

De nordiska länderna har mycket att lära från senare års ekonomiska krishantering

Altinget den 16 april 2024

Den ekonomiskpolitiska diskussionen förs på olika nivåer: nationell, europeisk och global. En nivå som ofta saknas är emellertid den nordiska. Det är beklagligt eftersom länderna i Norden kan väntas möta liknande problem samtidigt som ambitionerna i fråga om en generös välfärdsstat och makroekonomisk stabilitet är likartade. Såväl ekonomiskpolitiska regelsystem som arbetsmarknadsinstitutioner påminner också om varandra. Det finns därför mycket att lära från jämförelser mellan de nordiska länderna. Det har varit utgångspunkten för en studie om Economic Policy during and beyond the Pandemic som gjorts på uppdrag av Nordiska ministerrådet med mig som projektledare och med ekonomer från Danmark, Finland, Norge och Sverige som deltagare. Rapporten presenteras 16 april vid ett seminarium på Finansdepartementet i Stockholm.

Projektets syfte har varit att från de senaste årens erfarenheter dra slutsatser om lämplig framtida ekonomisk politik. Den här artikeln summerar mina slutsatser från arbetet på fyra centrala punkter:

- Finanspolitikens försäkringsroll
- De långsiktiga utmaningarna för finanspolitiken
- Penningpolitiken
- Arbetsmarknadspolitik
- Finanspolitikens försäkringsroll

Stabilisering av konjunkturen brukar ses som en central uppgift för finanspolitiken. Men under senare år har rollen att försäkra hushåll och företag mot inkomstbortfall blivit allt viktigare. Det var särskilt tydligt under pandemin 2020–21. De omfattande finanspolitiska stödprogrammen då syftade inte främst till att stabilisera efterfrågan utan huvudmålet var att hålla inkomsterna uppe. Ett avsteg från tidigare principer var att stora stöd gavs till företag, bland annat i form av kompensation för minskad omsättning. Syftet var att förhindra konkurser. Generösa stöd gavs också till korttidsarbete eller permittering för att skydda existerande anställningar.

De stora stödprogrammen under pandemin har troligen sänkt trösklarna i den politiska processen för stöd vid olika ekonomiska störningar i Finland, Norge och Sverige. En indikation är de sänkta drivmedelsskatterna och elprisstöden i dessa länder under energikrisen 2022–23. De mer begränsade stöden av detta slag i Danmark tyder på att detta land kan vara mer immunt mot en sådan förändring.

De beskrivna stöden reser frågan om avvägningen mellan finanspolitikens försäkringsroll och mål om önskvärd strukturomvandling. Företagsstöden under pandemin var förmodligen alltför generösa: tvärtemot förväntningarna minskade då antalet konkurser. Det bromsade förmodligen det som brukar kallas creative destruction och därmed omallokeringen av arbetskraft från mindre till mer effektiva företag.

De sänkta drivmedelsskatterna och elprisstöden 2022–23 förvärrade de bristsituationer som uppkommit genom att de urholkade prissignalerna om dessa och därmed försvagade incitamenten till hushållning. Den gröna omställningen motverkades eftersom det blev mindre lönsamt att införa ny energibesparande teknik. Dessutom innebar energisubventionerna att det blev mindre budgetutrymme kvar till statligt stöd till grön teknologi.

Elprisstöden i Norge har varit de mest problematiska, eftersom de subventionerat den löpande elförbrukningen – med så mycket som 90 procent av priset över en, förhållandevis låg, prisgräns. Stöden i Finland och Sverige hade mindre effekt på elkonsumtionen eftersom de bestämdes först i efterhand och därmed påverkade beteendet bara i den mån som förväntningar om framtida stöd skapades.

Så generösa företagsstöd som under pandemin och energikrisen bör undvikas i framtida liknande situationer för att inte bromsa önskvärd strukturomvandling. Stöd till hushåll bör fokusera på låginkomstgrupper, som har små möjligheter att på egen hand hålla uppe sin konsumtion genom att utnyttja sparbuffertar. Stora prisökningar på enskilda områden i bristsituationer bör inte motverkas genom direkta prisstöd ens om konsekvensen är stora realinkomstfall utan genom bidrag eller skatterabatter av klumpsummekaraktär som inte knyts till den löpande konsumtionen.

