

Tack först för möjligheten att ge synpunkter på *ekonomiska krishantering och framtida finanspolitiska utmaningar* i Norden.

Economic Policy beyond the Pandemic

Det ska jag göra utifrån en ny studie, *Economic Policy beyond the Pandemic in the Nordic Countries*, som Nora Sánchez Gassen och jag lett på uppdrag av Nordiska ministerrådet och Nordregio. Studien blev tung, inte bara på grund av bidragens kvalitet utan också därför att den trycktes med så stora fonter att boken blev dubbelt så tjock som tänkt.

Finanspolitiken under pandemi- och energikris

Först finanspolitiken under först *pandemin* och sedan *energi-krisen*. Politiken skilde sig från det normala i ekonomiska nedgångar.

Det vanliga är att finanspolitiken då främst försöker stabilisera efterfrågan och konjunkturen. Men det var inte huvudsyftet nu utan det var i stället att hålla uppe inkomsterna för hushåll och företag, alltså en *försäkringsfunktion*. Det hade förstås också konsekvenser för efterfrågan – utan de här "försäkringsinsatserna" – kunde ekonomin under pandemin ha fastnat i en depressionsspiral men det var inte det primära.

Pandemistöden

Ni vet lika bra som jag – eller bättre – vad som gjordes. Bilden visualiserar de många insatserna. Det är många "yes" i cellerna. Det var exceptionellt med de stora stöden till *företag*: för korttidsarbete och permitteringar, för minskad omsättning och lägre arbetsgivaravgifter (utom i Danmark där det inte fanns så mycket avgifter att sänka).

Problem med pandemistöden

Det här avvek från *den traditionella nordiska modellen* som ju varit att stödja individer som förlorar jobbet i lågkonjunkturer – genom arbetslöshetsförsäkring, arbetsmarknadsprogram och utbildning – men inte företag därför att *creative destruction* och *strukturomvandling* setts som önskvärda inslag i tillväxtprocessen – och att normal avkastning på kapital ger kompensation för företagets risktagande.

Företagsstöden under pandemin motiverades av en rädsla för att *organisationskapital* och effektiva *matchningar* mellan företag och arbetskraft skulle förstöras. Det var förstås ett rimligt sätt att resonera.

Men i efterhand verkar ändå företagsstöden ha blivit alltför generösa. Att konkurserna sjönk under pandemin i stället för att öka indikerar att även "normala konkurser", som är en del av en effektiv omallokering av resurser, förhindrades.

Det var förstås svårt att finkalibrera insatserna: och det var förmodligen bättre att ta i för mycket än för lite. Men de generösa företagsstöden låg kvar för länge.

En fråga är om pandemistöden sänkt de *politiska trösklarna* för statsstöd.

Stöden under energikrisen

För det talar de generösa *elprisstöden* brett till *företag* i Norge och Sverige 2021–23 och i viss mån de mer riktade företagsstöden i Finland. Däremot avvek Danmark med lån till företagen i stället.

Särskilt *Norge* gav vidare väldigt generösa elprisstöd till *hushållen* för *löpande* elkonsumention. Finland och Sverige hade också generösa hushållsstöd men grundade på *tidigare* konsumtion och bör därför ha haft beteendeeffekter bara i den mån det uppstod förväntningar om framtida stöd. Även här avvek Danmark genom att ge bidrag som inte kopplades till elförbrukningen.

Slutligen sänktes drivmedelsskatterna i främst Finland och Sverige.

Kritik mot energiprisstöden

Vår rapport är kritisk mot energiprisstöden. Prissubventioner på bristvaror motverkar marknadssignaler om behovet av hushållning. För att uttrycka sig som i grundkursen i *nationalekonomisk mikroteori*, så är det *inkomsteffekten* av en prishöjning på en bristvara, alltså den generella minskningen av köpkraften, som man vill motverka, inte *substitutionseffekten*, alltså omfördelningen i konsumtion mellan olika varor. Den är ju värdefull.

