



UPPSALA
UNIVERSITET

Regleringen av den ekonomiska politiken

Pär Nyman

par.nyman@statsvet.uu.se

13 november 2017



Introduktion

Inledning

Bakgrund

Nuläget

Penningpolitik

Finanspolitik

Effekt

Kritik

Avslutning

Presentation av mig och dagens föreläsning

- Forskare i statsvetenskap med bakgrund som nationalekonom.
- Har aldrig läst juridik.
- Första gången jag håller dagens föreläsning.
- Fokus på Sverige (och andra rika länder).
- Slides och anteckningar på www.parnyman.com/lectures.





Introduktion

Inledning

Bakgrund

Nuläget

Penningpolitik

Finanspolitik

Effekt

Kritik

Avslutning

- Varför regleras den ekonomiska politiken?
- Hur ser dessa regleringar ut?
- Vilka problem finns med dessa regleringar?
- Mer generellt: Varför begränsar vi ibland folkviljans främsta företrädare?



Introduktion

Inledning

Bakgrund

Nuläget

Penningpolitik

Finanspolitik

Effekt

Kritik

Avslutning

Det penningpolitiska ramverket

- Riksbankens oberoende

Det finanspolitiska ramverket

- Budgetprocessen
- Utgiftstak och överskottsmål
- Finanspolitiska rådet
- Kommunernas balanskrav
- Pensionssystemet



Introduktion

Inledning

Bakgrund

Nuläget

Penningpolitik

Finanspolitik

Effekt

Kritik

Avslutning

Disposition

- Bakgrund
- Nuläget
- Effekt
- Kritik

Några frågor?



Några centrala begrepp

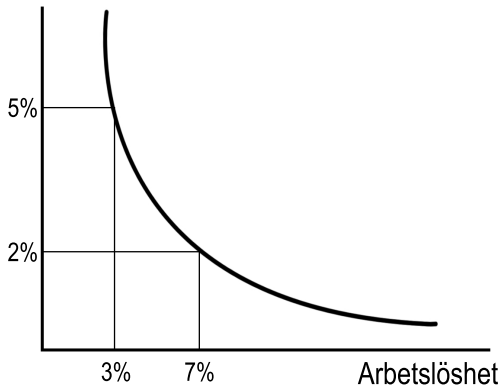
- Penningpolitik handlar om räntor och växelkurs.
- Finanspolitik handlar om skatter och utgifter.
- Stabiliseringspolitik är när man använder penningpolitiken eller finanspolitiken för att öka eller minska efterfrågan i ekonomin.
- Expansiv politik innebär att man ökar efterfrågan genom sänkt ränta, sänkta skatter eller ökade utgifter.



Historisk bakgrund: Phillipskurvan

- Under efterkrigstiden förstods stabiliseringspolitiken som en trade-off mellan arbetslöshet och inflation.

Inflationstakt



Inledning

Bakgrund

Nuläget

Penningpolitik

Finanspolitik

Effekt

Kritik

Avslutning



Historisk bakgrund: Phillipskurvan

- Valet mellan arbetslöshet och inflation var politiskt:
 - Vänstern antogs prioritera lägre arbetslöshet.
 - Högern antogs prioritera lägre inflation.
- Många nationalekonomer ansåg att inflationen var för hög och föreslog regelstyrning eller ökat expertstyre.
- Frågan var dock för omtvistad för att ställas utanför politiken.
- Allt detta skulle snart komma att ändras.



