

Kommentarer till Budgetpropositionen för 2010

Finanspolitiska rådet är en myndighet som har till uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. Rådets uppgifter fullföljs framför allt genom publiceringen av rapporten **Svensk finanspolitik** som lämnas till regeringen en gång per år. Rapporten ska kunna användas som ett underlag bland annat för riksdagens granskning av regeringens politik. Som ett led i uppdraget anordnar rådet även konferenser och utger skrifter om olika aspekter på finanspolitiken. I serien **Studier i finanspolitik** publiceras fördjupade studier eller rapporter som härrör från externa uppdrag.

Finanspolitiska rådet
Box 3273
SE-103 65 Stockholm
Kungsgatan 12-14
Tel: 08-453 59 90
Fax: 08-453 59 64
info@finanspolitiskaradet.se
www.finanspolitiskaradet.se

Förord

Finanspolitiska rådets huvuduppgift är att i en årlig rapport utvärdera regeringens finanspolitik och övriga ekonomiska politik. Rådet ska också ”verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken”. Rapporten publiceras i maj varje år strax efter det att regeringens ekonomiska vårproposition offentliggjorts. Det betyder att relativt lång tid förflutit sedan föregående budgetproposition lagts. I ett läge som det nuvarande med en djup ekonomisk kris och stora förändringar i finanspolitiken kan det därför vara önskvärt att Finanspolitiska rådet ger synpunkter också i anslutning till budgetpropositionen. Detta sker i denna kommentar som samtliga rådets ledamöter står bakom.

Stockholm den 19 oktober 2009

Lars Calmfors
(ordförande)

Torben Andersen
(vice ordförande)

Michael Bergman

Martin Flodén

Laura Hartman

Helena Svaleryd

Lars Tobisson

Erik Åsbrink

Sammanfattning

- Finanspolitiska rådets bedömning är att storleksordningen på de ytterligare finanspolitiska stimulanser som aviseras i Budgetpropositionen för 2010 är rimlig.
- Däremot innebär den stora andelen ofinansierade, permanenta reformer ett risktagande.
- Ett fjärde steg i jobbskatteavdraget kan antas ge positiva sysselsättningseffekter på sikt. Men regeringens pedagogik i fråga om jobbskatteavdraget lämnar mycket övrigt att önska.
- Vi är kritiska mot att regeringen kringgår intentionerna bakom utgiftstaket genom att ännu en gång hänföra utgifter som avser 2010 till 2009. Detta urholkar trovärdigheten för utgiftstaket.
- Vi välkomnar den aviserade utredningen om en kommunstabiliseringsfond. En utjämning av kommunernas inkomster över konjunkturcykeln är viktig för att de automatiska stabilisatorerna i finanspolitiken ska fungera på ett lämpligt sätt.
- Det behov av att klargöra överskottsmålets innebörd som vi pekat på i tidigare rapporter kvarstår.
- Budgetpropositionens presentation av vissa reformer som ”strukturellt riktiga” är missvisande. I stället bör eventuella målkonflikter mellan sysselsättnings- och fördelningspolitiska mål klart redovisas som sådana.
- Den kritik vi tidigare riktat mot de ekonomiska propositionernas redovisning av de arbetsmarknadspolitiska programmen, den offentliga sektorns totala förmögenhetsställning, den offentliga sektorns kapitalstock och investeringar samt statens garantiåtaganden kvarstår. Dessa brister borde vara lätta att rätta till och vi är förvånade över att så inte skett.

Kommentarer till budgetpropositionen

Denna kommentar till Budgetpropositionen för 2010 behandlar finanspolitikens allmänna inriktning, balansen mellan olika stimulansåtgärder samt det förstärkta jobbskatteavdraget. Vidare diskuteras hanteringen av utgiftstaket och den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket. Slutligen kommenteras också de angivna grunderna för politiken i budgetpropositionen samt redovisningen på vissa punkter. Vi återkommer med en fördjupad analys av såväl dessa som andra frågor i vår ordinarie rapport 2010.

