

Jag vill börja med att tacka för inbjudan. Vi ska ju hitta formerna för Finanspolitiska rådets arbete och vi ser det som en av våra huvuduppgifter att bidra med underlag för Riksdagens granskning av den ekonomiska politiken. Det innebär inte att vi försöker sätta något totalbetyg på regeringens politik, utan vi uppfattar uppgiften som att bedöma om politiken på olika områden når de mål som regeringen själv satt upp.

Vår första rapport omfattar *fem* områden.

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

Våra viktigaste slutsatser är ju nu kända. De är:

- Att det kan vara klokt med stora överskott i de offentliga finanserna de närmaste åren.
- Att man bör *pröva* en omformulering av överskottsmålet.
- Att den lägre a-kassan och jobbskatteavdraget med all sannolikhet leder till betydande sysselsättningsökningar.
- Men att regeringen också gjort ett par misslyckade reformer: finansieringen av a-kassan och sänkningen av fastighetsbeskattningen.

Det är inte meningsfullt att här täcka hela rapporten utan jag ska bara lyfta fram några punkter.

Jag börjar med det **finanspolitiska ramverket**. Det överordnade målet för finanspolitiken är att den ska vara *långsiktigt hållbar*. Överskottsmålet och utgiftstaket är *medelfristiga* 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 en åldrande befolkning leder till.

Regeringen har anfört flera 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 behov av att regeringen bättre klargör vilken vikt man fäster vid olika motiv och varför de motiverar en viss nivå för *överskottsmålet*. Vi tror att det är centralt för målets *legitimitet*. Det här kräver också att man börjar diskutera *målkonflikter* och inte som nu närmast låtsas att överskottsmålet leder till att alla mål alltid samtidigt kan uppnås. Finansdepartementet skulle behöva utveckla så kallade *generationsanalyser* som visar hur olika budgetmål påverkar *fördelningen* mellan generationer. Utan det så är det egentligen omöjligt att bilda sig en uppfattning om vad som är ett rimligt saldomål.

Enligt regeringens egna kalkyler gäller det nuvarande överskottsmålet bara till 2015. Därefter räknar man med minskade överskott och så småningom underskott när det demografiska utgiftstrycket ökar. Det betyder att överskottsmålet så småningom måste revideras och att det är viktigt att ha en plan för det

I det sammanhanget bör man också fundera över vad ett saldomål ska avse. När överskottsmålet kom till, så fanns det inte utrymme för några mer finsända överväganden. Idag finns helt andra möjligheter till det.

En fråga är då om ett saldomål ska avse hela den offentliga sektorn eller bara staten. Även om kommunerna och ålderspensionssystemet i princip är autonoma system med regler som ska garantera finansiell stabilitet, tycker vi att skälen överväger för att ett saldomål även fortsättningsvis ska gälla hela den offentliga sektorn. Skälet är att det till sist ändå är staten som är garanten för de finansiella åtagandena i alla delar av den offentliga sektorn.

Ett förslag som väckt uppmärksamhet är att man bör pröva om ett reviderat saldomål kan avse den offentliga sektorns *totala sparande*, inklusive nettoinvesteringarna (en så kallad *gyllene regel*), och inte som nu bara det *finansiella sparandet*. Det är samma sak som att

skilja mellan en *driftbudget* (för löpande inkomster och utgifter) och en *kapitalbudget* som skulle kunna lånefinansieras.

Det här frågan har grundligt diskuterats i den internationella ekonomiska debatten och argumenten är välkända. Ett saldomål för bara det finansiella sparandet kan hålla tillbaka de offentliga investeringarna, som idag är lägre i Sverige än tidigare. Ett mål för det totala sparandet är teoretiskt mer *adekvat* – eftersom även realkapitaltillgångar är tillgångar – men ger större möjligheter att *kringå* regelverket genom genom omklassificeringar av löpande utgifter som investeringar. Vi diskuterar de här avvägningarna ganska ingående.

Vi ger inte någon rekommendation men menar att det finns starka skäl att pröva en sådan här omformulering. Det kräver ställningstaganden i en rad frågor:

- Ska alla offentliga investeringar inkluderas eller bara de som ger monetär avkastning?
- Kan man skapa ett tillräckligt tydligt ramverk så att systemet inte missbrukas?
- Kan ett mål för det totala sparandet – som i Storbritannien – kombineras med en gräns för hur låg den offentliga sektorns *finansiella* förmögenhet (eller hur hög skulden) får bli.

Finansministern har uttryckt irritation över det här förslaget. Det är på sätt och viss förståeligt i hans situation att alla förslag om förändringar i det finanspolitiska ramverket kan uppfattas som ett hot mot den finanspolitiska disciplinen. Men det är också så att det kan vara svårt att i längden upprätthålla legitimiteten för ett alltför grovt tillyxat mål. Därför menar vi att man bör ta sig en rejäl funderare över hur saldomålet bäst formuleras och klart motivera den konstruktion som väljs (vilket egentligen aldrig gjorts). Vi föreslår att det ska ske i en parlamentariskt sammansatt offentlig utredning.

Det är inte självklart vad en sådan här prövning kan leda till. Däremot borde det vara självklart att det i budget- och vårpropositioner ska finnas information om hur den *offentliga sektorns totala förmögenhet* (inklusive realkapital) utvecklas. Annars går det

inte att få en helhetsbild av den ekonomiska ställningen. Den informationen saknas idag helt.