För el och drivmedel tillkommer också nackdelarna att prisstöd direkt motverkar den *gröna omställningen*.

Hur ska hushållens köpkraft stötts vid eventuella framtida stora energiprisuppgångar? Det vore enligt min mening väldigt olyckligt med nya stora prisstöd. Samtidigt är det lätt att se det politiska trycket i sådana situationer. Det krävs mycket pedagogik för att motstå det.

Något som jag tror kunde bidra vore *förberedda generella bidrag eller skatterabatter* att sätta in i lägen med stora realinkomstsänkningar. De bör då vara av klumpsummekaraktär, alltså inte knutna till förbrukningen. De bör främst riktas mot låginkomsttagare och kunna differentieras geografiskt, till exempel mot landsbygden eller områden med särskilt stora elprisökningar som var fallet i södra Sverige.

Det skulle vara en form av vad som brukar kallas *halvautomatiska stabilisatorer*, som genom att vara förberedd kan sättas in snabbt men ändå kräva politiska beslut. I finansdepartement finns det ofta en oro för att sådana instrument skulle kunna göra finanspolitiken generellt alltför expansiv.

Risken finns. Men mot det bör ställas att risken för kontraproduktiva prisstöd och överhuvudtaget ogenomtänkta finanspolitiska stimulansåtgärder kan minska om debatten från början styrs in på *om* och *när* en sådan halvautomatisk stabilisator ska aktiveras.

Sedan har vi det här med företagsstöden. Där tycker jag mycket talar för den *danska modellen* med *lån* snarare än subventioner, alltså att fokusera likviditetsproblem och inte på tillfälliga lönsamhetsproblem.

Stora offentliga investeringsbehov

Låt mig så gå över till *framtida utmaningar* för finanspolitiken. En stor sådan är uppenbarligen de stora *offentliga investeringsbehov* vi ser: i klimat, energisystem, transportinfrastruktur, kommunala vatten- och avloppssystem och försvarsmateriel. Till det kommer utgifter för akuta stöd till Ukraina, som också kan ses som ett slags investering.

Offentliga investeringar, procent av BNP

De offentliga investeringsbehoven är stora trots att de nordiska länderna, utom Danmark, ligger högre än i OECD i genomsnitt.

De finanspolitiska ramverken

En nyckelfråga är hur utgiftsbehoven harmonierar med de strikta *finanspolitiska ramverken* i Norden. De ska ju motverka att kortsiktiga politiska hänsyn leder till för stor skuldsättning.

Maastrichtskuld, procent av BNP

Det har uppenbarligen fungerat i Danmark, Norge och Sverige (Norge är förstås speciellt – där är frågan inte skuldsättningen utan en ansvarsfull användning av oljeinkomsterna). I Finland och Island är den offentligfinansiella situationen mer ansträngd.

De finanspolitiska ramverken

En risk med strikta finanspolitiska regler är att kortsiktshänsyn i politiken i stället poppar upp i form av mindre offentliga investeringar än önskvärt: Eftersom de ger välfärdsvinster först på sikt kan de prioriteras ner i förhållande till andra utgifter.

Ekonomisk teori

Enligt teorin bör *alla temporära* offentliga utgiftsökningar, oberoende om de avser investeringar eller inte, lånefinansieras. Det är ett *samhällsekonomiskt effektivitetsargument* om *tax smoothing*. Utgångspunkten är att de samhällsekonomiska kostnaderna av beskattning ökar mer än proportionellt med skattesatserna. Därför bör de hållas så jämna som möjligt.

Tillfälligt högre utgifter bör då finansieras med en mindre, men permanent, höjning av skattekvoten, vilket betyder underskott och lånefinansiering på kort sikt. Man kan resonera ungefär likadant om finansiering genom tillfälliga neddragningar av andra utgifter: De kan också leda till stora välfärdsförluster.

Då det är fråga om ökade *investeringsutgifter* tillkommer ett *rättviseargument*. Om de ger välfärdsvinster för framtida generationer, så är det rimligt att de bidrar till finansieringen via räntekostnaderna som är förenade med upplåning.

