

Låt mig börja med att hälsa välkommen till den här presskonferensen med anledning av *Finanspolitiska rådets första rapport*. Finanspolitiska rådet är ju en ny myndighet med uppdraget att utvärdera om den ekonomiska politiken uppnår de mål som regering och riksdag ställt upp.

Rådet består av åtta ledamöter: sex akademiska forskare och två f d politiker. Rådet biträds av ett kansli på två personer.

Vi ser vårt uppdrag som att bidra till ett bättre underlag för den ekonomisk-politiska debatten i stort men också för riksdagens granskning av den ekonomiska politiken. Nu publiceras det ju ett stort antal olika ekonomiska rapporter, så det kan vara rimligt att fråga sig hur vår rapport förhåller sig till andra. Jag tror att det är tre saker man ska betona:

- Vi har ett mycket *tydligt* och *begränsat* uppdrag att granska överensstämmelsen mellan den politik som förs och de mål som ställts upp.
- Som akademisk forskare har man ibland svårt att hinna sätta sig in i alla aspekter på politiken och man tvingas därför ibland ”skjuta från höften”. Vi har haft mycket mer resurser än man i regel har för att detaljgranska politiken.
- Rådet utgör en bra blandning av akademisk kompetens och praktisk erfarenhet som varit mycket värdefull för arbetet.
- Vi har också haft möjlighet att granska icke offentligt beslutsunderlag i Finansdepartementet.

Vår första rapport omfattar *fem* olika områden.

1. Finanspolitiken och det finanspolitiska ramverket.
2. Finansdepartementets makroekonomiska prognoser.
3. Regeringens sysselsättningspolitiska reformer.
4. Förändringarna av fastighets- och förmögenhetsskatten.
5. Regeringens beslutsunderlag.

Det är en omfattande rapport – betydligt mer omfattande än senare rapporter kommer att bli. Det finns två skäl till det förutom vår oförmåga att skriva kort. Det är naturligt att göra ett antal principiella ställningstaganden, inte minst i fråga om det finanspolitiska ramverket, i en första rapport. Det har också varit naturligt att utvärdera den nuvarande regeringens politik ända sedan den tillträdde, så utvärderingen omfattar två år – och inte ett som senare kommer att bli fallet.

Våra viktigaste slutsatser är följande:

- Det är klokt att ha stora överskott i de offentliga finanserna under de närmaste åren.
- Det finns skäl att överväga en omformulering av överskottsmålet.
- Jobbskatteavdraget och den sänkta a-kassan har med all sannolikhet betydande positiva sysselsättningseffekter på sikt.
- Men reformerna av a-kassans finansiering och fastighetsskatten har varit misslyckade.

Jag ska utveckla de här punkterna och då börja med det **finanspolitiska ramverket**. Det överordnade målet för finanspolitiken är att den ska vara *långsiktigt hållbar*. Överskottsmålet – alltså målet att den offentliga sektorns finansiella sparande ("budgetsaldot") ska vara en procent av BNP över konjunkturcykeln – och det statliga utgiftstaket är *medelfristiga, operationella* mål som ska göra det lättare att uppnå hållbarhet. Den utmaning vi står inför och som kan motivera betydande budgetöverskott nu är det utgiftstryck som följer av en åldrande befolkning: försörjningskvoten (kvoten mellan å ena sidan ungdomar och äldre och å andra sidan befolkningen i arbetsför ålder antas öka från 0,52 idag till 0,68 år 2050).

Regeringen har anfört flera överordnade motiv för överskottsmålet: en rimlig *välfärdsfördelning* mellan generationerna, *effektivitetsargument* om att utjämna skatterna över tiden och *försiktighetsmotiv*, alltså att ha en tillräcklig buffert inför framtida möjliga påfrestningar.

