

# Finanspolitiska rådets rapport 2009

nr 7 2009 årgång 37

## *Anders Björklund*

Jag hälsar alla hjärtligt välkomna till kvällens möte med Nationalekonomiska Föreningen. Vi är väldigt glada att Lars Calmfors har kommit hit för att presentera Finanspolitiska rådets rapport för 2009.

När det gäller Finanspolitiska rådet skulle jag vilja hänvisa till en artikel i föreningens tidskrift *Ekonomisk Debatt* som Anders Borg skrev för några år sedan innan han blev finansminister. Jag var själv redaktör för *Ekonomisk Debatt* då och var väldigt glad för den artikeln från Anders Borg där han rekommenderar ett råd för att granska den ekonomiska politiken. Bland annat skriver han så här: Ett oberoende råd kan bidra till att presentera bedömningar av konjunkturläge och resursutnyttjande som ökar trovärdigheten för beslutsunderlaget och därtill underlättar möjligheten att utvärdera politiken, vilket kan förstärka beslutsfattarnas incitament att basera politiken på bedömningar som inte påverkats av politiska överväganden.

Jag tror att det är helt i andan av den artikeln att vi som kommentator i kväll har en statssekreterare från Finansdepartementet, och det är vi också väldigt glada för, nämligen Ingemar Hansson. Båda kvällens talare är verkligen ledande ekonomer.

## *Lars Calmfors*

Låt mig börja med att påminna om att det första förslaget till ett finanspolitiskt råd i Sverige kom från STEMU-utredningen 2002, där både Ingemar Hansson och jag var ledamöter.

Rådets uppdrag är att utvärdera regeringens finanspolitik utifrån både långsiktiga hållbarhetsaspekter och konjunkturaspekter men också att bedöma sysselsättningsutvecklingen och den långsiktiga tillväxten. Totalt sett är det ett mycket omfattande uppdrag som vi varit tvungna att avgränsa för att få det hanterbart. Det betyder att vi inte studerar alla frågor i varje enskild rapport.

Årets rapport behandlar två huvudteman: för det första den akuta krishantering, och då både åtgärder mot den rena finanskrisen och mer konventionell finanspolitik, samt för det andra långsiktiga systemfrågor, där några har aktualiseras av den ekonomiska krisen och andra är mer principiella.

Det pågår en översyn av det finanspolitiska ramverket inom Finansdepartementet. Det är därför rätt tid att ha synpunkter på detta. I den allmänna debatten blir det naturligtvis mest fokus på den akuta krishantering, medan de långsiktiga systemaspekterna hamnar mer i bakgrunden. Jag ska försöka fokusera på båda frågorna. Jag börjar med krishantering.

Vi gör en i huvudsak positiv bedömning av regeringens åtgärder mot den rena finanskrisen. Det har funnits kritik mot garantiprogrammet för bankerna, främst mot att det inte är obligatoriskt och därför inte har fått så stor anslutning. Vi delar inte den kritiken. Vi tycker att det viktiga är själva existensen av ett program som bankerna kan ansluta sig till om det behövs, även om det eventuellt sker senare. Vi är också positiva till de åtgärder som vidtagits för att, om så krävs, förse bankerna med statligt ägar kapital.

Vi är kritiska på några punkter. Det var olyckligt att det inte fanns någon krislagstiftning för de finansiella marknaderna redan från början. Det är en kritik mot både den nuvarande regeringen och tidigare regeringar för att de inte

## **NATIONAL- EKONOMISKA FÖRENINGENS FÖRHANDLINGAR**

2009-06-08

Sammanfattade av  
Elisabeth Gustafsson

### *Ordförande:*

Anders Björklund

### *Inledare:*

Lars Calmfors,  
professor vid Stockholms universitet  
och ordförande i  
Finanspolitiska rådet

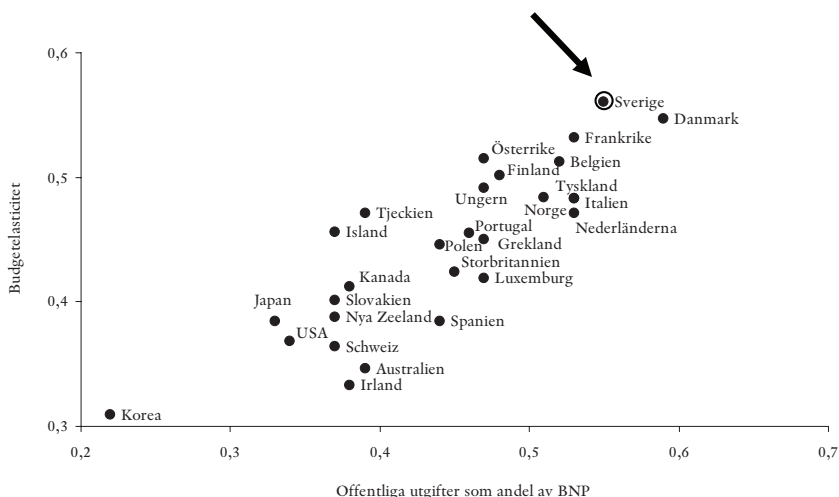
### *Kommentator:*

Ingemar Hansson,  
statssekreterare på  
Finansdepartementet

### *Övriga deltagare:*

Olle Lindgren,  
Nils Lundgren,  
Danne Nordling,  
Kent-Rune Sjöholm,  
Hans Tson Söderström,  
Lars Tobisson  
och Lars Wohlin

Figur 1  
Budgetelasticitet och  
den offentliga sek-  
tors storlek



Källa: OECD.

Anmärkning: Budgetelasticiteten visar hur mycket den offentliga sektorns finansiella sparande i procent av BNP minskar om BNP minskar med en procent. Offentliga utgifter avser den offentliga sektorns samlade utgifter som andel av BNP år 2005.

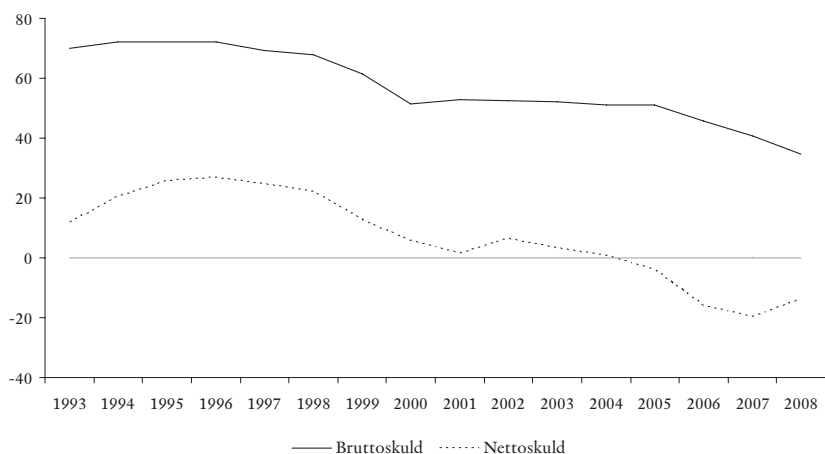
följt upp Banklagskommitténs förslag från år 2000. Det tvingade nu Finansdepartementet att i en kritisk situation anslå knappa resurser – som kunde ha använts bättre – till att få en sådan lagstiftning på plats.

Riksgälden har fått uppgiften att administrera garantiprogrammet och andra stödåtgärder för finansmarknaderna. Det råkar vara så att Riksgälden just nu har en ledning med stor kompetens på detta område, men det är principiellt olyckligt att en och samma statliga aktör svarar både för myndighetsutövning mot banker och finansinstitut och för att ha affärsmässiga relationer med dem. Det skapar en risk för intressekonflikter som man borde undvika. Vi menar att det vore bättre med en permanent krismyndighet som man bröt ut ur Riksgälden.

En ytterligare fråga gäller relationen mellan penning- och finanspolitik. Om penningpolitiken måste tillgripa ”okonventionella metoder” blir gränslinjen mellan finanspolitik och penningpo-

litik mindre tydlig. Det gäller särskilt vid köp av företags- och bostadsobligationer i stor skala. Det kan ha betydligt större fördelnings- och allokeringseffekter än de vanliga förändringarna av reporäntan. Man kan därför principiellt ställa frågan om sådana åtgärder – som innebär mer av politiska beslut – är lika lämpade för delegering som de vanliga räntebesluten eller om de i stället borde hanteras av Riksgälden som står under mer politisk kontroll. Vi tar ingen tydlig ståndpunkt, men det är en fråga som kan komma att aktualiseras.

Låt mig så komma till finanspolitiken. Den borde enligt vår uppfattning vara lite mer expansiv. Det är förmodligen den slutsats i rapporten som fått mest uppmärksamhet. Det är på sätt och vis egendomligt eftersom skillnaderna mot regeringens bedömning är ganska små. Vi pratar om en skillnad av storleksordningen 0,5–1 procent av BNP i strukturellt finansiellt sparande och mindre, kanske hälften, i skillnad när det gäller faktiskt finansiellt sparande,



Figur 2  
Den offentliga sektorns bruttoskuld och nettoskuld i procent av BNP

Källa: Finanspolitiska rådets rapport 2009.

Anmärkning: Den offentliga sektorns bruttoskuld definieras som sektorns totala skuld efter det att interna fordringar och skulder inom sektorn avräknats mot varandra. Den offentliga sektorns nettoskuld definieras som sektorns totala skuld minus samtliga dess finansiella tillgångar, inklusive aktier och fordringar på privat sektor.

eftersom den offentliga sektorns skatteintäkter skulle öka med ett högre resursutnyttjande. Detta är ganska lite i ett internationellt perspektiv.

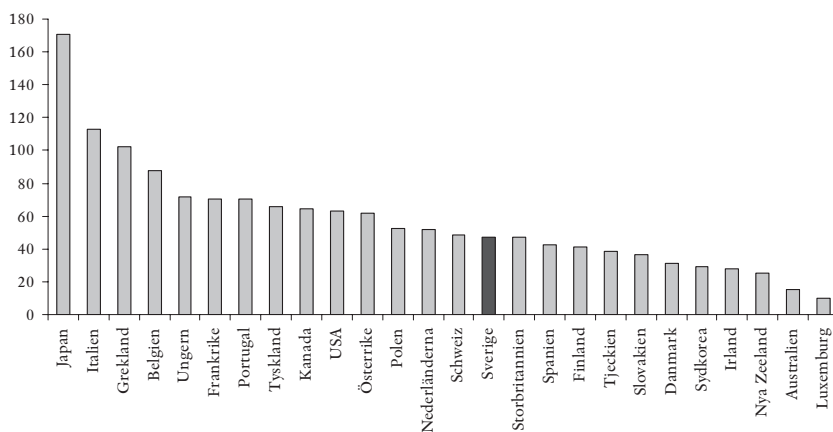
Vi är, liksom regeringen, skeptiska till underskott av den omfattning som man får i t ex USA, Storbritannien och Irland. Vi är överens om att Sverige fortfarande har mycket starka automatiska stabilisatorer om man jämför med andra länder. Det framgår av figur 1, som visar OECDs tidigare beräkningar av budgetelasticiteter, dvs hur mycket den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP försvagas om BNP minskar med en procent. Vi har gjort nya beräkningar av de automatiska stabilisatorerna för Sverige. Man skulle ha väntat sig att regeringens arbetsmarknadsreformer med lägre arbetslöshetsersättning och sänkta skatter skulle ha reducerat de automatiska stabilisatorerna. Så har också skett, men reduktionen verkar vara ganska marginell. Budgetelasticiteten var tidigare enligt OECDs beräkningar 0,55 och är nu kanske nere

på 0,53. Slutsatsen är att vi fortfarande kan räkna med större automatiska stabilisatorer än i andra länder. Därför har det på grund av det minskade resursutnyttjandet skett en stor budgetförsvagning i Sverige i förhållande till andra länder.

Mot den här bakgrunden vore det nog ganska svårt för en besökare från Mars – eller ens från USA – att förstå det höga tonläget i den svenska debatten som ju gäller avvägningar på marginalen. Varför har det blivit så? En förklaring är nog regeringens argumentation om att alla ytterligare stimulanser, utöver regeringens, skulle innebära bristande ansvar för statsfinanserna eller att man "vill köra dem i diket", som Reinfeldt brukar uttrycka det. Det är ingen seriös diskussion. Oppositionen är inte heller seriös när man låtsas som att lite mer stimulanser skulle göra skillnaden mellan massarbetslöshet eller inte. Det är naturligtvis lika orimligt det.

Jag vill ändå säga att det föreligger en betydande samsyn mellan Finanspolitiska rådet och regeringen, även om vi

Figur 3  
Den offentliga sektorns bruttoskuld i procent av BNP 2007



Källa: Finanspolitiska rådets rapport 2009.

gör olika bedömningar på marginalen.

I budgetpropositionen från hösten 2008 prognostiserade regeringen en BNP-ökning på 1,3 procent i år. Eftersom det innebar ett visst negativt BNP-gap tyckte man då att det motiverade en ganska expansiv finanspolitik. Innebörden var att man skulle minska det strukturella finansiella sparandet med runt 1 procent av BNP, en ganska kraftig stimulans i det läget.

