Ekonomisk politik

Några reflektioner kring ekonomisk politik i praktiken

Anders Borg

Ekonomisk politik

- Stabiliseringspolitik: begränsa svängningarna i tillväxt, inflation och arbetslöshet på kort och medellång sikt.
- Finansiell stabilitet och krishantering: Förbygga och hantera finansiella kriser.
- Strukturpolitik: öka potentiell tillväxt och minska strukturell arbetslöshet.
- Fördelningspolitik: motverka inkomstskillnader, öka ekonomisk trygghet och förbättra grupper med svag ekonomisk ställning.
- Hållbarhet: En ekologiskt uthållig ekonomisk utveckling

Exempel på alternativa motiv för den ekonomiska politiken

- Ideologiska motiv
- Röstmaximering och intressegrupper
- Byråkratin och myndigheternas intressen
- Nationell styrka: stark ekonomi och starkt försvar
- Berikande/kleptokrati/crony kapitalism

Verktygslådan: skatter

- Skatter och avgifter
  - Inkomstskatter
  - Indirekt beskattning
  - Arbetsgivaravgifter
  - Bolags- och kapitalbeskattning
  - Fastighetsbeskattning
  - Miljöskatter

Verktygslådan: utgifter

- Socialförsäkringar
  - Pensionssystemet
  - Sjukförsäkring och förtidspension
  - Arbetslöshetsförsäkring och arbetsmarknadspolitik
  - Sociala understöd och bostadsbidrag
- Utbildning och forskning
  - Förskola och barnomsorg
  - Skola och högre utbildning
  - Forskning
- Offentliga utgifter
  - Vård och omsorg
  - Infrastruktur
  - Statsbidrag till kommuner
  - Rättsväsende
  - Försvarspolitik
  - Migration
  - Miljö- och energipolitik
  - Kulturpolitik
- Regleringar och subventioner
  - Arbetsrätt
  - Plan- och bygglagen
  - Miljöbalken
- Statliga företag

Ramverket för beslutsfattandet spelar roll

- **Finanspolitiken**
- Politiskt system
  - Valsystem
  - Parlamentarism/Presidentstyre
  - Centralisering/Federalism
- Regeringens och riksdagens arbetsformer
  - Ramverk för finanspolitiken
  - Budgetprocessen i regering och riksdag
  - Finanspolitiska mål

- **Penningpolitiken**
- Monetär regim: fast eller rörlig växelkurs
- Grad av självständighet
  - Huvudman
  - Direktion
  - Målformulering
  - Räntebeslut
  - Finansiering

Stabiliseringspolitiken

- Stabiliseringspolitiken handlar om att stabilisera den ekonomiska utvecklingen så att stora obalanser inte byggs upp och att allvarliga kriser kan motverkas och hanteras (Borg 2003).
- Huvudansvaret för stabiliseringspolitiken ligger normalt på penningpolitiken.
- Finanspolitiken kan bidra genom att automatiska stabilisatorer tillåts verka och genom aktiva åtgärder.
- Finanspolitiken kan bidra genom åtgärder som efterfrågan på kort sikt och den långsiktiga tillväxten.

Penningpolitiken: svårare än vad många tror…

- Prisstabilitet är det centrala målet: formulerat i termer av ett inflationsmål.
- Reporäntan är det viktigaste instrumentet.
- En oberoende centralbank förefaller vara en effektiv modell.
- Svårigheter med penningpolitiken:
  - Penningpolitiken måste vara framåtblickande och det är komplicerat att göra prognoser för den ekonomiska utvecklingen.
  - Effekterna av ränteförändringar varierar över tiden.
  - Svårt att skilja på engångseffekter, strukturella förändringar och prisförändringar som drivs av efterfrågeläget.
  - Produktivitet och arbetsutbud avgörande för resursutnyttjandet och båda är mycket komplicerade att bedöma i ett framåtblickande perspektiv.
- Låga räntor kan medföra problem med för hög skuldsättningen och varaktiga felprissättningar av tillgångar (bubblor).

