

Finanspolitiska rådets rapport 2009

Lars Calmfors

Anförande på Nationalekonomiska föreningen 8/6-09

Jag ska börja med att tacka för möjligheten att diskutera Finanspolitiska rådets rapport här.

Låt mig först påminna om rådets uppdrag. Det är utvärdera regeringens finanspolitik utifrån både långsiktiga hållbarhetsaspekter och konjunkturaspekter men också att bedöma sysselsättningsutvecklingen och den långsiktiga tillväxten, så det är ett mycket brett uppdrag som omfattar också den övriga ekonomiska politiken.

Årets rapport behandlar två huvudteman:

1. Den akuta krishanteringen
 - åtgärder mot den rena finanskrisen
 - den mer traditionella finanspolitiken
2. Långsiktiga systemfrågor
 - en del av dessa aktualiseras av den ekonomiska krisen
 - andra är mer principiella

Av naturliga skäl får den akuta krishanteringen mest uppmärksamhet i debatten, medan de långsiktiga systemaspekterna tenderar att hamna mer i bakgrunden. Jag ska fokusera på båda frågorna.

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

Vi är kritiska på några punkter:

- Det var olyckligt att det inte fanns någon krislagstiftning på plats redan från början för hur man ska hantera finansiella institutioner på obestånd. Det är en

kritik mot både nuvarande och tidigare regeringar för att de inte följt upp Banklagskommitténs förslag från år 2000. Det tvingade nu Finansdepartementet att i en kritisk situation anslå resurser – som kunde använts bättre – till att få en sådan lagstiftning på plats.

- Nu är det Riksgälden som fått uppgiften att administrera garantiprogrammet och andra stödåtgärder för finansmarknaderna. Det råkar visserligen just nu vara så att Riksgälden har en ledning med erfarenhet av det, men det är principiellt olyckligt att en och samma statliga aktör ska svara både för myndighetsutövning mot och ha affärsmässiga relationer med banker och finansinstitut. Det skapar en risk för *intressekonflikter* som borde undvikas.
- En tredje fråga gäller relationen mellan penning- och finanspolitik. Om penningpolitiken måste tillgripa ”okonventionella metoder” blir gränslinjen mot finanspolitiken mindre tydlig. Det gäller särskilt vid köp av företags- och bostadsobligationer, som kan ha mycket större fördelnings- och allokeringseffekter än förändringar av reporäntan. Man kan därför ställa frågan om sådana åtgärder är lika lämpade för delegering som de vanliga räntebesluten eller om de borde hanteras av Riksgälden som står under mer politisk kontroll.

Låt mig så komma till *finanspolitiken*. Där har vi landat i slutsatsen att den borde vara lite mer expansiv. Det är förmodligen den slutsats i rapporten som fått mest uppmärksamhet. Det är på sätt och vis lite egendomligt eftersom skillnaderna mot regeringens bedömning är små: i storleksordningen ½-1 procent av BNP i strukturellt saldo (och kanske hälften i *faktiskt* saldo om vi räknar in de skatteintäkter som ett högre resursutnyttjande skulle innebära).

Det här är mycket lite i ett internationellt perspektiv: vi är – liksom regeringen – mycket skeptiska till underskott av den omfattning som man får i t ex USA, Storbritannien och Irland. Vi är också överens om att Sverige fortfarande har starka automatiska stabilisatorer: något som vi belägger i nya kalkyler. Så här ser det ut enligt tidigare beräkningar. Våra nya tyder på att regeringens skatte- och arbetsmarknadsreformer bara reducerat budgetelasticiteten m a p BNP marginellt: från 0,55 till 0,53. Därför har det

också skett en stor automatisk budgetförsvagning i förhållande till andra länder som bidrar till att stabilisera efterfrågan.

Mot den här bakgrunden vore nog ganska svårt för en besökare från Mars – eller ens från USA – att förstå det höga tonläget i den svenska debatten som gäller avvägningar på marginalen. Varför har det blivit så? En förklaring är nog regeringens argumentation om att alla ytterligare stimulanser - utöver regeringens - innebär bristande ansvar för statsfinanserna eller att man ”vill köra dem i diket” som Reinfeld brukar uttrycka det. Det är förstås ett orimligt sätt att argumentera. Samma tendens finns hos oppositionen som ofta låtsas som att lite mer stimulanser gör skillnaden mellan massarbetslöshet och inte. Det är förstås lika orimligt det.