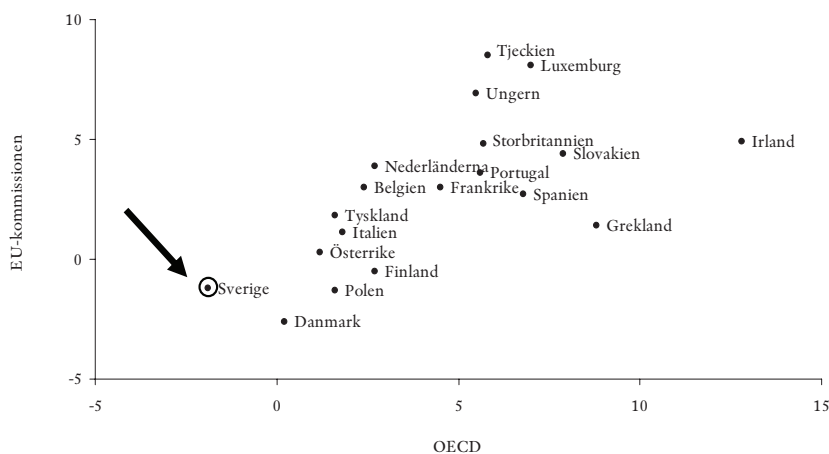
Sedan dess har BNP-förändringen i årets ekonomiska vårproposition reviderats ned till minus 4,2 procent. Det ger ett negativt BNP-gap på ca 7 procent enligt regeringens beräkningar. Min gissning är att regeringen i nästa prognos kommer att räkna med ett BNP-fall på mellan 5 och 6 procent. Men trots de här dramatiska nedrevideringarna har det tillkommit ganska lite av ytterligare finanspolitiska stimulanser.

Ett sätt att tänka på finanspolitiken är i termer av att regeringen försöker minimera en förlustfunktion med BNP och budgetsaldo som argument. Budgetpropositionen verkade indikera att man lade en mycket stor vikt vid konjunkturstabilisering. Men från budgetpropositionen

fram till i dag verkar fokus ha skiftat så att nästan all vikt i stället har lagts vid att hålla nere underskotten. Det är svårt att se konsekvensen i det. Beteendet tycks spegla en ganska egendomlig, diskontinuerlig preferensfunktion som inte är helt lätt att precisera.

Om regeringen hade följt samma principer som hösten 2008 borde man ha väntat sig mer av stimulansåtgärder. Uppenbarligen har man inte följt samma principer. Det skäl man anför är oron för att tappa kontrollen över statsfinanserna och att det ska leda till att man måste strama åt vid fel tidpunkt framöver. Det är en relevant avvägning. Men vi är av flera skäl mindre oroliga för statsfinanserna än regeringen. Ett första skäl är de goda offentliga finanserna i utgångsläget med en positiv finansiell nettoförmögenhet i offentlig sektor på ca 14 procent av BNP. Detta framgår av figur 2.

Vid en internationell jämförelse hade Sverige 2007, som framgår av figur 3, en låg offentlig skuldsättning. Den har ökat i nästan alla länder 2008, men Sveriges relativa position har förbättrats. De svenska offentliga finanserna framstår som ännu starkare i ett internatio-



Figur 4  
De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet (S2-indikatorn)

Källa: Finanspolitiska rådets rapport 2009.

Anmärkning: S2-indikatorn anger den permanenta budgetförstärkning i procent av BNP som skulle behövas för att offentlig sektor ska vara långsiktigt solvent. EU-kommissionens siffror avser 2007 och OECDs 2008.

nell perspektiv om man tittar på det mått som brukar användas för att mäta finanspolitikens långsiktiga uthållighet: den så kallade S2-indikatorn. Den anger hur stor permanent årlig budgetförändring i procent av BNP som skulle krävas för långsiktig solvens. Figur 4 visar här att Sverige ligger i särklass.

Det finns vidare en politisk enighet i Sverige om värdet av starka offentliga finanser. Vi har en imponerande *track record* när det gäller att sanera de offentliga finanserna. Det är också omständigheter man bör ta hänsyn till.

När det gäller behovet av finanspolitiska stimulanser finns det enligt min uppfattning tre aspekter som bör vägas in. Den första är att regeringen har genomfört arbetsmarknadsreformer som har minskat skyddet vid arbetslöshet. Motivet har varit att sänka jämviktsarbetslösheten, alltså den arbetslöshet som beror på en dåligt fungerande arbetsmarknad. Det tycker jag har varit en välmotiverad politik. Men den kan också sägas ha skärpt kraven på stabiliseringspolitik om man får arbetslöshet

av andra skäl än att arbetsmarknaden fungerar dåligt. Med sämre skydd mot arbetslöshet krävs det mer av stabiliseringspolitiska åtgärder när efterfrågan faller om politiken ska hänga ihop.

De stimulansåtgärder som fanns i budgetpropositionen – jobbskatteavdrag, sänkta sociala avgifter och högre skiktgräns för statsskatten – har visserligen positiva efterfrågeeffekter men var inte i första hand utformade för en effektiv konjunkturstabilisering utan för att förbättra ekonomins funktion på lång sikt.

Det tredje argumentet är att man bör beakta behovet av internationell samordning för att möta en kris som är global. Där finns det ett allmänt krav att länder med starka offentliga finanser och bytesbalansöverskott ska göra mer för att motverka fallande efterfrågan än andra. Det är i princip detsamma som gäller för Kina. I procent av BNP har Sverige haft ungefär lika stora bytesbalansöverskott som Kina.

Det går inte att vetenskapligt härleda den lämpligaste omfattningen av

eventuella stimulansåtgärder, utan det blir en fråga om bedömningar. Vi tycker att regeringen är väl försiktig, även när vi beaktar riskerna för att staten måste hantera stora kreditförluster i banksystemet, vilket kan dra med sig stora kostnader i varje fall på kort sikt. Men det är viktigt att komma ihåg att det då är fråga om engångskostnader som spelar ganska liten roll för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Eventuella ytterligare stimulansåtgärder bör förstås vara så kostnadseffektiva som möjligt. Det bör framför allt vara fråga om tillfälliga åtgärder så att man inte binder upp de framtida offentliga finanserna.

Högst på vår lista står en ytterligare tillfällig ökning av statsbidragen till kommunerna. Den enkla bedömningen är att offentlig konsumtion har en hög multiplikatoreffekt. I och för sig finns det en risk att kommunerna väljer att inte spendera höjda statsbidrag, men risktagandet är ändå inte så stort eftersom innebörden då är att offentligt sparande bara flyttas från en del av den offentliga sektorn, staten, till en annan, kommunerna. Den offentliga sektorns totala finansiella sparande som helhet försvagas då inte.

Eventuella åtgärder riktade mot hushållen bör utformas så att de får så stora efterfrågeeffekter som möjligt. Vi talar om åtgärder mot främst låginkomsthushåll som kan antas ha en hög marginell konsumtionsbenägenhet därför att de i större utsträckning än andra hushåll är kreditransonerade. En möjlig åtgärd är en tillfällig höjning av arbetslöshetsersättningen, som jag ska återkomma till. En möjlig ytterligare åtgärd är en tillfällig skatterabatt för låginkomsthushåll, som lämpligen tar formen av en engångsåterbetalning av inbetalad preliminärskatt och kanske en liknande skatterabatt för pensionärer, eventuellt avgränsad till pensionärer med låga in-

komster. En viss expansion av arbetsmarknadsutbildningen, som har dragits ner mycket kraftigt till en orimligt låg nivå, kan också vara lämplig. Den enda permanenta åtgärd som vi föreslår är en höjning av studiemedlen. Vi menar att det är önskvärt för att stärka incitamenten att studera.

Så långt den akuta krishantering. Låt mig så gå över till systemfrågor. Jag ska först diskutera tre inslag i nuvarande system som aktualiserats av krisen: utgiftstaket, det kommunala balanskravet och arbetslöshetsförsäkringen.

Vi har tagit upp frågan om hur bindande *utgiftstaket* bör vara i en sådan här situation. I år verkar det finnas utrymme under utgiftstaket, men det finns en risk att det 2010 kan komma i konflikt med en önskvärd konjunkturpolitik.

Vi tycker att det hade varit önskvärt med någon form av undantagsklausul för utgiftstaket, ungefär som i EUs stabilitetspakt. Stabilitetspakten tillåter temporära överskridanden av treprocentgränsen för budgetunderskott i exceptionella situationer, som definieras som att BNP faller eller att det uppstår stora kumulerade BNP-gap. Man skulle kunna tänka sig en liknande bestämmelse för utgiftstaket i Sverige. Alternativt kunde man skilja mellan två budgeteringsmarginaler: en reformmarginal för ännu inte beslutade reformer och en konjunkturmarginal som bara får tas i anspråk vid konjunkturedgångar. Det skulle bli ungefär samma sak. Båda förslagen har framförts av rådet.

Vi tror att det vore bättre med en tydlig undantagsklausul i stället för att man som nu går runt utgiftstaket genom olika manipulationer. Det gjordes i hög grad av tidigare socialdemokratiska regeringar genom s k skatteutgifter men också genom tajmningen av olika utbetalningar. Det har tidigare kritiserats av den nuvarande regeringen, som utfäst sig att inte göra sådana manipulationer.

Men nu gör man själv precis samma sak genom att betala ut de högre statsbidragen för 2010 till kommunerna redan i december i år för att formellt inte bryta mot utgiftstaket.

Tanken är förstås att sådana manipulationer ska ge mindre trovärdighetskostnader än att tillåta tillfälliga avvikelser i klart angivna situationer. Det kanske stämmer på kort sikt, men problemet är att det inte finns några gränser för manipulationerna sedan man en gång har börjat. Därför tror vi att det är bättre ur långsiktig trovärdighetssynpunkt att kombinera striktare regler mot sådana manipulationer med en tydlig undantagsklausul. Den slutsatsen ligger också i linje med forskningen på området.

Man kan förstås köpa det här resonemanget i princip och hålla med om att det hade varit bättre om vi hade haft en sådan undantagsklausul. Nu har vi inte det och då är frågan hur man ska hantera den akuta situationen. Då menar vi att det bästa är att redan i dag slå fast att det finns en risk att man kan behöva bryta mot utgiftstaket för 2010 och att det i så fall ska ske i samklang med att man inför en tydlig undantagsklausul. Här blir debatten i regel mycket ytlig. Förslag om en tydlig undantagsklausul betraktas av många politiker som äventyrliga, men manipulationer för att gå runt utgiftstaket ses inte som något problem.

Ett annat problem gäller det *kommunala balanskravet*, som säger att kommunerna ska budgetera för balans mellan intäkter och kostnader. Problemet är att det leder till att kommunerna betar sig procykliskt genom att dra ner utgifterna när skatteunderlaget sviktar och öka dem när skatteunderlaget växer. Det finns en hög korrelation mellan BNP och kommunal sysselsättning. Det innebär att kommunerna agerar som automatiska destabilisatorer snarare än som stabilisatorer, vilket är mycket olyckligt.

Även här borde man göra en sys-

temförändring. Det föreslogs av den STEMU-utredning 2002 där både Ingemar Hansson och jag var ledamöter. Vi ville se ett system där man inte släpper balanskravet, men där statsbidragen till hela kommunsektorn får variera över konjunkturen på ett sådant sätt att kommunerna får en jämnare utveckling av sina totalinkomster. Statsbidragen får då utformas så att de kompenserar för stora avvikelser i det totala kommunala skatteunderlaget från en trend. Det tycker jag fortfarande vore en bra idé och jag hoppas att även Ingemar håller fast vid vårt tidigare förslag.

Sedan kommer jag till *arbetslöshetsförsäkringen*. Där har våra förslag uppfattats som ganska kontroversiella. Det betyder att ingen gillar dem, vilket har stärkt oss i tron att vi har föreslagit något bra. Vi diskuterar två aspekter. Den första gäller om arbetslöshetsersättningen kan göras konjunkturberoende. Den andra gäller arbetslöshetsförsäkringens omfattning och finansiering.

Först frågan om en konjunkturberoende arbetslöshetsersättning. Syftet med arbetslöshetsförsäkring är att ge inkomstskydd mot arbetslöshet. Men samtidigt finns ett *moral-hazard*-problem: högre ersättning ger svagare incitament för jobbsökande och därmed högre arbetslöshet. Man måste därför avväga dessa aspekter mot varandra.

Vår poäng är att det finns skäl att göra den avvägningen på olika sätt i olika konjunkturlägen. I en lågkonjunktur är försäkringsbehovet uppenbarligen större. Samtidigt är incitamentsproblemen mindre. Om det bara finns få jobb spelar det mindre roll om jobbsökandet går ner. Det är ett argument för högre ersättning i låg- än i högkonjunktur.

Precis så är arbetslöshetsförsäkringen i USA och Kanada konstruerad, så vårt förslag är ingen teoretisk utopi. Vi tycker att en sådan konstruktion vore en bra modell också för Sverige. En möjlig-

het vore att systematiskt förlänga ersättningsperioden med högsta ersättning i lågkonjunkturer och/eller att då höja försäkringens grundbelopp och tak.

Vi har velat peka på möjligheterna att utforma en bättre försäkring än idag. Samtidigt inser förstås alla att det är svårare att sänka ersättningen i goda tider än att höja den i dåliga. Det fungerar i USA, men det beror på att det där finns en politisk samsyn i frågan. Det är förmodligen en förutsättning. Om ett system med en konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring ska fungera väl, bör förändringarna också styras av ett regelsystem och inte göras diskretionärt.

Hur skulle då reglerna se ut? De skulle kunna stipulera att ersättningen blir mer generös när arbetslösheten överstiger den tidigare arbetslösheten under två eller tre år med ett visst antal procentenheter. Skälet till att man skulle vilja knyta ersättningsnivån till förändringar av arbetslösheten och inte till arbetslöshetens nivå är att man vill undvika att en eventuell försämring av arbetsmarknadens sätt att fungera, och därmed högre jämviktsarbetslöshet, leder till högre arbetslöshetsersättning, som sedan leder till ännu högre jämviktsarbetslöshet osv. Syftet är att knyta variationerna i ersättningsnivå till variationerna i konjunkturen.