Vi tycker att det finns ett stort behov av att regeringen bättre klargör vilken vikt man fäster vid olika motiv och varför de motiverar en viss nivå för överskotts målet. Det kräver enligt vår mening att man på ett annat sätt än idag diskuterar *målkonflikter*: de ekonomiska propositionerna försöker nu skapa ett intryck av att överskotts målet bidrar till att alla önskvärda överordnade mål alltid samtidigt kan nås, vilket inte är troligt.

Det finns inte minst ett stort behov av att Finansdepartementet utvecklar och publicerar *generationsanalyser* som visar hur olika budgetmål påverkar *fördelningen* mellan generationer på det sätt som en del andra länder försöker göra. Utan det så är det egentligen omöjligt att bilda sig en uppfattning om vad som är ett rimligt saldomål.

Enligt regeringens egna hållbarhetskalkyler gäller det nuvarande överskotts målet bara till 2015. Därefter räknar man med minskade överskott och så småningom underskott när den demografiska utvecklingen leder till ökade offentliga utgifter. Det här betyder att överskotts målet så småningom måste revideras.

I det sammanhanget är det rimligt att man också funderar över i vilka termer ett saldomål ska formuleras. När överskotts målet ursprungligen formulerades 1997 var det i efterdyningarna till 1990-talets statsfinansiella kris, så det fanns inte utrymme för några mer finstämda överväganden. Idag finns helt andra möjligheter att diskutera den bästa utformningen av ett saldomål.

En central fråga är då om ett saldomål bör avse den offentliga sektorns *totala sparande*, och inte bara som idag det *finansiella sparandet*. Det totala sparandet är summan av finansiellt sparande ("budgetsaldot") och nettoinvesteringarna och bestämmer hur den offentliga sektorns *totala nettoförmögenhet* (inklusive realkapital) – som är ett mer fullständigt mått på den ekonomiska ställningen – utvecklas. Nackdelen med saldomål för bara det finansiella sparandet är att det kan hålla tillbaka de offentliga investeringarna, som idag är lägre i Sverige än de tidigare varit (även om de är på ungefär samma nivå som på andra håll).

I den internationella debatten kallas ett sådant här saldomål för det totala sparandet en *gyllene regel*. Man har sådana mål i Storbritannien, Tyskland och många amerikanska delstater. Vi har det också i Sverige i kommunerna, där balanskravet på kommunerna är utformat på detta sätt. Vi hade det för staten på 1950-talet, då man skiljde mellan en *driftbudget* för löpande inkomster och utgifter (vilket är samma sak som att ha ett mål för statens totala sparande) och en *kapitalbudget* för investeringar som fick lånefinansieras.

Vi tycker att regeringen så snart som möjligt bör tillsätta en offentlig utredning för att pröva om saldomålet kan formuleras om till att avse den offentliga sektorns totala sparande. Ska man göra det, krävs en hel del tänkande för att genom mycket tydliga regler och bestämmelser om revision införa spärrar mot missbruk till följd av att löpande utgifter klassificeras som investeringar eller att man gör för små avskrivningar.

Kanske skulle man också som i Storbritannien kunna kombinera en gyllene regel med en gräns för hur låg den offentliga sektorns *finansiella* förmögenhet (eller hur hög skulden) får bli som en extra säkerhetsspärr mot för stor upplåning.

En gyllene regel för saldomålet skulle få konsekvenser också för *utgiftstaket*. Det skulle behöva formuleras om till att gälla, inte som idag statens *utgifter* (inklusive investeringar), utan statens *kostnader* (där enbart avskrivningarna på investeringar ska ingå). Det skulle också kräva en omläggning av redovisningsprinciperna i budgeten från att som nu vara delvis kassamässig till att bli helt bokföringsmässig.

Man bör definitivt undvika att som man gjort inom ramen för dagens system genom olika manipulationer (upplåning i Riksgälden eller förtida amorteringar av affärsverkens lån där) godtyckligt lyfta bort vissa – men inte andra – offentliga investeringar från den vanliga budgetprövningen. Man bör antingen behandla alla investeringar lika (inom ramen för de nuvarande utgiftstaken) eller också byta system så att man systematiskt behandlar investeringar – eller vissa kategorier av investeringar – enligt en gyllene regel.

