

Vad är Finanspolitiska rådet?

Lars Calmfors

Anförande på Finansdepartementets dag, 13/2 2008

Jag ska börja med att tacka för inbjudan att komma hit och tala. Genom åren har det blivit ett antal gånger för olika konstellationer på Finansdepartementet och det brukar alltid vara trevligt. Sedan råkar det också vara så att det är lite av en nostalgitripp för mig att tala i just den här lokalen. Förra gången jag befann mig här var 1967 på skolavslutning efter avlagd studentexamen i Norra Latins läroverk.

Temat är alltså *Vad är Finanspolitiska rådet?* Det är faktiskt en fråga som jag själv tänkt oupphörligt på sedan i somras och gärna skulle vilja ha ett svar på.

Låt mig också säga inledningsvis att jag har ett stort problem i det här anförandet. Å ena sidan vill jag ju kunna säga något som är intressant, men å andra sidan vill jag inte gärna nu avslöja eventuell kritik mot regeringens politik och Finansdepartementets arbete som vi kan komma med i vår rapport i maj, eftersom det skulle kunna ge er möjlighet att redan nu eliminera eventuella brister. Det vore visserligen bra från samhällsekonomisk synpunkt, men mindre bra för rådet om det inte fanns något kvar att kritisera då. Så det här tvingar mig att försöka vara ganska tråkig.

Hur som helst så existerar Finanspolitiska rådet fr o m den 1 augusti förra året. Rent formellt har vi en ganska förvirrande konstruktion för den som bara läser vår instruktion. Finanspolitiska rådet är en myndighet under regeringen med ”uppgift att sköta administrativa och handläggande uppgifter åt ett särskilt råd som ska finnas vid myndigheten”. Myndigheten består av två anställda på heltid – Thomas Eisensee och Ann Öberg som ni vet – plus mig själv som kanslichef på deltid.

Sedan finns det särskilda rådet som består av åtta ledamöter:

- Torben Andersen, Aarhus universitet (vice ordförande)
- Jag själv (ordförande)
- Karolina Ekholm, Stockholms universitet
- Per-Ola Eriksson, f d centerpartistisk riksdagsman och ordförande i Finansutskottet, nu landshövding i Norrbottens län
- Martin Flodén, Handelshögskolan i Stockholm

- Laura Hartman (tidigare Larsson), IFAU
- Ann-Sofie Kolm, Stockholms universitet
- Erik Åsbrink, f d finansminister

Sex av ledamöterna är alltså akademiska forskare (Torben Andersen, jag själv och Martin Flodén kan väl närmast karakteriseras som makroekonomer; Laura Hartman och Ann-Sofie Kolm som arbetsmarknadsekonomer; Karolina Ekholms specialitet är utrikeshandels ekonomi eller på senare år snarast skärningen mellan utrikeshandels- och arbetsmarknadsekonomi).

Två ledamöter är f d politiker med erfarenhet från praktisk politik. Det är ett intressant experiment att kombinera personer med så olika erfarenheter, men så vitt jag kan bedöma hittills har det slagit väl ut. I vart fall för oss med i huvudsak akademisk erfarenhet har det varit mycket värdefullt med mer praktiska synpunkter och inte minst kunskap om övervägandena bakom det nuvarande finanspolitiska ramverket när det kom till.

Motiveringen för den här något krångliga konstruktionen med ett råd som sedan i sin tur har ett råd var som många väl känner till att göra det möjligt att ha även utländska ledamöter. Utåt eftersträvar vi naturligtvis att rådet ska ses som en enhet.

Rådet har en budget på knappt 6 miljoner, som alltså ska räcka för ledamöternas arvoden, sekretariatet, lokaler, administration, bokföring, konferenser, hemsida publikationer samt kanske allra viktigast att köpa in underlagsmaterial från forskare eller andra myndigheter för någon dryg miljon årligen.

Fysiskt har vi valt att placera sekretariatet på Konjunkturinstitutet. Huvudskälet är att med bara två heltidsanställda så är det viktigt att sitta i en miljö där det finns andra som arbetar med liknande frågor för att det inte ska bli för ensamt (plus möjligheten att köpa in administrativ hjälp). Det hade förstås på många sätt varit givande att sitta på Finansdepartementet men det hade inte varit förenligt med rådets oberoende ställning. Lite av den problematiken finns förstås också med Konjunkturinstitutet. Vår granskning

av Finansdepartementets arbete kan ibland också i praktiken komma att innebära en granskning av Konjunkturinstitutets analyser. Vi har bedömt att fördelarna med en placering på Konjunkturinstitutet överväger och vi driver rentav en gemensam intern seminarierie tillsammans med Konjunkturinstitutet: däremot har vi ingen insyn i deras interna arbete och de inte i vårt.