Man kan diskutera både genomsnittsnivån för arbetslöshetsersättningen över konjunkturen och konjunkturvariation. Där är vi inte så explicita i rapporten. Vi konstaterar bara att man kan lägga den genomsnittliga nivån något högre om man varierar ersättningen över konjunkturen, eftersom den genomsnittliga snedvridningen blir mindre om ersättningen är hög när det inte betyder så mycket och låg när det i stället betyder mer. Men förmodligen skulle man ändå behöva sänka arbetslöshetsersättningen i förhållande till idag i goda tider om man vill höja den i dåliga tider

och uppnå samma mål för arbetslösheten över konjunkturcykeln.

Ett andra problem gäller arbetslöshetsförsäkringens finansiering. Regeringen har här gjort två förändringar. Man har differentierat avgifterna genom att låta varje a-kassas medlemmar stå för en tredjedel av kostnaderna upp till ett tak. Man har också höjt den genomsnittliga a-kasseavgiften.

Vi är positiva till differentieringen därför att den ger ett antal önskvärda incitamentseffekter. Men vi är negativa till de högre avgifterna i genomsnitt. De har lett till att ca en halv miljon medlemmar har lämnat a-kassorna. Det innebär att många människor i dag har ett mycket sämre försäkringsskydd mot arbetslöshet än tidigare. Det finns en direkt relation mellan medlemstapp och avgiftshöjning: medlemstappet har varit störst i de kassor som höjt avgifterna mest. Det är inte bara äldre med liten arbetslöshetsrisk som har försvunnit, utan medlemstappet gäller samtliga åldersgrupper.

Det finns här även ett annat problem. När arbetslösheten stiger totalt sett pressas avgifterna upp, vilket också det verkar som en automatisk destabilisator för efterfrågan. Dessutom uteblir differentieringen om ett antal kassor slår i taket. Då har man inte uppnått den poängen heller.

Hur kan man då komma till rätta med dessa problem? Ett sätt vore att göra arbetslöshetsförsäkring statlig och obligatorisk som i Norge. Vi tycker att det finns lika starka argument för det som för övriga socialförsäkringar. En statlig och obligatorisk försäkring är naturligtvis fortfarande fullt förenlig med en differentiering av avgifterna. Man skulle faktiskt kunna differentiera dem bättre. Dagens a-kassor överlappar bara delvis med förhandlingsområdena för löneavtalen som man vill påverka genom differentieringen av a-kasseavgifterna.



Med en statlig och obligatorisk försäkring skulle man kunna åstadkomma en bättre överlappning. Om man vill undvika att den genomsnittliga avgiften höjs i lågkonjunkturer skulle man kunna låsa den och enbart differentiera efter den relativa arbetslösheten mellan kassorna.

Ett vanligt argument mot en statlig och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring är att den skulle leda till en lägre facklig organisationsgrad. Sverige, Danmark och Finland, som är de länder som har de här systemen, har en betydligt högre facklig organisationsgrad än andra jämförbara länder och det verkar bero just på arbetslöshetsförsäkringens fackliga anknytning. Men det kan inte vara ett rimligt argument. Huvudmotivet bakom arbetslöshetsförsäkringens konstruktion kan inte vara att främja en hög facklig organisationsgrad.

Jag ska nu gå över till min sista fråga. Den gäller de riktigt långsiktiga övervägandena runt finanspolitiken: överskottsmålet och det finanspolitiska ramverket. Det pågår nu en översyn av dessa frågor i Finansdepartementet. De växande budgetunderskotten ställer också krav på att överskottsmålets innebörd tydliggörs bättre.

Överskottsmålet är formulerat som att den offentliga sektorns finansiella sparande ska vara en procent av BNP över konjunkturcykeln. Det finns flera problem med den här formuleringen. Ett är att man aldrig tydligt har motiverat varför målet ska vara just en procent. Detta ger uppenbarligen ett legitimitetsproblem och det kan på sikt också innebära ett trovärdighetsproblem.

Det är också oklart vad som menas med "över en konjunkturcykel". Regeringen har använt fem olika indikatorer för om man uppnår överskottsmålet. Man tittar på en historisk genomsnittsindikator. Det innebär att man beräknar genomsnittet sedan målet infördes år 2000. Man tittar också på det genom-

snittliga löpande sparandet tre år bakåt, innevarande år och tre år framåt. Man räknar vidare fram ett strukturellt saldo. I vårpropositionen har man också adderat två ytterligare indikatorer: man tar både historiska och löpande genomsnitt av det strukturella saldoto. De fem olika indikatorerna är enligt vår uppfattning minst fyra för många.

Det blir helt enkelt ganska rörigt. Indikatorerna kan väntas visa ganska olika värden. Om man ska vara elak kan man säga att regeringen är mycket tydlig med att någonting ska vara en procent av BNP men mycket otydlig om vad detta någonting är.

Vi är alla överens om att ett grundläggande motiv för starka offentliga finanser är det framtida demografiska utgiftstryck som följer av att befolkningen åldras. Arbetskraftsdeltagandet kommer att minska kraftigt framöver om varje åldersgrupp fortsätter att arbeta precis lika mycket som i dag. Även den andel av livstiden som vi tillbringar i arbete minskar. Medan den åldersgrupp som är född på 1930-talet arbetade ca 9 procent av livet, kan den åldersgrupp som är född runt 1970 antas arbeta bara 8 procent av livet. Nedgången med en *procentenhet* kan förefalla liten, men den är i själva verket dramatisk eftersom det är en minskning med mer än 10 *procent*. Andelarna i sig kan förefalla anmärkningsvärt låga, men det beror förstas på att vi sover mycket samt är barn och pensionärer under en stor del av livet.

Den strategi som regeringen har valt för att hantera det framtida demografiska utgiftstrycket är vad man brukar kalla för *prefunding* eller förtida sparande. Den offentliga sektorn ska bygga upp en förmögenhet som man sedan ska "äta av" när utgifterna stiger för att framtida skatthöjningar, som vore ineffektiva, ska kunna undvikas.

Men *prefunding* är inte den enda möjliga strategin. En annan strategi är

att successivt öka arbetstiden över livet – det vi i rapporten kallar för livsarbets-tiden. I själva verket är det den mest natu-rliga strategin om utgiftstrycket beror på stigande livslängd. Förtida sparande innebär faktiskt att nuvarande genera-tioner överför välfärd till senare genera-tioner som ju redan får en välfärdsvinst genom att de lever längre. Man skulle få en jämnare fördelning av välstånd mel-lan generationerna om de som lever längre själva bidrar till de ökade kostna-derna genom att arbeta längre.

Detta innebär att det finns en avväg-ning mellan hur mycket vi bör spara i för-väg och hur lång livsarbets-tiden bör vara i framtiden. Nuvarande finanspolitiska ramverk tydliggör inte den här avväg-ningen. Detta kan också uttryckas som att det egentligen inte går att fastställa ett saldomål för det finansiella sparandet ut-an att samtidigt ha ett mål för hur mycket vi ska jobba i framtiden. Vi menar att man borde ställa upp tydliga sådana mål och sedan ha en mer öppen diskussion om avvägningen. Det har man inte idag. Nu har regeringen ett finanspolitiskt ramverk och ett sysselsättningspolitiskt ramverk som ganska mycket lever sina liv vid sidan av varandra.

Vi har i rapporten utvecklat en tan-keskiss för hur man borde tänka när det gäller sambandet mellan saldo- och sys-selsättningsmål. Skissen utgör inget fär-digt förslag utan är mer en illustration.

Det *första steget* skulle vara att man gör långsiktiga hållbarhetskalkyler. Man räknar då fram den s k S2-indika-torn, som anger hur stor årlig, perma-nent budgetförstärkning som behövs för att den offentliga sektorn ska förbli solvent. Det bör mycket tydligare än i dag vara utgångspunkten. Man borde räkna fram indikatorn under olika an-taganden om hur mycket befolkningen kommer att jobba i framtiden och un-der de i övrigt mest rimliga förutsätt-ningarna.

I *steg två* borde man göra om kal-kylerna under mer pessimistiska för-utsättningar som tydligt redovisas. I detta skede preciserar man de säkerhets-marginaler man vill ha, dvs hur stora försämringar i förhållande till de mest rimliga antagandena som man vill att de offentliga finanserna ska klara. Man väljer alltså medvetet mer pessimistiska förutsättningar och talar om precis hur mycket mer pessimistiska de är.

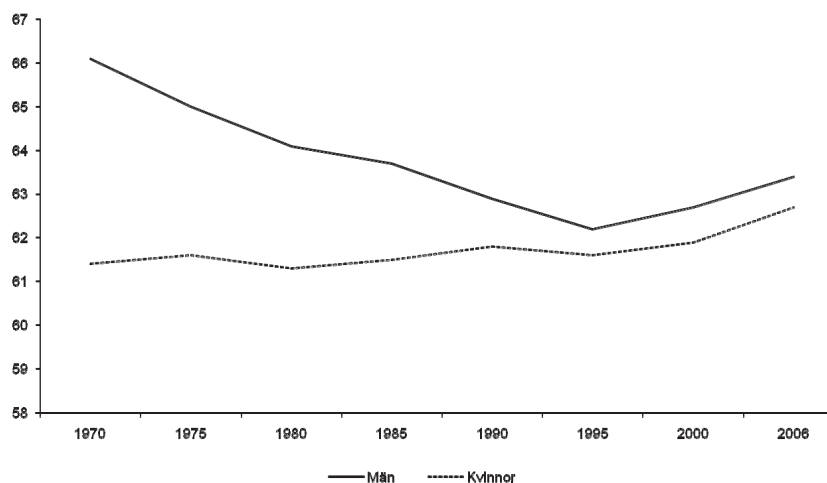
I *steg tre* väljer man den kombina-tion av S2-indikator, alltså behovet av permanent budgetförstärkning, och den livsarbets-tid som man tycker är mest lämplig.

I *steg fyra* översätter man S2-indi-katorn till saldomål för det finansiella sparandet och den önskvärda livsarbets-tiden till sysselsättningsmål för antalet arbetade timmar per person i befolk-ningen för olika perioder.

Hur uppnår man en önskad livsar-bets-tid? Man måste ha en uppfattning om vilka medel som ska användas. Man måste bedöma om man tycker att dessa medel är rimliga. Man får då iterera de tidigare stegen så att den valda strategi-kombinationen framstår som rimlig.

I det sista *femte steget* sätts operativa saldo- och sysselsättningsmål för den närmaste framtidsperioden, säg en tio-årsperiod. Detta gör klart för vilken pe-riod dessa operativa mål gäller. Under den fastlagda perioden måste målupp-fyllelsen följas upp. Om det uppstår sto-ra avvikelser från målen bör regeringen vara skyldig att redovisa en plan för hur situationen ska hanteras. När man kommer till slutet av tioårsperioden gör man om hela den beskrivna proces-sen. Då kommer man automatiskt att ta hänsyn till om man har missat målen ef-tersom hållbarhetskraven då blir högre i nästa period och det påverkar de nya kalkylerna.

Jag tror i och för sig inte att den här tankeskissen ligger så långt ifrån hur man



Figur 5  
Genomsnittlig ålder  
för utträde från  
arbetsmarknaden

Källa: Finanspolitiska rådets rapport 2009.

tänker i Finansdepartementet. Men vi skulle alltså vilja ha en mycket mer öppen diskussion om avvägningarna mellan förtida offentligt sparande och framtida livsarbetsstid än de som förs i dag.

Vår utgångspunkt är att det finns en utbytbarhet mellan vilka krav som ställs på överskott i dag och hur mycket vi ska jobba i framtiden. Det finns ett embryo till en sådan analys i årets vårproposition, där man låter utträdesåldern från arbetsmarknaden öka i takt med livslängden. Det ger en ganska stor förbättring i uthållighetskalkylerna. Dessa förbättras från ett krav på en årlig, permanent budgetförstärkning på 0,5 procent av BNP till att tillåta en årlig, permanent budgetförsvagning på 0,8 procent av BNP. Så uppenbarligen spelar utvecklingen av den framtida livsarbetsstiden stor roll. Men det skulle behövas en mycket mer systematisk analys än den Finansdepartementet gör i dag.

Det har skett en ökning av åldern för utträde från arbetsmarknaden under senare år. Den gick ner under ett antal år, men utvecklingen har sedan vänt (se figur 5). Det beror på det nya pensionsystemet som fortfarande är under infas-

ning. Utvecklingen mot en högre utträdesålder kan därför antas fortsätta under ett antal år framöver. Det finns också en inbyggd mekanism i pensionssystemet som innebär att om medellivslängden går upp, så kommer pensionerna att minska. Det ökar incitamentet att jobba längre. Men beskattningen driver in en kil mellan privatekonomisk och samhällsekonomisk avkastning på arbete. Mekanismerna i pensionssystemet ger därför inte tillräckligt starka incitament för att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden när livslängden ökar.

I Danmark har man försökt hantera den här problematiken genom en automatisk indexering av pensionsåldern till medellivslängden. I det danska systemet kommer alltså pensionsåldern automatiskt att stiga när medellivslängden ökar utan att några nya beslut behöver fattas. Sverige kan inte kopiera det danska systemet. Ett skäl är att det svenska pensionssystemet inte längre har en bestämd pensionsålder. I stället skulle flera parametrar i pensionssystemet behöva kopplas till medellivslängden. För det första skulle det kunna gälla den lägsta åldern för att ta ut pension, som i dag är

61 år. För det andra är det fråga om den ålder vid vilken rätten till andra socialförsäkringar upphör: t ex har man från 65 års ålder inte längre rätt till arbetslöshetsförsäkring om man blir arbetslös, utan man förutsätts då ta ut pension och lämna arbetsmarknaden. För det tredje skulle åldern för avgångsskyldighet, dvs den ålder när LAS-reglerna slutar att gälla (som i dag är 67 år), kunna indexeras. Om man skulle införa någon form av automatik i Sverige blir det alltså lite mer komplicerat än i Danmark.