Långsiktiga finanspolitiska utmaningar

Alla de nordiska länderna har finanspolitiska ramverk som syftar till att förhindra att alltför kortsiktiga överväganden leder till en oansvarig finanspolitik. I Danmark och Sverige har det inneburit mycket lägre offentlig skuldsättning (cirka 30 procent av BNP) än i nästan alla andra EU-länder. I Norge har den finanspolitiska handlingsregelen betytt att uttagen från den oljefond där statens oljeintäkter samlas skett i en förutbestämd takt som ska garantera att även framtida generationer får del av intäkterna. Den offentliga skuldsättningen i Finland har däremot ökat till en relativt hög nivå, drygt 70 procent av BNP.

En risk med strikta regler för att motverka hög skuldsättning är att kortsiktiga hänsynstaganden då i stället leder till alltför låga offentliga investeringar: Eftersom dessa ger välfärdsvinster först på lång sikt kan de prioriteras ner i förhållande till andra offentliga utgifter. Det kan därför finnas en målkonflikt mellan mål om låg offentlig skuldsättning och mål om höga offentliga investeringar. Denna målkonflikt kan komma att förvärras framöver eftersom det verkar finnas mycket stora investeringsbehov under i varje fall de kommande 10–20 åren: i klimatåtgärder, energisystem och militär förmåga.

Det kan därför vara motiverat att temporärt lätta på de finanspolitiska reglerna för att möjliggöra högre offentliga investeringar under en period. Detta bör vara ganska riskfritt i Danmark, Norge och Sverige, som alla har starka offentliga finanser – men mer problematiskt i Finland. En sådan förändring bör kombineras med tydliga politiska åtaganden om att ett ökat budgetutrymme verkligen ska användas för ökade investeringar. Att så blir fallet bör följas upp genom granskning av de finanspolitiska råd som finns i länderna.

En utmaning på ännu längre sikt är åldrande befolkningar, som kommer att innebära stora offentliga utgiftsökningar för hälsovård och äldreomsorg. Det väntas inte skapa några finanspolitiska

hållbarhetsproblem i Danmark och Sverige, men i Norge och Finland behövs förmodligen långsiktiga budgetförstärkningar i form av skattehöjningar eller neddragningar av andra offentliga utgifter.

De demografiska förändringarna kan antas leda till brist på arbetskraft i välfärdssektorn i alla de nordiska länderna. Mer personal behövs i sjukvård och äldreomsorg för att ta hand om fler äldre, samtidigt som utbudet av arbetskraft stagnerar när befolkningen åldras. Tillräcklig personalförsörjning i välfärdssektorn kräver därför förmodligen betydande relativlönehöjningar där. Det kan i sin tur förutsätta förändringar i rådande nationella lönebildningssystem som idag är uppbyggda utifrån premisen att alla löneökningar ska följa en norm som sätts av den internationellt konkurrensutsatta sektorn (industrin).

Penningpolitiken

De nordiska länderna har valt olika penningpolitiska regimer. Finland har euron och därmed en penningpolitik som bestäms av Europeiska centralbanken, ECB. Detsamma gäller i praktiken Danmark som måste följa ECB:s räntepolitik för att upprätthålla den fasta växelkursen mot euron. Norge och Sverige (och Island) har en rörlig växelkurs och en penningpolitik som styrs av egna inflationsmål.

Man kunde ha väntat sig att de skilda penningpolitiska regimerna skulle ha lett till systematiskt olika makroekonomiska utfall. Men så har inte varit fallet. Inflationen var låg i alla de nordiska länderna före pandemin. Sedan steg inflationen och föll därefter på ett liknande sätt i samtliga länder 2022–23. Ränteförändringarna har varit ungefär desamma.

En egen valuta med rörlig växelkurs brukar ses som en "försäkring" mot stora svängningar i ekonomisk aktivitet eftersom det då går att anpassa penningpolitiken till den inhemska situationen. I så fall bör man vänta sig en mer stabil tillväxt i länder med rörlig än i länder med fast växelkurs eller gemensam valuta. Det finns dock inte något sådant mönster när man jämför de nordiska länderna. Island har haft de största svängningarna i tillväxten och Norge de minsta trots att båda har rörlig växelkurs. Danmark, med fast växelkurs, och Sverige, med rörlig, har haft ungefär samma variabilitet i tillväxten.

Den enda tydliga skillnaden mellan de tre länderna med rörlig växelkurs å ena sidan och Danmark samt Finland å den andra gäller växelkursutvecklingen. Det är självklart att en rörlig växelkurs rör sig mer än en fast, men det anmärkningsvärda är storleken på växelkursvariationerna i Norge, Sverige och Island. Sedan 2013 har det varit stora trendmässiga fall för de norska och svenska valutorna, medan den isländska kronan först apprecierade och sedan deprecierade kraftigt. Sådana stora växelkurssvängningar skapar osäkerhet och kan antas ha betydande negativa effekter på utrikeshandelns omfattning.