Ett sätt att resonera är följande. I höstens budgetproposition prognostiserade regeringen en BNP-ökning på 1,3 procent i år. Eftersom det innebar ett negativt BNP-gap tyckte man det motiverade en expansiv finanspolitik av storleksordningen ett lägre strukturellt finansiella sparande med runt 1 procent av BNP.

Sedan dess har BNP-förändringen i år reviderats ner till minus 4,2 procent. Det ger ett BNP-gap på ca 7 procent. Prognoserna kommer säkert att revideras ner ytterligare, till ett BNP-fall på 5 eller 6 procent. Men trots de här dramatiska nedrevideringarna har ganska lite av ytterligare finanspolitiska stimulanser tillkommit.

Ett sätt att tänka på finanspolitiken är i termer av att minimera en förlustfunktion med BNP (sysselsättning) och budgetsaldo som argument. Budgetpropositionen verkade indikera att man lade ganska stor vikt vid konjunkturstabilisering. Men från budgetpropositionen fram till idag verkar fokus ha skiftat så att nästan hela vikten lagts vid att hålla nere underskotten. Det är inte helt lätt att se konsekvensen, utan beteendet tycks indikera en ganska egendomlig, diskontinuerlig preferensfunktion som inte är helt lätt att precisera.

Argumentet är alltså att om regeringen följt samma principer som i höstas, så borde man ha väntat sig mer av stimulansåtgärder. Uppenbarligen har man inte gjort det. Skälet är förstås oron för att tappa kontrollen över statsfinanserna och att det ska leda till att man måste strama åt vid fel tidpunkt framöver. Vi är mindre oroliga för det än regeringen. Det finns flera skäl till det:

- De goda offentliga finanserna i utgångsläget med en positiv finansiell nettoförmögenhet för offentlig sektor.
- Vid en internationell jämförelse framstår de svenska offentliga finanserna som mycket starka. Det gäller särskilt om man tittar på de mått som brukar användas för mäta finanspolitikens långsiktiga uthållighet (den s k S2-indikatorn som anger hur stor permanent budgetförändring som skulle krävas för långsiktig solvens).
- En politisk enighet om värdet av starka offentliga finanser och en imponerande ”track record” när det gäller att sanera de offentliga finanserna.

Tre andra aspekter som bör vägas in är:

1. Regeringens arbetsmarknadsreformer har minskat skyddet vid arbetslöshet. Motivet har varit att minska jämviktsarbetslösheten, alltså den arbetslöshet som beror på en dåligt fungerande arbetsmarknad. Det har varit en välmotiverad politik. Men den kan också sägas skärpa kraven på stabiliseringspolitik – med sämre skydd mot arbetslöshet bör den i högre grad än tidigare motverka ökning av arbetslösheten som är efterfrågebetingade – och inte beror på arbetsmarknadens sätt att fungera.
2. De stimulansåtgärder som fanns i budgetpropositionen – jobbskatteavdrag, sänkta socialavgifter och högre skiktgräns för statsskatt – var inte i första hand utformade för en effektiv konjunkturstimulans utan hade mer karaktären av långsiktiga strukturella förändringar.
3. För det tredje bör man beakta behovet av internationell samordning för att möta en kris som är global: länder med starka offentliga finanser och bytesbalansöverskott har större möjligheter att motverka fallande efterfrågan än andra.

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 bankerna. Även i värsta fall blir det fråga om *engångskostnader* som kommer att ha ganska marginell effekt på finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Om det ska göras ytterligare stimulansåtgärder, bör de 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. En rimlig bedömning är att offentlig konsumtion har en hög multiplikator. I och för sig kan kommunerna välja att inte spendera höjda statsbidrag, men risktagandet är då inte så stort, eftersom den offentliga sektorns totala finansiella sparande inte minskar, utan bara fördelas om mellan stat och kommuner.

Åtgärder mot hushållen bör vara *riktade* så att de får så stora efterfrågeeffekter som möjligt: det innebär åtgärder mot främst låginkomsthushåll som kan antas ha hög marginell konsumtionsbenägenhet därför att de i stor utsträckning är kreditransonerade. Möjliga åtgärder är en tillfällig höjning av arbetslöshetsersättningen (som jag ska återkomma till), en höjning av studiemedlen (som enligt vår analys bör vara permanent), en tillfällig skatterabatt för låginkomsthushåll (som lämpligen tar formen av en engångsåterbetalning) och en liknande skatterabatt för pensionärer (eventuellt avgränsat till pensionärer med låga inkomster). En viss expansion av arbetsmarknadsutbildningen, som dragits ner till orimligt låga nivåer, kan också vara lämpligt.