För att förebygga kritik från Ingemar ska jag säga att vi förstås tycker att det skulle vara mycket riskabelt att i dag sänka överskotts målet enbart i förhoppning om att vi ska arbeta mer i framtiden. Det är inte vad vi rekommenderar. Vi är mycket tydliga om att en eventuell sänkning av överskotts målet måste föregås av beslut om en automatisk koppling av villkoren i pensionssystemet till medellivslängden. Detta är enligt vår mening helt centralt.

Därmed har jag kommit till slutet av mitt anförande. Vår rapport spänner över både den akuta krishanteringen, vilket naturligtvis är det som har fått mest medieintresse, och de mer långsiktiga systemfrågorna. En kritik som man alltid får i sådana här sammanhang är att en del av våra förslag är politiskt orealistiska. Det håller vi förstås med om: så är det. Men vi måste också reflektera över vår roll. Den kan inte vara att prognostisera vad som är den mest troliga politiken under de närmaste åren och sedan föreslå just den. Det kan i och för sig vara roligt, men det vore inte meningsfullt. En del av uppgiften måste vara att introducera nya idéer som vi tycker är värdefulla i debatten. Sedan visar ju erfarenheterna – vi vet det från många exempel – att det som är politiskt helt orealistiskt den ena dagen några år senare i en annan situation plötsligt kan bli fullt genomförbart. Så var det exempelvis när

Riksbankens ställning förändrades. Vi tycker att det är ett bra skäl för att ibland försöka tänka lite utanför boxen. Det är vad vi har försökt göra.

*Anders Björklund*

Tack ska du ha!

*Ingemar Hansson*

Tack för inbjudan! Jag tänkte börja med att säga något om det ekonomiska läget. Sedan kommer jag in på Finanspolitiska rådets rapport. En del av den instämmer jag i och en del är jag mer kritisk till.

Innan dess vill jag säga att jag uppskattar rapporten som helhet väldigt mycket. Det är en kvalificerad analys av svensk ekonomi som jag rekommenderar er alla att läsa. Jag tycker att det är oerhört viktigt att vi har ett finanspolitiskt råd som har till uppgift just att tillämpa nationalekonomisk teori på svensk ekonomisk politik avseende vad regeringen har gjort och vad regeringen avser att göra. Finanspolitiska rådet har alltså en oerhört viktig roll att fylla genom att fördjupa den ibland alltför ytliga ekonomisk-politiska diskussion som förs i det här landet. Rådet lyfter fram det nationalekonomiska perspektivet. Jag skulle som nationalekonom och anställd på Finansdepartementet tro att politiken blir bättre ju större utrymme det nationalekonomiska perspektivet får.

En nationalekonomiskt baserad ekonomisk politik är ofta lite mer långsiktig än den politik som följer av andra utgångspunkter som t ex kortsiktig röstmaximering. Ju mer man lyfter fram det långsiktiga, desto bättre tenderar den ekonomiska politiken att bli ur strukturell synvinkel. Jag ser Finanspolitiska rådets roll mycket som att lyfta fram ekonomiska aspekter och främja en kvalificerad ekonomisk-politisk analys och debatt. På det sättet främjar man samhällsekonomiskt bra förslag som kan genomföras och därmed ge bättre eko-

nomisk utveckling för Sverige på kort, medellång och lång sikt.

Jag börjar med att tala om det ekonomiska läget. Världsekonomin befinner sig i en ekonomisk kris. Som ni alla vet har den globala konjunkturen försvagats väldigt mycket. Det var ursprungligen en finansiell oro i USA. Till en början var vi naiva nog att tro den skulle hålla sig i USA och inte sprida sig så mycket till resten av världen. Men efter hand har vi och alla andra insett att spridningseffekterna är väldigt stora. Nu ser vi en global kraftig nedgång i tillväxten. Finansorn och det förlorade förtroendet för finansmarknaden började alltså i USA, men har spritt sig till hela världen. Det avspeglar sig i ett försiktigt beteende hos kreditgivare men också hos låntagare, konsumenter och investerare.

Sverige verkar ha drabbats förhållandevis mycket jämfört med omvärlden. En viktig förklaring är att vi är starkt överviktade när det gäller export av investeringsvaror. Som vi alla vet faller investeringar förhållandevis mycket när konjunkturen försvagas. Det är Sverige tillsammans med Tyskland och Japan och en del andra exportorienterade länder med mycket investeringsbas som tenderar att få det kraftigaste BNP-fallet.

Vi väntar oss en ganska utdragen kris. Det finns en rätt seriös IMF-studie som har studerat när kriser och lågkonjunkturer tenderar att bli långvariga. Det gör de när det är finansiella effekter som har utlöst dem och när det hela är synkroniserat över hela världen. Tyvärr är båda dessa kriterier uppfyllda den här gången. Dessvärre har vi alltså anledning att vänta oss en ganska utdragen lågkonjunktur även om de allra senaste signalerna faktiskt är lite mer positiva än när det var som allra svartast.

Vi räknar med att BNP-tillväxten i Sverige i bästa fall redan har bottnat. BNP-nivån kanske bottnar runt årsskif-

tet. Men det tar ändå betydligt längre tid innan sysselsättningen bottnar. Om sysselsättningen ska stiga måste nämligen BNP-tillväxten överstiga produktivitetstillväxten. Vi räknar med att sysselsättningen kommer att falla ända fram till, och bottna, först 2011. Då räknar vi med att ha tappat 350 000 anställda jämfört med i dag (2008). Det är alltså en mycket dramatisk nedgång i sysselsättningen. 350 000 färre människor av kött och blod kommer att vara anställda 2011 än 2008. Det är en oerhört allvarlig utveckling. 350 000 människor representerar massor av outnyttjade resurser och många individuella mycket tragiska öden. Detta är allvarligt såväl för Sverige som för omvärlden.

Hur har då regeringen agerat för att försöka minimera skadan i det här läget? Det allra första regeringen gjorde och som låg först på dagordningen var att säkra en bättre fungerande kreditmarknad. Som jag sade var det som utlöste detta ett bristande förtroende för kreditmarknaden och därmed en åtstramning av långivningen och låntagandet. Tidvis var vissa marknader helt döda och tidvis fanns det en påtaglig risk för en ordentlig härdsmälta i hela det globala finansiella systemet. Det fanns delmarknader där man inte ställde priser på finansiella tillgångar under ganska långa perioder. Detta var vad som hade första prioritet tidsmässigt.

Jag håller med rådet om att det hade varit oerhört mycket bättre om vi hade haft en lagstiftning på plats angående hur man ska hantera icke-solventa banker i en sådan situation. Nu fick vi i stället hasta fram en sådan lag under stor tidsnöd. Det var inte bara lagstiftningen för icke-solventa banker som vi fick hasta fram, det var också garantiprogrammet där staten erbjuder bankerna att köpa statliga kreditgarantier. Det kunde vi dock inte ha gjort så oerhört mycket tidigare eftersom åtgärderna samordna-

des på EU-nivå. Det var EU som satte villkor för hur mycket stödssystem ett enskilt land kan ha, så vi hade inte kunnat göra detta tre år i förväg såvida inte EU hade gjort det i tre år i förväg. Det hade förstås varit det allra bästa. Men en sådan framförhållning har inte alltid politiken.

Nu gjorde vi detta under ett antal dagar och nätter på Finansdepartementet. Först utfärdade vi en insättningsgaranti och sedan utformade vi garantisystemet och försäkringssystemet. Sedan tog vi fram en fungerande lagstiftning för hur staten kan ta över icke-solventa banker. Därefter fick vi en liten övning med Carnegie som först behövde likviditetsstöd från centralbanken och sedan tappade sin soliditet, vilket ledde till att staten fick ta över Carnegie. De här åtgärderna avseende finansmarknaden fick således högst prioritet tidsmässigt. Det var ju där blodet flödade ut ur patienten och man ska alltid stoppa ett akut blodflöde.

En annan viktig uppgift för den ekonomiska politiken är att mildra konjunkturnedgången. Som Lars sade var det ett dramatiskt efterfrågefall som följde av den finansiella oron, precis enligt vad som har hänt tidigare i finansiella kriser, så egentligen borde vi inte ha varit förvånade. Det har hänt förr inte minst i Sverige i början på 1990-talet, i USA och globalt ett stort antal gånger. Vad gjorde vi då åt detta dramatiska efterfrågefall? Det viktigaste är kanske att låta de automatiska stabilisatorerna verka fullt ut. Sverige har, som ni vet, starka automatiska stabilisatorer. Det är en fördel, för det innebär just att vi automatiskt, utan tidsfördröjning och utan trovärdighetsbrister, får en försäkring mot alltför låga inkomster för hushållen och alltför låga nettovinster efter skatt för företagen.

Lika viktigt är så klart att när konjunkturen förbättras drar vi automatiskt in de pengarna. Det är svårt att göra det genom diskretionära beslut när ekono-

min förbättras och överskotten är stora. Det är väldigt bra att ha automatiska stabilisatorer i en uppgångsfas.

Men vi vidtog också diskretionära expansiva åtgärder på i storleksordningen 1,5 procent av BNP 2009 och 2 procent 2010 enligt de beslut som riksdagen har fattat. Det är sant som rådet sade att huvuddelen av dessa 1,5 procent kom i budgetpropositionen, så det var innan vi var fullt medvetna om djupet i konjunkturen.

Jag håller inte med Lars om allt han säger. Förutsättningarna har successivt förändrats. När vi dimensionerade budgetpropositionen för 2009, vilket vi i praktiken gjorde i juni 2008 för att sedan justera i augusti samma år, var vi i ett läge där vi hade ett överskott i de offentliga finanserna. Det strukturella sparandet var betydligt över den målsatta nivån. Så var det faktiskt även inför budgetpropositionen för 2008, alltså redan tidigare. Inför budgetpropositionen 2008, dvs i mitten av 2007, bedömde vi att konjunkturen var så stark att vi inte kunde gasa hur mycket som helst. Vi får stå ut med att ligga över överskottsmålet med 1 procent ett tag. Men när vi hade kommit fram till sommaren 2008 var det inte längre så att vi förutsåg en stark konjunktur. Då började vi ana att det nog blir en konjunkturmattning, men vi hade ingen aning om att konjunkturen skulle bli så svag som den senare visade sig bli. Vi bedömde ändå att vi kunde röra oss ned mot överskottsmålet på 1 procent någorlunda snabbt utan att riskera att hamna helt i obalans när det gäller den konjunkturrella utvecklingen. Vi bedömde således redan i mitten av 2008 att vi borde ha en viss finanspolitisk stimulans.

Det finns två aspekter att väga av. Det handlar dels om önskemålet om ett balanserat resursnyttjande och dels önskemålet om ett strukturellt offentligt finansiellt sparande nära målsatta 1 pro-

cent. Båda aspekterna talade vid bedömningen i mitten av 2008 för en expansiv finanspolitik framöver. Några månader efter budgetpropositionen uppkom frågan om det krävs mer stimulerande åtgärder i vårpropositionen eller t o m tidigare. Då såg vi ett oerhört mycket sämre kommande konjunkurläge. Men vi såg också ett betydligt sämre offentligt finansiellt sparande. Visserligen insåg vi också att konjunkurläget skulle bli mycket svagare, men vi hade tyvärr också reviderat vår syn på de offentliga finanserna. Jag tror nog att man kan hitta en rimlig förlustfunktion för nämnda två aspekter som är någorlunda konsistent med regeringens politik.

I de här åtgärderna har kommunerna prioriterats därför att vi bedömer att mer pengar till kommunerna är den mest kostnadseffektiva åtgärden när det gäller att kortsiktigt upprätthålla sysselsättningen. Kommunerna fick 7 miljarder extra avseende 2010 och sedan 5 miljarder fr o m 2011. Det är den allra största och helt dominerande posten i vårpropositionen. Där gjorde vi således precis samma analys som Finanspolitiska rådet; nämligen att mer pengar till kommunerna är den mest kostnadseffektiva åtgärden.

Den sk STEMU-utredningen, där både Lars Calmfors och jag ingick, förordade att kommunernas inkomster på något sätt borde stabiliseras över konjunkturcykeln så att kommunerna inte förstärker konjunktursvängningarna. Lars Calmfors håller fast vid detta förslag och det gör även jag. Det vore en poäng om man kunde hitta ett system, och gärna ett regelstyrt sådant, som automatiskt utjämnar kommunernas inkomstsida. Som Lars sade har ju kommunerna ett balanskrav. Om vi tillåter att kommunernas inkomster varierar över cykeln triggas vi fram en procyklisk kommunal sysselsättning. Det är inte bra. Det vore önskvärt om vi kunde hitta

ett system som utjämnade kommunernas inkomster så att vi kunde hålla fast vid balanskravet. Genom utjämnade inkomster skulle vi försöka uppnå en stabil snarare än procyklisk kommunalpolitisk utjämnning. Ett sådant system vore jättebra. Tyvärr underlät den föregående regeringen – om jag ska ta på mig en rätt ovan politisk hatt – att utveckla ett sådant system, och därmed står vi utan det systemet precis som när vi tillfälligt stod utan en välfungerande lagstiftning för hur man tar över insolventa banker.

Tittar vi framöver är prioriteten att förhindra att den höga arbetslösheten biter sig fast. Vi vet att det finns en betydande risk för att arbetslösheten biter sig fast på en förhållandevis hög nivå och huvudinriktningen på politiken är nu att motverka denna risk. Vi vill försöka dämpa sysselsättningsfallet, men vi vill också skapa bästa möjliga förutsättningar för att sysselsättningen åter kan studsas uppåt och kommer så högt upp som möjligt.