Stor förändring av synen på stabiliseringspolitiken över tiden

- Aktiv konjunkturpolitik under efterkrigstiden, 1945-1985.
- Normpolitik dominerade en kort period, 1985-1993.
- Penningpolitiken var huvudinstrumentet före finanskrisen, 1994-2008.
- Penningpolitiken måste förstärkas med finanspolitiska insatser och den finansiella stabiliteten måste säkras, 2008-.

Finanspolitiken som stabiliseringspolitiskt instrument

- Finanspolitiken hade länge en underordnad roll i stabiliseringspolitiken. Timely, Targeted and Temporary (TTT) var huvudregeln.
- Kritik mot en aktiv finanspolitik växte fram:
  - Offentliga finanser måste var långsiktigt hållbara. Effekten av åtgärder kan försvagas om hushållen förväntar sig att politiken måste läggas om för att den offentliga skuldsättningen stiger snabbt.
  - Effekterna av finanspolitiska åtgärder kan motverkas av undanträngning av privata investeringar eller av stigande räntor och starkare växelkurs.
  - Långa beslutsprocesser gör det svårt att agera eftersom prognoser är osäkra.
  - Konjunkturåtgärder kan ha negativa effekter på långsiktig tillväxt och fördelning.
  - En aktiv konjunkturpolitik med åtgärder som blir permanenta kan leda till långsiktigt stigande offentliga utgifter och en ökad skuldsättning.

Långsiktigt hållbara offentliga finanser

- Offentliga finanser måste vara långsiktigt uthålliga: på lång sikt måste skatteintäkterna täcka utgifterna och räntebetalningarna på den offentliga skulden, givet tillväxt och demografi.
  - Komplicerat att definiera uthålliga offentliga finanser, inte minst varierar trovärdigheten för uthålligheten över tiden och mellan länder.
  - I länder med allvarliga trovärdighetsproblem ökar risken för att finanspolitiken blir verkningslös eller en faktor som bidrar till instabilitet.
- Sverige hade svaga offentliga finanser och allvarliga trovärdighetsproblem (1975-2000), då ränteskillnaden och växelkursen påverkades kraftigt vid internationell oro. Sverige har idag starka offentliga finanser.
- För många länder innebär bristande trovärdighet för offentliga finanser en restriktion för den ekonomiska politiken. Svaga offentliga finanser kan komma utgöra en svårighet i en kommande internationell nedgång.
- Vissa länder med en hög skuldnivå, tex USA och Japan, kan ändå låna i stor omfattning utan att räntorna på statsobligationer stiger.

Finanspolitiken i praktiken

- Finanspolitiska beslut förutsätter en lång process.
- Många instrument, både på skatte- och utgiftssidan, bör vägleddas av samhällets långsiktiga intressen snarare än kortsiktiga ekonomiska fluktuationer.
- Många instrument påverkar både efterfrågan och den långsiktiga tillväxten. Struktur- och konjunkturpolitiken befinner sig alltid i ett komplext samspel.
- Nästan alla ekonomiska kriser av betydelser orsakas av en kombination av faktorer, såsom tex:
  - Stigande tillväxt, ökad inflation, accelererande lönekostnader,
  - överhettning i byggsektorn, stigande huspriser och hög inhemsk skuldsättning,
  - underliggande strukturproblem på arbetsmarknaden och/eller
  - svag produktivitet, växande obalanser i handel– och bytesbalansen till följd av svag konkurrenskraft.
- Finanspolitiken måste alltid ta alla mål i beaktande: stabilisering, långsiktigt tillväxt och fördelning.

Budgetramverket styrande för finanspolitiken i Sverige

- En svag budgetprocess riskerar att medföra försvagade offentliga finanser, bristande transparens i det politiska beslutsfattandet och öka osäkerheten kring den ekonomiska politiken.
- Ett samlat utgiftstak och ramar för utgiftsområdena utgör kärnan i den svenska budgetprocessen.
- Utgiftstaket ska understödja överskottsmålet för det offentliga finanserna.
- Målen och utgiftstaken blir styrande för regeringens och riksdagens förhandlingar och beslutsfattande.

