

Finanspolitiska rådets rapport

Lars Calmfors

Finansutskottet, Sveriges Riksdag, 19/5-09

Jag vill tacka för att jag även i år får presentera Finanspolitiska rådets rapport här. Årets rapport skiljer sig från förra årets i två avseenden: dels är den längre, vilket vi ber om ursäkt för, dels innehåller den fler förslag, vilket vi inte ber om ursäkt för. I båda fallen är förklaringen de analyskrav som den ekonomiska krisen ställt.

Vi behandlar två huvudfrågor:

1. Hur väl har regeringen lyckats anpassa sin politik till krisen?
2. Hur kan de ekonomisk-politiska ramverken vidareutvecklas?

Krisen har ju sitt ursprung på finansmarknaderna. Att hantera den rena finanskrisen var också regeringens första prioritet under hösten. Vi tycker att det har gjorts på ett i huvudsak bra sätt.

- Det har funnits kritik mot att garantiprogrammet för bankerna inte är obligatoriskt. Det kan diskuteras, men det viktiga är enligt vår mening själva existensen av ett program som bankerna kan ansluta sig till.
- Vi riktar viss kritik – mot både nuvarande och tidigare regeringar – för att det inte fanns någon krislagstiftning på plats redan från början.
- Det borde finnas en särskild krismyndighet för finansmarknaderna. Det är principiellt olyckligt att Riksgälden svarar för både myndighetsutövning och affärsmässiga relationer med banker och finansinstitut. Det skapar en risk för *intressekonflikter* som bör undvikas.

Så till finanspolitiken: förra året kritiserade vi regeringen för att inte ha en klar uppfattning om finanspolitikens konjunkturpolitiska roll. Vi hade en utförlig principiell diskussion om det, som nu fått en aktualitet vi aldrig kunde drömma om.

Årets rapport analyserar ingående argumenten för och emot kraftigare stimulanser än regeringen satt in. Det finns *tre* starka argument *för*.

- Det första är förstås den dramatiska nedjusteringen av konjunkturprognoserna sedan i höstas. Då väntade regeringen en tillväxt på 1,3 procent i år, nu tror man

på ett BNP-fall på 4,2 procent. Men det har tillkommit ganska lite av ytterligare finanspolitiska stimulanser.

- För det andra innebär de arbetsmarknadsreformer som på sikt kommer att höja sysselsättningen sämre skydd vid arbetslöshet. Det skärper kravet på stabiliseringspolitik för att motverka arbetslöshet som beror på vikande efterfrågan (och inte på att arbetsmarknaden fungerar dåligt).
- För det tredje var skattesänkningarna i budgetpropositionen inte främst utformade som konjunkturstimulanser, utan mera för att förbättra ekonomins funktion på sikt.

Det finns också argument *emot* kraftigare stimulanser.

- Vi har fortfarande starka automatiska stabilisatorer i finanspolitiken.
- Bestående stora underskott minskar finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Men det argumentet försvagas av att åtgärder mot arbetslösheten nu minskar risken för en permanent ökning och därmed en permanent försvagning av statsfinanserna.
- Ett starkare argument är att om konjunkturedgången blir långvarig, så kan stora stimulanser nu minska utrymmet för stimulanser längre fram.
- Om det uppstår oro för finanspolitikens hållbarhet, kan hushållen börja spara mer och de långa räntorna stiga.

När vi har vägt de här argumenten mot varandra, har rådets majoritet kommit till slutsatsen att det finns utrymme för större, *tillfälliga* stimulanser. Kanske upp till 15 mdr i år och 30 nästa år, räknat som nivåhöjning i förhållande till regeringens förslag.

Avgörande för oss är att de offentliga finanserna är starkare än i de flesta andra OECD-länder (det gäller skuldsättningen men framför allt långsiktig finanspolitisk hållbarhet där Sverige står i särklass). Offentlig sektor har idag en positiv finansiell nettoförmögenhet på ca 13 procent av BNP. Statsskuldräntorna är låga. Vi har politisk enighet om värdet av starka offentliga finanser. Det här ger ett finanspolitiskt manöverutrymme som skulle kunna utnyttjas bättre.

