

Vem vill inte ha en buffert?

15 punkter om en stabilitetsreserv

Dan Andersson, LO
Chefsekonom

1. Vad har LO sagt om buffertfonder?

LO-kongressen beslutade

att LO, under förutsättning att lönebildningen visat sig tillräckligt stabil samt att ett strukturråd med buffertfonder har tillskapats, är positiv till att Sverige ansluter sig till EMUs tredje etapp, den gemensamma valutan.

att LO inför en folkomröstning ska genomföra en bred informationsinsats bland medlemmarna för att ur facklig synpunkt belysa för- och nackdelar med anslutning till den gemensamma valutan.

att aktivt uppmana medlemmarna att gå och rösta

LOs styrelse har sagt:

att en buffertfond bör inrättas med syfte att justera arbetsgivaravgifterna vid ekonomiska kriser. Denna skulle delvis kompensera för växelkursmekanismen och ge temporära stabiliserande effekter samt tidsvinster. Buffertfonden bör av rättviseskäl vara statsfinansierad.

att målet för de offentliga finanserna bör vara ett överskott om mer än två procent av BNP som genomsnitt över konjunkturcykeln.

att vissa av dessa åtgärder är önskvärda att vidta även om Sverige väljer att inte delta i valutaunionen. Behovet av att stärka finanspolitiken och dess instrument ökar dock ytterligare vid medlemskap.

Den i särklass viktigaste bufferten för stabilisering av svensk ekonomi består i starka statsfinanser.

Partistyrelsen beslutade i november 2002:

”För att ytterligare rusta Sverige inför de förändringar ett medlemskap i valutaunionen medför ska en arbetsgrupp tillsättas bestående av företrädare för socialdemokraterna och LO. Den ska pröva förslag om buffertfonder och strukturråd, och lämna förslag till åtgärder som säkerställer socialdemokratins krav på att kunna bedriva en politik för full sysselsättning och rättvis fördelning. Gruppen ska vara klar i god tid före folkomröstningen.”

2. Vad vill LO?

Nu när LO ska ta ställning till EMU är det tre förhållanden som är viktiga:

- För det första att lönerörelserna är så ansvarsfulla att kostnadsutvecklingen sker i samma takt som i omvärlden så att konkurrenskraften bibehålls.

- För det andra att det finns marginaler och en stabilitetsreserv i ekonomin så att konjunkturerna kan stabiliseras.
- För det tredje att ge ökad förmåga att ge löntagarna trygghet i förändringen.

LO har valt att kalla kongressens "buffertfonder" för *stabilitetsreserv*, för att markera att det är stabilitet den ska bidra till vid framtida kriser och djupa lågkonjunkturer.

LO kräver också att det ska finnas ett större gemensamt ansvar så att staten har resurser att uthålligt motverka arbetslöshet vid kriser och att det finns verktyg för att bedriva en aktiv finanspolitik över konjunkturcykeln.

Det LO vill ha är tre verktyg:

- Regjäla handlingsmarginaler under höjda utgiftstak så att det finns utrymme för arbetsmarknadspolitik och a-kassa i kristider. Dessa marginaler är dock inte reformpengar utan de ska bara användas i kristider.
- Möjlighet att utjämna kommunernas inkomster över konjunkturen.
- En stabiliseringsreserv som ska finansieras genom att överskottsmalet höjs.

Starka statsfinanser, full sysselsättning och generell välfärdspolitik hör ihop.

Varför en stabilitetsreserv i Sverige? Det är i grunden inte något nytt. Sverige är ett land som har höga ambitioner när det gäller sysselsättningen. Vi vill nå 80 procents sysselsättningsgrad medan övriga EMU-länder har 70 procent som mål. Vi vill ha hög sysselsättning för att det ger människor frihet och trygghet, men också för att det ger staten inkomster. Vi har högre ambitioner och därför måste vi också ha flera verktyg.

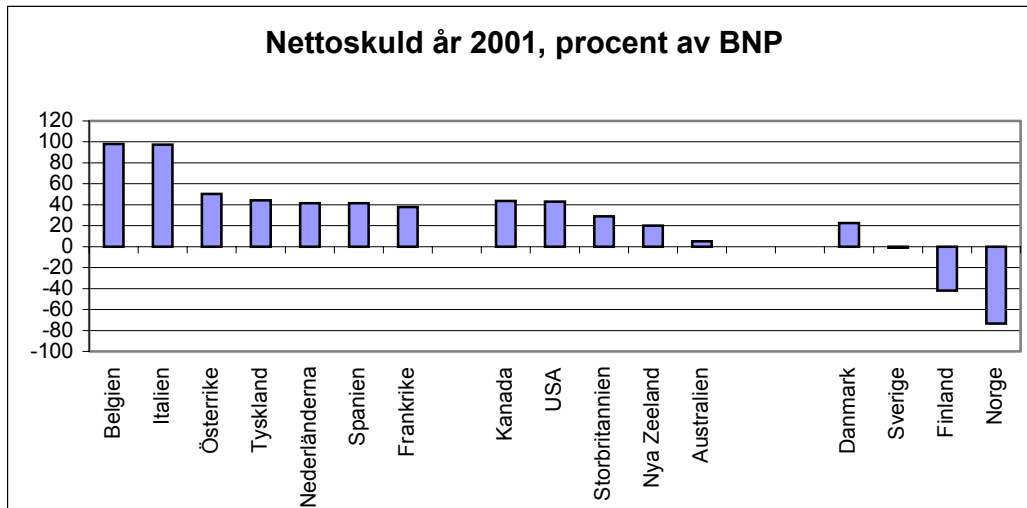
För ett litet land och med höga ambitioner vad gäller sysselsättning krävs stabila statsfinanser för att tryggt medverka i EMU. Vi vill att staten ska ha råd att balansera marknadskrafterna genom att över- eller underbalansera budgeten. Nu har staten tvingats att skydda budgeten mot starka genomslag från konjunkturen, vilket ökar och förstärker konjunktursvängningarna. Vi vill att staten ska våga ta på sig ett större ansvar.

