

Skrivelse angående Finanspolitiska rådet

Sammanfattning

- Finanspolitiska rådet har nu funnits i drygt tre år. Samtidigt har det blivit en internationell trend att inrätta liknande institutioner. Det motiverar en översyn av rådets arbetsmöjligheter och ställning.
- Jämfört med de flesta utländska motsvarigheter har det svenska rådet ett bredare uppdrag som, förutom utvärdering av finanspolitiken, innefattar också analys av sysselsättning och tillväxt samt granskning av grunderna för regeringens politik. Det finns goda skäl att behålla denna bredd i uppdraget.
- Nuvarande resurser och arbetssituation för rådet medger inte en uthållig verksamhet av hög kvalitet. Ordförandeskapet bör utformas som en deltidstjänst och det behövs ett tillskott av resurser. Rådets situation idag står i konflikt med de principer för finanspolitiska råd som börjar bli internationellt etablerade.
- Rådets uppgift är att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik och övriga ekonomiska politik. Det är därför ett problem att rådet ofta uppfattas som rådgivare till regeringen. Det finns skäl att på ett tydligare sätt klargöra rådets oberoende ställning i förhållande till regeringen. Det skulle också vara en garanti mot försök till otillbörlig påverkan.
- Det bör övervägas om inte rådet – liksom Riksbanken och Riksrevisionen – bör vara en myndighet under riksdagen i stället för under regeringen.
- Den nuvarande mandatperioden för rådets ledamöter är ett år. Ursprungligen gällde tre år. Korta mandatperioder och godtyckliga förändringar av dem står i strid med vedertagna principer för hur oberoende granskningsinstitutioner bör fungera. Mandatperioderna bör vara tre år och en ledamot bör sitta i högst sex år. Mandatperioderna bör dessutom vara överlappande så att det kan ske en gradvis förnyelse av rådet.
- Det är av avgörande vikt för rådets verksamhet att stabila spelregler snarast etableras och att det skapas klarhet om den framtida arbets- och resurssituationen.

Bakgrund

Finanspolitiska rådet startade sin verksamhet 1 augusti 2007 och har nu således funnits i drygt tre år. Tre årsrapporter har lämnats till regeringen och två interimrapporter samt 21 underlagsrapporter (sju varje år) har publicerats. De två senaste årsrapporterna har översatts till engelska och spritts internationellt. Rådets synpunkter har fått stor uppmärksamhet i den svenska ekonomisk-politiska diskussionen. Detta gäller inte bara i anslutning till publiceringen av årsrapporten utan analyserna återopas löpande och fungerar ofta som en referenspunkt (till exempel i valdebatten). Detta ligger i linje med rådets allmänna uppdrag att ”verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken”. Rådets synpunkter har också tillmätts stor vikt i såväl OECDs som IMF:s Sverigerapporter.

Med de erfarenheter som nu finns är det naturligt att reflektera över rådets ställning, uppdrag och arbetsmöjligheter. I Budgetpropositionen för 2010 aviserades en översyn av såväl rådets som närallgande myndigheters uppdrag. Enligt regeringskansliet pågår nu en sådan översyn vilken kommer att slutföras under våren 2011.

En ytterligare aspekt är den internationella diskussion som pågår om oberoende finanspolitiska institutioner av liknande slag som Finanspolitiska rådet. Det finns en internationell trend att inrätta sådana institutioner. Detta har på senare år gjorts i Ungern (2008), Kanada (2008), Slovenien (2010) och Storbritannien (2010). Sedan tidigare har liknande institutioner funnits i Nederländerna, Danmark, USA och Österrike. Diskussioner om att inrätta finanspolitiska råd pågår för närvarande i till exempel Finland och Irland. EU-kommissionen har i sina förslag till förbättrad ekonomisk styrning inom EU argumenterat för finanspolitiska råd som ett sätt att stärka de nationella finanspolitiska ramverken och van Rompuy-gruppens slutrapport, som fått stöd från stats- och regeringscheferna i EU, innehåller explicita rekommendationer om detta. Därutöver har ECB föreslagit ett europeiskt finanspolitiskt råd. Vidare har OECD och IMF i olika sammanhang argumenterat för inrättandet av nationella finanspolitiska råd.