Så långt den akuta krishanteringen. Låt mig så gå över till systemfrågor. Jag ska först diskutera tre svagheter i nuvarande system som aktualiserats av krisen:

- Utgiftstaket
- Det kommunala balanskravet
- Arbetslöshetsförsäkringen

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

Det hade varit önskvärt med någon form av *undantagsklausul*, ungefär som i EUs stabilitetspakt där temporära överskridanden av treprocentsgränsen för underskott tillåts i exceptionella situationer, som definieras som BNP-fall eller stora kumulerade BNP-gap. Alternativt kunde man skilja mellan två budgeteringsmarginaler: en *reformmarginal* för ännu inte beslutade reformer och en *konjunkturmarginal* som bara får tas i anspråk i konjunkturedgångar. 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 så kallade skatteutgifter men också genom att tricksa med tajmingen av olika utbetalningar. Det har tidigare kritiserats av den nuvarande regeringen, som utfäst sig att avstå från sådana tricks, men nu agerar på samma sätt genom att betala ut statsbidrag till kommunerna för nästa år redan i december i år.

Tanken är förstås att sådana manipulationer ger 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 hur stora manipulationer man kan göra sedan man en gång slagit in på den vägen. Därför tror vi att det är bättre från långsiktig trovärdighetssynpunkt att kombinera striktare regler mot sådana manipulationer med en tydlig undantagsklausul, vilket också ligger i linje med forskningen på området.

Nu kan man förstås köpa det här resonemanget i princip och hålla med om att det hade varit bättre om regelsystemet hade haft en sådan klausul från början. Nu har det inte det och då är frågan hur man ska hantera den akuta situationen. Då är vår argumentation att

det är bättre att redan idag slå fast att det kan uppstå en så exceptionell situation att man tillfälligt kan behöva avvika från taket under 2010 och att det i så fall ska ske i samklang med en mer permanent regeländring.

Ett annat problem gäller det *kommunala balanskravet*, som säger att kommunerna ska budgetera för balans mellan intäkter och utgifter. Det leder till att kommunerna betar sig procykiskt genom att dra ner utgifterna när skatteunderlaget minskar. Det tycks också vara mönstret särskilt i fråga om sysselsättningen. Det innebär att kommunerna agerar som automatiska destabilisatorer snarare än som stabilisatorer och är olyckligt.

Också här borde man göra en systemförändring. Det föreslogs av STEMU-utredningen 2002 – där både Ingemar och jag var ledamöter – som ville se ett system där statsbidragen till hela kommunsektorn över konjunkturen får variera på ett sådant sätt att kommunerna får en jämnare utveckling av sina totalinkomster. Statsbidragen får då utformas på ett sådant sätt att de kompenserar för stora avvikelser i det totala kommunala skatteunderlaget från en historisk trend. Det här tycker jag fortfarande vore ett bra förslag och jag hoppas att även Ingemar gör det.

Sedan kommer jag till arbetslöshetsförsäkringen där våra förslag uppfattats som ganska kontroversiella, det vill säga ingen gillar dem. Vi diskuterar två aspekter. Den första gäller om arbetslöshetsersättningen kan göras *konjunkturberoende*. Den andra gäller *medlemskap och finansiering*.

Först frågan om konjunkturberoende *arbetslöshetsersättning*. Syftet med arbetslöshetsförsäkring är att ge inkomstskydd mot arbetslöshet. Men samtidigt finns ett moral-hazard-problem: högre ersättning ger svagare incitament för jobsökande och därmed högre arbetslöshet. Man måste därför avväga försäkrings- mot incitamentsaspekten, vilket är anledningen till att ingen försäkring ger 100-procentig ersättning.

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

Precis så är arbetslöshetsförsäkringen i USA utformad, så det är ingen teoretisk utopi. Kanada har ett liknande system. Vi tycker att det vore en bra modell också för oss. En möjlighet vore att systematiskt förlänga ersättningsperioden med högsta ersättningsprocent i lågkonjunkturer och/eller att då höja försäkringens grundbelopp och tak.