Vad gäller rådet och regeringen finns en betydande enighet angående hanteringen av finanskrisen. Lars och rådet är skeptiska på vissa punkter. I vissa delar kan jag hålla med om att inriktningen inte var den bästa. Inriktningen har varit att återskapa förtroendet genom att garantera bankernas inlåning och återställa likviditeten. Riksbanken och Riksgälden ger väldigt stora likviditetsstöd, som har varit stabilitetsfrämjande.

Vi har skapat en beredskap för hanteringen av banker med svag soliditet och vi har utgått från att skydda skattebetalarnas intressen. Det är inte regeringens mål att skydda aktieägarna från förluster, utan det är att minimera skattebetalarnas kostnader. Vi har numera en lagstiftning på plats och en stödmyndighet. Det hade förstås varit ännu bättre om vi hade haft möjlighet att överväga och eventuellt införa en separat stödmyndighet, som Finanspolitiska rådet var

inne på. Nu hade vi inte den tiden och vi var glada att det fanns en lämplig myndighet som kunde ta uppgiften snabbt. Att den myndigheten råkar ha en ledare som har erfarenhet inom området var ingen nackdel.

Vi har också skapat beredskap för statliga kapitaltillskott och skickat in en del pengar. Vi har beredskap att göra mer om det skulle behövas. Om det finns en bank som får soliditetsproblem tänker vi inte göra som andra länder har gjort – skicka in en massa pengar och låta dem fortsätta att hantera en insolvent bank – utan om man hamnar under de kapitaltäckningsregler som gäller och inte kan klara sig själv kommer staten att ta över banken. Allra helst vill vi att alla banker ska klara sig ur krisen, gärna med höga och stigande vinster. Men om de inte gör det kommer vi inte att köpa några tillgångar till överpris från de svenska bankerna, utan då kommer vi i stället att ta över ägandet – allt för att minimera skattebetalarnas kostnader.

När det gäller skattepolitiken, och det är mitt ansvarsområde som statssekreterare, är rådet och regeringen rörande överens. Jobbskatteavdraget är bra. Vi höjer inkomstgränsen för statlig inkomstskatt och sänker därmed marginalskatten för väldigt många. ROT-avdraget är välmotiverat. Det är också rådets bedömning. Det ekonomiska skälet är att bekämpa svartarbeten men även att öka arbetsutbudet genom att hushållen i högre grad köper olika typer av hushållsarbeten. Sänkt bolagsskattesats har starkt stöd i forskningen. Det är en prioriterad skattelättnad. När OECD gör en rangordning när det gäller skattesänkningar kommer bolagsskatten högst på deras lista. I Sverige är det dock så att Svenskt Näringsliv brukar sätta bolagsskattesatsen väldigt lågt på sin lista. Det är uppenbart att man inte vägleds av etablerade ekonomiska analyser i sin prioritering av olika skattesänkningar.

Rådet är något mer skeptiskt till sänkta socialavgifter. Det är inget kostnadseffektivt sätt att öka sysselsättningen på lång sikt. Det är även regeringens analys. Det är inte särskilt kostnadseffektivt när det gäller de långsiktiga sysselsättnings effekterna. Sänkta sociala avgifter övervältras i stor utsträckning i en liten öppen ekonomi med fri konkurrens och resulterar i ungefär motsvarande högre reallöner. På kort sikt kan dock sänkta sociala avgifter vara bra för sysselsättningen. Som ni vet har det varit ett önskemål från företagssektorn att få sänkta sociala avgifter. Men i en strikt ekonomisk analys, speciellt när man tittar på de långsiktiga effekterna, är sänkta sociala avgifter inte särskilt kostnadseffektiva per krona. Den synen delar Finansdepartementet och regeringen.

Så går jag över till de mer kontroversiella frågorna. Finns det utrymme för mer expansiva åtgärder? Jag håller med Lars om att skillnaden inte är så väldigt stor. Rådet talar om 50 miljarder mer för 2009 och 30 miljarder mer för 2010. Eftersom regeringen redan har gjort 2 procent av BNP för 2010, ungefär 60 miljarder, är det 50 procent mer i diskretionär expansiv politik 2010. Men regeringen är mer försiktig och huvudskalet till detta är att vi känner väldigt stor osäkerhet om de offentliga finanserna. Vi gör kalkyler på lång och kort sikt utgående från olika scenarier, men de offentliga finanserna visar sig vara oerhört svårprognostiserbara, vilket motiverar stor försiktighet.

Tittar man på de revideringar som regeringen har gjort av skatteintäkterna vid olika tillfällen är det skrämmande stora belopp. Låt oss ta skatteintäkterna för 2010. Från våren 2008 till budgetpropositionen 2009 reviderade vi ned skatteintäkterna med 49 miljarder. Från september till januari reviderade vi med ytterligare 92 miljarder. Från januari



till vårpropositionen i april reviderade vi med ytterligare 84 miljarder. Vi hade reviderat ned skatteintäkterna med 225 miljarder sammanlagt från vårpropositionen 2008 till vårpropositionen 2009. När regeringen ser sådana siffror, att man har tappat 225 miljarder inom loppet av ett år, är det inte alldeles säkert att man känner sig säker på att man har 30 miljarder mer att spendera 2010. Det tycker jag är ganska ofrånkomligt.

Vi har många indikatorer för det ofentliga finansiella sparandet, som Lars Calmfors nämnde. Det är sant att det blir en rätt vildväxt flora. Problemet är att varje indikator är väldigt osäker. Vad gäller bedömningarna om det strukturella sparandet, alltså konjunkturrensat sparande, nästa år är regeringens bedömning att sparandet ligger på 1 procent. Det överensstämmer med målet på en procents överskott. Målet gäller dock finansiellt sparande i genomsnitt över konjunkturcykeln. En del har överstätt det så att det strukturella sparandet ska vara 1 procent varje år, men det har aldrig regeringen sagt, varken denna eller föregående regering. Man har sagt att det finansiella sparandet i snitt ska vara 1 procent över konjunkturcykeln. Det strukturella sparandet kan mycket väl variera, och kanske bör variera, över konjunkturcykeln.

Som sagt är osäkerheten i det strukturella sparandet väldigt stor. EU-kommissionen gör också beräkningar av det strukturella sparandet och hamnar på minus 1,9 procent för Sverige. Det är således inte nog med att vi har fem olika indikatorer som ibland pekar åt olika håll, utan olika någorlunda kvalificerade bedömare som räknar på samma sak kan uppenbarligen komma fram till väldigt olika bedömningar.

Regeringen känner stor osäkerhet om de offentliga finanserna och det gör regeringen något försiktigare än att utan vidare säga att det finns 30 miljarder mer

till nästa år. Men samtidigt är det inte så oerhört stora skillnader och rådet är inte så tydligt med att det måste vara exakt 30 miljarder. Men det är klart att det är den höga siffran som kommer ut i medierna. Det är självklart att massmedierna fokuserar på att regeringen är för snål vad gäller utgifter och stram när det gäller skatter. Det är en självklar medielogik.

För att säga något om dagsläget: Osäkerheten om de statliga finanserna förblir stor. Samtidigt inser vi också behovet av ytterligare stimulansåtgärder av samhällsekonomiska skäl. Det är ett väldigt policydilemma. Å ena sidan tycker vi att det är angeläget att finanspolitiskt gasa lite mer nu när penningpolitiken inte kan göra så mycket mer. Reporäntan kan inte bli så mycket lägre och då har finanspolitiken en större roll än om reporäntan hade kunnat sänkas väsentligt. Vi inser att det är önskvärt att expandera mer, men är också oroliga för de offentliga finanserna. Vi är inte riktigt så säkra som rådet på att vi utan vidare vid ett senare tillfälle enkelt kan ta tillbaka en finanspolitisk stimulans.

Nästa punkt gäller urval av expansiva åtgärder. Här har rådet en lång lista på åtgärder, goda gåvor som olika intressenter vill ha som t ex en temporär höjning av a-kassan, en temporär höjning av statsbidrag till kommunerna, en temporär sänkning av skatterna för pensionärerna, en temporär skattesänkning för låginkomsttagare, en subventionering av renovering av det kommunala bostadsbeståndet och en permanent höjning av studiemedlen, särskilt bidragsdelen.

Är det bra förslag? Mer pengar gillar folk; oppositionen instämmer gärna och en hel del andra också. Men är det bra? Anders Borg har lärt sina tjänstemän att tillämpa tre kriterier när de försöker välja ut olika åtgärder.

Den första är: Är det strukturellt bra och riktiga åtgärder? Även om det här främst är kortsiktig stimulanspolitik är

det ändå viktigt om det är strukturellt bra åtgärder eller inte.

En höjning av arbetslöshetsersättningen skulle enligt de flesta ekonomer, inklusive Finanspolitiska rådet, vara ett stort steg i fel riktning. Mer pengar till kommunerna – det är strukturellt motiverat därför att i annat fall tar de ned sysselsättningen till en nivå som är orimlig med tanke på det kontrakt som staten ändå har med medborgarna angående fungerande skola, vård och omsorg.

En temporär skattesänkning för pensionärerna är det få som påstår är strukturellt riktigt. Det är politiskt oerhört attraktivt så klart, men strukturellt kan man inte säga att det är det.

En temporär skattesänkning för låginkomsttagare – ja, men då måste man höja margineffekten något. Det är inte självklart att det är bra strukturellt.

Subventioner till renovering av det kommunala bostadsbeståndet – ja, signalen är att fastighetsägaren inte behöver ta ansvaret för renoveringen. Väntar man lite grann går staten in och erbjuder subvention. Det skapar incitament att inte renovera innan den subventionen kommit.

En permanent höjning av studiemedlen kanske är bra, men i en globaliserad värld är det bättre att höja lånedenen än att höja bidragsdelen. Jag tycker inte riktigt att det är bra ur strukturell synvinkel.

Nästa kriterium som Anders Borg har lärt oss är: Är det trovärdigt att det verkligen blir temporärt? Då ska vi inte ägna oss åt önsketänkande, utan då ska vi göra en prognos: Vad kommer framtida riksdagar att säga? Vad kommer framtida opinionsbildare och massmedier att säga?

En temporär skattesänkning för pensionärerna fungerar inte eftersom det är oerhört svårt att få en riksdagsmajoritet att acceptera när skatterna för pensionärerna sedan ska höjas.

En temporär skattesänkning för låginkomsttagare är väldigt attraktiv när man sänker skatten, men när man närmar sig den tidpunkt då skatten ska höjas finns det en betydande risk för att opinionen och riksdagen inte skulle tycka att det är lika roligt.

Dessa två åtgärder är inte trovärdigt temporära. De duger inte som temporära åtgärder. Jag tycker nog att Finanspolitiska rådet arbetar så nära den politiska rådgivningen att man inte bara ska ägna sig åt önsketänkande utan också måste ställa frågan: Är det här en politiskt hållbar lösning? Då skulle jag direkt ta bort temporär skattesänkning för pensionärer och även för låginkomsttagare. Det håller inte.

Det tredje kriteriet är kostnadseffektivitet. Våra tjänstemän räknar faktiskt på vilken den offentligfinansiella kostnaden på kort sikt är för olika diskretionära expansiva finanspolitiska åtgärder. Därvid beräknas den offentligfinansiella kostnaden första året för olika keynesianskt stimulerande åtgärder. De kalkylerna kan ibland vara väldigt svåra att göra, men när tjänstemännen säger att det inte går säger Anders Borg: Ni får gå tillbaka och räkna och försöka igen! Han ger sig inte förrän de har kommit med en siffra. Och då kommer det siffror som räknats fram av tjänstemän på Finansdepartementet samtidigt som osäkerheten lyfts fram.

Vi har räknat på kostnaden för många olika åtgärder per skapat jobb på kort sikt. Det som är allra mest kostnadseffektivt är ROT-avdraget. Denna beräkning utgjorde en del av beslutsunderlaget för regeringen när man antog ROT-avdraget.

Stöd till kommunerna är också väldigt kostnadseffektivt, av exakt det skäl Lars nämnde. Om vi ger pengar till kommunerna och de skulle spara dem i stället för att expandera sysselsättningen har det offentliga sparandet ändå inte

försämrats. Det blir en win-no loss-situation. Anställer de fler har vi lyckats upprätthålla sysselsättningen och anställer de inte fler kostar det ingenting för de offentliga finanserna. Så det är en väldigt bra åtgärd.

Infrastruktursatsning är också viktig. Men ökade studiemedel, mer pengar till pensionärerna eller subventioner för upprustning av hyreshus är inte kostnadseffektiva åtgärder enligt dessa beräkningar. Man skulle kunna få in många fler jobb kortsiktigt genom att höja statsbidraget i stället för att subventionera upprustningen av hyreshus.

Sammanfattningsvis om den kortsiktiga finanspolitiken: Vi är mer nervösa för de offentliga finanserna än vad Finanspolitiska rådet är. Vi har ett väl fungerande finanspolitiskt ramverk, även om vi håller på att utveckla det ytterligare. EU har i snitt ett betydligt sämre finansiellt sparande än vad vi har. Skuldsättningen är inte alarmerande hög. Vi håller med Finanspolitiska rådet om att det är önskvärt att gasa mer stabiliseringspolitiskt, men samtidigt är osäkerheten stor avseende de offentliga finanserna. Till exempel är det osäkert vad som kommer att hända bl a i de baltiska staterna, även om konsekvenserna inte hittills har varit så stora. Regeringen har valt en lite försiktigare linje än att expandera med ytterligare 30 miljarder nästa år.