Innan jag kommenterar vårt arbete lite mer, kan det vara en poäng med en liten historisk genomgång av varifrån den här idén med ett finanspolitiskt råd kommer. Idémässigt är det en utlöpare från 1980-talets akademiska diskussion om regler kontra diskretionär politik (det Kydland och Prescott fick sitt ekonomipris för). Den diskussionen ledde ju fram till dagens konsensus om värdet av delegering av penningpolitiken till en oberoende centralbank, en politikuppläggning som ju i stort sett ser ut att ha fungerat väldigt bra. Samtidigt har ju många länder haft bestående problem med stora budgetunderskott och växande offentlig skuldsättning (EU, USA, Japan, Latinamerika). Det är klart att det då blev naturligt att ställa frågan om de tankar om institutionella förändringar som legat bakom reformerna av den penningpolitiska regimen i många länder på något sätt skulle kunna tillämpas också på finanspolitiken.

De här idéerna börjar dyka upp i den akademiska litteraturen i mitten av 1990-talet. De första förslagen gällde reformer för att öka den finanspolitiska disciplinen i latinamerikanska länder som ju haft en viss historia av finanspolitiskt kaos. Men senare förslag gäller de utvecklade OECD-länderna och idéerna dyker upp i Storbritannien, Australien, USA och EU-länderna inkl Sverige. Så småningom får de viss resonans också inom IMF och t o m EU-kommissionen som får med skrivningar i den rapport från Ekofin-rådet som ligger till grund för revideringen av stabilitetspakten om att:

”national institutions could play a more prominent role in budgetary surveillance to strengthen national ownership through national public opinion and complement the economic and policy analysis at the EU level”

Det kan låta lite kryptiskt men det är helt klart att i varje fall tjänstemännen på Kommissionen bl a hade konstruktioner av typen finanspolitiska råd i åtanke i det här sammanhanget.

I Sverige rekommenderade STEMU-utredningen (alltså utredningen om hur stabiliseringspolitiken i Sverige bäst borde bedrivas vid ett EMU-medlemskap) inrättandet av ett finanspolitiskt råd 2002. Anders Borg skrev 2003 en artikel i Ekonomisk Debatt som var mycket positiv till tanken. Liknande tankar ventilerades i den engelska utvärderingen 2003 av om Gordon Browns fem kriterier för EMU-medlemskap var uppfyllda och också i en senare skrift.

Man kan säga att det finns tre huvudspår i den internationella diskussionen:

1. Den mest radikala är delegering av faktiska beslut om budgetsaldot till en oberoende *Fiscal Policy Committee*. Vanligtvis är tanken att en sådan kommitté ska ha makt att besluta om hur mycket budgetsaldot under ett enskilt år ska få avvika från ett av parlamentet beslutat mål över en konjunkturcykel. Alternativa idéer är att en sådan kommitté ska förfoga över ett eller flera enskilda finanspolitiska instrument (en eller flera skattesatser) som ska varieras över konjunkturen ungefär som centralbanken varierar räntan.
2. Ett politiskt lite mer realistiskt förslag är att ett finanspolitiskt råd ska ge *rekommendationer* om den årliga finanspolitiken utifrån av parlament/regering fastställda normer. Det var t ex STEMU-utredningens förslag.
3. Slutligen finns också en idé om regeringen ska vara tvungen att basera sina budgetkalkyler på de prognoser som ett oberoende finanspolitiskt råd gör. T ex Lars Jonung och Martin Larch vid EU-kommissionen har argumenterat för det.

Alla de här förslagen har en framåtsyftande uppläggning. Ett finanspolitiskt råd ska på ett eller annat sätt utöva inflytande på den framtida politiken. Det finanspolitiska råd som inrättats i Sverige har fått en annan inriktning. Inriktningen är inte på politiken ex ante utan i stället mycket klart på en ex post-utvärdering av den politik som förts. Samtidigt har uppdraget utvidgats till att inte bara avse finanspolitiken i snäv mening utan också

sysselsättning och tillväxt liksom en granskning av Finansdepartementets besluts- och prognosunderlag.