Det som finns idag är bara sådana uppgifter för staten i *Årsredovisningen för staten*. Men få läser den, många vet inte ens om att den finns, uppgifterna avser bara staten och de skiljer sig radikalt (med en så där 800 mdr) från dem i finans- och nationalräkenskaperna. Så vi rekommenderar att en redovisning av den totala förmögenhetsutvecklingen för offentlig sektor omgående inkluderas i budgetpropositionerna. Man skulle t ex kunna ha ett sådant här diagram med olika mått på den offentliga sektorns ekonomiska ställning: t ex offentlig sektors bruttoskuld enligt EU-definition (understa kurvan), finansiell nettoförmögenhet (mellersta kurvan) och total nettoförmögenhet inklusive realkapital (översta kurvan).

En aktuell fråga är hur man ska se på de nuvarande stora överskotten i de offentliga finanserna. Där delar vi regeringens bedömning att man bör vara försiktig med budgetförsvagningar på grund av den stora osäkerhet som finns i långsiktiga hållbarhetsberäkningar.

I Finansdepartementets hållbarhetsberäkningar ligger det en ospecificerad utgiftsökning (en s k *teknisk justering*) på 4-5 procent av BNP 2011-2015. Med den blir de offentliga finanserna *exakt* hållbara, alltså dagens skattesatser räcker precis till för att finansiera de väntade framtida utgifterna.

Men det här är ett dåligt sätt att göra kalkylerna på, eftersom man inte riktigt vet vad den tekniska justeringen står för. Den framstår mest som ett sätt att dölja att de offentliga finanserna - med de antaganden som gjorts - framstår som för starka. Man bör i stället, som vi gjort, göra beräkningar med alternativa (och kanske mer realistiska) antaganden om hur sysselsättning, medelarbetstid och inte minst servicenivå i offentliga tjänster utvecklas. Utan den tekniska justeringen blir då de offentliga finanserna hållbara i samtliga fall som vi räknar på, men en kombination av mer oförmågliga antaganden (som mycket väl kan realiseras) kan lätt leda till ohållbara offentliga finanser. Så det

finns *försiktighetsargument* för att fram till 2015 ha betydligt större överskott än en procent av BNP. Men beslut om det är förstås ett politiskt ställningstagande om hur stora *säkerhetsmarginaler* man vill ha. De bör redovisas tydligt och inte döljas i beräkningstekniska antaganden.

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 överskotts målet. Det är fel. Den tillväxt vi har tenderar hela tiden att erodera förmögenheten i förhållande till BNP. Så ett överskott på en procent av BNP behövs faktiskt om vi ska hålla den finansiella nettoförmögenheten oförändrad på 20 procent av BNP. Vill vi öka förmögenhetskvoten, måste överskotten vara större.

Jag ska fatta mig kort om sysselsättnings- och skattepolitiken.

- Enligt alla rimliga modellkalkyler bör den sänkta a-kassan och jobbskatteavdraget ge betydande sysselsättningseffekter på sikt: kanske en minskning av jämviktsarbetslösheten, den arbetslöshet som är förenlig med en konstant inflationstakt, med en procentenhet. Det betyder inte att regeringens politik sänkt arbetslösheten så mycket 2007-08: på den sikten bestäms utvecklingen i huvudsak av efterfrågan, alltså av konjunkturen. Arbetslösheten kommer förstås att stiga i den nedgång som kommer: det kommer inte att vara något tecken på att politiken misslyckats, utan kriteriet är förstås vad som händer på sikt i genomsnitt över konjunkturcykeln.
- Våra kalkyler på effekterna av olika skattereformer tyder på att jobbskatteavdraget är en bra reform om man vill ha *fler i arbete* och inte bara fler arbetade timmar i allmänhet. Reformen betalar sig förmodligen självt till ungefär 70 procent därför att sysselsättningen ökar. Självfinansieringsgraden är högre än om avdraget skulle fasas ut med högre inkomst, eftersom det skulle ge marginaleffekter som minskar antalet arbetade timmar högre upp i inkomstskalan utan att utjämna inkomsterna särskilt mycket mer. En höjning av gränsen för statlig inkomstskatt skulle ha en ännu högre självfinansieringsgrad, men förstås leda till större inkomstskillnader.

- Vi är kritiska till att finansieringsreformerna av a-kassan lett till att så många lämnat arbetslöshetsförsäkringen. Vi menar att det är följderna av dålig samordning mellan skatte- och arbetsmarknadspolitik. De höjda a-kasseavgifterna finansierade ju en del av jobbskatteavdraget men motverkar det samtidigt eftersom arbetslösa och sjukskrivna undantas. Man hade uppnått samma effekt på lönsamheten att arbeta med ett mindre jobbskatteavdrag om man inte höjt a-kasseavgifterna och då sluppit att så många lämnat arbetslöshetsförsäkringen. Problemet kan förstås också hanteras med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.
- Fastighetsskattereformen är vi också – som alla ekonomer – mycket kritiska mot därför att den bryter den likformighetsprincip i fråga om beskattning av olika typer av kapital som man försökte uppnå i 1990/91 års skattereform. Vi visar hur bostadsinvesteringar nu skattemässigt gynnas i förhållande till investeringar i näringslivet, vilket innebär att investeringarna styrs fel.
- Vi konstaterar också att det finns en anmärkningsvärd kontrast mellan regeringens ambitioner att grunda politiken på andra områden på forskningsunderlag och den totala bristen på sådana ambitioner när det gäller fastighetsskatten. Vi tycker förstås att sådana här ambitioner ska gälla alla områden av politiken.

Ja, jag skulle kunna fortsätta men jag tror inte jag får göra det. Tack.