Processen för finanspolitiken i Sverige

1. Bedömning av det ekonomiska läget och politiska prioriteringar (oktober-november).
2. Förberedande utredningsarbete inom regeringskansliet (november-april)
3. Avstämning till regeringen och riksdagen i den ekonomiska vårproposition (april).
4. Förslag på samlad inriktning på den ekonomiska politiken och avrapportering av politiska projekt (juni/Harpsund).
5. Finansdepartementet tar fram ett samlat förslag till budgetproposition som presenteras för regeringen (augusti).
6. Budgetpropositionen förhandlas inom regeringen (augusti/Harpsund).
7. Budgetproposition presenteras för riksdagen (september).
8. Budgeten förhandlas i Riksdagen (oktober-december).

En stark ställning för finansdepartementet

- Finansdepartementets möjligheter att lägga ett samlat förslag, utifrån de stabiliseringspolitiska behoven och budgetutrymmet, blir styrande. Normalt är det små avvikelser mellan FMs förslag och budgetpropositionen.
- Förhandlingarna ger inkrementella förändringar som påverkar sammansättningen, men den övergripande inriktningen kring finansiellt sparande och den stabiliseringspolitiska inriktningen förändras sällan (aldrig…).
- Tidigare hade Sverige en process där budgetpropositionen togs fram utifrån fackdepartementens samlade äskanden. Ofta summerade äskandena till mer betydande reformer än finansdepartementet ansåg motiverat.
- En stark ställning för finansdepartementet, klara mål för finanspolitiken, ett tydligt ramverk för budgetprocessen kan leda till en mer långsiktigt inriktning på den ekonomiska politiken.

Strukturpolitiken avgörande, men komplicerad

- Offentliga utgifter och skatter påverkar viljan att investera och arbeta och hur produktiviteten utvecklas.
  - Vissa offentliga utgifter bidrar till ökad produktivitetstillväxt, tex utbildning, barnomsorg, forskning, infrastruktur.
  - Andra offentliga utgifter kan skapa målkonflikter mellan tex arbetskraftsdeltagande och ekonomisk trygghet, som tex a-kassa, sjukförsäkring och pensioner.
  - Många länder har höga offentliga utgifter utan att realisera positiva tillväxteffekter pga sammansättningen av utgifterna .
  - Många offentliga utgifter är motiverade av helt andra överväganden än ekonomisk tillväxt såsom försvarsutgifter, hälso- och sjukvård, rättsväsende eller kulturpolitik.
- Skattesystemets utformning har effekter på både arbetsutbudet, kapitalstocken och produktivitetstillväxten.

Strukturpolitik: Arbetslinjen som exempel

- Demografiska förändringar och betydande inflöde i vissa socialförsäkringar hade en stor effekt på arbetsutbudet i slutet av 1990-talet. Utanförskapet blev ett politiskt begrepp.
- Ett brett program för att öka arbetsutbudet bedömdes vara nödvändigt (Borg 2005, Prop 2006/07:1 samt Prop 2007/08:1):
  - Att göra det mer lönsamt att arbeta genom jobbskatteavdraget blev det mer lönsamt att kliva in på arbetsmarknaden.
  - Genom stramare restriktioner för a-kassa, sjukförsäkring och förtidspension ökade utbudet och samtidigt säkrades finansiering för jobbskatteavdraget.
  - Ökade satsningar på riktade stöd för personer utanför arbetsmarknaden genom bl.a. nystartsjobb och arbetsmarknadspolitik.
  - Ökade satsningar på kunskap genom ökade resurser, tidigare betyg, högre lärarlöner och skarpare utvärdering
  - Förstärkningar av entreprenörsklimatet genom bla borttagen förmögenhetsskatt, förbättrade 3:12-regler, ökade möjligheter till konkurrens inom välfärdstjänster och särskilda åtgärder för att öka efterfrågan på arbetskraft, tex RUT-avdrag, sänkt tjänstemoms/restaurangmoms.
  - Satsningar för att motverka ökade ekonomiska klyftor, bla reformerat bostadsbidrag
- Programmet var i huvudsak finansierat, med ett prognostiserat överskott på 2,3% av BNP, givet att god tillväxt 2007-2008 (BNP förväntades öka 3,3% resp 3,0%) inte motiverade generella efterfrågestimulanser.