Min nästa punkt handlar om den långsiktiga finanspolitiken. Man skulle kunna tro att Finanspolitiska rådet har lockats för mycket av alla locktoner om hur bra det är med höga utgifter och lägre skatter och stämt in i den allmänna kortsiktigheten och kanske inte riktigt har fyllt sin roll om att stärka det nationalekonomiska perspektivet och det långsiktiga perspektivet. Vad man gör är en genuint annan bedömning av framför allt de offentliga finanserna och därför är det högst rimligt att komma fram till att den optimala diskretionära

finanspolitiken är 30 miljarder större än vad regeringen har föreslagit. Min förra arbetsgivare Konjunkturinstitutet, som är en mycket seriös och analytiskt kompetent organisation, har kommit fram till ännu högre siffror. Man kan komma fram till olika siffror även om man inte har några andra sidointressen än en väl fungerande svensk ekonomi.

Jag har därför tittat på andra förslag just ur synvinkeln om Finanspolitiska rådet vågar lägga fram tuffa förslag. Är Finanspolitiska rådet benäget att lägga fram saker som är lite vänligare politiskt och ekonomiskt mot företag och hushåll? Jag har hittat fyra förslag som jag granskat ur det perspektivet.

Frågeställningen är: Är förslagen från Finanspolitiska rådet alltför feiga? Jag har fyra exempel, av vilka ni själva kan dra slutsatsen.

Det första förslag jag har granskat ur det perspektivet är förslaget om att förlänga perioden med högst ersättningsprocent i a-kassan under lågkonjunkturen. Alla inser att det innebär två saker. Dels innebär det att vi får en konjunkturberoende a-kassa, dels innebär det att den genomsnittliga nivån höjs. Höjer man ersättningsnivån i lågkonjunktur utan att sänka den motsvarande i högkonjunktur har man höjt den genomsnittliga nivån på a-kassan. Det är således egentligen två delar i det förslaget.

Den första, att konjunkturvariera a-kassan, har jag stor sympati för om det visar sig att det är politiskt hållbart att också sänka ersättningsnivån vid högkonjunktur. Som Finanspolitiska rådet säger så har man lyckats göra detta i Kanada. Det kanske kan vara svårare att göra i Sverige eftersom just a-kassan är ett svårt område. Samtidigt håller jag med Lars Calmfors om att Finanspolitiska rådet inte bara ska föreslå saker som är enkla att genomföra utan ta fram det man tycker är bra som är svårt att genomföra.

Jag har således stor sympati för idén att variera kassan över cykeln, däremot inte att höja den genomsnittliga nivån. De flesta ekonomer bedömer att högre genomsnittliga ersättningsnivå leder till högre jämviktsarbetslöshet, vilket också forskningen har pekat på. Jag skulle kanske hellre se att om man konjunkturvarierar ersättningsnivån ska man använda det till att sänka jämviktsarbetslösheten snarare än att höja den genomsnittliga nivån över cykeln.

Det alternativa förslaget, som jag tycker vore mer strukturellt motiverat, är att förlänga perioden med hög ersättningsprocent under lågkonjunktur men förkorta perioden i motsvarande utsträckning under högkonjunktur. Vi inför konjunkturvariationen, men vi ändrar inte den genomsnittliga nivån. Det tycker jag är ett betydligt bättre förslag än det som Finanspolitiska rådet kommer med.

Nästa exempel är att Finanspolitiska rådet vill justera utgiftstaket 2010 för att inte förhindra de utgiftshöjningar som de aktualiserar av konjunkturpolitiska skäl.

Jag håller med Finanspolitiska rådet och Lars Calmfors när han säger att det vore bättre om vi hade haft en ventil, en explicit undantagsklausul, när det gäller utgiftstaket. Men nu finns det ingen sådan ventil och då bör man enligt min mening respektera beslutade utgiftstak för 2010 och 2011. Men man kan eftersträva en fempartiuppgörelse om att man ska skapa en ventil för senare år så att utgiftstaket framöver bättre ska främja en konjunkturpolitisk politik. Där tycker jag att man måste utgå från hur läget är i dag, inte vad som varit önskvärt att göra för fem år sedan. Att inte överskrida utgiftstaket, ja, det har stort värde för trovärdigheten för det finanspolitiska ramverket.

Det tredje exemplet är att rådet vill kompensera pensionärerna för balanse-

ringen av pensionssystemet. Pensionerna skulle med oförändrade regler sjunka med ungefär 4 procent i år som en följd av att det finns en balansering av ålderspensionssystemet. Rådet vill att man ska kompensera pensionärerna genom en temporär skattesänkning. Sänker man skatter för pensionärerna skickar man räkningen för detta till statsbudgeten. Det är tveksamt att skicka i väg räkningen till statsbudgeten. Vi har skapat ett autonomt pensionssystem och då ska man helst inte ge pengar till statsbudgeten och inte heller kräva pengar från statsbudgeten. Om man säger att vi har ett autonomt system, det går dåligt för pensionärerna och staten ska gå in och betala så tycker jag att det strider mot tanken om ett helt autonomt pensionssystem.

Det finns två mer ansvarsfulla alternativ till det förslag som Finanspolitiska rådet kommer med. Det ena är att inte justera pensionssystemet utan låta balanseringen slå igenom. Om man maximalt utgår från att ålderspensionssystemet är rättkonstruerat ska man givetvis låta balanseringen slå igenom fullt ut för pensionärerna. Det vore en konsistent och hedervärd syn.

Det andra är att dra slutsatsen att det krävs justeringar av pensionssystemet eftersom ingen har förutsett så pass stora störningar som nu har inträffat. Ingen hade förutsett att vi skulle få deflation, vilket vi får räkna med från juni 2008 till juni 2009. Ingen hade räknat med att börsen skulle falla med 40 procent. Pensionssystemet är helt enkelt inte konstruerat för sådana stora störningar. Konstruktörerna, varav jag var en, hade inte fantasi att räkna med ett så förändrat scenario och därför har skutan aldrig konstruerats för sådana stormar som vi har nu. Kan vi nu justera skutan för att klara stormen bättre kan det vara motiverat att göra det. Det är precis vad regeringen avser göra. Det finns en

fempartiuppställning om att AP-fondens förmögenhet ska räknas som tre års glidande medelvärde i stället för att styras av förmögenheten vid ett enda tillfälle just för att dämpa stötarna från en sådan våldsamt utveckling som vi hade av fondvärdena under 2008.

Det fjärde exemplet är att Finanspolitiska rådet vill koppla pensionsåldern till medellivslängden, vilket jag tycker är en bra idé, men rådet vill samtidigt justera ned överskotts målet. Jag tycker att ett ansvarsfullt förslag är att koppla pensionsåldern till medellivslängden. För svensk del handlar det om att justera 61-årsgränsen för tidigaste uttag och 65-årsgränsen för att få garantipension samt 67-årsgränsen för obligatorisk avgångstid, alltså då man inte längre skyddas av LAS.

Det skulle man kunna göra. Men om man gör det skulle min rekommendation vara att vi inte ska ta ut segern i förskott, utan låt oss göra detta för att främja en senarelagd utgång från arbetslivet. Även om man skulle göra detta tycker jag inte att det motiverar en nedjustering av överskotts målet. För övrigt tror jag inte att det skulle ge så stor effekt. Vi har redan, som Lars Calmfors sade, ett system där den initiala pensionen när man tar ut den automatiskt anpassas till medellivslängden. Om man vill ha en viss pension som andel av slutlönen måste den som är tio år yngre än någon annan person jobba längre. Det finns redan en automatik i det svenska systemet som är väldigt kraftfull. Jag är inte säker på att kompletterande regeländringar skulle ha avsevärd effekt. Att ta ut segern i förskott och skriva ned överskotts målen tycker jag inte är riktigt ansvarsfullt.

För övrigt tycker jag inte att 1 procent överskott utan vidare kan ses som något slags förtida sparande. Vid 5 procent BNP-tillväxt leder detta på lång sikt till en finansiell nettoförmögenhet för den offentliga sektorn på ungefär 20

procent av BNP. Har man 20 procent av BNP i nettoförmögenhet och ska hålla andelen konstant så måste man faktiskt ha ett överskott i de offentliga finanserna på 1 procent varje år. En nettoförmögenhet på 20 procent som är konstant över tiden tycker jag inte är något överdrivet offentligt sparande. Jag tycker inte att enprocent målet behöver ses som ett förtida sparande, utan det kan t o m vara ganska normalt sparande.

Jag håller med Finanspolitiska rådet om att överskotts nivån på en procent inte är så väldigt tydligt motiverad, varken av nuvarande eller föregående regering. Min egen syn är att huvudskälet för enprocent målet är att vi vill ha robusthet och styrka inför kommande lågkonjunkturer. Detta är kanske viktigare än utgångspunkter som rättvisa mellan generationer eller konstanta skattesatser över tiden. Men detta är kompletterande grunder för överskotts målet. Personligen skulle jag, speciellt med tanke på senaste årens upplevelser, säga att vikten av att ha ett gott utgångsläge med starka offentliga finanser vid ingången till en lågkonjunktur är det främsta skälet för att normalt ha ett visst överskott i de offentliga finanserna.

Slutsatsen är att jag tycker att flera av rådets förslag är ganska populistiska eller feiga. Finansministern får mängder av förslag som försämrar de offentliga finanserna. En del av dem försämrar även ekonomins funktionssätt. I synnerhet får finansministern oerhört mycket förslag på utgiftshöjningar och skattesänkningar och ofta hävdas att förslagen är jättebra för svensk ekonomi.

Det finns en oerhörd lockelse i att framstå som de goda gåvornas givare. Givetvis måste olika särintressen se till att medlemmarna betalar sina medlemsavgifter. Särintressena vill därför alldeles självklart vara de goda gåvornas givare i förhållande till sina medlemmar. Men jag tycker att jag ser en viss

lockelse även för ekonomer att föreslå sänkta skatter och höjda utgifter. Det är klart att det är trevligare att framstå som de goda gåvornas givare än att framstå som att man förordar en stram överskottspolitik.

Finansministern får många råd som försämrar de offentliga finanserna och som för övrigt även försämrar de strukturella funktionerna i svensk ekonomi. Han behöver även politiskt svåra samhällsekonomiskt välgrundade åtgärdsförslag som både förstärker de offentliga finanserna och förbättrar ekonomins funktionssätt. I vissa av Finanspolitiska rådets förslag uppfylls dessa krav, men samtidigt har jag hittat fyra exempel som skulle landa på ett annat sätt. De här exemplen är något schematiska, men alla gäller viktiga ekonomisk-politiska frågor. Det är inte några småfrågor, utan de här fyra frågorna är viktiga och ibland föremål för diskussioner inom Finansdepartementet och regeringen.

Sammanfattningsvis: Rådet kan främja samhällsekonomiskt bättre beslut och därmed potentiellt bidra till en bättre ekonomisk utveckling i Sverige på kort, medellång och lång sikt. Rådet gör samma bedömning som regeringen avseende finanskrisen historiskt sett och även avseende skattepolitiken. Där råder det stor enighet.

När det gäller stabiliseringspolitiken finns ett tydligt policydilemma. Det är önskvärt att stimulera efterfrågan men också att värna de offentliga finanserna. Där gör rådet och regeringen en något olika avvägning. Men det är ingen stor skillnad. Jag tycker inte att urvalet av stimulansåtgärder är riktigt bra. Jag hade gärna sett att rådet hade gjort kalkyler, som vi försöker göra. Det vore bra om det fanns två kvalificerade kalkylinstanter som skulle kunna utmana varandra och driva på utvecklingen vad gäller kalkylmetoderna.

Jag tycker att flera av förslagen är

lite populistiska eller fega. Jag tycker att det är önskvärt att Finanspolitiska rådet lägger fram även politiskt svåra förslag och inte lockas att vara de goda gåvornas givare.

### *Lars Calmfors*

I frågan om huruvida man i det här läget enbart bör föreslå ”strukturellt riktiga” åtgärder, tycker jag att man måste vara mer nyanserad än Ingemar. I den mån man verkligen kan sätta in tillfälliga, tidsbegränsade åtgärder i syfte att hålla uppe efterfrågan, behöver man förstås inte ställa kravet på dem att de ska vara långsiktigt ”strukturellt riktiga”. Det är ologiskt att samtidigt kräva att åtgärder ska vara långsiktigt ”strukturellt riktiga” och tidsbegränsade.

När det gäller eventuella tidsbegränsade skatterabatter till låginkomsttagare och/eller pensionärer bör det vara fråga om en engångsåtgärd i form av tillbakabetalning av inbetald skatt. Jag tror att vi egentligen är överens om detta. Jag tycker också att det vore olyckligt om man temporärt under ett helt år skulle sänka skatten. Det ska vara en tydlig engångsutbetalning. Då ökar i varje fall sannolikheten för att skattesänkningen inte ska bli permanent. Risken är fortfarande inte noll, men den är ändå mindre.

Är vi i Finanspolitiska rådet fega eller modiga? Jag tycker att vi är modiga. Den säkraste och mest ofarliga strategin för en regering i det här läget är att inte ta några väsentliga finansiella risker. Politiskt har nog regeringen än så länge gjort helt rätt. Det är klart att en borgerlig regering som ytterligare en gång skulle få stora problem med de offentliga finanserna skulle få det politiskt svårt. En finansminister upplevs nog av de flesta som direkt ansvarig för de offentliga finanserna. Jag ser det som att den strategi regeringen har valt faktiskt är fegare än den vi föreslår. Det hänger också ihop med en ökad tolerans för

arbetslöshet tror jag. Vi vet ju hur man reagerade när arbetslösheten började öka under 1990-talskrisen. Det var en helt annan inställning då. Då ansåg man att det var ett mycket större problem än vad man verkar göra idag. Visst ses arbetslösheten som ett stort problem även idag, men många tar det med påfallande stor ro att arbetslösheten stiger så mycket som den nu gör. Det finns anledning att fundera över detta.

