

Protokollsbilaga B

Direktionens protokoll 090507, § 6



Finansdepartementet
Budgetavdelningen
103 33 STOCKHOLM

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2009-15-STA

ER REF Fi2008/8228

Yttrande över huvudbetänkandet Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:105)

2009-05-07

ESTABLISHED 1668

Sammanfattning

Riksbanken välkomnar långtidsutredningens betänkande, men vill samtidigt framhålla två aspekter för det fortsatta arbetet. Antagandena om oförändrat beteende per befolkningsgrupp och oförändrad politik är för starka för att ge trovärdighet åt framskrivningarna, tillåter inte utvärdering av önskade beteendeförändringar tillsammans med sådana reformer som skulle kunna åstadkomma dessa, och tillåter inte jämförelser av olika reformer; användning av bättre modellverktyg kan lösa dessa problem framöver. Den pågående finansiella och realekonomiska krisen påverkar sannolikt förutsättningarna för svensk tillväxt också på lång sikt genom begränsningar i internationaliseringen och nya regleringar av den finansiella sektorn; krisen visar också på vikten av att beakta den finansiella sektorn inom ramen för långtidsutredningen.

Avgränsningar i Riksbankens yttrande

Fokus i långtidsutredningarna ligger på förutsättningarna för den långsiktiga tillväxten i Sverige, möjligheterna de ger för att upprätthålla en god utveckling av levnadsstandarden och vad den ekonomiska politiken bör inriktas på givet dessa förutsättningar.

Riksbankens synpunkter är här begränsade till vad som i vid mening kan sägas beröra sakområdena penningpolitik och finansiell stabilitet.

Långtidsutredningens penningpolitiska relevans ligger främst i dess försök att skriva fram antalet arbetade timmar och produktivitetens utvecklingen. Riksbankens synpunkter på sakområdet penningpolitik är därför huvudsakligen inriktade på de antaganden som är centrala för utredningens framskrivningar och scenarioräkningar. Även om långtidsutredningens perspektiv ligger bortom konjunktursvängningar går det inte att bortse ifrån att även under en 25-årsperiod så kan kriser av det slag vi nu ser ge betydande avtryck i tillväxt och levnadsstandard. Därför kommenteras även i korthet hur den pågående krisen kan tänkas påverka den internationaliseringstrend som långtidsutredningen utgår ifrån.

Sakområdet finansiell stabilitet berörs egentligen inte i långtidsutredningen men Riksbanken noterar att det till utredningen finns en bilaga (bilaga 5) som analyserar den finansiella sektorns roll i den svenska ekonomin. Bilagan publicerades i början av 2008, det vill säga innan krisen på de finansiella marknaderna bröt ut i slutet av året. Krisen ändrade givetvis många förutsättningar. Av förståeliga skäl var det därmed svårt att

diskutera den finansiella sektorns betydelse och framtida roll i långtidsutredningens huvudbetänkande, som färdigställdes mitt under krisen. Icke desto mindre är tillgången till en väl fungerande finansiell sektor av betydelse för ett lands ekonomiska utveckling, vilket påpekas i bilaga 5 och kanske tydligt illustreras av den finansiella krisen och de realekonomiska effekter av den som vi nu ser. Riksbanken ser sig därför också föranledd att i korthet nämna aspekter på den finansiella sektorn som vore lämpliga för framtida långtidsutredningar att beakta.

Synpunkter på centrala antaganden

Beräkningarna i basscenariot i långtidsutredningen baseras på två grundläggande antaganden: oförändrat beteende hos befolkningen och oförändrad politik. Antagandet om oförändrat beteende gäller bland annat beteendet på arbetsmarknaden, sparkvoter och fördelningen av efterfrågan mellan sektorer. Det aggregerade beteendet i befolkningen styrs då av förändringarna av den relativa storleken på olika delgrupper (indelade efter ålder, kön och födelseland) enligt SCB:s befolkningsprognos. Antagandet om oförändrad politik innebär att ambitionsnivån i det offentliga åtagandet ligger fast och att finansieringen sker enligt oförändrade principer (oförändrade skattesatser på existerande skattebaser) samt att det nuvarande överskottsmålet gäller.

Antagandena om oförändrat beteende och oförändrad politik är förståeliga då de förklarar analysen och beräkningarna av scenarierna. Riksbanken vill ändå påpeka att antagandet om en oförändrad sysselsättningsgrad och efterfrågan på offentligt finansierade tjänster hos olika befolkningsgrupper under en tjugoårsperiod är ett starkt antagande. Rimligheten i detta kan i vissa fall diskuteras, speciellt mot bakgrund av de utvecklingstrender som långtidsutredningen utgår från kommer att prägla ekonomin de kommande decennierna. Sysselsättningsgrad, fördelning av efterfrågan mellan sektorer och sparbenägenhet är knappast "djupa parametrar" som förblir opåverkade av samhällsekonomiska trender och politiska åtgärder. Det är därför viktigt att tolka resultaten av beräkningarna med försiktighet. I huvudbetänkandet påpekas också att framskrivningarna inte ska ses som en långsiktig prognos. Det är viktigt att notera detta med tanke på att långtidsutredningens beräkningar i viss mån används i framskrivningar hos andra myndigheter och institutioner, exempelvis vid Banverkets planläggning. Av samma skäl är det viktigt att rekommendationer om den ekonomiska politiken baserade på framskrivningarna görs med viss försiktighet.