I den internationella diskussionen har det svenska Finanspolitiska rådet ofta framhållits som en förebild. Till detta har också den svenska regeringen i hög grad bidragit genom att vid olika tillfällen (till exempel i konvergensprogram och synpunkter till van Rompuy-kommissionen) betona rådets betydelse för det finanspolitiska ramverket.

Mot denna bakgrund vill vi framföra ett antal synpunkter på rådets verksamhet. Dessa gäller både möjligheterna att på kort sikt utföra ett tillfredsställande arbete och den långsiktiga konstruktionen. En kärnfråga är hur en oberoende ställning för rådet ska garanteras.

Rådets uppdrag

Det svenska Finanspolitiska rådet har ett betydligt bredare uppdrag än de flesta av sina utländska motsvarigheter. Förutom att utvärdera finanspolitiken på såväl kort som lång sikt ska bedömningar göras av långsiktig sysselsättning och tillväxt. Dessutom ska tydligheten i de ekonomiska propositionerna, de angivna grunderna för den ekonomiska politiken och skälen för olika åtgärder granskas liksom regeringens prognoser och de analysmodeller som ligger till grund för dem.

Rådets uppdrag påminner närmast om dem som Central Planning Bureau i Nederländerna och det Ökonomiske råd i Danmark har men är ännu vidare eftersom också granskningar av sättet att motivera och underbygga den ekonomiska politiken ingår. Vår uppfattning är att den nuvarande bredden i uppdraget bör behållas. Långsiktig finanspolitisk uthållighet är så nära kopplad till

sysselsättning och tillväxt att det är naturligt att rådet analyserar även dessa frågor. En oberoende granskning av regeringens argumentation kan också ge ett betydande bidrag till kvaliteten på den ekonomisk-politiska diskussionen i samhället. En sådan bred ansats står också i samklang med svensk nationalekonomisk tradition, där akademiska ekonomer ofta spelat en viktig roll i den praktiska debatten. I ett läge då kraven på rent akademisk meritering tenderar att tränga undan akademiska ekonomers deltagande i samhällsdebatten, finns det ett starkt argument för att finna institutionella former för att vidmakthålla detta.

De flesta utländska motsvarigheter till Finanspolitiska rådet gör egna makroekonomiska och finanspolitiska prognoser samt kalkyler baserade på egna analysmodeller. Detta förutsätter resurser av en mycket större omfattning än rådet har. I Sverige utförs dessa uppgifter av andra myndigheter som Konjunkturinstitutet, Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen. Denna ordning bör bibehållas. Finanspolitiska rådets uppgift bör vara att göra mer översiktliga bedömningar men med tydlig förankring i aktuell ekonomisk forskning. Att analyserna ibland kommer att överlappa med andra myndigheters bör inte ses som någon nackdel. Tvärtom har kompletterande analyser ett stort värde.

Den finanspolitiska och makroekonomiska övervakningen inom EU kommer att skärpas. En del i detta är inrättandet av en *européisk termin* för budgetbesluten. Den kommer bland annat att innebära att medlemsstaterna lämnar in sina stabilitets- eller konvergensprogram till EU under våren. Kommissionen och Ekofin-rådets yttranden över dessa ska sedan utgöra en ”input” i den nationella budgetprocessen. För svensk del blir innebörden att den Ekonomiska vårpropositionen kommer att ligga till grund för konvergensprogrammet. Här skulle man kunna tänka sig att Finanspolitiska rådet också fick i uppdrag att till EU överlämna sina synpunkter på vårpropositionen som ett underlag för Kommissionens och Ekofin-rådets bedömningar. Detta förutsätter dock att detta arbete kan samordnas med rådets årsrapport. Enligt vår bedömning skulle det vara värdefullt om Sverige på detta sätt kunde bidra till en ordning där nationella finanspolitiska råd systematiskt kan ge bidrag till de finanspolitiska och makroekonomiska bedömningarna på EU-nivå.