Oavsett EMU

Andelen äldre i befolkningen ökar vilket kommer att leda till ökade kostnader för vård och omsorg, samtidigt som försörjningsbördan för de som arbetar ökar. Det finns skäl att fylla på i ladorna nu, så att vi har reserver, för att både klara fler äldre och en eventuell djup lågkonjunktur. Slutsatsen är att det behövs reserver oavsett EMU eller inte, men särskilt om Sverige går med i EMU behövs stärkta statsfinanser.

EMU innebär att penningpolitiken inte längre finns i Sverige och därför kommer statens budget att belastas desto mer vid ett EMU-medlemskap. Statens budget kommer att belastas i de fall då ECBs (Europeiska Centralbanken) penningpolitik inte passar oss. Då kommer Sverige få högre utgifter för att upprätthålla efterfrågan. När ECBs penningpolitik passar oss kommer vi inte att behöva tillföra några extra medel.

Om man jämför de olika ländernas statsfinanser har de nordiska länderna, som har de största ambitionerna när det gäller välfärd och sysselsättning, också den lägsta skuldsättningen. Det är självklart så att höga välfärdsambitioner också kräver att staten har mer resurser.



3. Vad är en stabilitetsreserv?

Riksdagen ska självfallet styra en stabilitetsreserv precis som regering och riksdag styr över de allmänna pensionsfonderna. Det vi vill ha är en buffert i statens kassa som gör att regering och riksdag i kristider kan stimulera ekonomin, våga sätta igång ett nytt kunskapslyft eller bygga ut högskolorna för att ta några exempel.

Det handlar inte om att parterna ska överta ansvaret från regeringen för stabilisering av sysselsättningen vid ekonomiska kriser. En av parterna helt självfinansierad fond innebär dessutom att löntagarna får ta både kostnaden och de största riskerna vid medlemskap. Ur rättvisesynpunkt, och eftersom den positiva effekten av frisläppandet av buffertfonden kommer hela ekonomin till godo, så bör fonden vara statsfinansierad.

Här kan en jämförelse göras med 1990-talskrisen då arbetslösheten steg med cirka sju procent inom loppet av två till tre år. I ett sådant läge kunde en tidigt använd stabilitetsreserv – i samverkan med andra typer av instrument – ha räddat arbetstillfällena och bromsat nedgången i ekonomin.

4. Därför höjt överskottsmål

De närmaste tio åren är den demografiska utvecklingen gynnsam och den offentliga utgiftskvoten faller. Det bör utnyttjas till att förstärka den finansiella ställningen och inte till skattesänkningar. Med ett ambitiöst överskottsmål, motiverat av demografin, följer också ett utrymme för aktiv finanspolitik när så krävs utan risk för krock med valutaunionens finanspolitiska restriktioner.

Slutsatsen är att de offentliga finanserna måste vara så väl konsoliderade och ha så tydligt överskottsmål att de automatiska stabilisatorerna kan verka fullt ut.

Dagens överskottsmål är tänkt att klara normala konjunkturedgångar. Vill man däremot stärka de finanspolitiska möjligheterna att upprätthålla sysselsättningen vid kriser samtidigt som framtida demografiska problem tas i beaktande, måste målet höjas. Enligt vår syn bör målet vara över två procent i överskott som genomsnitt över en konjunkturcykel. Detta temporära mål för statsfinanserna bör gälla fram till 2015.

5. Hur ska stabilitetsreserven finansieras?

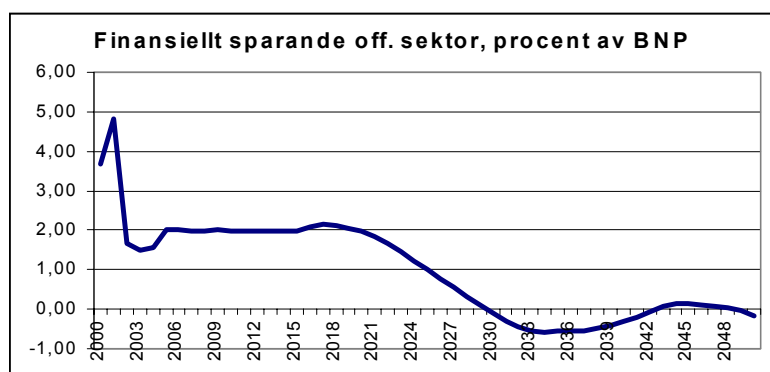
LO vill ha större överskott och att pengarna läggs i en stabilitetsreserv. Frågan är om det kommer att ge mindre pengar för vård och omsorg? LO anser att det i grunden handlar om att konsumera mindre nu eller mindre i framtiden. För oavsett vi går med i EMU eller inte så vet vi säkert att de offentliga utgifterna kommer att belastas med högre utgifter då vi får en större andel äldre.

