning av svaga grupper kommer. Det gör frågan väldigt komplicerad. Men jag ser det ändå som ett grundläggande problem att man säger att arbetsgivarna ska ta större ansvar, då ansvar utan sanktioner i många tidigare fall inte har visat sig vara något bindande ansvar i slutändan.

Ordföranden: Klockan går! Eftersom vi har en votering klockan tolv tvingas jag, trots att vi har några frågeställare kvar, att dra ett streck här. Jag vill tacka professor Lars Calmfors, finansminister Anders Borg och professor John Hassler för er medverkan, men också representanter och medlemmar från Finanspolitiska rådet som har kommit hit och deltagit, en del också med svar på frågor, och självklart alla som har kommit hit och deltagit i detta seminarium. Ett stort tack för er medverkan, och tack för den intressanta information vi har fått fram! Tack ska ni ha!