Man kan ha olika uppfattningar i den här frågan. Men däremot borde det vara självklart att det i budget- och vårpropositioner ska finnas information om den *offentliga sektorns totala nettoförmögenhet* (inklusive realkapital) och hur den utvecklas. Annars går det inte att få en helhetsbild av den ekonomiska ställningen. Det är anmärkningsvärt att den informationen idag helt saknas. Den som vill veta hur stor förmögenhet den offentliga sektorn har kan inte hitta den uppgiften i budgeten.

Det man kan göra är att gå till *årsredovisningen för staten* där uppgifterna finns för staten (men inte för hela offentliga sektorn). Men data här skiljer sig dramatiskt från dem i finans- och nationalräkenskaperna som är vad analysen i budgetpropositionen grundar sig på. Utifrån finans- och nationalräkenskaperna hamnar statens nettoförmögenhet för 2006 hamnar på ca 150 mdr kr, medan årsredovisningen visar minus 635 mdr kr, alltså en skillnad på ca 800 mdr kr.

Vi ska vara experter på de offentliga finanserna men blev, för att få fram siffror på den offentliga sektorns totala nettoförmögenhet, tvungna att lägga ut flera veckors konsultuppdrag på Konjunkturinstitutet. Det är inte rimligt. De centrala ekonomisk-politiska dokumenten är vår- och budgetpropositionerna. Det måste vara ett minimikrav att man där ska kunna få en fullständig bild av både hela den offentliga sektorns och statens ekonomiska ställning. Så vi rekommenderar att en sådan redovisning omgående inkluderas, dvs redan i höstens budgetproposition. Lämpligen skulle man kunna ha ett diagram som visar hur olika mått på den offentliga sektorns finansiella ställning och sektorns totala nettoförmögenhet (inkl kapital) utvecklas.

Olika mått ger uppenbarligen mycket olika bild: den *konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld* (EUs mått) är 41 procent av BNP. Räknar man in den offentliga sektorns finansiella fordringar på privat sektor får man i stället en positiv *finansiell nettoförmögenhet* på ca 19 procent av BNP. Räknar man in också allt realkapital får man en positiv *total nettoförmögenhet* på 71 procent av BNP. Man kan ju tycka att det borde vara en uppgift av intresse för medborgarna.

En punkt där det i den senaste vårpropositionen är en stor förbättring gäller finanspolitikens roll för att stabilisera konjunkturen. En tidigare brist har varit att det inte funnits klara principer för det. Nu slås det fast att Riksbanken har huvudansvaret för konjunkturpolitiken och att finanspolitiken normalt bara ska verka genom de automatiska stabilisatorerna, dvs genom de automatiska svängningar i skatteintäkter och offentliga utgifter som uppkommer över konjunkturen. Samtidigt sägs det att det finns situationer då aktiv finanspolitik bör användas i stabiliseringssyfte.

Vi skulle vilja att regeringen vidareutvecklar mer principiella resonemang om när sådan aktiv finanspolitik är lämplig. Man skulle då kunna utgå från två kriterier som samtidigt borde vara uppfyllda. Ett första kriterium kan vara att det är fråga om en tillräckligt *stor* konjunkturstörning; ett andra kriterium att finanspolitiken tillför ett *mervärde* utöver penningpolitiken, dvs att finanspolitiska åtgärder ger en högre grad av måluppfyllelse än om man bara använder penningpolitik. Vi identifierar i rapporten ett antal tänkbara sådana situationer, t ex när räntan inte *kan* sänkas längre eller när man inte *vill* göra det av rädsla för att driva upp redan uppblåsta fastighetspriser ytterligare. Vi tror att det minskar risken för felanvändning av finanspolitiken om man i förväg formulerar sådana riktlinjer.

En aktuell fråga är hur man ska se på de stora överskotten i de offentliga finanserna och vilket ”reformutrymme” de skapar. Där delar vi regeringens bedömning att man i nuläget ska vara försiktig med budgetförsvagningar. Det främsta skälet är den stora osäkerhet som finns i långsiktiga hållbarhetsberäkningar.