Det finns en risk att pendeln i den ekonomiska politiken ständigt svänger för mycket. Den svängde helt klart för mycket i keynesiansk riktning under 1970- och 1980-talen i Sverige. Sedan har vi lärt oss att vi ska hålla oss till regler i varje läge. Vi ska sätta de offentliga finanserna främst osv. Vi ska inte expandera arbetsmarknadsutbildningen eftersom den inte fungerade bra tidigare. Vi ska inte föra en expansiv finanspolitik alls. Vi ser vår rapport som en argumentation för att man inte bör låta pendeln svänga så långt som man har gjort. Man bör låta den svänga tillbaka lite grann. Då blir rörelseriktningen den som Ingemar kallar feg, men som jag tycker är mycket modig.

Ingemar talade konkret om fyra olika punkter. Jag kan i viss mån hålla med om det han säger om konjunkturberoende a-kassa. Det är högst rimligt med korta ersättningsperioder i en kommande högkonjunktur. Det kunde vi ha skrivit tydligare. Visserligen kan man tillåta sig lite högre ersättningsnivå i genomsnitt över konjunkturcykeln om man inför en konjunkturberoende a-kassa, men det är förstås svårt att göra en exakt beräkning. Förmodligen kan den genomsnittliga nivån inte höjas särskilt mycket.

Vi diskuterar en sak till när det gäller konjunkturberoende arbetslöshetsersättning, nämligen tak- och grundbe-  
lopp. De har legat fasta i kronor sedan 2002. Det är klart att ingen tänker sig att de ska ligga fast i all evighet. De ska

förstås justeras uppåt någon gång. Det kan vara lämpligt att göra i ett dåligt konjunkturläge. Det kan inte vara särskilt riskabelt eftersom man redan visat att man kan hålla dem fasta under långa perioder.

När det gäller utgiftstaket kan man göra som Ingemar förespråkar – dvs välja *safety first*. Det är inte säkert att utgiftstaket kommer att binda 2010. Men risken finns om det blir en djup lågkonjunktur. Då kan man hamna i problemet att man senare ändå måste bryta utgiftstaket trots det man säger idag. Det vore ännu värre än att nu göra något under ordnade former. Men jag håller med om att det finns en risk för trovärdighetsproblem. Det bästa hade varit om man hade tänkt på möjligheten av en undantagsklausul redan tidigare.

När det gäller bromsen i pensions-systemet finns det egentligen inte något bra sätt att hantera den. Precis som Ingemar säger så borde man ha förutsett en situation som den nuvarande då bromsen konstruerades.

Jag är nog inte överens med Ingemar om att det nödvändigtvis vore en bra utveckling om ett för högt offentligt sparande i dag leder till sjunkande skattesatser i framtiden. Det är ju också ett mål från både effektivitets- och fördelningssynpunkt att hålla skattesatserna konstanta mellan generationerna. Ingemars resonemang kan motiveras utifrån försiktighetsmotiv men riskerar å andra sidan att leda till en icke önskvärd omfördelning mellan generationerna. Här finns ett besvärligt avvägningsproblem. Jag är helt överens med Ingemar om att man inte kan sänka överskottsmålet bara i förhoppning om att framtida generationer kommer att arbeta längre.

Det är nödvändigt med någon form av systemförändring. Man ska dra erfarenhet av det som händer med bromsen; det går inte att vara säker på att beslutad automatik följs. Men en indexering av

pensionsvillkoren till medellivslängden skulle ändå öka sannolikheten för att livsarbetstiden ökar när medellivslängden stiger. En sådan reform skulle innebära större möjligheter att sänka över-skottsmålet. Man får göra någon form av praktisk avvägning.

*Anders Björklund*

Nu lämnar jag ordet fritt för frågor.

*Kent-Rune Sjöholm*

Jag har en del synpunkter som gäller a-kassan och arbetslöshetsförsäkringen, främst från dess intäktssida. Jag föreslår att man bör överväga att göra arbetslöshetsförsäkringen obligatorisk så att den blir en fullvärdig medlem i familjen av socialförsäkringar. En ny arbetslöshetsavgift införs och konstrueras som en *flat rate*-avgift med ett inkomstrelaterat tak för att göra förslaget lite mer apitligt för högavlönade tjänstemän. Med andra ord bör a-kassorna ersättas av en obligatorisk statlig arbetslöshetsförsäkring. Det är mitt förslag.

*Danne Nordling*

Vad jag saknar hos Finanspolitiska rådet är beräkningar av själva utgångsläget för den ekonomiska krisen – vad den beror på i form av exportminskning och följdverkningar på den svenska hemmamarknaden.

Nu säger Ingemar Hansson att Finansdepartementet har gjort en rad olika beräkningar av den ekonomiska utvecklingen. Då kanske ni har gjort någon kalkyl över detta? Krisen börjar med att det först kommer en exportminskning som leder till att mängder av människor blir arbetslösa. Det leder till oro och följdverkningar på så sätt att sparandet ökar. Det finns kalkyler som säger att sparandet kommer att öka med 8 procentenheter av hushållens inkomster. Det ger i sin tur effekter som vore naturliga att motverka genom finanspo-

litiska åtgärder. Däremot är det ganska svårt att motverka exportminskningen med finanspolitik. Det vore mycket mer naturligt att motverka en sparandeökning och det härav följande efterfrågebortfallet med finanspolitisk expansion. Då borde man veta hur stora dessa sekundära effekter är. Därför borde det finnas en uppdelning på dessa två komponenter i debatten om den ekonomiska krisen.

*Hans Tson Söderström*

Jag efterlyser en debatt om Finanspolitiska rådets egentliga roll. Det är ju en innovation, detta med ett finanspolitiskt råd, och vi har bara fått två rapporter ännu. Jag tycker att vi behöver en ordentlig diskussion om vilken roll rådet ska fylla.

Man kan tänka sig två helt olika roller. Den ena är att låta rådet motsvara USAs Congressional Budget Office, som gör alternativa beräkningar till regeringskansliets av effekterna av olika finanspolitiska åtgärder och diskuterar konsekvenserna av olika alternativ i finanspolitiken. Den andra rollen – som jag faktiskt trodde det var avsikten att rådet skulle ha – vore att låta det enbart syssla med vad man skulle kunna kalla finanspolitiska systemfrågor. Hur ska ett finanspolitiskt regelverk vara konstruerat? Och hur nära följer sedan regeringar av skiftande färger det regelverk som har ställts upp?

Som rapporterna hittills har utformats tycker jag att rådet har landat någonstans mittemellan de här två rollerna. Ni gör lite grann av bägge delarna. Jag måste erkänna att min egen preferens skulle vara att rådet sysslade mycket mer – helst enbart – med systemfrågorna. Vi har alldeles för lite debatt om dem. Däremot har vi redan en livaktig och hyggligt kvalificerad partipolitisk debatt om alternativa åtgärder i finanspolitiken.

Låt mig ge två exempel på områ-



den där jag tycker att de finanspolitiska systemfrågorna borde kunna utredas mycket mer. Det första gäller den debatt som nyss fördes här mellan Ingemar och Lars om vem som är feg och vem som är modig i konjunkturpolitiken. Vi har en ganska omfattande forskning om politiska konjunkturcykler och jag tror att svaret på frågan om feighet och mod kommer att visa sig under valåret 2010. Min bedömning är att regeringen sparar på krutet nu därför att man erfarenhetsmässigt inte kan vara särskilt stram under valår – om man nu vill vinna valet, vilket man kanske kan utgå ifrån. Jag saknar här en diskussion av hur valtaktiska överväganden påverkar utformningen av konjunkturpolitiken. Jag tror att de flesta ekonomer är överens om att de konjunkturpolitiska åtgärderna bör vara framtunga: Det är i år man bör sätta in stimulanserna om de ska ge någon effekt och inte nästa år. Men av valtaktiska skäl ser vi ut att i stället få en baktung konjunkturpolitik och det är en diskussion om detta jag saknar.

Den andra diskussionen, där jag skulle vilja ha ett svar av Lars redan i dag, gäller ert förslag om en undantagsklausul för utgiftstaket. Du har själv författat en utmärkt liten skrift om det finanspolitiska regelverket inom EU – stabilitetspakten. Där pekar du just på hur hanteringen av den här typen av undantagsklausuler leder till att man sedan i praktiken löser upp hela regelverket. I praktiken finns det ju ingen stabilitetspakt kvar inom EU. Här tycker jag verkligen att du med din forskning, och för den delen de andra i rådet också, borde ha kunnat föra en mycket mer utförlig diskussion. Om man nu ska ha sådana ventiler, som jag tror att Ingemar kallade dem, eller undantagsklausuler – hur ska de då utformas? Och hur kan man garantera att de inte leder till en allmän upplösning av hela det finanspolitiska regelverket?

### *Lars Wohlin*

Det här är alltså det finanspolitiska rådet. Det borde också finnas en diskussion om det penningpolitiska rådet. Vilken penningpolitik måste man föra? Vi har lite grann av situationen att när vi expanderar är det svårt för penningpolitiken att få tillräckligt stimulerande effekter när man går in i lågkonjunkturer. Det går att dra en hund i ett snöre men inte att skjuta en hund i ett snöre framför sig.

Då kommer frågan: Ska man vidta finanspolitiska åtgärder för att stimulera eller ska man höja eller sänka räntan med några procentdecimaler hit eller dit? Det kommer upp förslag i debatten, även internationellt, om man ska producera andra åtgärder i penningpolitiken i form av kapitaltäckningskrav, soliditetskrav och andra sådana åtgärder för att påverka konjunkturen i åtstramande eller stimulerande riktning. En del har hävdat att penningpolitiken har varit kontracyklisk. Jag tycker att det ligger någonting i den kritiken.

Jag vill gärna höra en kommentar till om finanspolitiken ska utvidgas till att även omfatta delar av sambandet mellan penningpolitik och finanspolitik.

### *Lars Tobisson*

Det har framställts som att Finanspolitiska rådet skulle vara helt enig. Endast i Ingemar Hanssons sammanfattning fanns det en notering om en reservant. Denne var alltså jag. Jag har reserverat mig mot omfattningen av de finanspolitiska stödåtgärderna och tagit avstånd från förslaget om beslut om mer pengar just nu och ställer mig därmed på regeringens linje.

Argumentationen kan ni se i reservationen. Jag kan kort säga att jag tycker att Finanspolitiska rådets uppgift ska vara att med forskningsstöd granska den politik som förs. Det är svårt att anföra forskningsstöd och vetenskaplig grund för att det behövs just 30 miljarder till. Jag

påpekade att vi också har haft ett mycket stort stimulansinslag i den ekonomiska politiken om man ser den i dess helhet. Jag lägger samman det som har gjorts på det finanspolitiska området med det som har skett på det penningpolitiska området. Man ska inte glömma att repo-räntan har sänkts med 5 procentenheter till nästan ingenting alls under den tid som omfattar vår granskningsperiod. Vi har fått en kronförsvagning som naturligtvis också verkar stimulerande.

Jag kommer till ungefär samma bedömning som regeringen gör: Det kan inte uteslutas att här kommer att behövas mer stimulanser, men det vore inte rätt att i det här läget göra utfästelser om sådana.

Detta var en sak. En annan sak är talet om feghet. Jag skulle vilja påstå att ett modigt förslag har lagts fram och det är verkligen betydelsefullt. Det handlar om reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen. Ända sedan jag som utredningschef för SACO tog initiativet till vad som nu är den största erkända arbetslöshetskassan, akademikernas, har jag varit övertygad om att vi aldrig får fason på arbetslöshetsförsäkringen om den inte organiseras på samma sätt som övriga socialförsäkringar – offentlig och obligatorisk.

Man kan säga att det är politiskt omöjligt med hänsyn till den roll som organisationsformen har spelat för arbetarrörelsen. Någon nämnde riksbanksreformen som någonting som också var politiskt omöjligt. Det har vi kunnat ordna. Ett annat och mer närliggande exempel är pensionsreformen. ATP var verkligen en hjärtesak för arbetarrörelsen. Men man insåg behovet av en reform på området. Det är på samma sätt med arbetslöshetsförsäkringen. Om den nu är en hjärtesak måste man så småningom också för den komma fram till slutsatsen att den måste organiseras på ett annat sätt.

Det intressanta gäller den mer politiskt belastade ledamoten av rådet utöver mig själv, nämligen Erik Åsbrink. Han och jag samarbetade om pensionsreformen och om riksbanksreformen och vi är nu eniga om synen på detta. Det finns ingen reservation från hans sida mot det förslag som har lagts fram om en offentlig och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Det är bara att sätta i gång och planera för detta från regeringens sida. Men där är regeringen feg.

#### *Olle Lindgren*

Min fråga är i grunden densamma som Lars Wohlins. Jag tycker att det vore angeläget med ett utökat mandat för rådet att utvärdera både penning- och finanspolitiken, dels därför att båda är integrerade delar av den ekonomiska politiken, dels därför att svårigheterna att motverka bankernas procykliska beteende verkar betydande. Vi skulle behöva ett utanförstående råd som lyfter upp det procykliska beteendet i ljuset och föreslår förändringar. Hur ser ni på det?

#### *Nils Lundgren*

Det var bra åsikter som kom fram. Jag har två frågor som drar åt det hållet och som jag skulle vilja ha belysta. Här står det väldigt mycket om temporära åtgärder. Det som man kom fram till är hypotesen att det kan anses ha ganska liten effekt om någon får veta att här får du lite kosing, men det är bara nu. Det finns grupper som inte har tillgång till kreditmarknaden. För dem funkar det med några korvören. Men är de grupperna så stora? För mig verkar det som en svaghet.