Finanspolitikens allmänna inriktning

Budgetpropositionen innehåller förslag om ofinansierade utgiftsökningar och skattesänkningar på cirka 32 mdr kr för 2010. Enligt regeringens egna beräkningar minskar den offentliga sektorns strukturella (konjunkturrensade) finansiella sparande nästa år med 1,2 procent av BNP. Det minskade offentliga sparandet innebär att finanspolitiken blir mer expansiv och motiveras delvis av behovet av ytterligare stimulanser i det svaga konjunkturläget. Vår bedömning är att stimulansåtgärderna i budgetpropositionen ligger på en rimlig nivå. Denna slutsats baseras dels på en bedömning att resursutnyttjandet i ekonomin kommer att förbli så lågt att det finns ett *behov* av ytterligare stimulanser, dels på uppfattningen att de offentliga finanserna är i grunden så starka att det finns *utrymme* för sådana stimulanser. Den finanspolitiska handlingsfriheten främjas också av existensen av ett trovärdigt finanspolitiskt ramverk och av Sveriges goda ”track record” från den tidigare saneringen av de offentliga finanserna under 1990-talet.

Regeringen tycks nu göra ungefär samma bedömning som rådet gjorde i rapporten från våras av vilken inriktning den allmänna finanspolitiken bör ha.¹ De skäl som anförs för regeringens förändrade inställning är en minskad osäkerhet om de framtida offentliga finanserna (till följd av att konjunkturutvecklingen ser ut att bli bättre än man tidigare trodde och riskerna för kostsamma statliga ingripanden på finansmarknaderna förefaller vara mindre) samt ett bättre budgetutfall än enligt prognoserna i vårpropositionen. Det är dock inte särskilt klart i budgetpropositionen varför dessa förändringar anses motivera en mer expansiv politik än vad regeringen tidigare fann lämplig.²

Rådets uppfattning är att kraftigare stimulansåtgärder borde ha satts in redan under innevarande år. I varje fall hade det varit en fördel om de ytterligare stimulanserna för 2010 – och då särskilt statsbidragshöjningen för kommunerna – hade aviserats tidigare, eftersom förväntningar om dessa förmodligen hade haft en viss efterfrågeeffekt redan under 2009. Givet den tidigare utformning av finanspolitiken som regeringen valde tycks emellertid

¹ Finanspolitiska rådets rapport 2009.

² I den mån den bättre utvecklingen för de offentliga finanserna berott på till exempel minskade kostnader för sjukpenning och sjukförsäkringar, har finanspolitiken blivit mindre expansiv än avsett, vilket kan motivera ytterligare stimulansåtgärder. Men om de offentliga finanserna i stället utvecklats bättre än väntat därför att konjunkturläget försämrats mindre än man trodde, talar detta snarast för att behovet av stimulansåtgärder borde ses som mindre än tidigare.

omfattningen av de finanspolitiska stimulanserna för 2010 vara väl avvägd med den information som idag finns. Det bör dock finnas en hög beredskap för att strama åt såväl penning- som finanspolitiken ifall konjunkturen vänder snabbare uppåt än som idag förefaller sannolikt.

Balansen mellan olika stimulansåtgärder

En risk med finanspolitiska stimulanser i en lågkonjunktur är att dessa ger upphov till en permanent budgetförsvagning. Ligger åtgärderna dessutom kvar för länge efter en konjunkturvändning, kan de komma att förstärka en senare överhettning. Detta är starka argument för att stimulansåtgärder i första hand ska vara *tillfälliga*.

En del av de föreslagna stimulansåtgärderna har också denna karaktär. Det gäller främst den ytterligare ökningen av statsbidragen till kommunerna med 10 mdr kr för 2010. Vi delar regeringens bedömning att detta kan antas vara en effektiv åtgärd för att hålla uppe efterfrågan och sysselsättning. Vi välkomnar också att kommunstödet ges i generell form utan några försök att styra mer resurser till enskilda kommuner med större ekonomiska problem än andra: en sådan selektiv stödpolitik – utöver de omfördelningar som sker med automatik i det kommunala utjämningsystemet – skulle riskera att på lång sikt urholka kommunernas ansvarstagande för sin egen ekonomi.

Merparten av regeringens nya satsningar i budgetpropositionen innebär emellertid *permanenta* budgetförsvagningar (cirka 20 mdr av 32 mdr kr för 2010). De viktigaste åtgärderna av detta slag är ett förstärkt jobbskatteavdrag (10 mdr), ett höjt grundavdrag för personer över 65 år (3,5 mdr) och ökade resurser till rättsväsendet (2,6 mdr). Även om den långsiktiga nettokostnaden för det förstärkta jobbskatteavdraget kommer att bli lägre, därför att det kan antas öka sysselsättningen på sikt (se nästa avsnitt), innebär dessa permanenta budgetförsvagningar ett risktagande. Det beror framför allt på att i nuvarande situation med lågt resursutnyttjande är osäkerheten om den offentliga sektorns strukturella sparande ännu större än vad den brukar vara. Ett skäl är att beräkningarna av det strukturella sparandet kanske inte tagit tillräcklig hänsyn till att den offentliga sektorns skatteintäkter i slutet av konjunkturuppgången kan ha blåsts upp av övernormala vinster i finanssektorn och extraordinära reavinster. Ett annat skäl är osäkerheten om i vilken utsträckning den pågående recessionen kan få permanenta effekter på potentiell BNP till följd av uteblivna investeringar och varaktigt lägre sysselsättning.

