

Stabil politik är god stabiliseringspolitik

ANDERS BORG

SLUTREPLIK

Martins Flodéns utmärkta kommentar till min tidigare artikel visar att tonläget i diskussionerna kring stabiliseringspolitiken håller på att förändras. Tiden då det utkämpades programmatiska strider – där vissa ekonomer hävdade att stabiliseringspolitiska åtgärder inte hade någon effekt medan andra förfäktade att full sysselsättning nästan alltid kunde nås, om än till priset av högre inflation – förefaller vara passerad.

Jag uppfattar det som vi är eniga om de grundläggande utgångspunkterna. Den faktiska produktionen avviker ofta, p g a olika störningar, från potentiell BNP. Avvikelserna beror bl a på att pris- och lönestelheter gör att det tar tid innan ekonomin anpassar sig. Pris- och lönestelheter gör också att policybeslut kan ha effekt på resursutnyttjandet, även i modeller med rationella hushåll som optimerar över tiden. Effekten av stabiliseringspolitiska åtgärder är regimberoende och påverkas av om den medelfristiga inriktningen på politiken är trovärdig.

Att vi är överens om dessa utgångspunkter gör också att Flodén, även om han möjligen har en annan syn på i vilken utsträckning finanspolitiken bör inriktas på att minimera variationer i inflation och resursutnyttjande, anser att mina förslag om hur ramverket för finanspolitiken skall förändras både är ”tänkvärda och intressanta”. Det handlar, som jag framhöll i min artikel, om

1. att tydliga mål bör formuleras
2. att öppenheten kring beredningsunderlag kan förbättras, t ex genom att befintliga myndigheter som KI och Riksbanken eller ett nytt oberoende råd får en större roll i prognosarbetet

3. att beslutsordningen, inte minst inom riksdagen, bör ges en klarare struktur
4. att särskilda stabiliseringspolitiska instrument, t ex att moms- eller inkomstskattesatserna kan varieras temporärt inom ett visst intervall, bör fastställas
5. att tydligare former för utvärdering bör tillskapas.

Samsynen kring behovet av dessa förändringar är viktig. Min hållning är inte att jag förordar en mer aktiv finanspolitik i största allmänhet. Det skulle skapa risker för att återupprepa historiska misstag. Däremot är jag övertygad om att ifall ett tydligt ramverk kan skapas så borde det också vara möjligt att föra en mer aktiv politik i syfte att motverka kraftiga variationer i resursutnyttjandet.

Ett viktigt motiv för en sådan reform av ramverket för finanspolitiken är att risken för att det, inom dagens strukturer, begås finanspolitiska misstag. I den existerande verkligheten står inte valet mellan en finanspolitik som enbart inriktas på att upprätthålla stabila statsfinanser och en mer aktiv finanspolitik inom ramen för en stram beslutsordning. Alternativet är snarare dagens ordning där finanspolitiken då och då utnyttjas i stabiliseringspolitiska syften tämligen *ad hoc*-mässigt.

En utgångspunkt för min artikel, som Flodén inte berör, är att erfarenheter från andra länder under senare år tyder på att det finns situationer där det skulle vara en fördel om penningpolitiken kompletteras med finanspolitiska åtgärder. Utvecklingen i Japan under slutet av 1990-talet och den situation Schweiz för närvarande befinner sig i är två exempel.

Det finns självfallet risker med att förorda en mer aktiv finanspolitik inom ramen för ett nytt ramverk, men det är inte oproblemiskt att låta den rådande

Anders Borg är chefekonom för moderata samlingspartiet. Han var tidigare penningpolitisk rådgivare vid Sverige Riksbank och har också arbetat med prognoser och ekonomisk politik vid SEB, ABN Amro och Transferator Alfred Berg. Anders.Borg@riksdagen.se.

ordningen bestå. Hamnar Sverige i ett läge med t ex ett kraftigt fall i tillgångspriser och en kris i det finansiella systemet skapar deflationsrisker riskerar Flodéns hållning att antingen leda till att nödvändiga åtgärder försenas eller genomförs på diskretionär basis, med allt vad det betyder av bristande trovärdighet.

Stabiliseringspolitik eller stabil politik

Flodén hävdar att erfarenheterna av omläggningen av penningpolitiken under 1990-talet inte kan användas som argument för en mer aktiv finanspolitik

eftersom Riksbanken inte eftersträvat att minska variationerna i tillväxten. Riksbanken fick sitt formella oberoende i januari 1999. Det är naturligtvis svårt att dra slutsatser kring en ekonomisk politisk ordning som endast tillåtits fungera under en konjunkturcykel.