Historisk bakgrund: Stagflation

Inledning

Bakgrund

Nuläget

Penningpolitik

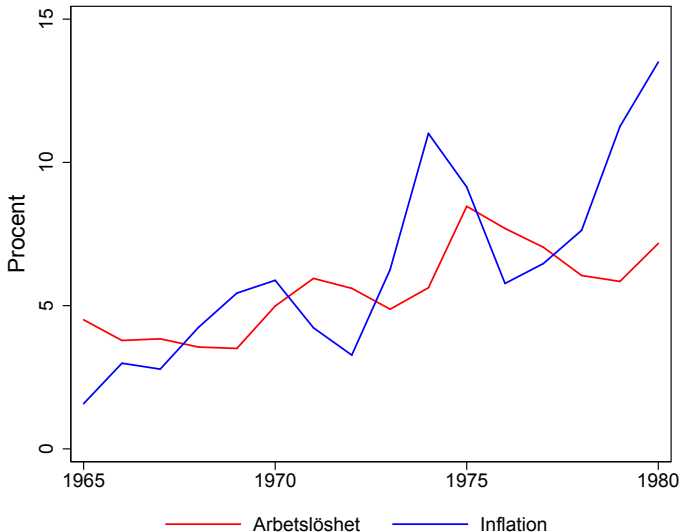
Finanspolitik

Effekt

Kritik

Avslutning

Arbetslöshet och inflation i USA





Historisk bakgrund: Stagflation

Inledning

Bakgrund

Nuläget

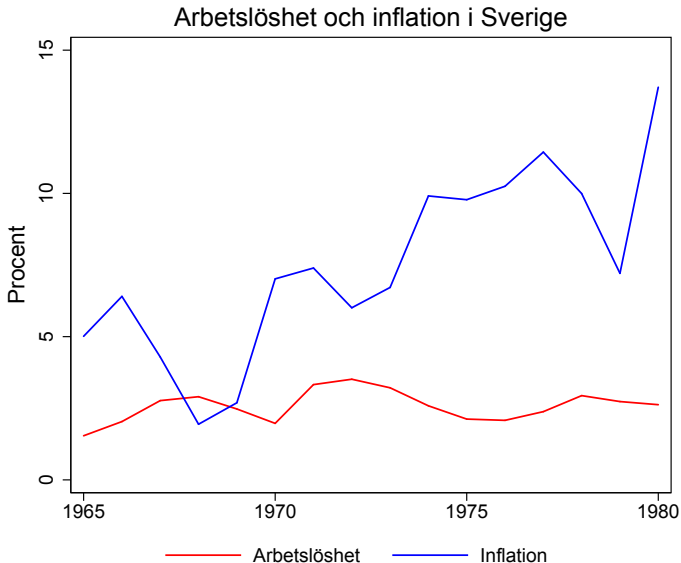
Penningpolitik

Finanspolitik

Effekt

Kritik

Avslutning





Historisk bakgrund: Stagflation

Stagflationen på 1970-talet

- Verkligheten stämde inte överens med modellerna.
- Från ekonomerna: teoretisk kritik och nya modeller.
 - Det går inte att på lång sikt sänka arbetslösheten genom hög inflation.
 - Rationella aktörer baserar reallönekrav på förväntad inflation.
 - Om arbetslösheten under lång tid är under sin jämviktsnivå får vi en inflationsspiral.
- Motsvarande situation för finanspolitiken:
 - Det går inte att på lång sikt sänka arbetslösheten genom expansiv finanspolitik.
 - Rationella aktörer baserar reallönekrav på förväntad efterfrågan.



Problembeskrivning

Inledning

Bakgrund

Nuläget

Penningpolitik

Finanspolitik

Effekt

Kritik

Avslutning

- Om politiken genererar hög inflation och stora underskott "i onödan" tyder det på ett problem i politiken.
 - Inflationsbias.
 - Underskottsbias.
- Om politiken har systematiska snedvridningar finns det skäl att reglera den.
- Detta är den viktigaste bakgrunden för att förstå regleringar av den ekonomiska politiken.



Problembeskrivning: Inflationsbias

- Kortsiktiga politiker har incitament att tillfälligt sänka arbetslösheten.
- Även välmenande politiker har ett problem med tidsinkonsistens och trovärdighet:
 - När politikerna har annonserat politiken och lönerna har omförhandlats har politikerna ett incitament att "överraska" med expansiv politik.
 - Detta inser arbetsmarknadens parter och sätter därför högre löner än vad de annars skulle ha gjort (Kyddland och Prescott 1977).
- Båda dessa problem skulle lösas om penningpolitiken följde en fördefinierad regel eller beslutades av oberoende experter.