Kommer pengarna att tas från vård skola och omsorg?

Det finns fyra vägar att finansiera ett höjt överskottsmål:

1. Regeringen utgår i sina prognoser från att det finns ett reformutrymme fram till 2015 på 4 procent av BNP, med bibehållet överskottsmål på 2 procent av BNP.

Figuren nedan visar den långsiktiga prognosen från Budgetpropositionen där alla överskott större än 2 procent fram till 2015 har använts till skattesänkningar. Om detta utrymme är tänkt att användas till skattesänkningar skulle ett höjt överskottsmål inte innebära mindre offentlig välfärd. Regeringens politik bygger således på att det finns utrymme för reformer eller skattesänkningar.

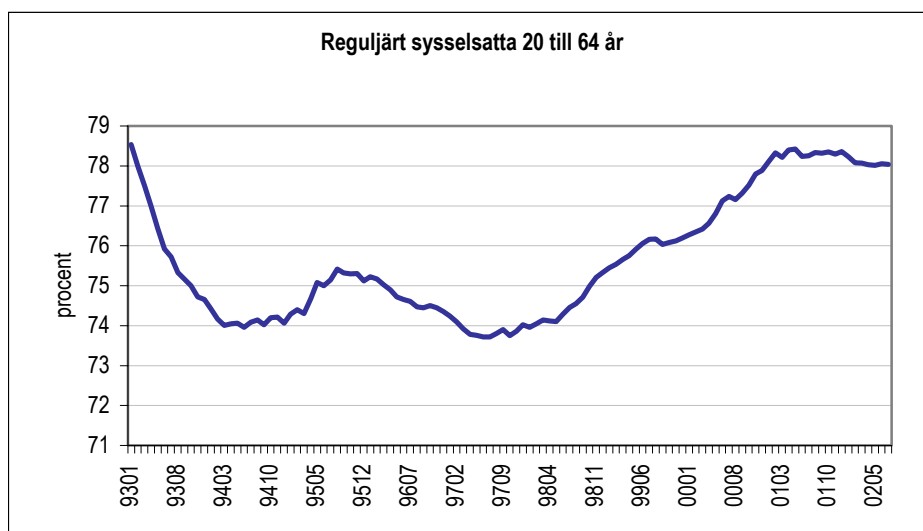


Källa: Budgetpropositionen 2002

2. Det behövs en ökning av sysselsättningen med tvåtredjedels procent för att finansiera en höjning av överskottsmålet med 0,5 procent av BNP. Detta förutsatt att det offentliga saldot förbättras med 0,75 procent vid en uppgång i BNP med 1

procent. Är denna utveckling orimlig att tänka sig? Nej, regeringen har satt upp ett mål om en sysselsättningsgrad på 80 procent år 2004.

Även om mycket talar för att detta mål inte kan uppnås till dess måste målsättningen om en högre sysselsättningsgrad ligga fast. I diagrammet nedan visas att sysselsättningsgraden ökade med 4 procentenheter mellan 1998 och 2001. En ökning med tvåtredjedels procent eller cirka 25 000 personer är därmed inte särskilt dramatisk.



Källa: SCB

3. Ett höjt överskottsmål kan även finansieras via höjda skatter med 0,5 procent av BNP.
4. Den femte vägen är att flytta delar av riksbankens valutareserv. Valutareserven är till för att stabilisera valutan. Ett huvudargument för att gå med i EMU är att Sverige därmed undviker valutaspekulation. Dagens valutareserv på cirka 170 miljarder kronor är därmed inte längre lika nödvändig. En betydande del av denna reserv kan i stället användas för att i krislägen stabilisera ekonomin och sysselsättningen.
5. Det femte alternativet är att minska de statliga utgifterna, det vill säga den offentliga konsumtionen eller transfereringarna med 0,5 procent av BNP.

Om ett höjt överskottsmål finansieras med något av de fyra första alternativen påverkar det inte möjligheterna att tillhandahålla offentlig välfärd idag. Det är bara om det sker neddragningar för att öka sparandet som den offentliga välfärden kan sägas minska. Däremot minskas utrymmet för privat konsumtion. En ökning av den offentliga soliditeten, den långsiktiga betalningsförmågan, längre fram i tiden innebär dock att en högre offentlig välfärd blir möjlig i framtiden.

6. Kommunbuffert – en annan stabilitetsreserv

Ett av kraven vi reser är att det ska finnas en kommunbuffert det vill säga att statens budget ska fånga upp svängningar i kommunernas inkomster så att kommuner inte behöver säga upp personal och försämra kvalitet i verksamheterna för att det är dåliga tider och därmed förstärka nedgången i ekonomin. Det ökar inte statens kostnader över en konjunktur men kräver att staten är solid så att den klarar att fånga upp svängningarna.

Vår uppskattning är att en 6 procentenheters avvikelse från trendlinjen under tre år försämrar kommunernas skatteintäkter med 5 miljarder. LO vill att staten ska utjämna denna variation. De år kommunerna ska ha mer pengar än vad som betalas in i skatt kommer denna minskade intäkt att belasta det statliga saldot. Vi vill därför införa utrymme under utgiftstaket för att kunna finansiera en sådan utgift under dessa år. LO vill att en utjämning av kommunernas intäkter i största möjliga mån ska vara automatisk, företrädesvis via utjämning av skatteintäkterna.