Man ska förstå ta risken att staten kan få kostnader för t ex bankstöd vid en kollaps i Baltikum på stort allvar. Men det är då fråga om *engångskostnader* som – också enligt Finansdepartementets beräkningar – skulle påverka finanspolitikens långsiktiga hållbarhet bara marginellt.

Eventuella ytterligare stimulanser bör vara *riktade* för att ha så stora multiplikatoreffekter som möjligt. Den mest uppenbara är högre statsbidrag till kommunerna, inklusive stöd för att rusta upp det kommunala bostadsbeståndet. En *tillfällig* skatterabatt för att ytterligare motverka inkomstfallet för pensionärer kan vara klok. En annan möjlighet är en skatterabatt till låginkomsttagare i allmänhet. Permanent höjda studiemedel kan vara en strukturellt riktig åtgärd som kan genomföras redan nu.

En kommentar om debatten: våra förslag innebär att man håller emot uppgången i arbetslöshet lite mer och aningen större finansiella risker. Här kan man förstås göra olika bedömningar. Men det är fråga om avvägningar på marginalen. Det blir ganska konstigt om man hävdar att en halv eller en procent mer av BNP i tillfällig stimulans är skillnaden mellan att ta ansvar eller inte för de offentliga finanserna *eller* skillnaden mellan arbetslöshetskris eller inte: vi får stora underskott och hög arbetslöshet hur vi än gör.

Jag har också svårt för argumentet att kommunerna inte bör få mer stöd utan måste anpassa sig till krisen som alla andra: poängen är att stöd till kommunerna är ett kostnadseffektivt sätt att motverka en ”andra våg” av arbetslöshet i hela ekonomin.

Det är inte säkert, men möjligt, att *utgiftstaket* 2010 kommer i konflikt med konjunkturpolitiken. Regeringen kringgår taket genom att betala ut statsbidrag till kommunerna för 2010 redan i år. Det är enligt vår mening ett olyckligt manipulerande. Vi menar att det skulle vara mer trovärdigt att införa en tydlig *undantagsklausul* som tillåter tillfälliga avvikelser från utgiftstaket i *exceptionella kriser*, t ex efter ett BNP-fall.

Det *kommunala balanskravet* innebär att utgifterna dras ner när skatteunderlaget minskar, vilket förstärker konjunktursvängningarna. Det är ett dåligt system som bör förändras: inte genom att balanskravet överges – kommunerna är inte lämpade att bedriva stabiliseringspolitik – utan genom att statsbidragen regelmässigt får kompensera för stora svängningar i det samlade kommunala skatteunderlaget som STEMU-utredningen förslög för några år sedan.

En annan systemfråga gäller *arbetslöshetsförsäkringen*. Den lägre a-kassan kommer på sikt att minska arbetslösheten, därför att drivkrafterna att söka arbete och till återhållsamma löneavtal ökar. Men de effekterna uppkommer framför allt i normala konjunkturlägen.

Det finns en akademisk diskussion om *konjunkturberoende* arbetslöshetsersättning: högre i lågkonjunktur än i högkonjunktur. Idén är att de arbetslösas sökbeteende spelar mindre roll när jobben är få, samtidigt som försäkringsbehovet då är större. Vi skulle vilja se ett sådant system. Det är ingen teoretisk utopi utan systemet finns i USA och Kanada.

Det här förslaget har uppfattats som kontroversiellt. Vi har velat peka på ett sätt att förbättra arbetslöshetsförsäkringen: om ersättningen varierar över konjunkturen, kan man på sikt nå en given sysselsättning med en i genomsnitt högre a-kassa än annars.

Vi inser naturligtvis komplikationerna: det är svårare att sänka a-kassan i goda tider än att höja den i dåliga. Så systemet förutsätter politisk samsyn. Man kan se förslaget som ett påpekande att, *om* det gick att få en sådan samsyn, så skulle man kunna utforma en mer ändamålsenlig försäkring. Den borde också enligt vår mening vara statlig och obligatorisk av samma skäl som andra socialförsäkringar, men det gör det förstås inte lättare att få politisk enighet.