Problembeskrivning: Underskottsbias

Inledning

Bakgrund

Nuläget

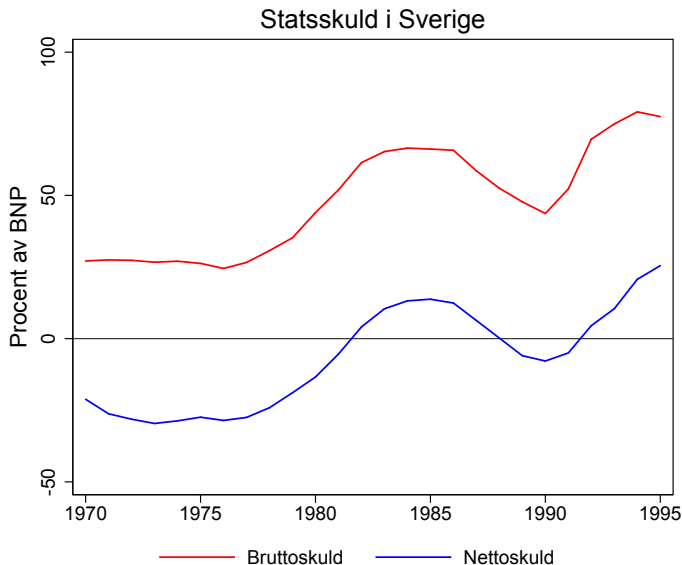
Penningpolitik

Finanspolitik

Effekt

Kritik

Avslutning





Problembeskrivning: Underskottsbias

Problem 2: Underskottsbias

- Samma problem med kortsiktighet och tidsinkonsistens som penningpolitiken.
- Möjlighet att sända notan till framtida generationer.
- Budgetbalansen är inget väljarna märker?
- Common pool-problem.
 - Fram till 1996 en decentraliserad budgetprocess i Sverige.
 - Enskilda anslag höjdes utan att ställas emot andra anslag eller utgiftsökningar.



Problembeskrivning: Underskottsbias

Underskottsbias är ev. allvarligare i valutaunioner

- Valutaunioner innebär ev. att kostnader för stora budgetunderskott i ett land, som t.ex. förhöjda räntor, delas med andra länder i unionen (Faini 2006).
- De kan också öka benägenheten att hjälpa länder i kris.
- Detta är ett argument för att reglera medlemsländernas finanspolitik från unionshåll.



Problembeskrivning: Volatilitet

- Kanske orsakar politikerna onödigt stora svängningar i ekonomin?
 - Politiska konjunkturcykler (regeringar stimulerar ekonomin före val).
 - Demokratiska beslut tar tid, vilket skapar problem med timing.
 - Det kan vara politiskt svårt att kyla ner ekonomin i en högkonjunktur.
- Penningpolitiken är bättre än finanspolitiken om man vill bedriva stabiliseringspolitik.



Problembeskrivning

Inledning

Bakgrund

Nuläget

Penningpolitik

Finanspolitik

Effekt

Kritik

Avslutning

Summering av ekonomernas budskap

- Om politiken inte regleras kommer den leda till:
 - Hög inflation.
 - Stora budgetunderskott.
 - Onödigt djupa lågkonjunkturer.



Det penningpolitiska ramverket

Riksbanken oberoende sedan 1999

- Leds av direktion med sex ledamöter.
- Dessa utses av riksbanksfullmäktige.
- Fullmäktige utgörs fr.a. av partirepresentanter på visst avstånd från riksdagen.
- Politiker får inte lägga sig i riksbankens beslut och ledamöter får inte ta emot instruktioner.



Det penningpolitiska ramverket

Inledning

Bakgrund

Nuläget

Penningpolitik

Finanspolitik

Effekt

Kritik

Avslutning

Ansvarsutkrävande

- Riksbanken måste enligt riksbankslagen minst två gånger per år rapportera till riksdagens finansutskott om penningpolitiken.
- Men eftersom banken tror att transparens är bra för måluppfyllelsen är den väldigt öppen.
 - Publicerar frivilligt protokoll från direktionens möten.
 - Många debattglada ledamöter och f.d. ledamöter.
- Ledamöter väljs på fem eller sex år.
- Krävs "allvarlig försummelse" för att skiljas från direktionen.