Vi har velat peka på den här möjligheten att utforma en bättre arbetslöshetsförsäkring än idag. Samtidigt inser alla att det är svårare att sänka arbetslöshetsersättningen i goda tider än att höja den i dåliga. Det fungerar i USA men gör det förmodligen därför att det finns en politisk samsyn. Så det är förmodligen en förutsättning. Ska det fungera bör förändringarna också styras av ett regelsystem och inte göras diskretionärt.

Reglerna skulle kunna stipulera att ersättningen blir mer generös när arbetslösheten överstiger den genomsnittliga arbetslösheten under säg de två föregående åren med ett visst antal procentenheter (inte alltför lite, därför att man inte vill ändra ersättningen alltför ofta). Reglerna bör knytas till sådana *förändringar* – eftersom man vill relatera till konjunkturvariationen: skulle man knyta dem till arbetslöshetsnivån i sig, riskerar man att en sämre fungerande arbetsmarknad höjer jämviktsarbetslösheten, vilket i sin tur höjer arbetslöshetsersättningen, som sedan höjer jämviktsarbetslösheten ännu mer. Det vill man förstås undvika.

Man bör förstås diskutera både genomsnittsnivån för arbetslöshetsersättningen och eventuell konjunkturvariation. Vi konstaterar bara i rapporten att den genomsnittliga nivån kan vara högre med konjunkturvariation, eftersom den genomsnittliga "distortionen" blir mindre om ersättningen är hög när det betyder mindre och låg när det

betyder mer. Men man skulle säkert ändå behöva sänka arbetslöshetsersättningen i goda tider i förhållande till idag, om man vill höja den i dåliga tider givet att man vill uppnå en viss arbetslöshet i snitt över konjunkturcykeln.

Det andra problemet med arbetslöshetsersättningen gäller *finansieringsreformerna*. Regeringen har gjort två saker. Dels har avgifterna differentierats genom att varje a-kassas medlemmar ska stå för 1/3 av kostnaderna upp till ett tak. Dels har den genomsnittliga a-kasseavgiften höjts.

Vi är positiva till differentieringen som ger ett antal bra incitamentseffekter: på lönebildningen i den mån a-kassorna sammanfaller med förhandlingsområden, på a-kassornas intresse av att stävja missbruk och få arbetslösa tillbaka i arbete och på rörligheten. Men vi är negativa till att högre avgifter i genomsnitt lett till lägre medlemskap i kassorna och därmed till sämre försäkringsskydd för många. Så här ser det ut – ca en halv miljon medlemmar har försvunnit och det är direkt relaterat till höjningen i respektive kassa. Det är inte bara äldre med liten arbetslöshetsrisk utan det är alla ålderskategorier som lämnat kassorna.

Ett ytterligare problem är att, när arbetslösheten stiger totalt sett, så pressas avgifterna upp. Det verkar som en automatisk destabilisator på efterfrågan. Dessutom uteblir differentieringen i den mån kassorna slår i taket för den avgift de ska betala till staten.

Ett sätt att lösa problemet med medlemstappet vore att göra arbetslöshetsförsäkringen statlig och obligatorisk som i Norge. Argumenten för det är lika starka som för andra socialförsäkringar: dels finns ett paternalistiskt argument för att inte människor med otillräckligt förutseende ska stå utan försäkring, dels finns argumentet att alla – även de med låg arbetslöshetsrisk – ska fullt ut bidra till finansieringen.

En statlig och obligatorisk försäkring är fullt förenlig med differentiering av avgifterna. Differentieringen skulle faktiskt kunna göras bättre än nu eftersom dagens a-kassor bara delvis överlappar med förhandlingsområdena.

Man skulle också vilja undvika att den genomsnittliga avgiften höjs i lågkonjunkturer, så man skulle kunna låsa den och differentiera bara efter den relativa arbetslösheten på olika områden.

Länder med fackligt anknutna a-kassor – Sverige, Danmark, Finland – har betydligt högre facklig organisationsgrad än andra. Så en statlig arbetslöshetsförsäkring skulle förmodligen minska den fackliga organisationsgraden. Men det kan inte vara ett starkt argument emot – huvudmålet med arbetslöshetsförsäkringen kan ju inte vara att främja fackligt medlemskap.