Strategiska överväganden

- Reformprogrammet var omfattande och förutsatte betydande utredningsinsatser och politiska överenskommelser innan regeringen hade tillträtt.
- Åtgärderna var tydligt kommunicerade till väljarna i god tid före valet 2006 och hade vunnit regeringen en majoritet i Riksdagen.
- Åtgärder för att öka arbetsutbudet kombinerades med åtgärder för att öka efterfrågan på arbetskraft.
- Programmet hade vissa komponenter, nystartsjobb, utbildningssatsningar och aktiva åtgärder, för att motverka ökade ekonomiska skillnader.
- Strategiskt avgörande att genomföra strukturreformer tidigt under mandatperioden.

Krisen 2008-2014

- Lehman Brothers gick i konkurs den 15 september 2008 efter bla pga stora investeringar i fastighetsmarknaden. USA genomförde omfattande åtgärder för att stabilisera det finansiella systemet.
- I stora delar av Europa, bla Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Nederländerna, Schweiz och Spanien, drabbades banksystemet av stora förluster och staten fick rekapitalisera eller ta över banker under hösten 2008.
- Det isländska banksystemet kollapsade och isländska staten vägrade att ta ansvar för verksamheterna i Sverige, Storbritannien och Nederländerna. Riksbanken/staten tog över Kaupthing Bank 9 oktober 2009.
- Lettland, Litauen och Estland gick in i en djup kris och riskerna för att de svenska finansiella systemet skulle påverkas ökade. Bla Swedbank och Nordea fick genomföra nyemissioner för att klara kapitaltäckningskraven.

Den finansiella krisen slog hårt mot industriländerna

- Den finansiella krisen fick omfattande realekonomiska effekter. Industriländerna gick in i en allvarlig lågkonjunktur. Emerging market länder, inte minst Kina och Asien, klarade sig med mindre effekter.
- BNP i industriländerna föll med ca 3,5% 2009 (IMF 2013). Usa, (-2,8), Tyskland (-5,1%), UK (-5,2), Japan (-5,5%), Italien (-5,5%), Irland (-6,4), Finland (-8,5%), Lettland (-18%) (IMF 2013).
  - Världshandeln avstannade, industriproduktionen kollapsade exporten minskade kraftigt (-13,5% för industriländerna).
  - Råvarupriserna, inte minst för olja, föll kraftigt.
  - Kraftiga fall i tillgångspriser, inte minst huspriser, utlöste en kraftig nedgång i konsumtionen.
  - Arbetslösheten steg snabbt i industriländerna (från ca 6 till 8%).
- Sverige påverkades initialt hårt och BNP föll fem procent 2009.
  - Sverige exporterar kapitalvaror såsom bilar och lastbilar, järnmalm, stål och pappersmassa.
  - Vårt finansiella system var exponerat mot krisländer som Island och Lettland.
- Den finansiella krisen övergick till en skuldkris i Euro-området 2010-2014.
  - BNP i Grekland minskade 2009-2015 (i snitt föll BNP med 5,8% per år) och den offentliga skulden ökade med 70% av BNP.
  - BNP i Spanien, Portugal och Cypern föll 2012-2014.

Krisprogrammen 2008-2010

- ”Mörka moln” hängde över svensk ekonomi hösten 2008 (Prop 2008/09:1 s 19 samt Prop 2009/10 och Prop 2008/09:100): en global konjunkturnedgång var i antågande.
- Finanspolitiken lades, efter två strama budgetar, om i expansiv riktning, underskott, -2,7%, 2008, -3,8% 2009 och -3,1% av BNP 2010 prognostiserades (Prop 2008/09,100). Stimulanserna översteg kraftigt EUs gemensamma rekommendationer. I fyra propositioner presenterades krisåtgärder på över 90mdr kr.
- Syftet var att motverka ett kraftigt efterfrågfall genom bl.a. ökade inkomster till hushållen, tillfälliga tillskott till infrastruktur, kommuner, arbetsmarknadspolitik och riktade åtgärder för utsatta grupper.
- Penningpolitiken lades samtidigt om i starkt expansiv riktning och växelkursen deprecierade kraftigt.
- Omfattande program för att säkra den finansiella stabiliteten i Sverige och våra grannländer sattes på plats, bla lån till Island och Lettland.
- Den samlade ekonomiska politiken blev starkt expansiv samtidigt som svensk ekonomi återhämtade sig snabbare än väntat och offentliga finanser utvecklades starkare än väntat.