Tidigare har regeringen argumenterat kraftigt emot tillfälliga finanspolitiska stimulanser med motiveringen att de lätt blir permanenta. En liknande argumentation återfinns i budgetpropositionen.³ Mot den bakgrunden är det inte helt lätt att förstå det stora inslaget av permanenta, ofinansierade reformer i budgetpropositionen. Risken för att åtgärder som aviseras som permanenta också blir det måste rimligen vara betydligt större än att åtgärder som aviseras som tidsbegränsade ska bli det.

Budgetpropositionen diskuterar de framtida offentligfinansiella problem som kan uppkomma till följd av de åtgärder som nu genomförs. Man betonar

³ Bland annat skrivs att "regeringens utgångspunkt är därför att stora utgiftsökningar, som är avsedda att vara temporära, men som historiskt har visat sig vara svåra att återta, bör undvikas" (s 35).

att ”det finansiella sparandet i offentlig sektor successivt ska återgå till ett överskott som ligger i linje med överskottsmålet” och att ”budgetförstärkningar således kan behöva genomföras längre fram när konjunkturen förbättras” (s 24). Förslaget om att sänka utgiftstaket för 2012 med 10 mdr kr i förhållande till vad som aviserades i vårpropositionen syftar till att öka trovärdigheten för den framtida budgetdisciplinen. Angående det fjärde steget i jobbskatteavdraget sägs också att det ”kan längre fram, om det skulle behövas, finansieras genom höjningar av andra mindre skadliga skatter” (s 26). Detta är förstås vällovliga ambitioner, men tyvärr är det alltid svårare att verkligen genomföra sådana åtgärder än att i förväg ställa dem i utsikt. Trovärdigheten för framtida budgetförstärkningar skulle öka om dessa redan nu preciserades tydligare.

Ett fjärde steg i jobbskatteavdraget

En förstärkning av jobbskatteavdraget utgör ett centralt förslag i budgetpropositionen. Vi har i våra två årsrapporter analyserat de tidigare jobbskatteavdragen och då delat regeringens bedömning att de är en effektiv metod att öka sysselsättningen på lång sikt.⁴ Erfarenheterna av jobbskatteavdrag från särskilt USA och Storbritannien är goda: ett antal utvärderingar tyder på att sådana skattesänkningar varit verkningsfulla. Det finns också makroekonomisk forskning som kan tolkas som att jobbskatteavdrag kan minska risken för att en tillfällig konjunkturedgång ska leda till bestående högre arbetslöshet.

Regeringens pedagogik när det gäller att förklara genom vilka mekanismer jobbskatteavdrag kan antas öka den långsiktiga sysselsättningen lämnar dock mycket övrigt att önska. Den förklaring som ges i budgetpropositionen är att ”förstärkningen av jobbskatteavdraget bidrar till att arbetskraftsdeltagandet upprätthålls, lönebildningen förbättras och att rörligheten på arbetsmarknaden ökar” och att ”detta främjar en stark sysselsättningsökning i nästa konjunkturuppgång” (s 45). Positiva sysselsättningseffekter på kort sikt förklaras av att ytterligare jobbskatteavdraget ”ökar hushållens disponibla inkomster, vilket stimulerar konsumtionen” (s 45).

Budgetpropositionens resonemang om jobbskatteavdraget är förmodligen svåra att följa för många läsare. Det kan därför finnas skäl att utveckla hur nationalekonomisk teori ser på sambandet mellan jobbskatteavdrag och arbetsmarknadsläge.

Man brukar tänka sig att det finns en *jämviktssysselsättning* som kan uppnås i en normalkonjunktur och vid vilken inflationen kan hållas på en stabil nivå. Denna jämviktssysselsättning bestäms av arbetsmarknadens sätt att fungera men påverkas inte direkt av hur hög efterfrågan är. Variationer i efterfrågan över konjunkturcykeln leder därför i första hand till variationer i den *faktiska* sysselsättningen runt jämviktsnivån.