Finansdepartementet har gjort sådana beräkningar i både den senaste budgetpropositionen och vårpropositionen. I dem ligger en ospecificerad utgiftsökning (en sk *teknisk justering*) på 4-5 procent av BNP 2011-2015 som sedan antas bli permanent. Med den blir de offentliga finanserna *exakt* hållbara, alltså dagens skattesatser räcker till för att finansiera de väntade framtida utgifterna.

Men det här är ett dåligt sätt att göra hållbarhetskalkyler på. Vi har gjort ett antal beräkningar med alternativa antaganden om hur sysselsättning, medelarbetstid,

personaltäthet i offentliga tjänster osv utvecklas. De visar att med en kombination av mer oförmångliga antaganden så kan man mycket väl hamna i en situation då de offentliga finanserna inte är hållbara. (Beräkningarna finns redovisade i rapporten och jag ska inte gå in på dem i detalj nu). Så det finns *försiktighetsargument* för att under perioden fram till 2015 ha betydligt större överskott än en procent av BNP. Men beslut om det är förstås en politisk fråga om hur stora *säkerhetsmarginaler* man vill ha. Det finns skäl för regeringen att försöka precisera det så klart som möjligt.

Det är en vanlig föreställning av den offentliga sektorns finansiella förmögenhet kommer att fortsätta att växa i förhållande till BNP om vi når upp till överskottsmålet. Det är fel. Den tillväxt vi har varje år innebär att förmögenheten eroderas i förhållande till BNP, så ett överskott på en procent av BNP behövs faktiskt bara för att hålla den finansiella förmögenheten oförändrad i förhållande till BNP på nuvarande nivå som är ca 20 procent av BNP. Vill vi öka den finansiella förmögenhetskvoten, så måste överskotten vara större.

Vi pekar också på att det demografiska kostnadstrycket beror på att pensionsåldern inte anpassas till längre livslängd. Om pensionsåldern skulle göra det (som i t ex Danmark), skulle kraven på överskott idag minska kraftigt; vi skulle t o m kunna ha betydande underskott. Det här är en fråga som borde tillmätas mycket större intresse i den offentliga debatten.

Vi ska också granska kvaliteten på Finansdepartementets prognoser. Vår slutsats här är att Finansdepartementets prognoser inte är sämre än andras – men inte heller bättre. Som andra har man under senare år underskattat tillväxten och därmed också förbättringen i de offentliga finanserna. Troligen har det gjort det lättare att uppnå stora överskott, så det finns en risk att vi överskattat fördelarna med det nuvarande ramverket.

Jag ska så gå över till regeringens *sysselsättningspolitiska reformer*. Vårt uppdrag här är att utvärdera om de uppnått de angivna målen om att öka sysselsättningen och det totala antalet arbetade timmar. Men vi tar inte ställning till om åtgärderna varit *önskvärda* om

man väger sysselsättnings- mot fördelningseffekter, eftersom det är en fråga om värderingar.

Det har gått för kort tid för att utvärdera vad som faktiskt hänt, så bedömningarna måste bygga på tidigare forskning och modellkalkyler. Vi kan inte komma till någon annan slutsats än att jobbskatteavdraget och den sänkta arbetslöshetsersättningen kan antas få betydande positiva sysselsättningseffekter. Det kan vara fråga om en sänkning av jämviktsarbetslösheten, alltså den arbetslöshet som är förenlig med en stabil inflationstakt, med upp till en procentenhet.

Det här får inte tolkas som att regeringens sysselsättningspolitiska reformer sänkt arbetslösheten så här mycket under 2007-08. Den sysselsättningsuppgång som skett beror huvudsakligen på den konjunkturuppgång som skulle ha ägt rum ändå. Men det betyder också att en eventuell uppgång i arbetslösheten i en kommande lågkonjunktur inte är ett tecken på att regeringens politik misslyckats. Kriteriet är i stället vad som händer med sysselsättningen över konjunkturcykeln på lång sikt, vilket vi bara kan ha mer eller mindre välgrundade gissningar om idag.