Nästa punkt är *arbetsmarknadspolitiken*. Regeringens ursprungliga strategi var att minska den kvardröjande arbetslösheten i en högkonjunktur. Nu är problemet i stället att ta hand om ett stort *inflöde* i arbetslöshet.

Vi tycker regeringen gör rätt som ökar insatserna för korttidsarbetslösa. Det är också klokt att öka subventionerna i nystartsjobben.

Men vi är kritiska mot andra inslag. Man verkar ha en övertro på *jobsökaraktiviteter* i en djup lågkonjunktur. Det blir svårt att finna meningsfulla aktiviteter i *jobb- och utvecklingsgarantin*: redan tidigare var det svårt att få till stånd praktik och arbetsträning. Den dominerande aktiviteten har varit *jobsökaraktiviteter med coaching* som knappast kan bli en särskilt aktiv åtgärd i nuläget.

Det är klokt med betydligt lägre volymer i *arbetsmarknadsutbildningen* än under 1990-talskrisen. Men nu är volymen så liten – bara runt 5000 personer – att den med all sannolikhet kan expanderas utan att effektiviteten hotas.

En svår fråga gäller stöd till utbildning i företagen. Sådant stöd kan bromsa strukturomvandlingen. Men även livskraftiga företag drar nu ner av konjunkturskäl. En idé vore att staten ger stöd för utbildning till företag där avtal slutits om kortare arbetstid och motsvarande löneminskning. Då har nämligen företagen själva visat att de tror sig behöva personalen i framtiden.

Låt mig så gå över till det *finanspolitiska ramverket* och *överskottsmålet*. Vi ser skäl till betydande förändringar.

Ett problem är oklarheten om vad målet om överskott på *en procent av BNP över konjunkturcykeln* innebär. Regeringen använder nu *fem* olika indikatorer: ett historiskt genomsnitt, ett löpande genomsnitt, det strukturella sparandet och dessutom ett historiskt och ett löpande genomsnitt för det strukturella sparandet. Det blir ganska rörigt, eftersom indikatorerna kan avvika kraftigt från varandra.

Så det finns ett behov av att förtydliga överskottsmålet. Det föregicks heller aldrig av någon klar diskussion om vad som är bästa sättet att möta det framtida utgiftstryck som följer av stigande livslängd.

Överskottsmålet innebär att vi *i förväg* bygger upp tillgångar att "äta av" i framtiden. Men det innebär också en överföring av välstånd till kommande generationer som får en välfärdsvinst redan därför att de lever längre. Den mest naturliga anpassningen borde vara att vi arbetar längre om vi lever längre.

Egentligen går det inte att bestämma ett saldomål för de offentliga finanserna utan att samtidigt ha ett mål för hur mycket vi ska arbeta i framtiden. Men nu finns ingen tydlig koppling mellan de här båda målen. Tvärtom lever regeringens finanspolitiska och sysselsättningspolitiska ramverk sina liv vid sidan av varandra. Regeringen vill inte ha kvantitativa sysselsättningsmål, vilket är irrationellt eftersom överskottsmålet förutsätter sådana mål.

Så ett reviderat ramverk borde tydligare klargöra avvägningarna mellan livsarbets tid och sparande. Med längre livsarbets tid kan saldomålet kanske sänkas. Det finns ett embryo till en sådan här analys i vårpropositionen som lite *en passant* rapporterar att en högre pensionsålder skulle göra finanspolitiken mer hållbar. Men det är inte något som ska noteras i förbigående, utan det borde vara själva grundbulten när man bestämmer saldomålet.

En möjlighet vore att – efter dansk modell – koppla pensionsåldern till medellivslängden så att pensionsåldern stiger automatiskt när livslängden ökar.

Jag ska avsluta med två kommentarer.

1. Det är naturligt att intresset nu främst koncentreras på krispolitiken, men de långsiktiga systemen är minst lika viktiga.
2. För det andra vill jag påminna om att rådets uppdrag är att utvärdera *regeringens* politik och det är då naturligt att fokusera på vad som kan förbättras. Vi

utvärderar däremot inte *oppositionens* politik. Så vi bedömer inte om oppositionens politik sammantaget är bättre eller sämre än regeringens. Det här är ett ganska självklart påpekande, men det kan ändå vara klokt att göra.