Jag skulle emellertid vilja nyansera Flodéns slutsats genom att vidga jämförelsen. Till att börja med kan det finnas skäl beakta andra länder där en liknande stabiliseringspolitik bedrivits under längre tid. De utmärkande dragen för en stabilitetsorienterad penningpolitik är att den bedrivs på armslängds avstånd

Tabell 1
Tillväxt och inflation i några länder med olika monetära regimer

	BNP-tillväxt				Inflation			
	1970-90		1995-2000		1970-90		1995-2000	
	Snitt	Stdav	Snitt	Stdav	Snitt	Stdav	Snitt	Stdav
Tyskland	2,6	2,2	1,8	1,0	3,8	2,1	1,4	0,6
Schweiz	2,0	3,2	1,6	1,2	3,2	2,0	0,9	0,7
USA	3,0	2,7	3,9	0,8	6,3	3,2	2,5	0,6
Japan	5,1	3,4	1,3	1,7	5,6	5,4	0,2	1,0
Danmark	1,8	2,2	2,7	0,3	7,8	3,3	2,3	0,4
Frankrike	3,0	1,8	2,5	1,0	7,9	3,7	1,3	0,6
Italien	3,0	2,1	2,0	1,7	11,5	5,6	2,9	1,4
Storbrit.	2,3	2,6	2,9	0,6	10	5,6	2,8	0,6
Sverige	2,0	1,8	3,0	1,5	8,4	2,7	0,8	1,0
Finland	3,3	2,7	4,8	1,5	8,8	4,3	1,5	1
Nya Zeeland	2,4	2,5	2,5	1,2	11,4	4,4	1,8	1,3
Kanada	3,8	2,7	3,5	1,2	6,8	3	1,8	0,7
Australien	3,3	2,4	4,5	1,2	9	3,3	2,4	1,9
Snitt	2,7	2,5	3,1	1,1	7,5	3,4	1,8	0,9
Snitt Tyskland och Schweiz	2,3	2,7	1,7	1,1	3,5	2,1	1,2	0,7
Snitt fast växelkurs*	2,6	2,0	2,4	1,0	9,1	4,2	2,2	0,8
Snitt inflationsmål**	2,9	2,5	3,5	1,2	9,1	3,9	1,9	1,1

* Danmark, Frankrike och Italien hade fast växelkurs under huvuddelen av perioden 1970-1990.

** Storbritannien, Sverige, Finland, Nya Zeeland och Kanada var först att införa explicita inflationsmål.

Källor: Riksbanken, IMF och Ecwin.

från dagspolitiken, att politiken inriktas på att upprätthålla ett nominellt ankare, t ex ett penningmängds- eller ett inflationsmål, och att politiken är inriktad på att upprätthålla målen i ett medelfristigt perspektiv (t ex Bofinger 2001). Med denna utgångspunkt är inte bara länder där penningpolitiken under 1990-talet inriktas på att upprätthålla inflationsmål, som t ex Nya Zeeland, Storbritannien, Finland eller Kanada, intressanta, utan också länder som Tyskland och Schweiz, där oberoende centralbanker upprätthållit prisstabilitet med penningmängden som intermediärt mål.

I tabell 1 jämförs utvecklingen av tillväxt och inflation under två olika perioder: Dels 1970–90 då många centralbanker, med undantag för Bundesbank i Tyskland och Nationalbanken i Schweiz, bedrev politiken med höga ambitioner att stabilisera sysselsättning och efterfrågan, istället för att prioritera prisstabilitet i ett medelfristigt perspektiv. Dels 1995–2000, då en rad länder klarat av övergångsfasen till en stabilitetsorienterad politik. Valet av perioder och länder kan naturligtvis ifrågasättas. Det är ungefär lika godtyckligt som Flodéns jämförelse.

Under den första perioden förefaller det som om Tyskland och Schweiz, där ansvaret för penningpolitiken delegerats till en självständig centralbank som eftersträvat att upprätthålla ett nominellt mål, uppnådde en bättre kombination av tillväxt och prisstabilitet. Inflationen var i genomsnitt lägre och variationerna avsevärt mindre samtidigt som tillväxten både när det gäller genomsnitt och variationer var ungefär likartad med övriga länder.