7. Varför stabilitetsreserv?

1990-talet visade att om krisen är djup orkar staten inte uthålligt motverka nedgången utan en åtstramningspolitik tvingas fram. Statsministern har själv spetsat frågan genom de bevingade orden, "Den som är satt i skuld är inte fri". LO vill därför ha en stabilitetsreserv under riksdagen och regeringen (inte disponeras av parterna) för att framtida politiker inte ska vara ofria. Tack vare att staten hade AP-fonderna under 1990-talets kris sjönk inte tilltron dramatiskt hos långgivarna och vårt eget självförtroende hölls uppe. Vårt enda syfte med en stabilitetsreserv är att öka framtida politikernas frihetsgrad att trygga jobben och välfärden.

1990-talet har inträffat

Nationalekonomin är inte en naturvetenskap utan en samhällsvetenskap som studerar mänskligt beteende. Man kan tycka att det inte är någon skillnad mellan amortering och fondering. Men det erfarenheterna från 1990-talet säger oss är att politiska beslutsfattare starkt ogillar en ökad statsskuld. Även om statsskulden i Sverige brutto, och än mindre netto, inte var internationellt avvikande så var ökningen av skuldsättningen väsentligt större än i andra länder.

Starka automatiska stabilisatorer bidrar till en stark skuldökning. Efter 1990-talet vidtogs åtgärder till exempel i form av utgiftstak som syftade till att minska de automatiska stabilisatorerna.

Vi har nu en ny stark observation i minnet som säger oss att politiska beslutsfattare kommer att få svårt att acceptera en period av ny skulduppbyggnad. Därför finns det skäl att pröva en fondering som innebär att staten inte behöver låna upp lika mycket om statsfinanserna ånyo någon gång i framtiden skulle utsättas för starka påfrestningar.

Den statliga EMU-utredningen utgår från att det kan inträffa en medelstor störning ungefär vart 40:e år. Det innebär inte att det tar 35 år till nästa störning den kan inträffa om 5 år eller om 40 år. Det som ligger i riskbilden är medelstora störningar. Störningar som kommer oavsett om vi är medlemmar i EMU eller inte. Som en stor störning kan definieras något som är som hälften av 1990-talets kris. En stor störning är således att sysselsättningen minskar med 6 procent

Sammantaget talar detta för att om Sverige går med i tredje etappen av EMU, så bör det kombineras med mycket starka statsfinanser som tillåter en betydande nationell handlingsfrihet. För att i besvärliga konjunkturlägen kunna vidta åtgärder för att stabilisera produktion och sysselsättning, behövs både ;

- starkare automatiska stabilisatorer, det vill säga att statsbudgeten får fånga upp störningar i ekonomin genom att man tillåter överskotten att minska och
- större utrymme för diskretionär finanspolitik, det vill säga att staten får gripa in och förhindra arbetslöshet.

Automatiska stabilisatorer vad är det?

Automatiska stabilisatorer är det som i första hand fångar upp ekonomiska störningar, till exempel arbetslöshetsersättningen.

Att den offentliga sektorns finanser reagerar med 0,75 procent vid 1 procent BNP förändring innebär inte att 75 procent av en konjunktursvängning motverkas. Om BNP sjunker med 10 miljarder kronor per år så försämras den offentliga sektorns finanser med 7,5 miljarder kronor.

Hur stora stabilisatorerna är beror på den offentliga sektorn. I Sverige är de automatiska stabilisatorerna större än i många andra länder, beräkningar visar att mellan 26 till 38 procent av en störning fångas upp av de automatiska stabilisatorerna¹.

Det ska i huvudsak ses som positivt att stabilisatorerna är starka om man vill ha en stabil sysselsättning. Om man vill ha än starkare stabilisatorer utan att påfrestningarna på de offentliga finanserna ökar så finns det goda skäl att skapa en stabilitetsreserv utanför statsbudgeten.

LO accepterar logiken i systemet med utgiftstak, men snäva tak kan motverka de automatiska stabilisatorerna. Ett EMU-medlemskap kräver därför vissa förändringar.

¹ Buti, M (2001) "The Stability and Growth Pact Three Years On: An Assessment" *Fiscal Policy EMU*

Diskretionära och automatiska utgifter finns av två slag:

När det krävs regelförändringar för att utgifterna ska ändras är det diskretionära utgifter, exempel på sådant är mer resurser till utbildning. Automatiska utgifter ändras automatiskt allt eftersom ekonomin förändras, till exempel utgifterna för a-kassan som varierar med

8. Inte 1970-talets fonddebatt - men inte heller 1990-talets kris igen

Skälet till varför LO vill ha stabilitetsreserv är enkelt. Två gånger under de senaste 25 åren har Sverige haft två allvarliga kostnadskriser. Så sent som 1996 var det en avtalsrörelse som var ur spår med lönekostnadsökningar som låg väsentligt över omvärlden. Antalet fall med för höga lönekostnadsökningar är fler. Väsentliga förbättringar har skett i lönebildningen men fortfarande finns en stor risk för nya problem, har de inträffat två gånger de senaste 25 åren finns det viss sannolikhet att de återkommer även om låginflationsregimen antyder att det är en ny värld.