Så till min sista fråga: överskottsmålet och det finanspolitiska ramverket. Det pågår nu en översyn av detta, så det är en bra tidpunkt att ge synpunkter på det. De ökande budgetunderskotten gör det också viktigt att tydliggöra vad överskottsmålet egentligen innebär.

Överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till en procent av BNP *över konjunkturcykeln*. Det finns flera problem med målet. Ett är att det aldrig riktigt tydligt har motiverats varför det ska vara just en procent. Det ger ett *legitimitetsproblem* som på sikt också kan innebära ett *trovärdighetsproblem*.

Ett annat problem är att det är oklart vad som menas med ”över en konjunkturcykel”. Regeringen har tidigare använt tre olika indikatorer på överskottsmålet: det årliga strukturella sparandet, det genomsnittliga historiska sparandet sedan år 2000 (då målet infördes) och det genomsnittliga löpande sparandet (räknat tre år bakåt och på prognoser tre år framåt). I Vårpropositionen tillkom två indikatorer till: det genomsnittliga historiska strukturella sparandet och det genomsnittliga löpande strukturella sparandet, så nu finns det sammanlagt *fem* olika indikatorer. Det är enligt vår uppfattning minst fyra för många.

Problemet är att indikatorerna kan visa helt olika saker. Det blir ganska rörigt. Det är helt enkelt oklart vad man strävar efter: något ska vara en procent av BNP men det är oklart vad. Det här innebär en fundamental oklarhet om vad målet egentligen är.

Det sätt som överskottsmålet motiverats på är att det ska hjälpa oss att hantera det framtida utgiftstryck som följer av en åldrande befolkning. Bilden visar hur arbetskraftsdeltagandet kommer att minska om varje åldersgrupp fortsätter att arbeta som idag. Det leder till en ganska kraftig minskning av den andel av livet som vi arbetar. Vi ska genom *förtida sparande* (*prefunding* på engelska) bygga upp en förmögenhets som vi kan "äta av" då utgifterna stiger. Därmed ska framtida skatthöjningar kunna undvikas.

Men *prefunding* är inte den enda möjliga strategin. En annan strategi – en *anpassningsstrategi* – är att i stället öka arbetstiden över livet, det vi kallar *livsarbetstiden*. I själva verket är det den mest naturliga strategin om det demografiska utgiftstrycket beror på stigande livslängd. Förtida sparande innebär att nuvarande generationer överför välfärd till senare generationer som redan får en välfärdsvinst genom att de lever längre. Fördelningen av välfärd mellan generationerna blir jämnare om de som lever längre själva bidrar till de ökade kostnader det innebär genom att arbeta längre.

Det finns uppenbarligen en avvägning mellan hur mycket vi bör spara i förväg och hur lång livsarbetstiden bör vara i framtiden. Nuvarande finanspolitiska ramverk klargör inte den här avvägningen särskilt tydligt. Man kan också uttrycka det som att man inte kan fastställa ett saldomål för det finansiella sparandet utan att samtidigt fastställa ett mål för hur mycket vi ska arbeta i framtiden. Vi menar att man bör ställa upp tydliga sådana mål och ha en mer öppen diskussion om hur de ska kunna uppnås än idag, då regeringens finans- och sysselsättningspolitiska ramverk tycks leva sina liv vid sidan av varandra i stället för att vara integrerade.

Vi skissar på ett sådant integrerat ramverk som gör det möjligt att tydligare belysa samspelet mellan saldomål och mål för hur mycket vi ska arbeta i framtiden. Det skulle kunna se ut ungefär på följande sätt.