Vid en analys av jobbskatteavdragets sysselsättningseffekter gäller det således att skilja mellan kort och lång sikt. Effekten på kort sikt uppkommer i huvudsak därför att efterfrågan påverkas. Ett argument är visserligen att andra typer av stimulansåtgärder kan ha ännu större efterfrågeeffekter, eftersom

⁴ Se Finanspolitiska rådets rapport 2008, avsnitt 8 respektive Finanspolitiska rådets rapport 2009, avsnitt 7.3.

jobbskatteavdraget utgår också till personer med höga arbetsinkomster som kan antas ha en låg marginell konsumtionsbenägenhet. Men å andra sidan kan just det faktum att jobbskatteavdraget görs permanent leda till en större effekt på den privata konsumtionen än en tillfällig skattesänkning eller bidragshöjning skulle göra.⁵

Den långsiktiga effekten av jobbskatteavdraget uppkommer därför att jämviktssysselsättningen påverkas. En mekanism är att arbetslösa och andra icke sysselsatta kan antas söka mer energiskt efter arbete om lönsamheten av arbete i förhållande till bidragsförsörjning ökar. Det kan bidra till en bättre *matchning* mellan arbetssökande och lediga platser. Men den viktigaste effekten är med all sannolikhet att lönerna på sikt blir lägre än de annars skulle ha blivit.⁶ Det kan bero både på att enskilda individer sänker sina *reservationslöner* (de lägsta löner man är beredd att ta ett arbete till) och på att de *fackliga lönekraven* blir lägre om de sysselsatta får högre disponibla inkomster genom en skattesänkning. Det troliga utfallet är att lönen *före skatt* blir lägre än som annars skulle ha blivit fallet, samtidigt som lönen *efter skatt* blir högre. Den högre lönen efter skatt kan antas öka arbetskraftsdeltagandet. Den lägre lönen före skatt innebär lägre lönekostnader för såväl företag som den offentliga sektorn, vilket gör det både lönsamt och möjligt att anställa fler.

Det råder ganska stor enighet bland nationalekonomer om de beskrivna mekanismerna. Däremot är det svårare att uppskatta exakt hur stora de långsiktiga effekterna kan bli och hur lång tid det tar innan de uppstår. Detta är särskilt svårt i ett läge som det nuvarande med mycket låg efterfrågan. Då kan man också vänta sig att en del av den arbetslöshet som beror just på bristen på efterfrågan gradvis kan övergå till bestående, strukturell arbetslöshet.⁷ Ett jobbskatteavdrag kan antas motverka en sådan utveckling.

Det kan vara frestande att utifrån den sysselsättningsminskning som nu sker dra slutsatsen att regeringens arbetsmarknadsreformer varit ineffektiva. Detta är emellertid knappast en rimlig slutsats. Den fallande sysselsättningen beror på den kraftigt minskade efterfrågan i lågkonjunkturen som gör det omöjligt att avläsa politikens effekter på jämviktssysselsättningen. Under 2007-08 var problemet det motsatta: den då kraftigt ökande sysselsättningen berodde i första hand på ökad efterfrågan i högkonjunkturen och inte på regeringens jobbskatteavdrag och andra arbetsmarknadsreformer.⁸

En relevant fråga är om det skulle vara mer effektivt från sysselsättnings synpunkt att öka den offentliga konsumtionen i stället för att

⁵ Detta resonemang förutsätter att hushållen förväntar sig att jobbskatteavdraget finansieras genom en permanent minskning av den offentliga konsumtionen.

⁶ Ekonomer uttrycker ofta detta slarvigt som att ett jobbskatteavdrag leder till lönesänkningar. Men det är osannolikt att nominallönenivån skulle sjunka. Det troliga förloppet är i stället att lönerna under några år ökar långsammare än de annars skulle göra.

⁷ Hypotesen är således att en efterfrågebetingad minskning av sysselsättningen med viss tidseftersläpning leder till att också jämviktssysselsättningen faller. Det kan bero på negativa motivations- och hälsoeffekter på de arbetslösa, på att dessa förlorar kunskapskapital och blir mindre attraktiva i arbetsgivarnas ögon samt på att de fackliga organisationerna i första hand utformar sina lönekrav utifrån de anställda (*insiders*), och inte hela arbetskraftens, intressen.