Ordet fond ger kritiker på företagarsidan motiv att hävda LO-inflytande över ägandet i företagen. Det tål att upprepas gång på gång. Vi vill vare sig ha 1990-talet eller 1970-talet tillbaka. Vi vill inte ha konfrontation med näringslivet om ägandet i företagen. Men också företagarna måste minnas 1990-talet och hur det gick när efterfrågan försvagades och lagren fylldes, anställda sades upp och företagen gick i konkurs. Det vi vill ha är en reserv i statens kassa som gör att regering och riksdag i kristider kan stimulera ekonomin, våga sätta igång ett nytt kunskapslyft eller bygga ut högskolorna för att ta några exempel.

En slutsats som kan dras av 1990-talets ekonomiska kris är att statsfinanserna måste vara så starka att de automatiska stabilisatorerna tillåts verka, samt att kommunernas ekonomi är en nyckelfaktor. En annan slutsats är att infrastrukturinvesteringarna, som minskade under krisen, därmed verkade medcykliskt.

9. Riskerna är inte lika stora – rättvisa kräver en stabilitetsreserv.

Löntagarna, som är i en underordnad position, ser att de har större risker och färre fördelar än de som har en starkare position i arbetslivet och därför är de mer tveksamma till EMU. Min slutsats är att det i nuvarande läge finns en större risk för LO-medlemmarna att ansluta ekonomin till en monetär union än de för bättre ställda. Men med ett gemensamt ansvar som kan balansera marknadskrafterna i en konjunktur så blir färre arbetslösa och det är mycket lättare för LOs styrelse att rekommendera ett ja till EMU.

Att inte lyssna på de som är osäkra för att EMU skulle hota jobben är brist på respekt för de som inte befinner sig högt uppe i samhällets pyramid. Arbetarrörelsens uppdrag är just att genom solidarisk finansiering bygga försäkringar så att riskerna utjämnas. Det är det som LO kräver. Folk är inte dumma eller illa informerade. De har olika

risker och socialdemokratisk politik är att utjämna risker genom gemensamma insatser. Gör vi det kommer färre att bli tveksamma till EMU.

Vid ett medlemskap är det därför särskilt viktigt att nationellt bygga upp trygghetssystem som gynnar frivillig omställning och ändrad arbetsorganisation. Vet arbetstagarna att kompetensutveckling och arbetslöshetsersättning finns som säkerhet vid arbetslöshet, vågar och kan de i större utsträckning också byta arbete och bransch, vilket gynnar omvandlingstrycket i hela ekonomin.

Utan stabilitetsreserv och stärkta resurser för omställning kommer LO-folk att drabbas oproportionellt mycket av kriser i form av arbetslöshet.

10. Vad är störningar i ekonomin?

Den svenska ekonomin kan utsättas för fyra typer av störningar:

- För det första en generell störning från efterfrågesidan. Det kan handla om en kraftig nedgång i världskonjunkturen, till exempel orsakad av sammanbrott på världens börser eller en terroristaktion. Det är en generell störning som Europeiska Centralbanken, ECB, kan och ska hantera via penningpolitiken. En generell störning kan emellertid innebära asymmetriska effekter beroende på respektive lands struktur och sätt att möta störningen.
- Det kan också handla om ett lands specifika efterfrågestörningar riktade mot t ex telekom-, skogs- eller fordonsindustrin. Då måste Sverige på nationell nivå ha möjlighet till både kraftfulla automatiska stabilisatorer och diskretionär politik som möter störningen. Ju mer annorlunda ett medlemsland är än övriga EMU, desto starkare måste dessa motmedel vara. Sverige särskiljer sig från EMU-området bland annat genom att endast hälften av vår handel sker med euroländer. I relation till EMU-länderna har vi en större handel med tredje land.
- Den tredje formen av störning är en generell utbudsstörning och det enklaste exemplet är en förändring av oljepriserna.
- Den fjärde formen är en landsspecifik utbudsstörning, främst i form av lönekostnader som blivit för höga för att skapa fullt utnyttjande av resurserna. Även här måste det gå att möta störningen med nationella medel.

Symmetrisk och asymmetrisk: Om Sverige går med i EMU blir vi en del av ett valutaområde, det vill säga vi har samma valuta och ränta som andra länder. Om alla länder samtidigt drabbas av en lika stor chock samtidigt, det kan handla om stigande oljepris eller minskade efterfrågan i hela EMU, är störningen vad man kallar symmetrisk. Det vill säga den drabbar alla lika mycket. Om däremot bara en del av valutaområdet, till exempel Sverige, drabbas av störningen är det en asymmetrisk störning.

Enligt EMU-utredningen "Stabiliseringspolitik i valutaunionen" går det inte att med någon säkerhet i förväg avgöra om de makroekonomiska störningarna kommer att bli större eller mindre i valutaunionen än vad de skulle ha varit utanför. "En ökad specialisering av produktionen mellan euroländerna kan emellertid medföra en större risk för störningar som ensidigt träffar enskilda ekonomier", sägs i utredningen.

Kraven på arbetsmarknadens anpassningsförmåga ökar säger man också i utredningen. "Frånvaron av nationell penningpolitik kan innebära problem vid stora förändringar i efterfrågan på varor och tjänster, som inte på samma sätt träffar andra euroländer och därför inte resulterar i en för Sverige väl avvägd penningpolitik. En anpassning av lönekostnaderna i förhållande till andra länder är ofta central för att stabilisera sysselsättningen i en sådan situation. I valutaunionen måste en sådan anpassning ta formen av ändrade nominella lönekostnader."