Rådets resurser och arbetsmöjligheter

Finanspolitiska rådet består av åtta ledamöter (sex akademiska ekonomer och två före detta politiker). Till rådet är också knutet ett litet kansli bestående av fyra personer (en biträdande kanslichef och utredningsekonom, en utredningsekonom, en forskningsassistent och en administratör). Rådets ordförande fungerar samtidigt som myndighetens kanslichef. Budgeten är på ca 7,3 milj kr.

Vid en internationell jämförelse är rådets resurser mycket små. Congressional Budget Office i USA utgör en övre extrem med ett kansli på cirka 230 personer. Central Planning Bureau i Nederländerna har runt 170 anställda. Det Ökonomiske råd i Danmark och Finanspolitiska rådet i Ungern har cirka 35 anställda i sina kanslier. Finanspolitiska rådet i Sverige representerar en nedre extrem.

Det finns goda skäl för att Finanspolitiska rådet kan arbeta med små resurser, eftersom många av de uppgifter som utländska motsvarigheter har (makroekonomiska prognoser, kalkyler baserade på stora analysmodeller och detaljerade bedömningar av olika verksamheter) i Sverige utförs av andra myndigheter. Men samtidigt krävs en viss miniminivå på verksamheten – en kritisk massa – för att den ska vara meningsfull. Följande uppgifter bör enligt vår mening utföras av rådet:

- En gedigen analys av finanspolitiken och den övriga ekonomiska politiken i årsrapporten.

- Engelsk översättning av rapporten som bland annat ska kunna användas av IMF, OECD och EU-kommissionen och andra utländska avnämare som vill skaffa sig en fördjupad bild av svensk ekonomi.
- 6-7 underlagsrapporter på olika områden från ledande svenska och utländska forskare som årsrapporten kan bygga på.
- 3-4 seminarier/konferenser per år för att ge spridning åt analyserna i årsrapporten och underlagsrapporterna.
- Regelbundet deltagande av rådets ledamöter i den ekonomisk-politiska debatten genom presentationer av årsrapporten, anföranden och medverkan i paneldiskussioner med mera i såväl Sverige som utomlands.
- Kommentarer i media av rådets ledamöter till ekonomisk-politiska förslag samt till viktigare ekonomiska händelser i Sverige och utomlands.
- Återkommande möten med delegationer från OECD, IMF, Europaparlamentet och så vidare.

Beskrivningen ovan motsvarar väl rådets nuvarande aktiviteter som det visat sig finnas en stor efterfrågan på. Det gäller inte minst önskemål om att rådets ledamöter ska föreläsa, medverka på seminarier/konferenser, svara på frågor från media och ta emot internationella besök (i det senare fallet ofta efter önskemål från Finansdepartementet eller Riksbanken).

Förklaringen till att rådet kunnat utföra sina uppgifter trots små resurser och ett mycket litet kansli är att merparten av arbetet utförs av ledamöterna. Dessa fullgör sina uppdrag som *bisyslor* vid sidan av sina ordinarie anställningar eller andra engagemang mot ett begränsat arvode. Traditionellt har universitet och forskningsinstitut i Sverige (och övriga nordiska länder) en generös inställning till bisyslor med koppling till den offentliga sektorn. Rådsarbetet kan delvis ses som forskning/kvalificerad utredningsverksamhet och i viss utsträckning som ett sätt att fullgöra universitetens "tredje uppgift" att förmedla forskningsresultat till en bredare publik. Men samtidigt är arbetet i rådet betydligt mer omfattande än som kan anses rimligt för universitet/forskningsinstitut att lämna utrymme för under ordinarie arbetstid. Detta gäller särskilt för ordföranden som av naturliga skäl får ta på sig en större arbetsbörda än övriga ledamöter.

Från hösten 2009 har denna situation till viss del hanterats genom att ordföranden merparten av tiden varit utlånad på deltid (30 procent) från Stockholms universitet till Finanspolitiska rådet. Det innebär att rådet kompenserar universitetet för motsvarande del av lönekostnaden. Ett sådant avtal kan ingås av rådet självt. Det är emellertid en dyr lösning med de påslag för overheadkostnader som universiteten lägger på lönen i fall som detta. Lösningen är inte långsiktigt hållbar. Utlåningen har tills vidare kunnat finansieras genom det anslagssparande rådet fått ta med sig och som i huvudsak berott på att det tog tid att bygga upp verksamheten och en långtidssjukskrivning. Med nuvarande konstruktion och finansiering blir den ekonomiska situationen för rådet mycket pressad under 2011. En fortsatt utlåning går inte att finansiera utan en betydande neddragning av verksamheten.