⁸ Se Finanspolitiska rådets rapport 2008, avsnitt 9. Enligt ett diagram i Konjunkturinstitutets senaste rapporter (se till exempel diagram 139 i Konjunkturläget, augusti 2009) har jämviktsarbetslösheten varit stigande sedan början av 2007, vilket hänvisas till i bland annat Socialdemokraternas budgetmotion för 2010. Denna slutsats strider emellertid mot Konjunkturinstitutets egna tidigare bedömningar av såväl regeringens arbetsmarknadsreformer som löneökningarna 2007-09. Som vi förstär det ska diagrammet i fråga tolkas som att Konjunkturinstitutet i sina kalkyler på ett mekaniskt sätt "jämnat ut" den uppgång i jämviktsarbetslösheten som kan väntas ske när en del av arbetslösheten i lågkonjunkturen blir bestående över en längre period (inklusive också tidigare kvartal). Det är olyckligt att detta inte redovisats på ett tydligt sätt.

sänka skatten på arbete. På kort sikt är detta förmodligen fallet, eftersom offentlig konsumtion kan antas ha en högre multiplikatoreffekt än skattesänkningar.⁹ Men på lång sikt finns det mycket lite som talar för att en högre offentlig konsumtion skulle leda till högre sysselsättning. Sysselsättningen på lång sikt bestäms av jämviktssysselsättningen och den beror i sin tur främst på arbetsmarknadens sätt att fungera. Forskningen ger inte stöd för att en högre offentlig sysselsättning leder till högre jämviktssysselsättning. Den troliga effekten på lång sikt är i stället att permanent högre offentlig sysselsättning leder till sådana löneökningar att sysselsättning i näringslivet trängs undan.

Arbetsmarknads- och utbildningspolitiska satsningar

En betydande del av arbetskraften – mer än fem procent – kommer nästa år att delta i nystartsjobb och olika arbetsmarknadspolitiska program. Programmen syftar till att minska riskerna för utslagning från arbetsmarknaden och därmed till att hålla upp deltagandet i arbetskraften, vilket är av central betydelse för sysselsättningen på lång sikt.

Erfarenheterna av de stora arbetsmarknadspolitiska programmen under 1990-talskrisen var förhållandevis dåliga. Särskilt arbetsmarknadsutbildningen gav dåliga resultat för deltagarna. Vissa typer av subventionerad sysselsättning ökade deltagarnas möjligheter att finna jobb men bidrog samtidigt till betydande undanträngning av reguljära jobb.

Det finns en del som talar för att de arbetsmarknadspolitiska programmen bör fungera bättre nu. Ersättningsnivåerna är lägre, särskilt för långtidsarbetslösa, vilket minskar risken för inlåsnings effekter. Programmen kan inte längre användas för återkvalificering till a-kassa. Det stärker incitamenten att verkligen använda programmen för att öka deltagarnas anställningschanser. Inslaget av jobbsökaraktiviteter, som förefaller vara en förhållandevis kostnadseffektiv åtgärd, är större.

Samtidigt är det uppenbart att arbetsmarknadspolitiken står inför mycket stora problem. Jobbsökaraktiviteter och coachning kan inte åstadkomma så mycket om efterfrågan på arbetskraft saknas. Vi kritiserade i årets rapport vårpropositionen för en överdriven tilltro till vad sådana aktiviteter ska kunna åstadkomma i en djup recession. Dessa aktiviteter kan antas fungera bättre i en konjunkturuppgång.

De arbetsmarknadspolitiska satsningar som görs i budgetpropositionen är mer balanserade än tidigare. En central del är det så kallade *Ljftet* som ska innebära aktiveringsinsatser inom ”miljö, skogsvård, kulturarv, omsorg och skola” i den offentliga sektorn eller vissa ideella organisationer. Det är sannolikt nödvändigt att involvera offentlig sektor om man vill få upp programvolymen. Samtidigt kommer dessa insatser att möta liknande problem som ALU-arbetena under 1990-talet: svårigheten är att finna meningsfulla aktiviteter som ökar individernas jobbchanser utan att dessa aktiviteter trängs undan reguljär sysselsättning.

⁹ Slutsatserna i den empiriska forskningen är dock mycket varierande. Se Finanspolitiska rådets rapport 2008, avsnitt 1.3.1 respektive Finanspolitiska rådets rapport 2009, s 61-64.

Arbetsmarknadsutbildningen ligger fortfarande på en historiskt mycket låg nivå: för närvarande (i september 2009) cirka 5 000 platser i månadsgenomsnitt. Budgetpropositionen aviserar endast en marginell ökning med 1 000 platser nästa år. Här kvarstår vår kritik från vår rapporten att volymen blivit alldeles för låg.¹⁰ Det verkar som om regeringen tagit alltför stort intryck av de dåliga erfarenheterna från 1990-talet då helt andra förhållanden rådde. Utvärderingar avseende senare år har visat på goda resultat. Det är välmotiverat att hålla arbetsmarknadsutbildningen på en betydligt lägre nivå än under 1990-talet, men det är svårt att förstå bevekelsegrunderna för en så låg volym som nu.