Långtidsutredningens framskrivningar och analys identifierar (på ett övertygande sätt) ett antal områden som centrala för den ekonomiska politiken att inrikta sig mot framöver, till exempel god produktivitetstillväxt och högt arbetsutbud. En naturlig följdfråga är då vilka reformer den ekonomiska politiken bör inriktas på för att åstadkomma detta. Där ger långtidsutredningens framskrivningar mindre stöd. Detta har delvis att göra med antagandena om oförändrat beteende och oförändrad politik.

Ett exempel är det framtida arbetsutbudet där bassceniots resultat sätts i relation till resultatet från ett alternativt scenario där man antar att de äldre faktiskt ändrar sitt beteende och arbetar längre. Man visar då att detta skulle innebära en ökning av tillväxten och en förbättring av möjligheterna att finansiera utvecklingen av de offentligt finansierade välfärdssystemen. Detta är ett intressant resultat men svårt att värdera ur policy-synpunkt eftersom framskrivningarna inte analyserar hur en sådan förändring skulle åstadkommas och vad en reform i den riktningen skulle få för andra konsekvenser för beteendet i ekonomin. Reformen som till exempel förändrar pensionssystemet, något utredningen tar upp som en möjlighet, har sannolikt inte bara konsekvenser för arbetsutbudet hos olika befolkningsgrupper utan även för exempelvis sparbeteendet.

Ur policysynpunkt är det också svårt att jämföra effekterna av en förändring som till exempel innebär ett senare utträde ur arbetskraften med andra förändringar som skulle innebära att arbetsutbudet ökar, till exempel en förbättrad integration på arbetsmarknaden av utrikes födda. Vad gäller just arbetsutbudet påpekar dock utredningen att man valt att fokusera diskussionen på in- och utträde på arbetsmarknaden och att den avgränsningen inte ska tolkas som en värdering av var den största potentialen för ett ökat arbetsutbud finns. Ur policysynpunkt är dock just detta av avgörande betydelse.

De tillkortakommanden som just noterats hänger förmodligen ihop med begränsningarna hos de modellverktyg som används. För att ge större trovärdighet åt den långsiktiga utveckling som skisseras och för att kunna utvärdera effekterna av reformalternativ skulle långtidsutredningen således behöva utveckla och använda sig av en ny analysmodell. Den bör ta sin utgångspunkt i de dynamiska allmän jämviktsmodeller som numera används flitigt till såväl prognoser som policyanalyser.

Implikationer av den pågående krisen

Den kraftiga, internationellt synkroniserade, finansiella och realekonomiska kris som vi nu upplever riskerar att påverka förutsättningarna för svensk tillväxt under en betydande del av långtidsutredningens tidshorisont. En viktig uppsättning möjliga konsekvenser går på tvärs mot den fortsatta internationalisering som långtidsutredningen utgår ifrån. I frågan om av internationell samordning av finanspolitiska åtgärder har länder med omfattande finanspolitiska stimulansprogram frestats att i möjligaste mån försöka koncentrera effekterna av sina stimulansåtgärder till efterfrågan på inhemskt producerade varor och tjänster. Steget till mer uttryckligen protektionistiska åtgärder och motreaktioner från andra länder behöver inte vara stort och vi riskerar då att gå miste om en del av de samhällsekonomiska effektivitetsvinster som förknippas med internationell handel, däribland den ökade konkurrens som i långtidsutredningen identifieras som angelägen för produktivitetstillväxten inom tjänstesektorn.

Den avvikelse från långtidsutredningens internationaliseringstrend som redan noterats gäller i hög grad den finansiella sektorn. Banker uppvisar nu en benägenhet att koncentrera sin utlåning till företag baserade i hemlandet, i någon mån uppmuntrade av de regeringar som tillhandahåller stödåtgärder för att säkra deras överlevnad. Det kan givetvis vara en övergående fas men att finanskrisen utmynnar i regleringar som innebär större begränsningar i den internationella handeln och konkurrensen inom den finansiella sektorn kan knappast uteslutas. Hur kommer regelverk och annat i finansiell sektor att förändras och hur kommer det att påverka ekonomin i stort? Att detta är av stor betydelse för centralbankernas uppgift att säkerställa den finansiella stabiliteten är uppenbart. Men det har även betydelse för penningpolitikens transmission eftersom kreditmarknaderna är en viktig kanal för penningpolitiken. I ett långsiktigt perspektiv är dessa frågor också viktiga för kapitalbildningen i ekonomin. Riksbanken hade därför, i synnerhet som en bilaga ägnas åt den finansiella sektorn, önskat att långtidsutredningen erbjöd en analys av möjliga konsekvenser av olika arrangemang för reglering av den finansiella sektorn, inklusive hur reglering och uppföljning fördelas mellan de internationella och nationella nivåerna.



■ I sammanhanget vore det också önskvärt med en översyn över olika principer för internationell samordning av ekonomisk-politiska stimulansåtgärder.

På direktionens vägnar:

Stefan Ingves

Kerstin Alm

I beslutet har deltagit: Stefan Ingves (ordförande), Svante Öberg, Karolina Ekholm, Lars Nyberg, Lars E.O. Svensson och Barbro Wickman-Parak.

Föredragande har varit Carl-Johan Belfrage.