Det penningpolitiska ramverket

En uppgift enligt riksbankslagen: prisstabilitet

- Banken har operationaliserat målet som 2 procent inflation.
- Direktionen själva uppfattar att de har ett flexibelt inflationsmål.
 - Den genomsnittliga inflationen är ett överordnat mål.
 - Men banken försöker stabilisera inflationen *och* resursutnyttjandet.
 - Alla centralbanker tillämpar, i olika grad, ett flexibelt inflationsmål.



Det finanspolitiska ramverket

Inledning

Bakgrund

Nuläget

Penningpolitik

Finanspolitik

Effekt

Kritik

Avslutning

- 1 Budgetprocessen
- 2 Utgiftstak.
- 3 Överskottsmål.
- 4 Finanspolitiska rådet
- 5 Kommunernas balanskrav.
- 6 Pensionssystemet.



Det finanspolitiska ramverket

Framväxt

- Sverige upplevde under 1990-talet en statsfinansiell kris.
- Pågående riksdagsutredning, flera viktiga rapporter och politiska initiativ gav två resultat i mitten av 1990-talet:
 - Riksdagsordningen skrevs om för att förbättra budgetprocessen.
 - Politikerna har sedan dess enats om olika medelfristiga mål för finanspolitiken.
- Steg för steg har dessa mål också implementerats i lagstiftningen.
- Det jag pratar om regleras i riksdagsordningen och budgetlagen, men det mest basala finns i regeringsformen.



Det finanspolitiska ramverket

1 Budgetprocessen (RO 11 kap 18 §)

Statens budget för det närmast följande budgetåret beslutas i två steg. I ett första steg fastställs genom ett enda beslut

- en beräkning av inkomsterna på statens budget,
- för varje utgiftsområde det belopp som utgiftsområdets anslag högst får uppgå till (utgiftsram),
- en beräkning av andra betalningar som påverkar statens lånebehov, och
- beslut med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat att använda.



Det finanspolitiska ramverket

■ Helhetsperspektiv:

- I ett första steg fastställs genom ett enda beslut en beräkning av statens inkomster och en utgiftsram (område för område).
- Syfte: Inget common pool-problem och mer välavvägda beslut.



Det finanspolitiska ramverket

■ Transparens:

- I detta beslut ingår även "en beräkning av andra betalningar som påverkar statens lånebehov".
- I budgetlagen finns ytterligare bestämmelser om hur inkomster och utgifter ska redovisas.
- Syfte: Rättvisande och tydlig redovisning gör det svårare att kringgå ramverket.



Det finanspolitiska ramverket

Inledning

Bakgrund

Nuläget

Penningpolitik

Finanspolitik

Effekt

Kritik

Avslutning

- Koppling till medelfristiga mål:
 - I detta beslut fattas även beslut "med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat att använda" (nivå på överskottsmål och utgiftstak).
 - Syfte: Mindre kortsiktighet.





Det finanspolitiska ramverket

Syftet med den nya budgetprocessen var att bidra till en långsiktigt hållbar finanspolitik.

- Enligt den logiken är det möjligt för riksdagen att bryta ut och stoppa enskilda utgiftshöjningar eller skattesänkningar.
- I RO görs dock ingen skillnad på budgetförstärkande och budgetförsvagande åtgärder.
- Detta har skapat oklarheter vid sänkningen av anslagen till regeringskansliet (2010) och stoppet av sänkningen av den statliga inkomstskatten (2013).
- För en månad sedan strandade det senaste försöket att uppnå enighet i frågan (SOU 2017:78).



Det finanspolitiska ramverket

Angående dagens parlamentariska situation

- De nya reglerna tillkom egentligen inte för att underlätta för minoritetsregeringar.
- Men helhetsperspektivet ska skydda budgeten från ett splittrat parlament med kostnadsförslag.



2 Överskottsmålet (Budgetlag 2 kap.)