Finanspolitiska rådets formella uppdrag är att:

1. följa upp om de grundläggande målen för finanspolitiken nås, vilket inkluderar långsiktigt hållbara offentliga finanser, överskottsmålet och utgiftstaket för staten, samt hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till dessa mål och till konjunkturutvecklingen.
2. bedöma om utvecklingen ligger i linje med god långsiktigt uthållig tillväxt samt leder till långsiktigt hållbar hög sysselsättning.
3. granska tydligheten i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, särskilt med avseende på angivna grunder för den ekonomiska politiken samt skälen för förslag till åtgärder, och
4. granska och bedöma kvaliteten i lämnade prognoser och i de modeller som ligger till grund för prognoserna.

Jag tänkte säga något om hur vi tänkt att närma oss det här uppdraget i vår första rapport. Om vi tar den första punkten, så innehåller den egentligen mål av lite olika dignitet. Långsiktigt hållbara offentliga finanser är ett *överordnat* mål, medan överskottsmål och utgiftstak kan ses som *intermediära* mål för att nå det överordnade målet. Vi skulle kunna nöja oss med att göra en ganska rättfram analys av hur politiken förhåller sig till överskottsmålet, utgiftstaket och konjunkturen, men vi har resonerat som att det i en första rapport kan finnas anledning att föra en mer principiell diskussion om hur de intermediära målen hänger ihop med det överordnade målet om långsiktig hållbarhet.

Det finns flera skäl till det. Ett är förstås att överskottsmålet har börjat ifrågasättas på en del håll i debatten. Synpunkten att det är ett förlegat mål har dykt upp både här och där i den offentliga diskussionen. Man kan tolka det på flera sätt. En tolkning skulle kunna vara att det bara är ett tecken på de krafter som alltid drar i riktning mot finanspolitisk lössläpplighet och att de nu börjar bli starkare igen i takt med att minnet av 1990-talsproblemen förbleknar.

Men det finns naturligtvis också högst legitima skäl att ha en öppen diskussion omkring detta. Ett uppenbart skäl är förstås att om den offentliga sektorn nu sparar för att bygga upp en buffert inför framtida demografiska utmaningar, så ska ju den bufferten så småningom börja användas. I Finansdepartementets egna hållbarhetskalkyler gäller ju överskottsmålet fram till 2015 och därefter ska överskotten börja falla och så småningom bli underskott. Det innebär att överskottsmålet vid någon tidpunkt måste formuleras om och det finns därför starka skäl att så snart som möjligt initiera en diskussion om hur det ska ske.

Ska man upprätthålla fortsatt legitimitet för de finanspolitiska målen är det uppenbart att man måste ha en mycket öppen diskussion om vilka överväganden som ska göras. Det finns förstås en hel rad banor för budgetsaldot som är förenliga med långsiktig hållbarhet i meningen att framtida primära budgetöverskott täcker den nuvarande skulden. Men olika banor har olika konsekvenser för både fördelningen mellan generationer och för samhällsekonomisk effektivitet.

Om jag ska vara kritisk på någon punkt mot Finansdepartementets analyser av långsiktig hållbarhet i det här anförandet, så är det att man har en stark tendens att sopa konflikter mellan olika mål under mattan och få det att framstå som om nuvarande överskottsmål samtidigt uppnår både intergenerationell rättvisa och samhällsekonomisk effektivitet i form av ”tax smoothing”, alltså en konstant skattekvot (som minimerar skatternas snedvridande effekter). Jag tror att man behöver en mycket mer sofistikerad analys som klarare tar fram att det finns målkonflikter här om man i längden ska få legitimitet för de intermediära finanspolitiska målen.

Vad en sådan analys kan leda till har jag ingen klar uppfattning om idag, men det är klart att det finns en hel rad olika argument. Ett fördelningsargument är förstås att framtida generationer som kommer att ha det mycket bättre än vi skulle kunna bära en högre skattekvot. Argumentet är i princip detsamma som det fördelningspolitiska argumentet

för ett progressivt skattesystem. Dessutom kan ju framtida generationer förväntas leva längre än vi och därmed få en välfärdsvinst redan i det.

Å andra sidan finns effektivitetsargumentet att det av försiktighetsskäl är klokt för staten att bygga upp en betydande finansiell buffert för att undvika situationer i framtiden som skulle kunna kräva temporärt väldigt höga skatter för att hantera negativa störningar i de offentliga finanserna (på samma sätt som det är klokt för enskilda individer att försiktighetsspara). Det finns teoretiska modeller av det som leder till slutsatsen att staten bör bygga upp en så stor nettoförmögenhet att man till slut kan betala alla offentliga utgifter med sina ränteinkomster. Man kan ifrågasätta en del antaganden i sådana modeller, och de tar ingen hänsyn till intergenerationella fördelningseffekter, men de utgör ändå argument för en stor offentlig förmögenhetsuppbyggnad.