1. Steg ett skulle bestå av att man gör långsiktiga hållbarhetskalkyler för de offentliga finanserna under de mest rimliga antagandena. Det mått som brukar användas är den så kallade S2-indikatorn som anger vilken permanent budgetförändring som krävs för att den så kallade *intertemporala budgetrestriktionen* ska vara uppfylld. Den säger att nuvärdet av framtida primära budgetunderskott (skillnaden mellan utgifter och intäkter exklusive räntor) högst får uppgå till dagens finansiella nettoförmögenhet). Man börjar rimligen med att räkna fram olika sådana här S2-indikatorer under olika förutsättningar om hur den framtida livsarbetstiden utvecklas.
2. I steg 2 kan man göra om kalkylerna genom att bygga in *säkerhetsmarginaler*, dvs genom att precisera för hur stora försämringar i antagandena som man vill att hållbarhet ska uppnås för. Man gör alltså medvetet mer pessimistiska antaganden och beräknar vilka krav det ställer på permanenta budgetförändringar. Poängen är att man då klart redovisar vilka säkerhetsmarginaler man vill ha.
3. I steg 3 väljer man den kombination av S2-indikator och livsarbetstid som man tycker är mest lämplig.
4. I steg 4 översätter man S2-indikatorn till saldomål för olika tidsperioder och översätter målet för livsarbetstiden till ett mål för antalet arbetade timmar per person i befolkningen.
5. I nästa steg bedömer vilka medel som kan behövas för att uppnå den önskade utvecklingen av livsarbetstiden.
6. Sedan får man göra en bedömning av om man tycker de förändringar i pensionsregler osv som kan krävas är rimliga. Tycker man inte det får man iterera processen tills man tycker att förändringarna är det.
7. Saldo- och sysselsättningsmålen skulle fastställas för en given tidsperiod, säg en tioårsperiod, så att det är klart för vilken period målen ska följas upp.

8. Vid stora avvikelser från saldomålet – liksom från målet för hur mycket man ska arbeta – skulle regeringen vara skyldig att redovisa en plan för hur man ska hantera situationen.
9. Vid slutet av varje tioårsperiod görs processen om. Då blir regeringen automatiskt skyldig att ta hänsyn till tidigare avvikelser från målet, eftersom det påverkar de nya långsiktsskalkylerna.

Det här är en grov tankeskiss för hur man skulle kunna få en mer rationell diskussion om avvägningen mellan sparande i den offentliga sektorn och hur mycket vi ska arbeta i framtiden.

Tanken är förstås att det finns en utbytbart: ökar vi den framtida livsarbetstiden mer, så ställs det mindre krav på överskott idag. Det visas av det embryo till sådana kalkyler som finns i vårpropositionen som visar att S2-indikatorn (kravet på budgetförstärkning) förbättras högst avsevärt om utträdesåldern från arbetsmarknaden skulle stiga i takt med medellivslängden.

I takt med att det nuvarande pensionssystemet slår igenom fullt ut, kommer utträdesåldern från arbetsmarknaden att stiga. Det finns också en inbyggd mekanism i systemet som sänker pensionerna om medellivslängden stiger, men den mekanismen ger inte tillräckligt starka signaler, eftersom beskattningen innebär att den privatekonomiska avkastningen av att arbeta är lägre än den samhällsekonomiska. Därför är det sannolikt att det behövs förändringar av pensionsreglerna för att uppnå hållbarhet. I så fall bör man som i Danmark bygga in en automatik genom en i förväg beslutad indexering av pensionsåldern till medellivslängden. Nu har vi inte som i Danmark en formell pensionsålder utan vi skulle förmodligen behöva indexera flera parametrar: lägsta åldern för uttag av ålderspension (61 år), åldern för uttag av ålderspension och när rätten till andra socialförsäkringar, som arbetslöshetsförsäkringen upphör (idag 65 år) och åldern för avgångsskyldighet (idag 67 år).

Det vore ytterst riskabelt att idag sänka överskotts målet i förhoppning om att det ska leda till att vi arbetar mer i framtiden. Så det rekommenderar vi inte. Om man skulle sänka överskotts målet, så måste det enligt vår mening *föregås* av förändringar av pensionssystemet så att det införs någon form av automatik som kopplar utträdesåldern från arbetsmarknaden till medellivslängden. Det är helt centralt.

Därmed har jag kommit till slutet. Vår rapport spänner alltså över både den akuta krishanteringen och långsiktiga systemfrågor. En kritik, som man alltid får i sådana här sammanhang, är att en del förslag är politiskt orealistiska. Det håller vi med om. Men det gäller att reflektera över vår roll. Det vore inte så meningsfullt att prognostisera vad som är den mest troliga politiken och sedan föreslå just den. Utan vi ser det som en del av vår uppgift att introducera idéer som vi tycker är värdefulla i debatten. Sedan visar ju erfarenheterna att det ena dagen är politiskt helt orealistiskt ganska oväntat kan bli fullt genomförbart i en annan situation. Så det kan vara ett bra skäl att ibland försöka tänka lite utanför boxen vilket vi försökt göra.