



Mikael Kosk

är journalist och redaktör för Ekonomiska samfundets tidskrift.

Försöker tjänstemännen bestämma vad politikerna ska göra?

Förhållandet mellan politiker och tjänstemän är i princip glasklart. De valda politikerna tar besluten och ger riktlinjerna för tjänstemännen, som bereder och verkställer det som politiska organ beslutar. I verkligheten finns det inte ett vattentätt skott mellan politiker och ministeriernas tjänstemän, eftersom politikerna är beroende av den sakkunskap och beredning som görs inom den offentliga förvaltningen. Två färskas rapporter har väckt debatt om tjänstemännens politiska inflytande.

Tjänstemännen får ett visst slag av politisk makt genom att använda sin samlade kunskap till att ge ramar för de politiska besluten, till exempel genom att leverera framtidsprognoser om den ekonomiska utvecklingen här i landet och ute i världen. Kanslichefer och statssekreterare på tolv ministerier har undertecknat rapporten *Möjligheter för Finland* ¹⁾, där de kortfattat vill beskriva några nyckelfrågor för regeringsperioden 2019–2023. *Ett förnybart, stabilt och hållbart samhälle* ²⁾ heter en betydligt längre och mer detaljerad utredning som Finansministeriets olika avdelningar sammanställt för att ge utgångspunkter för den ekonomiska politiken och förvaltningspolitiken för följande regering. Rörande bägge rapporter väcks frågan om tjänstemännen går för långt med att göra anspråk på politiskt inflytande genom att definiera riktlinjer för den kommande politiken, utan politiskt mandat att göra det.

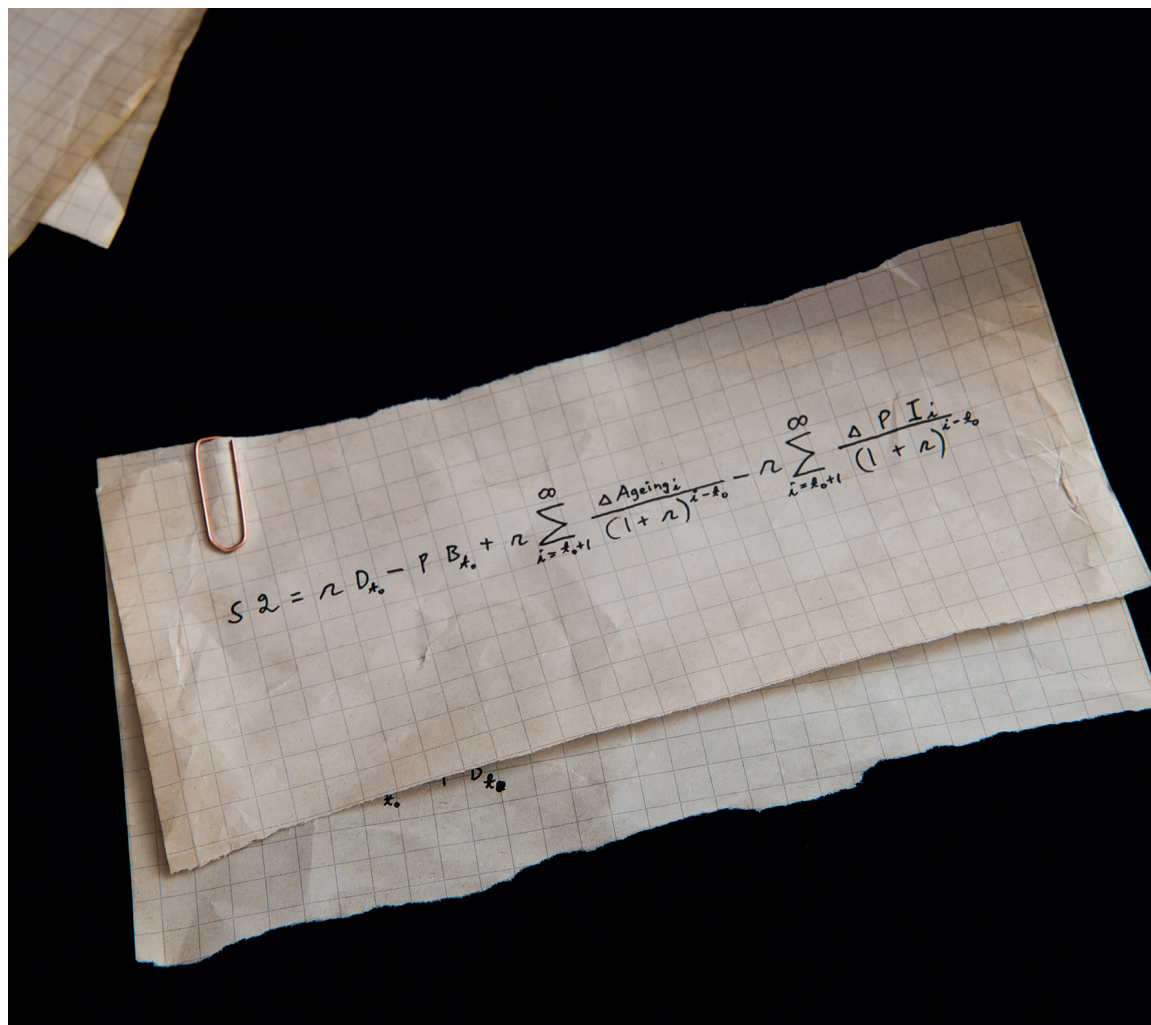
Kanslichefernas rapport tar upp uppenbara tyngdpunktsområden som klimatpolitiken, den offentliga ekonomins hållbarhet, sysselsättningen, jämlikheten, reformen av socialskyddet, utbildningen och den internationella ordningen. Formuleringarna är så