- "1 § Regeringen ska till riksdagen lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål)."
- Den offentliga sektorns finansiella sparande ska i genomsnitt uppgå till 1 procent av BNP över en konjunkturcykel.
- Svenska regeringar har satt upp saldomål sedan 1993.
- Överskottsmålet är som en styråra för finanspolitikens inriktning.



Det finanspolitiska ramverket

3 Utgiftstaket (Budgetlag 2 kap.)

- "2 § Regeringen ska i budgetpropositionen lämna förslag till tak för statens utgifter (utgiftstak) som ska användas i beredningen av förslaget till statens budget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten. Förslaget ska avse det tredje tillkommande budgetåret."
- "3 § Finns det risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas, ska regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder."



Det finanspolitiska ramverket

Utgiftstaket har tre syften:

- Motverka kortsiktighet.
- Tillfälliga överskott ska inte motivera permanenta utgiftsökningar.
- Stigande utgifter måste åtgärdas.

Det finns inget motsvarande inkomstgolv. Denna asymmetri skulle kunna motiveras av att utgifter är enklare att justera under budgetåret.



4 Finanspolitiska rådet

- Bildades 2007.
- Publicerar varje år en bedömning av:
 - hur finanspolitiken förhåller sig till överskottsmål, utgiftstak och konjunkturläge.
 - hur finanspolitiken påverkar långsiktig tillväxt och sysselsättning.
 - tydligheten i de ekonomiska propositionerna och uttalade skäl för föreslagna åtgärder.
 - välfärdens fördelning på kort och lång sikt.
- Ska även verka för ökad offentlig diskussion om den ekonomiska politiken.



Det finanspolitiska ramverket

Inledning

Bakgrund

Nuläget

Penningpolitik

Finanspolitik

Effekt

Kritik

Avslutning

Övriga relevanta myndigheter

■ Riksrevisionen.

- Myndighet under riksdagen.
- Granskar de ekonomiska propositionerna och statens årsredovisning, fr.a. med avseende på transparensen i redovisningen och tillämpningen av det finanspolitiska ramverket.

■ Konjunkturinstitutet.

- Myndighet under finansdepartementet.
- Gör oberoende prognoser för ekonomin.
- Analyserar hur offentliga finanser förhåller sig till finanspolitiska mål.
- Bedömer offentliga finansers långsiktiga hållbarhet.



Det finanspolitiska ramverket

5 Kommunernas balanskrav

- Kommunerna måste budgetera för en budget i balans.
- Investeringsutgifter periodiseras över investeringens avskrivningstid.
- Underskott måste kompenseras inom en treårsperiod.



Det finanspolitiska ramverket

6 Pensionssystemet

- Pensionssystemet är designat för att vara hållbart.
- En automatisk balanseringsmekanism sänker pensionerna om den ekonomiska eller demografiska utvecklingen hotar hållbarheten.
- Fördelen är att hållbarheten inte förutsätter att politikerna fattar tuffa beslut.
- Nackdelen är att pensionärerna får bära hela risken.



Det finanspolitiska ramverket

Inledning

Bakgrund

Nuläget

Penningpolitik

Finanspolitik

Effekt

Kritik

Avslutning

Föreslagna förändringar i VP17/BP18

- Överskottsmålet sänks till en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel.
- Ett riktmärke införs för bruttoskulden på 35 procent av BNP.
- Nivån på överskottsmålet ses över varannan mandatperiod.
- Definition av målavvikelse från överskottsmålet (om det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån).
- Finanspolitiska rådet får en valberedning med ledamöter från finansutskottet.



Minskade problemen?