Penningpolitiken fördes i en expansiv riktning

- Riksbanken sänkte reporänta från ca 4,5% till 0,5% 2008-2009 och höjde sedan räntan till 2% under 2010 för att därefter sänkas till -0,5% 2016 (Riksbanken 2010).
- Kronans växelkurs försvagades kraftigt, ca 25% handelsvägt hösten 2009.
- Riksbanken erbjöd omfattande lån med längre löptider och lägre krav på säkerheter till det finansiella systemet.
- Riksbanken förstärkte också sin valutareserv och erbjöd lån i utländsk valuta.

Finanspolitiken lades om i expansiv riktning

- Ett brett program för att förstärka efterfrågan och öka långsiktig tillväxt:
  - Arbetslinjen: Jobbskatteavdraget förstärktes i flera steg (2009 och 2010). Förstärkt JSA samt avskaffande av särskilda löneskatter för personer över 65 år.
  - Företagsklimatet: Sänkt bolagsskatt, sänkta socialavgifter, sänkt arbetsgivaravgift för ungdomar vidgades till 26 år, förstärkt RUT- och ROT-avdrag, brytpunkten för statlig inkomstskatt höjdes och 3:12-reglerna förbättrades ytterligare, infrastruktur och forskningsprogram skalades upp
  - Efterfrågeförstärkningar genom sänkt skatt för pensionärer samtidigt som äldreförsörjningsstödet och bostadstillägget (SBTP) förbättrades.
  - Tillfällig konjunktur stöd till kommunerna, ytterligare resurser till arbetsmarknadspolitiska insatser, utökade utbildningsplatser tillfördes (Prop 2008/09:100)

Säkra långsiktig uthållighet, utan åtstramningar

- Sverige genomförde fyra stimulans paket (BP 2009 32mdr kr, Krisprop, Våp 2010 10mdr kr och BP2010 30mdr kr).
- Offentliga finanser utvecklades betydligt starkare än väntat (2009 -1,0/-2,7%, 2010 0%/-3,8%, 2011 0%/-3,1%).
  - Återhämtningen blev starkare än väntat.
  - Konkunjunkturkänsligheten och de automatiska stabilisatorerna kan ha varit mindre än väntat
  - De keynesianska effekterna kan ha blivit större än väntat och självfinaniseringsgraden högre än beräknat
  - De strukturella effekterna (bla omläggningen av sjukförsäkringen) kan ha blivit större än väntat

Säkra den finansiella stabiliteten

- Det finansiella systemet riskerar att förvärra konjunktursvävningarna.
  - Kriser som berör skuldsättningen hos hushållen och som involverar en kraftig nedgång av huspriserna tenderar att bli långvarig och leda till en kraftig ökning av arbetslösheten.
- Det finansiella systemet är gränsöverskridande och problem riskerar att sprida sig.
- Banker är till sin natur beroende av marknadens förtroende och finansiella bubblor tenderar att finansieras i banksystemet.

Nordisk strategi för att säkra finansiell stabilitet under kris, lärdomarna från 1990-talet

- Minska systemosäkerheten i det finansiella systemet genom en transparent värdering av tillgångar, mark-to-market.
  - Riksbanken och Finansinspektionen spelar viktig roll
  - Stresstester är nödvändiga
- Beredskap för staten att ta över banker:
  - Säkra att banker med likviditets- eller soliditetsproblem kan rekapitaliseras och att staten kan agera som ägare.
  - Nyemission eller statligt övertagande med marknadsvärdering, säkerheter och hair-cuts.
  - Säkra skattebetalarnas intresse.
- Skapa institutioner för att ta över dåliga tillgångar och använd staten långsiktiga styrka för att återvinna värden.
- Säkra likviditetsförsörjningen i det finansiella systemet