allmänt hållna att de kan liknas vid truismer. I själva verket går det att efterlysa betydligt mera konkretion av kanslichefernas framställning utan att det behöver betyda att de träder in på politikernas revir. Till exempel skriver de om att målet för sysselsättningsgraden är 75 procent till 2023 och 80 procent på längre sikt. Både modifierare och mer specificerade tankar än självklarheter om en fungerande arbetsmarknad, ökad produktivitet, funktionell konkurrens, förnuftig reglering, god kostnadskonkurrenskraft och främjande av tillväxtföretag skulle öka substansen i en rätt tunn rapport. En klar markering är att det behövs ett ambitiöst program för bioekonomi med verkningsfulla åtgärder inom alla sek-

torer. Det är att hoppas att den propositionen inte är politiskt kontroversiell.

Många antaganden om framtiden

Finansministeriet går betydligt längre med att dra upp politiska riktlinjer och ge specifika åtgärdsförslag. Det som fått rapporten att väcka diskussion bland vissa ekonomer är de många antagandena rörande hållbarhetsgapet (enkel sagt vilken skuldsättning den offentliga ekonomin tål på lång sikt), den demografiska utvecklingen, tillväxten och räntenivån i ett långtidsperspektiv. Bland annat kritiserar socialbranschens takorganisation Sostes chefsekonom Jussi Ahokas Finansministeriet för att inte göra



Formeln med vilken Finansministeriet beräknar hållbarhetsgapet.
Foto: Jussi Joentausta / Kansan Uutiset.

det klart att det går att beräkna tusentals scenarier kring hållbarhetsgapet och för att det används som en förhandscensur av den ekonomiska politiken. ³⁾ Ahokas vill inte komma till samma slutsats som Finansministeriet om att det fortfarande finns ett omfattande hållbarhetsproblem i Finlands offentliga ekonomi. Finansministeriets syn att den offentliga ekonomins ställning med snabbt verkande medel måste stärkas med två miljarder euro bygger på antaganden som med andra slags beräkningar kan ge ett annat utfall. Små variationer i variablerna kan ge betydande skillnader i resultaten.

Forskare vid bland annat Löntagarnas forskningsinstitut har förundrat sig över Finansministeriets antagande att långtidsräntan rör sig på en nivå som närmar sig fyra procent. ⁴⁾ De anser att den rätta nivån utifrån marknadsräntorna skulle vara närmare en procent, vilket skulle ge staten en lägre skuldavbetalningsbörd. De får svar på tal av andra forskare som påpekar att räntenivån inte har en stor betydelse eftersom lägre räntor samtidigt minskar avkastningen på statens placeringar. Men även om olika räntenivåer i framtiden fiskalt sett kan ge ungefär samma resultat är det just skuldsättningen som görs till ett problem om räntenivån förutspås vara relativt hög. Bland tongivande ekonomer finns tydligt olika skolor kring statsskulden: den uppfattas vara ett större eller mindre problem, eller knappt något problem alls. De som ser att en relativt hög skuldsättningsgrad är ett problem på sikt och att hållbarhetsgapet är ett användbart sätt att mäta den finansiella ställningen i framtiden verkar dock vara i majoritet.