Ett skäl till oro är att arbetsmarknadspolitiken i den situation som nu råder kännetecknas av så många nyheter och improvisationer. Inte minst kommer det att bli en mycket svår uppgift för Arbetsförmedlingen att sjösätta ett nytt arbetsmarknadspolitiskt introduktionsprogram för personer som lämnar sjukförsäkringen samtidigt som stora konjunkturberoende program ska administreras.

De arbetsmarknadspolitiska satsningarna kombineras med tillfälliga öknings av antalet platser i det reguljära utbildningssystemet (universitet och högskolor, yrkeshögskolan samt yrkesvux/komvux) under 2010 och 2011. Det finns i princip goda skäl för att expandera den reguljära utbildningen i en lågkonjunktur när alternativkostnaden för att studera är låg. Detta förutsätter dock att utbildningsvolymen verkligen kan dras ner när konjunkturen vänder uppåt. Detta konstateras också i budgetpropositionen, men den saknar i stort sett analys av möjligheterna att verkligen åstadkomma en sådan neddragning och därmed undvika inlåsnings effekter. Ett annat frågetecken gäller om villkoren för t ex yrkesvuxstudier (studiemedel med förhöjd bidragsdel) verkligen är tillräckligt förmånliga för att kunna attrahera de grupper man vill nå.¹¹

Utgiftstaket

I rapporten från i våras kritiserade vi regeringen för att urholka utgiftstakets trovärdighet genom att betala ut den i vårpropositionen aviserade tillfälliga höjningen av statsbidragen till kommunerna för 2010 i december 2009.¹² Syftet var att minska risken att bryta igenom utgiftstaket 2010. Denna hantering av utgiftstaket liknar i hög grad de kringgåenden som skett under tidigare regeringar och som kritiserats av den nuvarande regeringen.

Vi är mycket kritiska mot att regeringen i budgetpropositionen nu föreslår att sex av de tio miljarderna i ytterligare tillfälliga statsbidrag till kommunerna för 2010 ska betalas ut redan 2009. Detta motiveras med ”behovet av en återstående säkerhetsmarginal under utgiftstaket” (s 42). Detta innebär att regeringen ännu en gång manipulerar utgiftstaket i strid med intentionerna bakom detta. Om man korrigerar den uppskattade budgeteringsmarginalen på 17 mdr kr för 2010 för de utbetalningar till kommunerna som ska göras i år (7 + 6 mdr kr), återstår endast en marginal på cirka 4 mdr kr.

¹⁰ Finanspolitiska rådets rapport 2009, avsnitt 5.

¹¹ Detta diskuterades mer utförligt i Finanspolitiska rådets rapport 2009, avsnitten 5.2.5 och 5.2.8.

¹² Finanspolitiska rådets rapport 2009, avsnitt 1.3.2.

Budgetpropositionen diskuterar explicit rådets kritik i rapporten från i våras av att de ökade statsbidragen för 2010 redovisades som en utgift för 2009 (s 321). Regeringen ansluter sig visserligen till grundprincipen ”att utgifter ska hänföras till rätt år för att inte jämförbarheten över tiden ska försvåras” men hävdar sedan att ”om avsteg från denna princip görs ska detta motiveras och redovisas tydligt, vilket också gjordes i samband med 2009 års ekonomiska vårproposition”. Vi finner detta resonemang anmärkningsvärt. Innebörden förefaller vara att regeringen tycker att det är tillåtet att genom olika manipulationer kringgå utgiftstaket bara man talar om att det är vad man gör. En sådan argumentation strider mot hela tanken bakom utgiftstaket.

Regeringens hantering av utgiftstaket är ytterst oroande, eftersom ett trovärdigt tak är en central del av det finanspolitiska ramverket. Försöken att kringgå utgiftstaket står i direkt strid med regeringens starka betoning i övrigt av att respekten för utgiftstaket måste upprätthållas. Detta speglas bland annat av att regeringen nu föreslår att systemet med treåriga utgiftstak ska bli obligatoriskt. Tidigare har budgetlagen enbart gett möjlighet att fastställa utgiftstak och innehållit bestämmelser om hur det i så fall ska användas.

Den osäkerhet om användningen av utgiftstaket som kringgåendena skapar riskerar att minska värdet av den signaleffekt som regeringen vill ge för den framtida finanspolitiken genom nedjusteringen av utgiftstaket för 2012.