Reviderade budgetmål?

Jag tycker de här resonemangen kan motivera mindre ambitiösa budgetmål för Danmark, Norge och Sverige. Däremot finns det skäl för Finland och Island med svagare offentliga finanser att vara mer försiktiga.

Hur säkerställer man att ett större budgetutrymme på kort sikt används på avsett sätt? Jag tror att förändringar av budgetmålen måste kombineras med starka *politiska åtaganden* om

att utrymmet verkligen ska användas till temporärt ökade offentliga investeringar och att de ska väljas utifrån samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar – vilket det i varje fall i Sverige ofta varit skralt med – eller tydligt redovisade säkerhetspolitiska bedömningar.

Det kan också vara klokt att låta de *finanspolitiska råd* som finns i alla de nordiska länderna följa upp det här.

Lägg inte vissa investeringar utanför budgeten!

Något som jag vill avråda från är att behålla nuvarande budgetmål men lägga vissa investeringar utanför budgeten. Det skulle minska transparensen. Börjar man med det, är risken också stor att reglerna gradvis eroderas: det finns ingen uppenbar gräns för hur mycket man kan lägga utanför. Dessutom riskeras man att skapa en "gräddfil" för vissa investeringar så att de inte på ett rättvisande sätt prövas mot andra.

Krav på långsiktiga finanspolitiska åtstramningar

Ser man utvecklingen på längre sikt, så har vi de demografiska utmaningarna med en åldrande befolkning. De ser inte så besvärliga ut för Danmark och Sverige, men förmodligen behövs finanspolitiska åtstramningar på sikt i både Finland och Norge, storleksordningen 2–3 procent av BNP. För Norge beror det också på att uttagen från oljefonden så småningom minskar i förhållande till BNP.

Personalförsörjningen i välfärdstjänsterna och den nordiska lönebildningsmodellen

En åldrande befolkning innebär inte bara utmaningar för de offentliga finansernas hållbarhet utan också för personalförsörjningen i välfärdstjänsterna. Å ena sidan behövs fler anställda där, å andra sidan minskar arbetskraftsutbudet totalt.

Det betyder att en större andel av arbetskraften måste sysselsättas i välfärdssektorn. I varje fall i Danmark och Sverige kan det kräva att den internationellt konkurrensutsatta sektorn måste krympa. Kanske också i Norge, även om arbetskraft där kommer att friställas i en minskande oljesektor.

Bytesbalans, procent av BNP

Krympande internationellt konkurrensutsatta sektorer kan vara fullt rimligt i de här länderna som idag har stora bytesbalansöverskott – de är svåra att motivera på lång sikt.

Personalförsörjningen i välfärdstjänsterna och den nordiska lönebildningsmodellen

En knepig fråga är om en sådan här utveckling är förenlig med de lönebildningsmodeller som tillämpas i Danmark, Norge och Sverige och som innebär att industrin bestämmer normen för löneökningarna i hela ekonomi – en modell som även regeringen i Finland vill införa.

Det här är ingen dirket finansministerfråga – men den går inte att komma undan. Det finns en potentiell konflikt mellan kraven på personalförsörjning i välfärdssektorn och dagens lönebildningsmodell.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis finns alltså en del att fundera över när det gäller den framtida finanspolitiken. Det gäller att hitta en kompromiss mellan att bevara det som varit bra i tidigare tänkande och förändringar som kan vara motiverade.

Med klimatförsämring och geopolitisk osäkerhet ökar förmodligen kraven på finanspolitikens försäkringsroll och därmed behovet av säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna. Samtidigt har vi behoven av ökade offentliga investeringar och de utmaningar för både finanspolitisk hållbarhet och personalförsörjning som ställs av en åldrande befolkning.

Det är så många svåra avvägningar att det helt klart är lättare att vara akademisk ekonom och bara ge råd än att vara finansminister och tvingas fatta beslut.