11. Arbetslöshetskassor – Keynes och stabilitetsreserv

Är det beprövad politik?

Fackföreningsrörelsen vill inte motsätta sig förändringar i teknik och ekonomi. De första fackliga organisationernas uppdrag var att skapa kassor för sjukdom, arbetslöshet, begravningskostnader och strejker. Nu behövs en reserv och omställningsförsäkring för trygghet i en mer internationaliserad värld. Från arbetslöshetskassor och strejkkassor till EMU-kassor helt enkelt.

EMU kan ses som en förändring som påverkar strukturomvandlingen i ekonomin. Fackföreningarna har verkat för att löntagarna i växande grad har förmåga att klara sig genom de påfrestningar som en strukturell omvandling innebär, t ex när jobben upphör eller finns någon annanstans. För att öka LO-medlemmarnas möjlighet att klara strukturomvandlingar föreslår LO bland annat stärkt a-kassa så att dess värde följer löneutvecklingen, bättre stöd för utbildning samt en omställningsförsäkring som tidigt stödjer de som blir av med jobben.

Men vi vill också ha verktyg som kan balansera marknadskrafterna. Vi vill förhindra stora störningar och variationer i ekonomin. Marknaderna utan politik ger stora variationer i efterfrågan och sysselsättning. För det ska sägas klart och tydligt med en gång. Vi kommer aldrig att acceptera riskerna för ett nytt 1990-tal. 1990-talet visade vilka konsekvenser stora svängningar i konjunkturen får för löntagarnas trygghet och för kvaliteten i vård, skola och äldreomsorg. Vård, skola och äldreomsorg ska inte vara konjunkturberoende.

Motvikt mot marknadskrafterna och trygghet i förändringen

Arbetarrörelsen har i nästan 70 år lyckats fullfölja två ambitioner; motvikt mot marknadskrafterna och trygghet i förändringen. Ett syfte med EMU är att öka omvandlingstrycket i ekonomin. Det bidrar till en ökad välfärd genom att BNP stiger. Men effektivitet genom omvandling innebär att jobb försvinner och nya skapas, men inte alltid för samma människor i samma yrken och på samma platser. Denna fråga är

för arbetarrörelsen inte ny utan ständigt har man diskuterat hur facket ska ställa sig till teknisk omvandling. Svaret på utmaningen har varit att erbjuda löntagarna trygghet i förändringen och Sverige har en tryggare arbetsmarknad än genomsnittet för EMU.

Men arbetarrörelsen har tidigare haft en starkare ambition än så. Vi vill förhindra stora störningar och variationer i ekonomin och sysselsättningen. För marknader utan politik ger stora variationer i efterfrågan. Slutsatsen för ett litet land, som inte perfekt passar in i EMU, och som har högre ambitioner vad gäller sysselsättning är att vi behöver en stark stat och mycket politik. Det förknippas med Wigforss och Keynes.

Hög grad av nationell handlingsfrihet

Det Keynes gjorde var att visa att staten måste balansera marknadskrafterna genom att över eller underbalansera budgeten eller genom en stimulerande penningpolitik. Om Sverige vill ha hög grad av handlingsfrihet måste vi stå utanför EMU eller alternativt kraftfullt stärka statsmaktens förmåga att stabilisera konjunkturen. Frågeställningen nu är inte bara om Sverige ska gå med i EMU, utan om Sverige ska gå med i EMU med mer politik och mindre utrymme för marknadskrafter.

Men kom ihåg att när Keynes introducerade grunden för full sysselsättning och Wigforss samtidigt införde den i Sverige så vara den offentliga sektorns andel av BNP omkring 20 procent mot idag omkring 50 procent. Behovet av att stärka de offentliga finanserna för att klara av stora svängningar i ekonomin är därmed mycket större.

12. Är det inte naturligt med osäkerhet? Överdrivs inte behovet av trygghet?

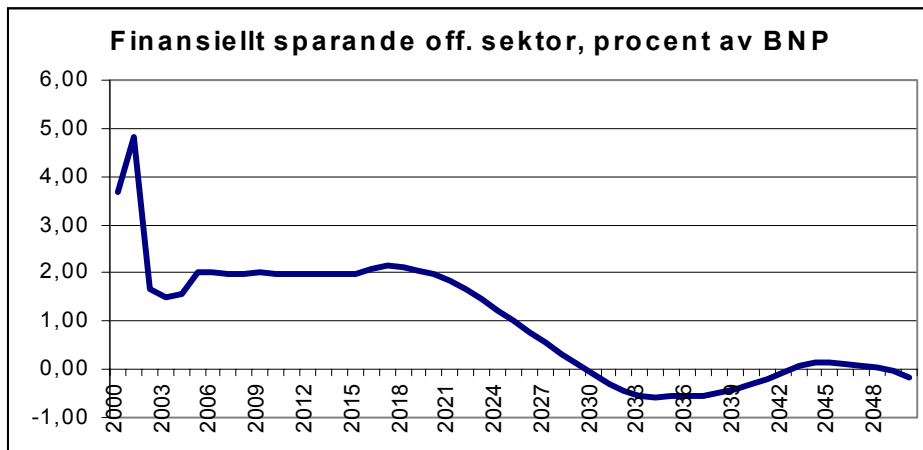
Ett EMU-medlemskap innebär en permanent låsning av växelkursen gentemot de övriga EMU-länderna. Lösningarna på de stabiliseringspolitiska problem som detta innebär måste därför vara långsiktiga för att klara effekterna av ett skifte av stabiliseringspolitik från penningpolitik till finanspolitik. Det är därför viktigt att ha handlingsutrymme i framtiden.