Inledning

Bakgrund

Nuläget

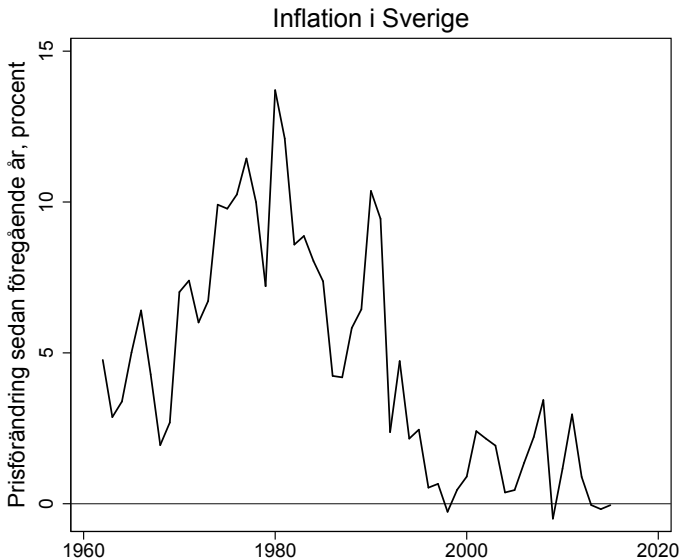
Penningpolitik

Finanspolitik

Effekt

Kritik

Avslutning





Minskade problemen?

Inledning

Bakgrund

Nuläget

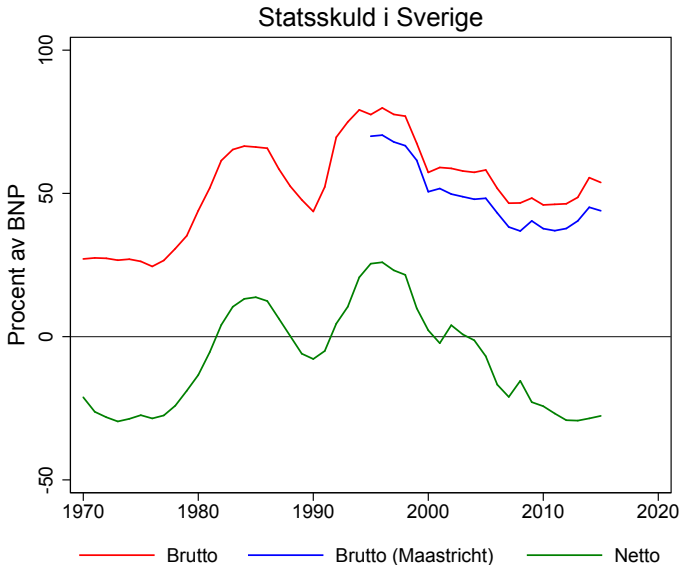
Penningpolitik

Finanspolitik

Effekt

Kritik

Avslutning





Minskade problemen?

Inledning

Bakgrund

Nuläget

Penningpolitik

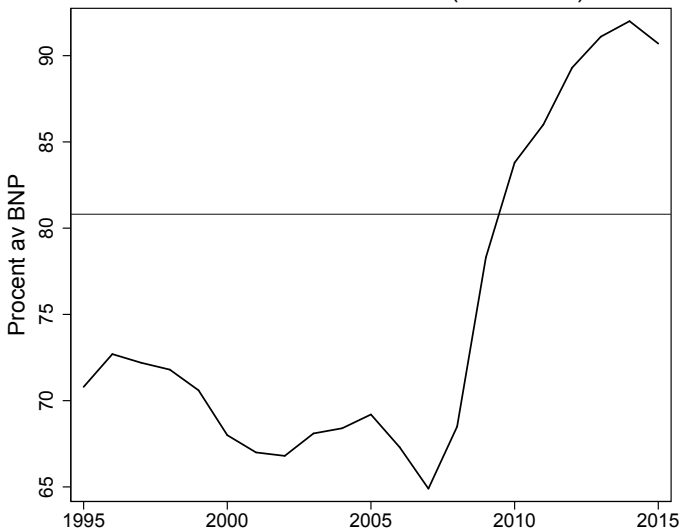
Finanspolitik

Effekt

Kritik

Avslutning

Statsskuld i Euroområdet (Maastricht)





Minskade problemen?

Inledning

Bakgrund

Nuläget

Penningpolitik

Finanspolitik

Effekt

Kritik

Avslutning

- Perioden 1985–2008 (ungefär) kallas ibland för "The Great Moderation".
- Inflytelserika ekonomer menade så sent som 2008 att de oberoende centralbankerna hade löst problemen med både hög inflation och stora fluktuationer i ekonomin.
- Den bilden har kommit att revideras.