För att använda resurserna mer kostnadseffektivt har därför rådet under en längre tid i kontakter med Finansdepartementet argumenterat för att uppdraget som ordförande/kanslichef ska göras till en halvtidsanställning (med motsvarande tjänstledighet från ordinarie universitetsanställning). Detta skulle innebära lägre kostnader för rådet än utlåningskonstruktionen och således förbättra den ekonomiska situationen utan att några nya medel behöver tillföras. Ordförandens ekonomiska situation skulle inte förändras. Även starka principiella skäl talar för att uppdrag av den omfattning det är fråga om ska återspeglas i

tjänstekonstruktionen. En sådan förändring kräver ett regeringsbeslut. Det har emellertid inte gått att få något gehör för detta från regeringen.

Dessutom behöver ytterligare resurser tillföras rådet för att verksamheten ska vara uthållig. Det bör göras möjligt att under kortare tid ”friköpa” också andra ledamöter än ordföranden från deras ordinarie arbetsgivare för mer omfattande insatser i rådsarbetet. Friköpen skulle göras på ett sådant sätt att inte heller övriga ledamöters ekonomiska situation skulle förändras. Ett alternativ skulle möjligen kunna vara att utöka kansliet. Detta alternativ är enligt rådets uppfattning sämre. Det ligger ett stort värde – från både oberoende- och kvalitetssynpunkt – i att huvuddelen av arbetet utförs av fristående ledamöter med sin basverksamhet förlagd utanför rådet (främst på universitet och forskningsinstitut).

Ett viktigt bidrag till rådets verksamhet skulle också vara om det fick rätt att i viss omfattning kostnadsfritt utnyttja resurser hos andra myndigheter (till exempel Konjunkturinstitutet, Arbetsförmedlingen och SCB) för att få tillgång till data eller utföra mer omfattande kalkylarbete. Sådant samarbete sker nu från fall till fall. De har fungerat utmärkt med Arbetsförmedlingen som lämnat mycket generöst bistånd. De har inte alls fungerat med SCB som ofta kräver betalt för att ta fram sådana data som borde ingå i dess uppdrag att tillhandahålla för allmänt bruk.

Det är förstås naturligt – och väntat – att alla myndigheter argumenterar för mer resurser. Alla, och förmodligen de flesta, sådana önskemål kan – och bör – inte tillgodoses. I Finanspolitiska rådets fall finns det skäl att erinra om att det är en helt ny verksamhet, i linje med en internationell utveckling, som byggts upp. Eftersom det svenska rådet tillkom på ett tidigt stadium – med få utländska förebilder – var det svårt att ursprungligen bedöma resurskrav och lämplig utformning. Konstruktionen utgick i stor utsträckning från den som gällde det tidigare Ekonomiska rådet, som var ett expertråd inom Finansdepartementet men som bara undantagsvis utformade egna rapporter och endast hade en begränsad extern verksamhet. Finanspolitiska rådets verksamhet är av en helt annan karaktär och omfattning.

Från Finansdepartementets sida har framförts att rådet skulle kunna minska sin ambitionsnivå. I princip skulle detta självfallet vara möjligt. Detta vore emellertid enligt vår bedömning mycket olyckligt av flera skäl.