Jag kan tänka mig att Finanspolitiska rådet här kan ha en komparativ fördel att diskutera de här frågorna på ett förutsättningslöst sätt som inte går att göra i budgetpropositionerna därför att det skulle kunna skapa trovärdighetsproblem för finanspolitiken. Samtidigt ska sådana mer övergripande överväganden ställas mot kravet på att de intermediära finanspolitiska målen måste vara enkla, verifierbara och stabila över ett antal år. Legitimitet kräver att man hittar en rimlig avvägning mellan de kraven och kraven på att målen ska vara adekvata, alltså gå att härleda från mer övergripande mål.

Låt mig så gå till punkten 2 i vår instruktion. Den kan uppenbarligen tolkas mycket vitt. Mot bakgrund av nuvarande regerings fokusering på sysselsättningen kommer vi att fokusera på den, och lämna de mer övergripande tillväxtfrågorna därhän, i vår första rapport. Formuleringen här är egentligen vidare än i punkten 1 eftersom vi ska bedöma om ”utvecklingen leder till långsiktigt hållbar hög sysselsättning”. ”Utvecklingen” är mycket vidare än ”politiken”. Självklart måste vi försöka bilda oss en uppfattning om nivåerna för jämviktssysselsättning och jämviktsarbetslöshet för att kunna bedöma konjunkturläget och hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till det, men tonvikten kommer till stor del här att ligga på en utvärdering av regeringens arbetsmarknadsreformer. Man skulle förstås också kunna tänka sig att vi analyserade t ex

formerna för avtalsrörelsen och hur de påverkar sysselsättningsutvecklingen, men någon djupare analys av det kan vi knappast orka med i vår första rapport.

Punkterna 3 och 4 kommer vi också att ta på största allvar och tolka ganska vitt som att de innefattar att granska det allmänna beslutsunderlag som har funnits i Finansdepartementet (och eventuellt också andra departement) inför de ekonomisk-politiska beslut som tagits. Vi har haft ett par möten/utfrågningar med Skattepolitiska resp Ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet som jag tyckte föll mycket väl ut. Vi uppfattade att rådet togs på mycket stort allvar. Samtidigt tror jag det är viktigt för oss att komma ihåg här att vi inte får göra det för lätt för oss. Det är klart att det alltid går att finna brister i beslutsunderlag och det är förstås viktigt att vi har förståelse för att ett departement inte är någon akademisk institution där man kan sitta i månader och vänta på inspiration, utan att material ska tas fram under stor tidspress. Samtidigt går det förstås inte att undgå att lägga märke till att det underlag som funnits när det gäller konsekvenserna av borttagande av fastighetsskatt och förmögenhetsskatt varit mycket mindre – i praktiken närmast obefintligt – än i fråga om effekterna av olika arbetsmarknadsreformer.

Ja, hur jobbar vi. Både ledamöter och sekretariat ska bidra med skrivningar till rapporten. Vi har lagt ut beställningar på ett antal underlagsrapporter angående både finanspolitik i allmänhet och bedömningar av jämviktsarbetslöshet/effekterna av regeringens arbetsmarknadsreformer, varav några redovisades på den konferens vi hade den 29 januari och som fick ett oväntat stort deltagande trots att den låg lite ”off” i Bonnierhuset. Som alltid när man beställer material blev det av lite olika kvalitet. En del tycker vi var mycket nyttigt för vårt tänkande. Alla underlagsrapporter kommer att publiceras i samband med att vår rapport offentliggörs den 15 maj. Vi kommer att lägga ner en hel del arbete på att underlagsrapporterna ska vara så enkelt skrivna som möjligt, vilket är ett budskap som inte alltid är så lätt att nå fram till akademiska forskare med. Det kommer dock att underlättas något av att författarna inte får ut kvarvarande del av sitt arvode förrän vi har godkänt rapporterna – dessutom får de avdrag med en viss summa per vecka från det överenskomna arvodet om de är försenade.