Den stora skillnaden mellan de två perioderna är att inflationen i genomsnitt och variationerna i prisstegrings-takten generellt minskat påtagligt. Den genomsnittliga inflationen har minskat från 7,5 till 1,8 procent och standardav-

vikelsen från 3,4 till 0,9 procent. Den genomsnittliga tillväxten är i stort sätt oförändrad, medan tillväxtvariationerna har minskat. Tendensen till lägre inflation är tydlig i de länder som infört inflationsmål, även om inflationen i genomsnitt varit lägre i Schweiz och Tyskland också under den senare perioden. I de länder som övergått till inflationsmål i början av 1990-talet har genomsnittliga tillväxten ökat från 2,9 procent till 3,5 procent och variationerna minskat från 2,5 till 1,2 procent.

En tänkbar tolkning av statistiken i tabellen är att en övergång till en stabilitetsorienterad penningpolitik bidragit till att variationerna i både tillväxt och inflation minskat. Denna slutsats har också stöd i en bred erfarenhet från de beslutsfattare som arbetat med penningpolitiken under 1990-talet i Sverige och andra länder.

Jag menar att det är möjligt att reformera ramverket för finanspolitiken i samma inriktning. Min poäng är att finanspolitiken, om ett nytt ramverk etablerats, kan bli ett mer effektivt instrument för att upprätthålla ekonomisk stabilitet. Om sedan en sådan politik skall betecknas som stabiliseringspolitik eller en stabil politik är ett semantiskt hårklyveri av begränsat intresse.

Ett gap av osäkerhet

Flodén anser att det föreligger ett informationsproblem som utgör ett hinder för stabiliseringspolitiken. Det är svårt att bedöma konjunkturen och förutse hur tillväxten kommer att te sig och därtill är befintliga mått på produktionsgapet behäftade med betydande osäkerhet.

Jag delar Flodéns hållning i dessa frågor. Efter att ha arbetat med prognoser som underlag för beslut under nästan 10 år vet jag av egen erfarenhet att felbedömningar är ofrånkomliga och att olika mått på resursutnyttjandet är behäftade

med osäkerhet. Jag har emellertid lite svårt att förstå Flodéns poäng. Det informationsproblem Flodén lyfter fram är precis lika stort för penningpolitiken som för finanspolitiken. Även om stabiliseringspolitiken inskränker sig till att styrräntan justeras för att kompensera för förväntade förändringar av inflationen måste prognoser och bedömningar av produktionsgapet utnyttjas.

Flodén ifrågasätter också om det är meningsfullt ge ett expertråd ökat inflytande eftersom finansdepartementet redan har tillgång till Konjunkturinstitutets prognoser. Här har jag en annan syn än Flodén. Min poäng i den ursprungliga artikeln var inte att finansdepartementet gjort dåliga prognoser, utan att det stabiliseringspolitiken kan bli mer trovärdig om det finns vissa institutionella garantier för att beslutsunderlag och andra överväganden inte färgas av politiska överväganden eller andra motiv som inte sammanhänger med att upprätthålla ekonomisk stabilitet. Om det sedan är Konjunkturinstitutet, Riksbanken eller ett nytt expertråd som bidrar till att öka genomsynningen och öppenheten kring underlagen för finanspolitiken tycker jag är av underordnad betydelse.

Jag har erfarenhet både från arbete på Riksbanken och från regeringskansliet. Min uppfattning är att det är en betydande skillnad mellan prognosernas roll på Drottninggatan och Brunkebergstorg. Den avgörande skillnaden är att beslutsprocessen i Riksbanken är strukturerad kring prognosen. Arbetsprocessen på Riksbanken kan beskrivas med följande figur:

Störning → Analys av prognosavvikelse
→ Policyåtgärd → Utvärdering

Om det inträffar en störning – t ex att kronan försvagas eller elpriserna stiger kraftigt – analyseras hur prognosen för

inflationen på 1–2 års sikt påverkas. Därefter görs en bedömning, bl a med hjälp av större ekonomiska modeller och enklare reaktionsfunktioner, hur stora ränteförändringar som är nödvändiga för att återföra den förväntade inflationen till målet.

Den beredningsansvarige direktionsmedlemmen avger sedan, bl a på basis av en policygrupp, där också 6 st ledande tjänstemän ingår, en rekommendation till direktionen. Hela direktionen och externa bedömare har därmed kännedom om hur tjänstemännen på ekonomiska avdelningen bedömer läget och det är ytterst ovanligt att majoriteten i direktionen väljer att avvisa den analys som prognosarbetet ger. Beslutet kommuniceras sedan i ett pressmeddelande och direktionens överväganden redovisas i särskilda protokoll efter en kortare tid.