De beskrivna makroekonomiska erfarenheterna gör det berättigat att ställa frågan om Norge, Sverige och Island verkligen vinner något på att stå utanför euron. I varje fall är det svårt att peka på några tydliga vinster så här långt.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken

Aktiv arbetsmarknadspolitik definieras vanligen som åtgärder riktade mot enskilda arbetslösa för att dessa ska komma i arbete: arbetsmarknadsutbildning, subventionerade jobb och förmedlingstjänster av olika slag. Sådana program brukar ses som en viktig del av den "nordiska arbetsmarknadsmodellen". Samtidigt finns det stora skillnader i den aktiva arbetsmarknadspolitiken mellan de nordiska länderna.

Organisationen av arbetsmarknadspolitiken ser mycket olika ut. Det gäller inte minst balansen mellan centraliserade och decentraliserade inslag. Centralisering kan vara bra för att garantera likabehandling av de arbetslösa över landet och att de bästa metoderna blir allmänt använda, medan decentralisering främjar experimenterande och anpassning till lokala förhållanden.

I Danmark har arbetsmarknadspolitikens utförande decentraliserats till kommunerna, samtidigt som en central myndighet, STAR, bidrar med expertkunskap och utvärdering. Norge har en mer centraliserad modell med en myndighet, NAV, som implementerar politiken. Men det görs via lokala kontor där arbetsförmedling och socialtjänst är samlokaliserade. Sverige sticker ut genom ett starkt fokus på matchningstjänster som utförs av privata leverantörer. Samtidigt fördelar den centrala Arbetsförmedlingen arbetslösa till olika "spår" med hjälp av ett profileringsverktyg. Kommunerna anordnar program för arbetslösa som får kommunalt försörjningsstöd. Dessutom har arbetsmarknadsparterna sina egna omställningsorganisationer för arbetstagare som varslats om uppsägning. I Finland styr tre skilda regeringsdepartement olika delar av arbetsmarknadspolitiken samtidigt som kommunerna precis som i Sverige har sina program.

Det saknas i stort sett kunskap om hur olika institutionella arrangemang påverkar arbetsmarknadspolitikens effektivitet. Därför finns förmodligen inte särskilt mycket att vinna på stora organisatoriska förändringar, som till exempel den just genomförda privatiseringen av stora delar av Arbetsförmedlingens arbete i Sverige.

Det är sannolikt bättre att fokusera på arbetsmarknadspolitikens innehåll, där kunskapen är större. Forskningsresultat från många länder tyder på att såväl arbetsmarknadsutbildning som subventionerade anställningar i privat sektor är effektiva åtgärder. Därför är det förvånande att skillnaderna i program är så stora mellan de nordiska länderna.

Sverige satsar mycket på subventionerade jobb men lite på arbetsmarknadsutbildning. Danmark och Finland gör tvärtom. Norge lägger lite resurser på båda typerna av program. Danmark, Finland och Sverige skulle troligen alla vara betjänta av en mer balanserad sammansättning av programmen: fler subventionerade jobb i de förra två länderna och mer av arbetsmarknadsutbildning i Sverige. Norge skulle sannolikt vinna på att utöka både arbetsmarknadsutbildning och antalet subventionerade jobb i privat sektor.

Avslutande synpunkter

De nordiska länderna klarade ekonomin förhållandevis väl under både pandemin och de efterföljande energi- och inflationskriserna. Samtidigt finns det en hel del för den ekonomiska politiken att lära från erfarenheterna under dessa år.

Det gäller att hitta en god balans mellan "försäkringsskydd" för hushåll och företag vid makroekonomiska störningar och incitament för anpassning. Alltför generösa företagsstöd riskerar att bromsa önskvärd strukturomvandling och därmed den ekonomiska tillväxten.

Realinkomstsänkningar till följd av stora prisökningar på enskilda områden bör inte motverkas genom prisstöd som urholkar marknadssignaler om bristsituationer utan med generella stöd som är frikopplade från den löpande konsumtionen av bristvarorna. Stöden bör riktas mer mot låginkomstgrupper än som skett.

Det kommer att framöver krävas avvägningar mellan att bevara väl fungerande ekonomisk-politiska ramverk och att göra lämpliga förändringar av dem för att möta nya utmaningar som behovet av att öka de offentliga investeringarna och att trygga personalförsörjningen i välfärdstjänsterna. Sannolikt finns det stora vinster att göra från mer systematiskt forsknings- och erfarenhetsutbyte mellan de nordiska länderna vid utformningen av den framtida ekonomiska politiken.

Lars Calmfors