Strukturreformers verkan svåra att beräkna

Finansministeriet ger de strukturella reformerna en betydande roll i att stärka den offentliga ekonomin. På den punkten är rapporten öppen med att antagandena är osäkra: det går inte att göra klara beräkningar av hur olika strukturreformer minskar utgifterna eller dämpar kostnadsökningen, och de verkar med fördröjning. I varje fall ger Finansministeriet målet att stärka den offentliga ekonomin med fem miljarder euro genom strukturreformer fram till slutet av 2020-talet.

”Kalkylerna är i vissa fall mer gissningar än säker kunskap, men någon fingervisning ger den demografiska utvecklingen i kombination med den offentliga ekonomins skuldsättning i vart fall om vad som bör göras. Finansministeriets analyser öppnar för grundlig diskussion kring åtgärderna.”

I och med att social- och hälsovårdsreformen föll har också en av rapportens premisser fallit bort. Det blir en annan reform och det är i dagsläget omöjligt att bedöma vilken inverkan på kostnaderna den kommer att ha. Det visar samtidigt hur vanskligt det kan vara att i en tjänstemannarapport skissa riktlinjer för politiska reformer. Kalkylerna är i vissa fall mer gissningar än säker kunskap, men någon fingervisning ger den demografiska utvecklingen i kombination med den offentliga ekonomins skuldsättning i vart fall om vad som bör göras. Finansministeriets analyser öppnar för grundlig diskussion kring åtgärderna.

Skatter har både politiska och ekonomiska mål

I avsnittet om beskattningen framgår det att Finansministeriet inte älskar skatter. Tjänstemännen skriver som utgångspunkt att beskattningen snedvrider ekonomiskt beslutsfattande och att den således är skadlig ur den ekonomiska tillväxtens synvinkel. Visserligen skriver tjänstemännen också att en relativt hög skattegrad är möjlig att kombinera med en stark tillväxt och sysselsättning om beskattningens struktur är väl planerad och skatteintäkterna används på ett sätt som stöder tillväxten och sysselsättningen. I den synen är den offentliga sektorns uppgift i högre grad att vara ett medel för ekonomin än ett medel för att ge en dräglig utkomst och god offentlig service åt alla. Det kan ses som en ideologisk lutning mer mot höger än vänster hos Finansministeriet.

Ett av de konkreta skatteförslagen är att sänka förvärvsinkomstskatten och höja konsumtionskatterna, och samtidigt slopa de lägre mervärdeskattesatserna. Eftersom konsumtionskatter drabbar dem med de lägsta inkomsterna relativt sett hårdast kan de kompenseras med någon form av inkomstöverföringar. Det förslaget är kanske ett mindre ideologiskt tvistefrö, men då Finansministeriet talar för att minska förvärvsinkomstskattens progressivitet och sänka marginals-katten blir det en mer ideologisk fråga än vad tjänstemännen tänker sig. En sida av saken är incitamenten och effektiviteten samt vikten av att locka kunnigt folk att arbeta i Finland, en annan sida att det är ett politiskt mål, på en bredare politisk skala än bara för vänstern, att hålla skillnaderna i disponibel inkomst relativt moderata.

På det hela taget är det svårt att se att tjänstemännen skulle försöka roffa åt sig någonting av politikernas mandat, men det är inte heller en enkel sak för politikerna att använda sig av ministerierapporter som underlag för beslut. Det gäller att vara noga med vad som är fakta och vad som är värderingar, och att vara medveten om att olika slags beräkningar bygger på antaganden som alltid kan granskas kritiskt.

Fotnoter

1) <https://valtioneuvosto.fi/mahdollisuudet-suomelle>

2) <https://vm.fi/julkaisu?pubid=29605>

3) Kansan Uutiset 3.2.2019.

4) Helsingin Sanomat 7.3.2019.