En intressant fråga är om det hade varit bättre att ta bort värnskatten eller höja inkomstgränsen för statlig beskattning än att införa jobbavdraget. Vårt svar är att om målet är att få *fler personer i arbete* snarare än att öka antalet arbetade timmar, så är jobbskatteavdraget en bra metod. Det har förmodligen också varit bättre med jobbskatteavdrag för alla i den form man valt snarare än att fasa ut avdraget med högre inkomst, eftersom det genom att öka marginaleffekterna skulle minska antalet arbetade timmar för dem som drabbas av utfasningen utan att nödvändigtvis leda till mindre inkomstspridning. Däremot kan man kritisera att jobbskatteavdraget är så krångligt konstruerat att det är svårt för den enskilde att förutse hur skatten påverkas, vilket förmodligen gör avdraget mindre effektivt.

Våra beräkningar tyder på att en höjning av inkomstgränsen för statlig skatt på sikt har en hög *självfinansieringsgrad* (dvs betalar sig själv till ca 80 procent mot ca 70 för

jobbskatteavdragen). Samtidigt skulle en sådan höjning leda till ökade inkomstskillnader. Det är återigen en politisk fråga vad man tycker om det. Vi kan bara konstatera att om man vill öka antalet arbetade timmar utan att öka inkomstsspridningen så mycket, så innebär det en allvarlig begränsning om man vidtagit andra åtgärder – som sänkningen av fastighetsbeskattningen – som också ökat omämligheten men inte haft några positiva effekter antalet arbetade timmar.

Vi diskuterar också de många *selektiva skattesänkningar*, riktade mot olika grupper eller branscher, som regeringen genomfört eller velat genomföra. Det har funnits goda motiv för många av dem, men det finns en stor risk att skattesystemet blir alltför svåröverskådligt och för gränsdragningsproblem som leder till ineffektiviteter. Vi tycker att man bör vara mycket restriktiv med ytterligare selektiva skattesänkningar. Kanske har man redan överskridit den punkt då avskastningen är negativ: det kan t ex gälla de sänkta arbetsgivaravgifterna för ungdomar.

På en punkt riktar vi mycket skarp kritik mot regeringens arbetsmarknadsreformer. Det gäller *a-kassans finansiering* som reformerats två gånger. Vi tror i och för sig att differentieringen av avgifterna mellan olika kassor kan ha positiva sysselsättningseffekter, även om de inte är så stora. Men vi är mycket kritiska till att höjningarna av egenavgifterna kraftigt minskat medlemskapet i a-kassan. Det betyder att många personer kommer att stå utan försäkringsskydd mot arbetslöshet i den kommande lågkonjunkturen.

Det här är följderna av bristande samordning mellan olika delar av politiken. De höjda egenavgifterna i den första finansieringsreformen 2007 skulle finansiera en i förväg bestämd storlek på jobbskatteavdraget. Men det var tämligen poänglöst, eftersom arbetslösa (och senare också sjukskrivna) undantogs från den högre egenavgifterna. Därmed motverkade finansieringsreformen direkt intentionerna bakom jobbskatteavdraget som var att göra det mer lönsamt att arbeta. Man skulle ha uppnått samma effekt genom ett mindre jobbskatteavdrag om man inte höjt a-kasseavgifterna. Så

den bristande samordningen mellan skatte- och arbetsmarknadspolitiken har helt onödigt försvagat försäkringsskyddet vid arbetslöshet.

Problemet skulle kunna lösas genom en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring – vilket var regeringens ursprungliga avsikt – men det verkar idag mycket osannolikt.