Vi menar liksom i vår rapport från i våras att regelverket för utgiftstaket bör skärpas, så att det inte längre blir möjligt för regeringen att gå runt det genom att bokföra utgifter på ett annat år än det som utgifterna avser. I stället bör det införas antingen en tydlig *undantagsklausul*, som preciserar extrema omständigheter under vilket taket tillfälligt kan få brytas igenom, eller en särskild *konjunkturmarginal* som bara får användas i lågkonjunkturer.¹³

Det kommunala balanskravet

Anledningen till att diskretionära beslut om tillfälliga statsbidragshöjningar blivit nödvändiga är att regelsystemet för kommunerna innehåller ett balanskrav, enligt vilket kommunerna måste budgetera för balans mellan intäkter och kostnader och kompensera för uppkomna underskott inom en treårsperiod. I en lågkonjunktur när det kommunala skatteunderlaget minskar, tvingas därför kommunerna att minska sina utgifter eller att höja skatterna. I båda fallen motverkas finanspolitikens automatiska stabilisatorer, det vill säga den automatiska efterfrågestimulans som följer av att skatterna minskar när inkomsterna faller.

Diskretionära beslut från gång till gång om hur kommunsektorn ska stödjas i lågkonjunkturer är olyckliga. Staten ställs närmast inför en ”utpressningssituation” där det finns en risk att resursöverföringarna till kommunerna blir alltför stora. Vi välkomnar därför den utredning om hur kommunsektorn ska få mer stabila inkomster över konjunkturcykeln som aviseras i budgetpropositionen. Skrivningarna om en kommunstabiliseringsfond är visserligen otydliga, men vi tolkar dem som att tanken är att statsbidragen till hela kommunsektorn ska variera kontracykliskt, så att de ökar

¹³ En sådan konjunkturmarginal diskuterades i Finanspolitiska rådets rapport 2008, avsnitt 2.5.5.

snabbare i lågkonjunkturer när skatteunderlaget sviktar och långsammare i högkonjunkturer när skatteunderlaget utvecklas mer förmånligt.

Överskottsmålet

Ett övergripande mål för de offentliga finanserna är att det finansiella sparandet ska uppgå till en procent av BNP över konjunkturcykeln. Vi har tidigare kritiserat detta mål för att vara otydligt.¹⁴ Det beror bland annat på att måloppfyllelsen utvärderas med hjälp av fem olika indikatorer som har helt olika innebörd och kan uppvisa helt olika värden samt på att de bakomliggande motiven för överskottsmålet inte preciserats tillräckligt klart.

Det pågår för närvarande en översyn av det finanspolitiska ramverket som enligt budgetpropositionen ska avrapporteras före mandatperiodens slut. Vi har därför förståelse för att bristerna i fråga om avstämningen av överskottsmålet inte ännu åtgärdats. Men vi vill återigen betona behovet av klargöranden av överskottsmålets innebörd. Detta är särskilt viktigt i en situation då konjunkturedgången lett till underskott i de offentliga finanserna.

Vi vill också fästa uppmärksamheten på att budgetpropositionen är extremt otydlig angående det lämpliga framtida saldomålet för de offentliga finanserna. På ett ställe slås fast att ”det finansiella sparandet i offentlig sektor successivt ska återgå till ett överskott som ligger i linje med överskottsmålet” (s 24). I diskussionen om översynen av det finanspolitiska ramverket antyds i stället att enprocentmålet kan komma att justeras ner (s 64). I de finanspolitiska hållbarhetskalkylerna tycks basscenariot i stället förutsätta betydligt högre överskott än en procent av BNP i framtiden (s 296).

Motiveringarna för politiken

Finanspolitiska rådet ska enligt sin instruktion även granska ”angivna grunder för den ekonomiska politiken samt skälen för förslag till åtgärder”. Detta är inte platsen för någon mer fullständig analys, men vi vill ändå uppmärksamma regeringens språkbruk när det gäller att motivera olika reformer. En återkommande formulering är att vissa åtgärder är ”strukturellt riktiga” och därför bör genomföras. Så till exempel argumenterar Finansplanen för ”strukturellt riktiga skattesänkningar” varmed i första hand avses jobbskatteavdraget (s 35 respektive 43).