Men de lösningar som presenteras idag kan bara bygga på den information som vi har idag. Vad vet vi om framtiden? Något som vi säkert vet är att det långt in i framtiden kommer att vara fler äldre i förhållande till antalet yrkesverksamma. Finns det därmed ett generationsproblem och hur kan det i så fall definieras?

- Ett problem är om informationen om kostnaderna för vård och omsorg om de äldre är felaktig. Osäkerhet gällande framtida resursbehov på grund av de äldres längre livslängd, vårdtider och kvalitetsökningar av vården är exempel på vad som kan medföra att prognoser slår fel. Om osäkerheten är stor riskerar den efterföljande generationen att få betala ett dyrt pris *om föregående generation underskattar kostnaderna för sig själva*. I sådana fall finns det skäl att skapa en äldreförsäkring som innebär att de äldre betalar mer av sina vårdkostnader.

- Om den tidigare generationen är större än den senare innebär det att den senare får betala mer än de får ut själva ur systemen.
- Inkomsterna skiljer sig åt mellan olika generationer, de som är mellan 50 och 65 år har till exempel väsentligt högre inkomster än de som är mellan 20 och 30 år.

Den demografiska utvecklingen innebär ett ökat tryck på den offentliga sektorn när det gäller finansieringen av vård, omsorg och pensioner. Regeringen har gjort en prognos över de offentliga finansernas utveckling fram till 2050, se diagrammet nedan.



Källa: Budgetpropositionen 2002

Det finns dock en rad osäkerheter i regeringens kalkyler över de offentliga finanserna i framtiden. Å ena sidan gäller att:

- Om kvinnors löner stiger mot männens nivå ökar lönekostnaderna i den offentliga sektorn.
- Kortare arbetstid innebär påtagligt försämrade statliga finanser.
- Om ohälsan inte förbättras leder det till ökade statsutgifter.
- Kostnaderna för en ökad kvalitet i vård och omsorg är svåra att beräkna. Det är mycket stor skillnad mellan prognoserna från kommunförbundet och finansdepartementet.

Å andra sidan får en högre sysselsättningsgrad än vad regeringen räknat med en stor positiv betydelse för de offentliga finanserna.

Det finns just nu – när den stora fyrtilistgenerationen fortfarande är i arbetslivet – ett realekonomiskt utrymme för att öka det offentliga sparandet till över 2 procent. Enligt regeringens prognoser är detta utrymme så stort som 4 procent av BNP. Men regeringen anser dock inte att det finns starka argument för offentliga överskott större än 2 procent.

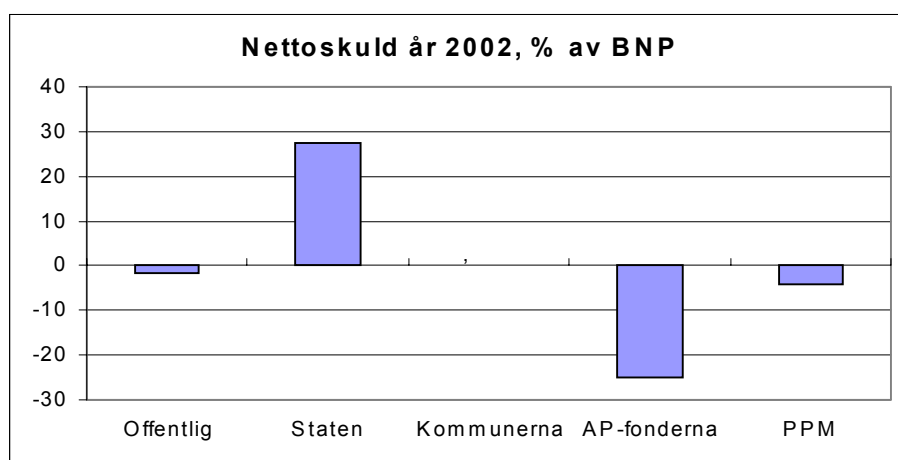
Enbart de stora osäkerheterna om kalkylerna och konflikten mellan generationerna talar för större försiktighetsmarginaler i statens finanser.

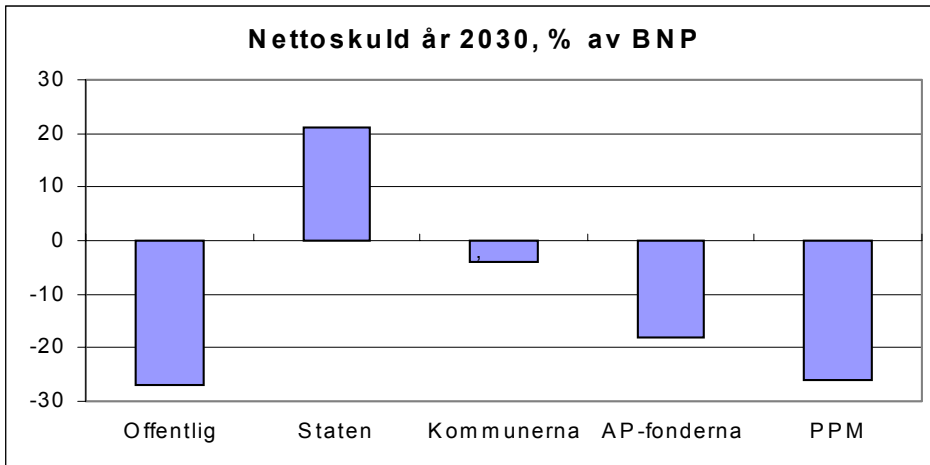
13. Men har vi inte redan världen bästa statsfinanser?