- Rådets rapporter har fått mycket uppskattning för hög kvalitet och strävan bör därför vara att försöka bibehålla den.
- Regeringen har såväl i den inhemska diskussionen som internationellt framhållit rådets betydelse för det finanspolitiska ramverket i Sverige. Regeringen har också argumenterat för att liknande konstruktioner kan vara lämpliga i andra länder. Det framstår därför som motsägelsefullt om man inte vill ge rådet sådana resurser och arbetsförhållanden att kvaliteten i arbetet kan upprätthållas. Det skulle stå i direkt strid med den internationella trenden att inrätta sådana oberoende granskningsinstitutioner och att ge dessa goda förutsättningar för sitt arbete. Det skulle också strida mot IMF:s rekommendation i sin senaste Sverigerapport att förstärka rådets roll i övervakningen av de offentliga finanserna. Med nuvarande arbets- och resurssituation riskerar Sverige att – från att ha varit en förebild för andra länder – nu komma i bakvattnet på den utveckling av oberoende granskningsorgan för finanspolitiken som sker internationellt
- Finanspolitiska rådet har i sina analyser gett regeringen både ris och ros för dess ekonomiska politik. Det är naturligt att media i hög grad uppmärksammat de synpunkter som varit kritiska. Mot den bakgrunden skulle en framtingad sänkning av ambitionsnivån – till exempel att inte längre kunna göra en fullödig granskning av sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitiken eller finanspolitikens konjunkturpassning, där rådet riktat kritik mot regeringen – kunna uppfattas som en signal om att sådan kritik

är ovälkommen. Detta vore ytterst olyckligt och skulle kunna leda till att rådets möjligheter att genomföra en oberoende analys av regeringens politik ifrågasätts.

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att det inte går att upprätthålla en tillfredsställande kvalitet i rådets verksamhet utan både en resursförstärkning och en förändrad tjänstekonstruktion för ordföranden.

Rådets oberoende

En viktig förutsättning för att Finanspolitiska rådet ska kunna utföra sitt arbete väl är att det i sitt löpande arbete är oberoende av regeringen. Vikten av detta visas inte minst av den förtroendekris som under sommaren uppkom för det nyinrättade *Office for Budget Responsibility* (OBR) i Storbritannien som hamnade i en ”debattstorm” på grund av alltför nära kontakter med *Treasury*.

Finanspolitiska rådets arbete har bedrivits på ett mycket självständigt sätt. Samtidigt är det ett problem att rådet i den allmänna debatten ibland uppfattas som ”rådgivare” till regeringen, med uppgift att fortlöpande ge interna råd om den ekonomiska politiken, och inte som en granskare av politiken. Rådets policy är att *aldrig* ge sådana råd bakom ”lyckta dörrar” utan att endast kommunicera sina synpunkter till regeringen skriftligt eller i den offentliga diskussionen. Det finns anledning att ännu tydligare markera rådets oberoende. Det skulle till exempel kunna ske genom att det i rådets förordning skrivs in att rådet ska arbeta självständigt från regeringen och endast agera utifrån denna förordning men inte ta emot några löpande instruktioner. En förebild skulle kunna vara de klagoranden i dessa avseenden som nyligen gjorts för OBR i Storbritannien.

Finanspolitiska rådet är nu en myndighet under regeringen. Det innebär bland annat att rådet – liksom andra myndigheter – varje år för en så kallad *myndighetsdialog* med regeringen. Å ena sidan ska således rådet självständigt granska regeringens politik, å andra sidan ska regeringen ge synpunkter på om den är nöjd med rådets verksamhet, det vill säga med granskningen. Detta är en olycklig situation som kan användas för att påverka rådets granskning. Det kan vara svårt att dra en tydlig gräns mellan allmänna synpunkter på rådets verksamhet och vad som kan uppfattas som försök till otillbörlig styrning av verksamheten. Dessa risker hänger till stor del samman med den årliga diskussion om rådets budget som förs med regeringen.

I en del andra länder har oberoende finanspolitiska institutioner knutits till parlamentet i stället för till regeringen. Detta är till exempel fallet i USA (*Congressional Budget Office*) och Kanada (*Parliamentary Budget Office*). I Ungern väljs det Finanspolitiska rådets ledamöter av parlamentet. I Storbritannien ledde sommarens debatt om OBRs självständighet till att *Treasury Select Committee* (motsvarigheten till den svenska riksdagens Finansutskott) fått vetorätt vid utnämningen av ordförande. Det var redan tidigare stipulerat att OBR skulle stå under överinseende av parlamentet.