Vad gäller förändringarna i *sjukförsäkringen* tror vi att de kommer att öka antalet personer i arbete men menar att reformerna alltför ensidigt inriktats på de anställdas drivkrafter för arbete. Förmodligen är arbetsgivarnas ekonomiska drivkrafter att hjälpa de sjukskrivna tillbaka in på arbetsmarknaden för svaga. Det finns en diskrepans mellan att arbetsgivarna ålagts huvudansvaret för rehabilitering och att det inte finns några ekonomiska sanktioner (eller morötter) om de inte tar det.

Vi granskar också förändringen av fastighetsbeskattningen och den slopade förmögenhetsskatten. Det är välkänt att de flesta ekonomer är mycket kritiska mot sänkningen av fastighetsbeskattningen, eftersom fastighetsskatten har mindre negativa bieffekter än de flesta andra skatter. I 1990/91 års skattereform försökte man – efter gediget utredningsarbete – åstadkomma en likformig beskattning av bostadsinvesteringar och investeringar i näringsverksamhet.

Fastighetsskattereformen eliminerar den här likformigheten. Vi har gjort beräkningar som visar att den reformerade fastighetsbeskattningen innebär att bostadsinvesteringar kraftigt gynnas på bekostnad av andra investeringar: den genomsnittliga kapitalkostnaden ligger nu ca 1 procentenhet lägre för bostadsinvesteringar. Förmodligen subventionerar skattesystemet netto investeringar i bostäder. Det här leder till att vi får ett sämre utbyte av de samlade resurserna i ekonomin.

Vi är mer positiva till slopandet av förmögenhetsskatten. Men eftersom den borttagna förmögenhetsskatten ökar ojämlikheten, så hade det faktiskt varit bättre att kombinera den med en *höjning* – och inte en sänkning – av fastighetsbeskattningen om man hade

velat få en effektivare resursanvändning utan att för den skull vidga inkomstskillnaderna (något som t ex OECD rekommenderat).

Det är en slående kontrast mellan regeringens ambitioner att grunda politiken på andra områden, särskilt sysselsättningsområdet, på forskningsunderlag och den totala frånvaron av sådana underlag på fastighetskatteområdet. Finansdepartementet har gjort kapitalkostnadsberäkningar med ungefär samma resultat som våra, men först *efter* det propositionen om ändrad fastighetsbeskattning lagts, vilket ju är en ganska poänglös beredningsprocess.

Till sist ett par allmänna synpunkter på regeringens *beslutsunderlag*.

Vad gäller Finansdepartementets arbete tycker vi att det generellt är av hög kvalitet med höga ambitioner att hålla god kontakt med forskningen. Samtidigt fick vi en tydlig bild i våra utfrågningar att man bättre skulle behöva dokumentera sitt analysunderlag: det var ibland svårt att få klarhet i hur olika beräkningar gjorts. Det är inte en kritik mot enskilda tjänstemän utan en uppmaning till departementsledningen att avsätta mer resurser till både intern och extern dokumentation.

Inte minst tycker vi att Finansdepartementets tjänstemän i högre grad i eget namn borde få publicera en del av sina analyser på samma sätt som sker i många internationella organisationer. Det skulle förmodligen höja analyskvaliteten och också bidra till en bättre offentlig debatt.

Vi skulle vilja att vår- och budgetpropositionerna inte bara innehöll analyser av de förslag som läggs utan också av alternativa utformningar av förslagen. Vi tror att det skulle bidra till en vitalisering av den offentliga debatten om man tydligare motiverade varför vissa reformer valts framför andra.

Slutligen vill vi komma tillbaka till regeringens vällovliga ambition att grunda sin politik på forskningsunderlag, men vi vill då betona att den principen inte får tillämpas selektivt utan bör få gälla alla områden av den ekonomiska politiken.

Till sist vill jag säga att det finns viss risk för att vi kommer att få frågan vad vi sätter för ”sammanfattande betyg” på regeringens ekonomiska politik. Vi ser det inte som vår uppgift att sätta ett sådant helhetsbetyg, utan uppgiften är att utvärdera i vilken grad politiken på olika områden kan antas uppnå de mål som regeringen själv satt upp.