Det andra är just detta med a-kassan. Vad kommer Finanspolitiska rådet fram till? Jag tror också att a-kassan ska vara obligatorisk och inordnad på det sättet. Jag tror att detta bara är början på en utveckling. Somliga menar att de inte behöver vara med i a-kassan därför att

de aldrig kommer att förlora jobbet. Då går de ur a-kassan, och det blir mycket dyrare för dem som är kvar. Då finner de att de inte har råd att vara kvar och så försvinner de till större delen. Framför allt löser inte detta problem för dem som verkligen behöver vara med.

### *Ingemar Hansson*

Jag ska börja med att kommentera vissa av Lars kommentarer. Om man vill göra något temporärt för att öka hushållens disponibla inkomst så är en engångsbetalning mycket bättre än att t ex temporärt sänka inkomstskatten eller höja barnbidraget. Det är politiskt mer stabilt med engångsutbetalningar. I USA har man faktiskt haft checkutdelning just för att stimulera ekonomin. Det finns alltså exempel i verkligheten på att det har använts. Men samtidigt kvarstår att det inte är någon särskilt kostnadseffektiv åtgärd. Om man har en miljard får man större kortsiktiga sysselsättningseffekter av att ge den miljarden till kommunerna – även om det är en engångseffekt – än om man använder den i form av lägre inkomstskatter, högre studiebidrag eller dylikt.

Det kan tyckas vara ett hårt krav att även tillfälliga åtgärder ska vara strukturellt riktiga. Som Lars sade själv finns det dock alltid en sannolikhet för att de kan bli permanenta. Om man förlänger perioden i a-kassan under lågkonjunktur och inte ändrar den under högkonjunktur så har man ändå höjt snittet trots att det är en tillfällig åtgärd. Om man inte är symmetrisk så bör även tillfälliga sänkningar vara strukturellt riktiga.

En fråga gäller termen fejt. Jag hade stora problem när jag skulle välja ord. Jag funderade på lättsinnigt, kortsiktigt eller icke tillräckligt strukturellt osv. Men vad jag egentligen menar när jag säger fejt är att jag tror att det finns bättre förslag ur strukturell och offentligfinansiell synvinkel, än dem som rådet har lagt

fram i de fyra avseenden jag nämnde. Jag tycker att det hade varit bättre för både svensk debatt och för framtida utveckling om rådet hade föreslagit strukturellt och offentligtfinansiellt bättre förslag i de här fyra avseendena.

Vad gäller obligatorisk a-kassa, som Lars Tobisson sade, finns det ett sådant förslag. Det fanns också med i regeringens valmanifest att man skulle göra a-kassan obligatorisk. Man hade en utredning som kom med ett förslag om en obligatorisk a-kassa, men jag tycker inte att förslaget var så oerhört bra. Det kunde av många tolkas som en extra skatt. Det flygplanet flög inte riktigt och regeringen har alltså ännu inte infört en obligatorisk a-kassa.

Lars Calmfors och jag är överens om att det vore bäst att för länge sedan ha infört en lämpligt utformad konjunkturventil i utgiftstaket. När det gäller detta med en över tiden konstant skattesats så är min huvudpoäng att det hela är ganska osäkert. Även om man gör reformer som senarelägger pensionsåldern är det ganska osäkert vilken kvantitativ effekt de skulle få. Det finns en risk för att tendensen att ungdomar inträder allt senare på arbetsmarknaden kommer att fortsätta. Jag tycker att det är riskabelt att ta ut segern i förskott genom att sänka överskottsmålet.

Om senarelagd pensionsålder leder till successivt sänkta skattesatser är jag inte alldeles säker på att detta skulle vara samhällsekonomiskt mindre effektivt än över tiden konstanta skattesatser. Vad vi vet är att ekonomin blir alltmer globaliserad. Därmed vet vi att skattebaserna trendmässigt tenderar att bli alltmer känsliga för skattesatserna. Därmed kan vi räkna ut att den optimala skattesatsen ska vara sjunkande trendmässigt över tiden och inte konstant. Jag tror inte att det vore någon olycka om vi öppnade för ett scenario med långsamt successivt sänkta skattesatser. Jag tror inte att det

vore mindre effektivt än konstanta skattesatser. Man kan också uttrycka det så att vi inom de närmaste hundra åren inte kommer att ha en så pass sluten ekonomi som vi har i dag. Därmed är det lättare att ta ut skatt nu än det kommer att vara i framtiden. Det kan vara ett skäl till att inte tycka att det kan vara lämpligt att successivt sänka skattesatserna om reformer avseende t ex formell pensionsålder ger ett sådant utrymme i stället för att ta ut segern i förskott genom ett sänkt överskottsmål.

### Lars Calmfors

Det ställdes flera frågor om obligatorisk a-kassa. Jag vill göra fullständigt klart att vi föreslår att arbetslöshetsförsäringen ska göras statlig och obligatorisk. Argumenten är i hög grad desamma som för andra socialförsäkringar. Ett skäl är paternalistiskt: det finns de som inte är tillräckligt förutseende och som måste skyddas. Men det gäller också att se till att alla, även de med låg arbetslöshetsrisk, bidrar fullt ut till finansieringen. Man kan annars få en tråkig utveckling där de som har låg risk träder ut och de som har låga inkomster då inte anser sig ha råd att vara kvar. Det är precis detta som ligger bakom vårt förslag.

I förlängningen av den fråga som Danne Nordling ställde ligger problemet varför Sverige drabbats så hårt av den globala nedgången. En uppenbar förklaring är att vi är så exportberoende. Men det gäller ju också många andra. En kompletterande förklaring är inriktningen av vår export, som till stor del består av investeringsvaror. Det är svårt att med ekonomisk politik kompensera för det stora exportfallet. Men till viss del motverkas exportfallet av kronförsvagningen som ger exportsektorn stimulans.

Vi har fått kritik i bl a *Svenska Dagbladet*. Varför kommer vi inte med förslag som direkt inriktar sig på konkur-

rensutsatt industri? Svaret är att det är svårt att hitta lämpliga åtgärder. Varför ska man då stödja kommunerna? Det beror på att det kan motverka en andra våg av arbetslöshet. Det hjälper också industrin. Vi har prioriterat stöd till kommunerna därför att vi, precis som regeringen, tror att kommunal konsumtion har stora multiplikatoreffekter. Det kan stimulanser av privat konsumtion också ha om man lyckas avgränsa dem till grupper med hög marginell konsumtionsbenägenhet.

Det är klart att tillfälliga öknings av inkomsten för hushåll ger mindre utväxling än permanenta öknings. Däremot behöver det inte vara fallet för tillfälliga öknings av den offentliga konsumtionen, eftersom kraven på framtida skattefinansiering är mindre för tillfälliga än för permanenta öknings. När det gäller hushållen har vi försökt peka ut just sådana grupper som kan antas ha en hög marginell konsumtionsbenägenhet. Arbetslösa är förmodligen en sådan grupp. Det är ett av skälen till att vi diskuterar en tillfällig höjning av arbetslöshetsersättningen.

Hans Söderström m fl tog upp frågan om vad rådet ska syssla med. Den vanligaste synpunkten vi får är att vårt mandat borde utvidgas. Jag tycker att det är ganska jobbigt som det är, inte minst att vi ska lägga fram vår rapport så snart efter vårpropositionen. Det motsäger inte på något sätt att det finns ett behov av att också granska fler politikområden. Men ett av motiven bakom Finanspolitiska rådets tillkomst var att få in mer politiskt oberoende synpunkter på finanspolitiken: penningpolitiken är ju redan delegerad till en självständig Riksbank, men någon liknande delegering kan knappast göras med finanspolitiken. Däremot kan man försöka ha en mer oberoende granskning av den. Men jag tror inte att det är en bra idé att utvidga vårt mandat till penningpolitiken och

de finansiella marknaderna, även om jag håller med om er problembeskrivning. Det hade förstås varit bra om någon tydligare hade pekat ut vilka problem som var under uppsegling, men jag tror inte att Finanspolitiska rådet mäktar med ett utvidgat mandat.

Jag är inte överens med Hans om det han säger om rådets behandling av systemfrågor. Vi har tvärtom mycket fokus på dem. Både i förra årets och i årets rapport har vi ingående analyserat det finanspolitiska ramverket, överskottsmålet och utgiftstaket. Årets rapport diskuterar ingående pensionssystemet och pensionsreglerna. Vi har själva valt denna fokusering på systemfrågor. Enligt vår instruktion ska vi analysera finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och hur den förhåller sig till överskottsmålet och utgiftstaket. Vi har tolkat det som att långsiktig hållbarhet är ett överordnat mål som motiverar att vi fokuserar på systemfrågor och inte bara tar systemen för givna.

Det står också i instruktionen att vi ska bedöma hur finanspolitiken förhåller sig till konjunkturläget. Jag kan inte se hur vi skulle kunna avstå från att ha synpunkter på det i den situation som ekonomin befinner sig i. Det går naturligtvis inte att utifrån forskningen räkna fram precis hur stora stimulanserna bör vara eller exakt vilken avvägning som är mest lämplig. Det måste bli en bedömningsfråga. Sedan får vi inte låtsas att den är mer vetenskaplig än den är. Jag går här lite i polemik med Lars Tobisson i rådet som reserverade sig på den här punkten. Vi får fortsätta den diskussionen i rådet. Rådets majoritet har i alla fall bedömt att ett ställningstagande till de konjunkturpolitiska aspekterna är något som förväntas av oss.

När det gäller själva sakfrågan om hur expansiv den ekonomiska politiken bör vara, så har penningpolitiken lagts om i starkt expansiv riktning. Reger-

ingen har gjort mycket, men likafullt faller BNP kraftigt i år och vi får ett stort BNP-gap nästa år. Arbetslösheten stiger dramatiskt. Uppenbarligen finns det ett stort efterfrågeproblem. Sedan måste avvägningen gälla hur mycket man vågar göra i finanspolitiken. Man kan inte tolka rådets instruktion som att vi alltid i första hand ska fokusera på finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Enligt vår instruktion ska vi också bedöma hur finanspolitiken förhåller sig till konjunkturläget.

Det ställdes en fråga om undantagsklausulen i stabilitetspakten. Jag tror att jag kommer ihåg vad jag skrev i den rapport som det refererades till. Undantagsklausulen har alltid funnits; man hade även tidigare rätt att överskrida gränsen tre procent av BNP om det skedde tillfälligt i en exceptionell lågkonjunktur. Den klausulen var formulerad lite annorlunda tidigare och gjordes 2005 något mindre strikt. Men jag har aldrig sett den förändringen som problematisk. Jag tycker inte heller att den förändrade undantagsklausulen har missbrukats. Det är däremot olyckligt att man har infört ett antal gummiparagrafer som gör det möjligt att under lång tid överskrida treprocentsgränsen utan att drabbas av några sanktioner. Förändringarna genomfördes i relativt goda tider därför att de stora EU-länderna Tyskland och Frankrike hade budgetproblem. Jag tycker att de här förändringarna knyter väl an till vår diskussion. Undantagsklausulen i stabilitetspakten är tydlig. Den har inte skapat några problem. Däremot ligger gummiformuleringarna nära de manipulationer i förhållande till utgiftstaket som såväl tidigare regeringar som nuvarande regering gjort. Jag tycker att rådets argumentation på den punkten är helt konsistent med det som jag har skrivit tidigare om stabilitetspakten.

Eftersom Ingemar gjorde ett inlägg

till vill jag göra ett klarläggande angående vilka typer av finanspolitiska åtgärder som kan vara aktuella i nuvarande situation. När regeringen tillträdde valde man att fokusera på ”strukturellt riktiga åtgärder” på utbudssidan mot arbetslösheten. Det var precis rätt strategi i det läget. Då fanns det uppenbara problem med en arbetslöshet som bet sig fast trots att vi hade högkonjunktur. Jag tycker att regeringen har haft svårt att frigöra sig från det tänkandet när man nu hamnat i en lågkonjunktur som är fullständigt exceptionell. I nuvarande läge finns anledning att fokusera mer på tillfälliga åtgärder som är inriktade på att öka efterfrågan. Man bör begränsa sig till att se till att man inte gör sådant som strukturellt skapar långsiktiga problem.

Vilka marginaler ska man ha i den långsiktiga finanspolitiken när man formulerar ett saldomål? Det resonemang som Ingemar förde om att man inte ska ta ut någonting i förskott ligger ganska nära vår tankeskiss för att bestämma saldomålet. Först gör man lämpligen en beräkning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet utifrån de antaganden som är de mest rimliga. Sedan gör man om kalkylen utifrån medvetet lite för pessimis-

tiska antaganden. Då har man också gett information om vilka säkerhetsmarginaler man vill bygga in. Om man utformar saldomålet utifrån dessa pessimistiska förutsättningar, bör budgetutvecklingen ”i genomsnitt” bli bättre än vad som krävs och därför ge visst utrymme för framtida skattesänkningar. Det här resonemanget om försiktighetsmotiv kan tillämpas också i fråga om eventuell automatik när det gäller de framtida pensionsvillkoren. Jag tror inte att vi är så oense om metodiken. Rådet landar inte heller i någon precis rekommendation när det gäller framtida saldomål. Vi konstaterar bara att om man skulle kunna få till stånd en automatisk anpassning av pensionsvillkoren till medellivslängden så drar det i riktning mot att saldomålet skulle kunna vara mindre ambitiöst. Men självfallet kan man hamna i ganska olika slutsatser beroende på exakt vilka antaganden man gör i kalkylerna.

#### *Anders Björklund*

Nu har vi dragit över en hel del på tiden, men vi har fört en mycket intressant diskussion om Finanspolitiska rådets rapport. Jag föreslår att vi tackar Lars och Ingemar med en applåd.