Med detta begrepp avser regeringen skattesänkningar som kan antas öka sysselsättningen på lång sikt (jämviktssysselsättningen). Termen ”strukturellt riktig åtgärd” är emellertid olycklig, eftersom den leder tanken till att åtgärden är riktig i något slags objektiv mening. Så är förstås inte fallet. Det är ett önskvärt mål att öka sysselsättningen. Men samtidigt kan detta mål stå i konflikt med andra mål, till exempel fördelningspolitiska sådana. Huruvida man tycker att en större inkomstskillnad mellan dem som har arbete och dem som inte har det är ett acceptabelt pris för högre sysselsättning är en ren *värdering*. Det är viktigt att sådana målkonflikter presenteras för väljarna på ett tydligt sätt och inte döljs bakom formuleringar att vissa åtgärder är ”strukturellt riktiga”, medan andra inte är det.

¹⁴ Finanspolitiska rådets rapport 2008, avsnitt 2.3 respektive Finanspolitiska rådets rapport 2009, avsnitten 2.1 och 2.2.

Problematiken kan illustreras av hur regeringen presenterar det förhöjda grundavdraget för personer över 65 år. Detta motiveras av regeringen bland annat med att det ”bidrar till ökad trygghet” och har ”gynnsamma fördelningspolitiska effekter” (s 25). Strikt logiskt skulle det förhöjda grundavdraget för pensionärer lika gärna ha kunnat presenteras som en ”strukturellt felaktig åtgärd”, eftersom det försvagar incitamenten att arbeta för äldre.

Redovisningen i budgetpropositionen

I våra årsrapporter har vi pekat på ett antal områden där redovisningen i de ekonomiska propositionerna är mycket ofullständig och skulle behöva förbättras. Några förändringar av det slag som vi rekommenderade har emellertid inte skett i budgetpropositionen. Det innebär att vår kritik på dessa punkter kvarstår. Den gäller framför allt följande områden:

- Redovisningen av de arbetsmarknadspolitiska programmen är mycket otillfredsställande. Programvolymen sätts till exempel inte i relation till det totala antalet arbetssökande, vilket är väsentligt för att kunna bedöma politikens ambitionsgrad. Vidare inräknas inte nystartsjobben i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Framför allt går det inte att få en bild av hur de totala arbetsmarknadspolitiska insatserna fördelar sig mellan olika program och av aktiviteterna inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin.
- Redovisningen av den offentliga sektorns totala förmögenhetsställning är fortfarande bristfällig. Det ges bara en ögonblicksbild (situationen vid utgången av år 2008) men ingen bild av utvecklingen över ett antal år (s 279).
- Det finns ingen redovisning av hur de offentliga investeringarna fördelar sig mellan olika ändamål och mellan olika delar av den offentliga sektorn. Samma kritik gäller den offentliga sektorns kapitalstock. Liksom i den ekonomiska vårpropositionen rapporteras utan någon kommentar en ökning av den offentliga sektorns kapitalstock i storleksordningen fyra procent av BNP under 2008, vilket verkar vara en orimligt stor ökning (s 280).¹⁵
- Vi har också efterlyst en fördjupad analys av de risker som statens ökade utlåning och olika garantiåtaganden innebär. En sådan riskanalys är i högsta grad relevant i den situation som uppstått. Någon sådan fördjupning har inte gjorts i budgetpropositionen.

¹⁵ Bristerna i redovisningen av den offentliga sektorns kapitalstock kommenteras med påståendet ”att bedöma den offentliga kapitalstockens nivå är mycket svårt” (s 322). Vidare framhålls att ”enligt regeringens mening bör dessutom investeringsbeslut för offentliga investeringar hellre baseras på samhällsekonomiska kalkyler än på ett mått på optimal aggregerad kapitalstock”. Den givna invändningen är att det inte finns någon motsättning mellan att göra samhällsekonomiska investeringskalkyler och att försöka uppskatta hur stor den samlade kapitalstocken är samt om den är större eller mindre än önskvärt. Olika typer av information bör betraktas som komplement, särskilt som också samhällsekonomiska investeringskalkyler är behäftade med stor osäkerhet.

Våra förslag om förbättrad redovisning på olika punkter borde vara helt okontroversiella. De borde också gå att genomföra med begränsade arbetsinsatser. Vi är därför förvånade över att synpunkterna lämnats utan avseende. En välvillig tolkning kan möjligen vara att Finansdepartementet varit så hårt arbetsbelastat under det senaste året att man helt enkelt inte orkat arbeta med redovisningsfrågor utan koncentrerat all kraft på analys av det ekonomiska läget och olika politikförslag. Förhoppningsvis finns det i så fall större möjligheter att förbättra redovisningen till den ekonomiska vårpropositionen nästa år.