Välfärdsstatens problem och dess finansiering finns oavsett EMU, men eftersom EMU innebär att en nationell penningpolitik upphör, kan statens budget komma att belastas vid eventuella kriser.

Med tanke på den demografiska utvecklingen önskar vi säkerställa att det, vid en eventuell framtida ekonomisk kris, finns medel att föra en expansiv ekonomisk politik. Detta behov finns självfallet också utanför EMU, men behovet av finanspolitiskt utrymme är större vid ett EMU-medlemskap. Om staten både är garant (försäkringsgivare) för sysselsättningen och välfärdsstaten så blir det svårt att vid en framtida djup lågkonjunktur klara av båda uppgifterna, utan mycket stora finansiella handlingsmarginaler.

I diagrammet nedan visas den offentliga sektorns finansiella positionen åren 2002 och 2030. Diagrammen visar nettoskulden i den offentliga sektorns olika delar och sammantaget. Om nettoskulden är negativ är det en tillgång. År 2002 har staten en skuld medan det finns tillgångar i AP-fonderna och PPM-systemet av ungefär samma storlek. Den sammanlagda nettoskulden för den offentliga sektorn blir därmed nära noll. Det visar sig att statens finansiella position inte är särskilt stark. År 2030 kommer en stor del av de offentliga tillgångarna i själva verket ligga i PPM-systemet, vilket är privatägt.





En stor del av det offentliga sparandet sker i PPM-fonderna, det vill säga i den del av det allmänna pensionssystemet där individen själv får välja förvaltare. År 2030 så är PPM-fondernas kapital cirka 25 procent av BNP, men de är civilrättsligt individens egendom och påverkar därför inte statens kreditvärdighet. Bilden av det stora överskottet i den offentliga sektorn har därför inte som spegelbild en lika radikalt stärkt statlig kreditvärdighet eller soliditet.

14. Men räcker det inte med EMUs regler ?

Vilken finansiell förstärkning av de offentliga finanserna som är nödvändig i framtiden bestäms av:

- Hur den demografiska bördan ökar.
- Bedömningen av den svenska ekonomins tillväxtpotential.
- I valutaunionen tillkommer den marginal för handlingsfrihet som nationen önskar i den nya miljön.

Dagens överskottsmål betyder att det offentliga saldot kan försämrats med 5 procentenheter av BNP innan saldot når den nedre gränsen enligt EUs regler. De automatiska stabilisatorerna medför att detta inträffar först om BNP i en lågkonjunktur skulle ligga 7 procent under den långsiktiga utvecklingsbanan. För att BNP ska hamna 7 procent under den långsiktiga utvecklingsbanan, krävs t ex att BNP under 3 år har nolltillväxt i stället för drygt 2 procent per år som har varit ungefärlig långsiktig tillväxttakt. Detta är att beteckna som en relativt kraftig lågkonjunktur men inte alls lika kraftig som i början av 1990-talet. Då minskade istället BNP under tre år med nästan 2 procent per år.

En handlingsmarginal som kan hantera både den demografiska utvecklingen och stabiliseringspolitiken kan skapas genom att staten **konsoliderar** (stärker) sina finanser inför framtiden. Detta kan ske genom **amortering av statsskulden** eller genom **fondering**. Om medel reserveras för framtiden innebär det självfallet en lösning av pengarna, det vill säga minskad handlingsfrihet på kort sikt. Men det ökar i genlängd handlingsfriheten på lång sikt. Det vore heller ingen överbeskattning utan en utjämning av skatteuttaget över tid, motiverat inte minst av den ökande andelen äldre av befolkningen.

15. Är LO ensamt i sina krav på höjda överskott?

Nej, den statliga utredningen om EMU och stabiliseringspolitiken² säger följande:

" För att skapa utrymme för såväl automatiska stabilisatorer som diskretionär finanspolitik bör de offentliga finanserna uppvisa överskott i genomsnitt över konjunkturcykeln. Hur stort detta överskott bör vara beror i hög grad på vilket utrymme som ska finnas för stimulerande finanspolitik vid stora negativa störningar. EUs regel om att underskottet i de offentliga finanserna endast undantagsvis och övergående får överskrida tre procent av BNP är vid sådana bedömningar en viktig restriktion."

"Kommitténs bedömning är att det kan vara motiverat med en höjning av saldomålet över konjunkturcykeln, från nuvarande nivå på 2 till 2,5 alternativt 3 procent av BNP för att ge en tillfredsställande säkerhetsmarginal för diskretionära finanspolitiska stimulanser i djupa lågkonjunkturer. Ett bibehållande av nuvarande saldomål innebär ett större stabiliseringspolitiskt risktagande."

² Stabiliseringspolitik i valutaunionen, SOU 2002:16