I efterhand utvärderas, bl a av finansutskottet, om åtgärderna och beslutunderlaget var rimligt. För att underlätta utvärdering och uppföljning har banken ambitionen att också presentera och dokumentera prognosmodeller och andra verktyg.

I hela beslutsprocessen är prognosen central. Beslutet fattas på basis av prognosen, analysen utgår från prognosapparaten, hela den interna diskussion kretsar kring hur prognosen påverkas, åtgärderna kalibreras utifrån prognosen, besluten kommuniceras i termer av prognosen och prognoser spelar en viktig roll i utvärderingen.

Prognoserna och den ekonomiska analysen förefaller inte spela samma roll för finanspolitiken. Till en början genomförs prognosarbetet och budgetarbetet parallellt. När prognosen fastställts har förhandlingar mellan fackdepartement och regeringens koalitionspartier redan pågått. De åtgärder som vidtas förefaller ofta ha sin grund i politiska överväganden snarare än störningar i ekonomin.

Det är svårt att värja sig för intrycket att kalibreringen av åtgärderna mera beror på politiska förhandlingar med koalitionspartier och avvägningar mot opinionsläget än prognosarbetet. I många fall presenterar finansdepartementet inte heller bedömningar av hur olika policybeslut antas påverka resursutnyttjande och prisstabilitet.

Kopplingen mellan prognoserna för svensk ekonomi och bedömningarna av hur utgifterna inom olika anslagsområden utvecklas är ofta otydlig och det är svårt att befria sig från intrycket att den analytiska underbyggnaden för beräkningarna, också när det gäller anslag på tiotals miljarder, är skakig. Det är svårt att utläsa ur budgetpropositionen vilka argument och faktorer det är som styr prognoserna på viktiga utgiftsområden.

De senaste 2–3 åren har regeringen t ex redovisat prognoser om att sjukfrånvaron skall minska kraftigt, men inte förklarat hur modellerna bakom dessa bedömningar ser ut eller vilka faktorer som driver resultaten. När prognosavvikelser uppkommer förefaller det inte föranleda att modellerna utvärderas eller omprövas.

Prognoser förefaller spela ungefär samma roll för finanspolitiken som de gjorde för penningpolitiken under fast växelkurs. I allt väsentligt är prognosarbetet på finansdepartementet inte av avgörande betydelse för de policybeslut som fattas. Det finns det skäl att ändra på.

REFERENS

Boefinger, P (2001), *Monetary Policy: Goals, Institutions, Strategies and Instruments*, Oxford University Press, Cambridge.

För- och nackdelar med låga priser

NIKLAS STRAND

REPLIK Staten upphandlar i dag via Rikstrafiken långväga persontrafik på sträckor som SJ anmält som kommersiellt olönsamma. Alexandersson och Hultén (2003), A&H, diskuterar i sin artikel i Ekonomisk Debatt dels allmänt problem med rovprissättning¹ och upphandling, dels att Connex vinnande bud vid upphandlingen av Norrlandstrafiken år 2002 skulle vara ett exempel på rovprissättning. Med rovpriser avses priser vilkas enda förklaring är att de är avsedda att slå ut en effektiv konkurrent eller hindra

potentiella konkurrenter från inträde. Att sätta priser under något relevant kostnadsmått² är under vissa förutsättningar förbjudet för dominerande företag i både svensk,³ europeisk och amerikansk konkurrensrätt. Företag som inte är dominerande får sätta hur låga priser de vill, t ex långt under marginalkostnad, det betraktas bara som en del av en fungerande konkurrens. Jag kommer att ge exempel på när priser under marginalkostnad är ett resultat av konkurrens, varför konkurrensmyndigheter bör vara försiktiga i fall där det hävdas att företag ägnar sig åt rovprissättning, hur fallen behandlats av domstol och slutligen vad som var aktuellt i fallet med Norrlands- trafik och Connex/Tågkompaniet.

Niklas Strand är doktor i national-ekonomi och arbetar vid avdelningen för ekonomisk analys vid Konkurrensverket. Hans forskning handlar om prissättning. niklas.strand@kkv.se

¹ En rimlig översättning av "predatory pricing" som används bland annat av Henriksson (2003)

² Vilket mått som bör användas har skapat en hel litteratur, se t ex Areeda och Turner (1975), Baumol (1996) eller Konkurrensverket (2003) för diskussion och vidare referenser. Det finns många branscher med betydligt mer komplicerad kostnadsstruktur än tågtrafik.

³ §19 i konkurrenslagen handlar om företags missbruk av en dominerande ställning.