Minskade problemen?

- Ja. I alla fall i Sverige.
- Men korrelation är inte kausalitet.
 - Extrema nivåer tenderar att återgå till det normala (regressions towards the mean).
 - Medvetenheten om problemen är större bland politiker, bedömare och allmänhet.
- Rimligtvis har de institutionella förändringarna haft effekt, men svårt veta hur stor.



1 Den vulgära kritiken

- Det är odemokratiskt att reglera politiken.

Men:

- Det finns massor av beslut som av goda skäl fattas på lagom avstånd från folket (domstolar, men även representativ demokrati).
- Stora delar av det reglerade innehållet är (idag) politiskt okontroversiellt.
- Politiken kräver en respekt mellan avlösande regeringar. Kanske klokt att formalisera delar?



När är det odemokratiskt?

- När (legitimt?) omtvistade frågor flyttas bort från politikerna.
 - Ekonomerna: Ingen långsiktig konflikt mellan arbetslöshet och inflation/budgetunderskott.
 - Inga starka politiska krafter som ifrågasätter detta.
- När regleringen i praktiken är oåterkallelig.



2 Regelstyrning aldrig optimalt

- Verkligheten är komplex och svårförutsägbar, vilket regler inte alltid är anpassade för.
 - Utgiftstak kan begränsa motiverade åtgärder vid finanskris eller flyktingmottagande.
 - Utrymmet för finanspolitisk expansion borde varit större när penningpolitiken begränsades av nollränterestriktion.
 - Riksbanken bör ta hänsyn till finansiell stabilitet och tillgångspriser i sina beslut?
 - Räntorna är så låga att det vore en bra affär att låna till investeringar?



- Men ökad handlingsfrihet kommer till en kostnad.
 - Regeringar kan använda undantagsklausuler vid omotiverade tillfällen.
 - Om riksbanken ska göra politiska avvägningar är det svårt att försvara oberoendet.



Inledning

Bakgrund

Nuläget

Penningpolitik

Finanspolitik

Effekt

Kritik

Avslutning

På samma sätt som en människa blir till byggare genom att bygga hus och till harpist genom att spela harpa, så blir hon rättvis genom att utöva rättvisa handlingar och självkontrollerad genom att utöva självkontroll. /.../ Lagstiftaren skapar goda medborgare genom att kultivera goda vanor i dem. /.../ Det är detta som skiljer en dålig konstitution från en bra.

– Aristoteles i Den nikomachiska etiken



3 Försämrade politisk diskussion

- Vi kommer inte tillrätta med våra brister så länge vi enbart korrigerar symptomen.
- För att medborgarna ska vara ekonomiskpolitiskt medvetna krävs en livaktig diskussion.
- Farligt om institutioner som syndabockar ersätter goda argument.
- Risk: Avskaffade institutioner, minskad tillit, populism, sämre kunskaper och på sikt sämre förutsättningar för sund politik.



Mina egna slutsatser

- Enkelt att försvara de regleringar som ökar transparens, förbättrar debatten och tydliggör målkonflikter.
- Däremot måste behovet av hållbara offentliga finanser vägas mot kostnader för regleringar som:
 - minskar transparensen eller snedvrider politiken (t.ex. utgiftstak samt bristande uppräknings av ersättningar).
 - ersätter långsiktig debatt med hänvisningar till syndabock.
 - minskar möjligheten att föra en optimal finanspolitik.
- Viktigt att regleringar uppfattas som folkets eller riksdagens instrument.
 - Stor skillnad på metaforer som PT eller Odysseus jmf. med vakthund.
 - EU är ett övertydligt exempel på där detta misslyckats.



Tips till den intresserade

- Calmfors (2015) The Swedish Macroeconomic Policy Framework, IFN Working Paper No. 1075.
- Riksdagens Webb-TV 131128: Öppen utfrågning om ändrad brytpunkt för statlig inkomstskatt.

Några sista frågor?



UPPSALA
UNIVERSITET

Inledning

Bakgrund

Nuläget

Penningpolitik

Finanspolitik

Effekt

Kritik

Avslutning

Tack för att ni lyssnat!