Det finns goda skäl att diskutera om inte Finanspolitiska rådet kunde knytas till riksdagen i stället för till regeringen. Det skulle vara en tydlig markering av rådets oberoende i förhållande till regeringen. Enligt vår uppfattning skulle det också vara naturligt att Finansutskottet i högre grad än idag hörde rådets ledamöter i samband med behandlingen av olika ärenden. Ledamöterna av motsvarande råd i andra länder tycks i betydande utsträckning utnyttjas på detta sätt. Det kunde också vara naturligt att riksdagen – på liknande sätt som idag sker för Riksbanken – med jämna mellanrum föranstaltade om utvärderingar av rådets verksamhet. Sådana utvärderingar bör göras med vissa tidsintervall, men de bör inte göras på uppdrag av regeringen, eftersom rådets uppgift är att granska dess politik.

En koppling till riksdagen i stället för regeringen skulle ha fördelen att rådets budget beslutades i andra former än för vanliga statliga myndigheter. Eftersom rådets uppgift är att

granska regeringens politik, finns det ett principiellt skäl för ett sådant arrangemang. Argumentet är detsamma som gäller för Riksrevisionen.

Rådets ledamöter och dessas mandatperioder

Rådet består idag av åtta ledamöter. Detta är fler än i utländska motsvarigheter, där antalet ledamöter i regel är 3-4. Med den konstruktion som det svenska rådet har – och som vi vill bevara – där ledamöterna själva utför huvuddelen av arbetet är det motiverat med ett jämförelsevis stort antal ledamöter.

Rådets ledamöter utses idag efter förslag från rådet självt. Denna konstruktion har valts efter förebild från Danmark. Tanken är att detta förfarande ska utgöra en garanti för professionell kompetens hos ledamöterna. Vår uppfattning är att det ligger ett värde i denna konstruktion och att den därför bör behållas oberoende av om rådet ligger under regeringen eller under riksdagen.

Sex av rådets nuvarande ledamöter är akademiska ekonomer och två är tidigare politiker. Vår egen bedömning är att detta är en bra fördelning. Ledamöter med tidigare politisk bakgrund bidrar med praktiska erfarenheter och stärker därmed också rådets legitimitet.

En fråga som diskuterats med Finansdepartementet är huruvida andra myndighetschefer skulle kunna adjungeras till Finanspolitiska rådet för att stärka dess resurser. Vi vill bestämt avråda från sådana arrangemang. De skulle kunna minska trovärdigheten för rådets oberoende ställning vilken delvis hänger samman med att nuvarande ledamöter har sin förankring utanför statsförvaltningen.

En viktig fråga är mandatperiodernas längd. I den internationella forskningen om oberoende finanspolitiska institutioner framhålls – liksom för centralbanksledningarna – vikten av långa och icke förnybara mandatperioder. Syftet är att minska risken för att politiska hänsynstaganden ska påverka analyserna. *Mot* långa mandatperioder talar att de, i ett system som det svenska, där man vill ha ledamöter med fortsatt akademisk bas, skulle kunna göra det svårt att rekrytera ledamöter som vill binda upp sig för lång tid.

När rådet tillskapades 2007 gjordes utnämningarna för tre år. När den ursprungliga mandatperioden löpte ut 30 juni 2010 utnämnde regeringen emellertid ledamöter för endast en ettårsperiod. Sådana ad-hoc-beslut om mandatperioder skapar osäkerhet och strider mot etablerade principer om fasta spelregler för oberoende institutioner av Finanspolitiska rådets typ.

Vår uppfattning är att treåriga mandatperioder kan vara en lämplig avvägning. Det kan också vara rimligt att en ledamot ska kunna sitta högst två sådana mandatperioder, alltså sammanlagt sex år. Det finns ett starkt argument för att mandatperioderna ska vara *överlappande* på liknande sätt som för Riksbanken, så att det sker en gradvis och inte plötslig förnyelse av rådet.

Stockholm 8 november 2010

Lars Calmfors (ordförande)

Torben Andersen (vice ordförande)

Michael Bergman

Laura Hartman

Lars Jonung

Helena Svaleryd

Lars Tobisson

Erik Åsbrink