Jag skulle vilja säga något också om rådets ställning i förhållande till regering och Finansdepartement. Det är uppenbarligen helt centralt för vår legitimitet att vi är och uppfattas vara tillräckligt oberoende. Samtidigt är Sverige ett litet land där rådets ledamöter och anställda tidigare deltagit i debatten med kända synpunkter och/eller har arbetat resp haft uppdrag för Finansdepartementet. Det går inte att göra så mycket åt. Däremot har vi tyckt att det inte är förenligt med att göra en oberoende utvärdering av regeringens politik och av Finansdepartementets arbete om vi nu ställer upp och ger regeringen råd ex ante i en sluten krets.

Jag själv har sedan jag blev ordförande för Finanspolitiska rådet t ex konsekvent avböjt att föreläsa för regeringen, för de i regeringen ingående politiska partierna (och jag antar att jag skulle avböja erbjudanden också från oppositionen även om den situationen inte uppkommit) och för den delen också för Finansdepartementet om ekonomisk politik. Däremot tackade jag alltså ja till att tala om Finanspolitiska rådet inför er idag. Självfallet blir det också naturligt att ställa upp och redovisa vår rapport den dag den föreligger för både regering och politiska partier om det finns ett sådant intresse.

Ett annat sådant här jävsproblem för rådet har uppkommit i och med att Erik Åsbrink utnämndes till ordförande i Försäkringskassans styrelse. Numer är ju politiken i förhållande till sjukskrivna och förtidspensionerade en viktig del av sysselsättningspolitiken och något som rådet potentiellt kan tänkas utvärdera. Det är olämpligt att ordföranden i Försäkringskassan – som ju ska tillämpa regeringens politik på området – utvärderar hur väl det sker. Av det skälet har Erik Åsbrink valt att inte delta i den del av rådets arbete eller att ta ställning till de delar av vår rapport som berör detta område.

Vi är ju också medvetna om att oppositionen i riksdagen inte stödde inrättandet av det Finanspolitiska rådet. Vänsterpartiet tror att ”det finns skäl att anta att det finanspolitiska rådet blir ytterligare ett organ som skall klä regeringens högerpolitik i ett falskt vetenskapligt skimmer”. Socialdemokraterna var kritiska mot att den förda politiken ska

utvärderas av någon annan än ”svenska folkets valda företrädare i riksdagens finansutskott och riksdagen”. Det är klart att vi hoppas att den här typen av invändningar ska försvinna eller i varje fall bli mindre vanliga över tiden och att man ska uppfatta det som att vi tillför ett bättre beslutsunderlag för både riksdag och väljare genom att bidra till en högre kvalitet på analys och debatt. Rimligen borde det också vara så att det är oppositionen – som alltid har mindre utredningsresurser än regeringen till sitt förfogande – som har mest att vinna på externa utvärderingar av politiken.

Till sist vill jag säga att jag förstått att det finns stora *förväntningar* på vår rapport. Jag tror det kan vara klok politik att baissa dem en aning. Man måste komma ihåg att vi arbetar med mycket små resurser i förhållande till departement, Riksbank, Konjunkturinstitutet, Riksrevisionen osv. Vi har två heltidsanställda; för ledamöterna är det ett sidouppdrag vid sidan av våra ordinarie tjänster.

Det jag underskattade – och nog också Finansdepartementet i beredningen av förslaget om att rådet skulle inrättas – var helt klart hur stora resurser som går åt bara för att uppfylla alla administrativa krav som finns för en myndighet och som blir särskilt betungande om myndigheten är liten. Det talas mycket om hur svårt småföretagen har det med all byråkrati, men jag kan vittna om att detsamma gäller även små myndigheter trots att vi fått väldigt mycket administrativt stöd från både Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet.

Jag säger inte det här för att ni ska tycka synd om oss, möjligen däremot för att ni ska få större förståelse för våra framtida budgetbehov. Men framför allt för att det är bra med realistiska förväntningar på vad vi ska kunna åstadkomma. Det är framför allt att kunna lyfta fram grundläggande principfrågor mera, att bättre belysa olika målkonflikter och att illustrera och ge exempel på vilken typ av analyser som bör göras snarare än att vi själva direkt kommer att vara kapabla att göra analyserna i slutlig form.

Även om vår analys ska avse den tidigare politiken, är det klart att om den ska vara av intresse, så måste den ha något att säga också om framtiden. Det innebär att vi ska kunna

analysera alternativ till den politik som beslutats och att vi ska kunna diskutera förslag som aviserats även innan de fått en konkret utformning. Det gäller här att hitta en lämplig balansgång för oss. Tack, jag slutar där.