Åtgärder för finansiell stabilitet

- Krislagstiftning kom på plats hösten 2008. Olika verktyg, t.ex. kapitaltillskotts- och garantiprogram samt möjlighet till tvångsinlösen, etablerades (Prop 2009/10:1, s32).
- Regeringen utformade under våren 2009 ett frivilligt program för kapitaltillskott som skulle göra det möjligt att tillföra aktiekapital till solventa banker.
- För att säkra att utlåningen fungerade införde regeringen också ett frivilligt garantiprogram, på högst 1500 mdkr, riktat mot solventa institut.
- För att kunna finansiera eventuella åtgärder inrättades en särskild stabilitetsfond. Under 2008 tillfördes fonden 15 mdkr och en avgift som betalas av samtliga banker och kreditinstitut infördes.
- Insättningsgarantin förstärktes.
- Riksgäldskontoret bidrog till bättre likviditet i marknaden genom extra emissioner av statsskuldsväxlar och lån mot säkerhet i bostadsobligationer.

Efter krisen: finansiell stabilitet i framtiden

- Kraftigt ökade krav på kapitaltäckning, särskilt på riskfyll verksamhet. Möjligheter att höja kapitaltäckningskraven för systemviktiga institutioner.
- Hårdare ansvarsutkrävande för bankernas ägare, styrelser och ledningar, bla personliga skadestånd, begränsningar på rörlig ersättning (med möjligheter att återkräva bonusar i efterskott)
- Gemensam struktur i EU för regelverk och tillsyn. Klara regler för länder som är home and host för banker. En bankunion har upprättats för Euroområdet.
- Ökade resurser och befogenheter för finansinspektionen i Sverige.
- En permanent struktur för att hantera banker i kris inom Riksgäldskontoret, inkl en permanent stabilitetsfond

Lärdomar 1: stimulera

- Genomför kraftiga penning- och finanspolitiska stimulanser vid en allvarlig konjunkturnedgång.
- Temporary, Targeted and Timely (TTT) räcker inte som inriktning på finanspolitiken under kris.
  - Kombinera struktur- och konjunkturåtgärder: de flesta kriser har strukturella bottnar och en strukturell inriktning kan också förlänga perioden av expansiv politik.
  - Viktigt att motverka att arbetslösheten biter sig fast: både arbetsmarknadspolitik och strukturreformer.
  - Säkra trovärdigheten för samhällskontraktet: klargör att utbildning eller vård och omsorg inte får minskade resurser och att förhindra att offentlig sysselsättning minskar.
- Säkra att krisåtgärderna ligger i linje med det finanspolitiska ramverket och att en återgång till överskott sker gradvis.

Lärdomar 2: Agera mera

- Tillväxten återhämtade sig snabbt, men arbetslösheten har legat kvar på en låg nivå.
- Stimulanserna kunde ha varit större och strukturreformerna mer omfattande 2011-13 under Eurokrisen, regeringen var kanske för försiktig?
- Riksbankens höjningar av räntan 2010-12 kan ifrågasättas. Riksbanken missbedömde den international utvecklingen och underskattade effekterna av strukturreformerna i Sverige påtagligt.
- Få insatser för att sänka jämviktsarbetslösheten efter krisen.
  - En mer flexibel arbetsrätt eller förändrade regler i kollektivavtalen.
  - Svårt att förändra utbildningssystemet för att underlätta övergången till arbetslivet.
  - Brister i integrationen av invandrare.
- Sänkningen av fastighetsskatten 2007 bidrog till att huspriserna inte föll 2008-10, men kan ha bidragit till att hushållens skuldsättning ökade efter krisen?
- Är åtgärderna för att säkra det finansiella systemet verkligen tillräckliga?

Referenser

- Borg, A (2003), Modern finanspolitik– en syntes mellan Keynes och Friedman, Ekonomisk debatt, nr7.
- Borg, A (2005), Sänkta ersättningar, löner och sysselsättning, Ekonomisk debatt, nr 5.
- Prop 2006/07:1, Budgetproposition för 2007.
- Prop 2007/09:1 Budgetproposition för 2008
- Prop 2008/09:1, Budgetproposition för 2009.
- Prop 2009/10:1, Budgetproposition för 2010
- Prop 2008/09:100, Vårproposition 2010
- IMF (2013), World Economic Outlook - Transition and tension.
- IMF (2015), World Economic Outlook - Adjusting to lower Commodity prices.
- Riksbanken (2010), Penningpolitisk uppföljning, dec 2010.