

Finanspolitiskt handlingsutrymme

– internationellt och i Sverige

Lars Calmfors

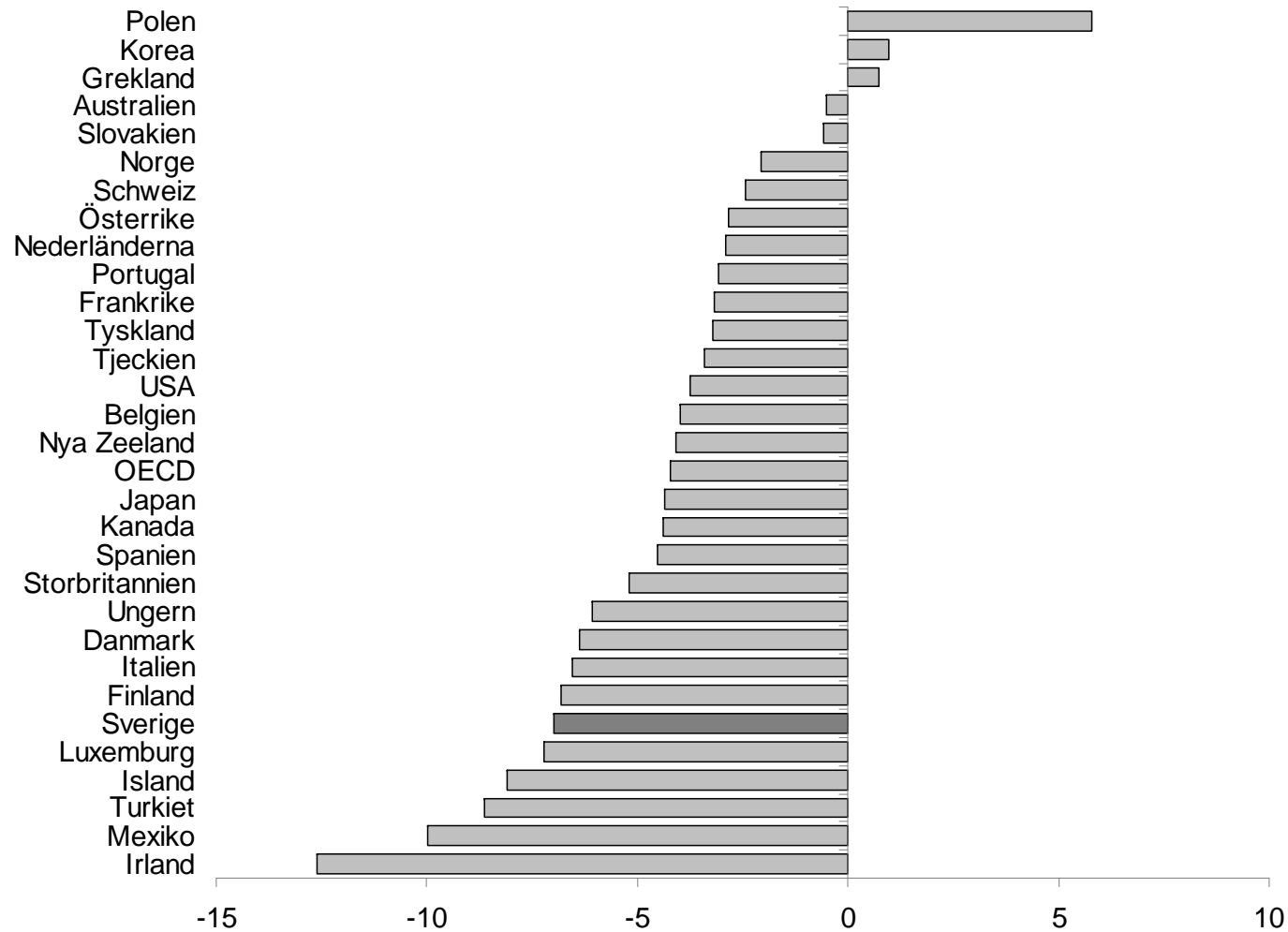
Vårkonferensen, NHH, Bergen

1 juni 2010

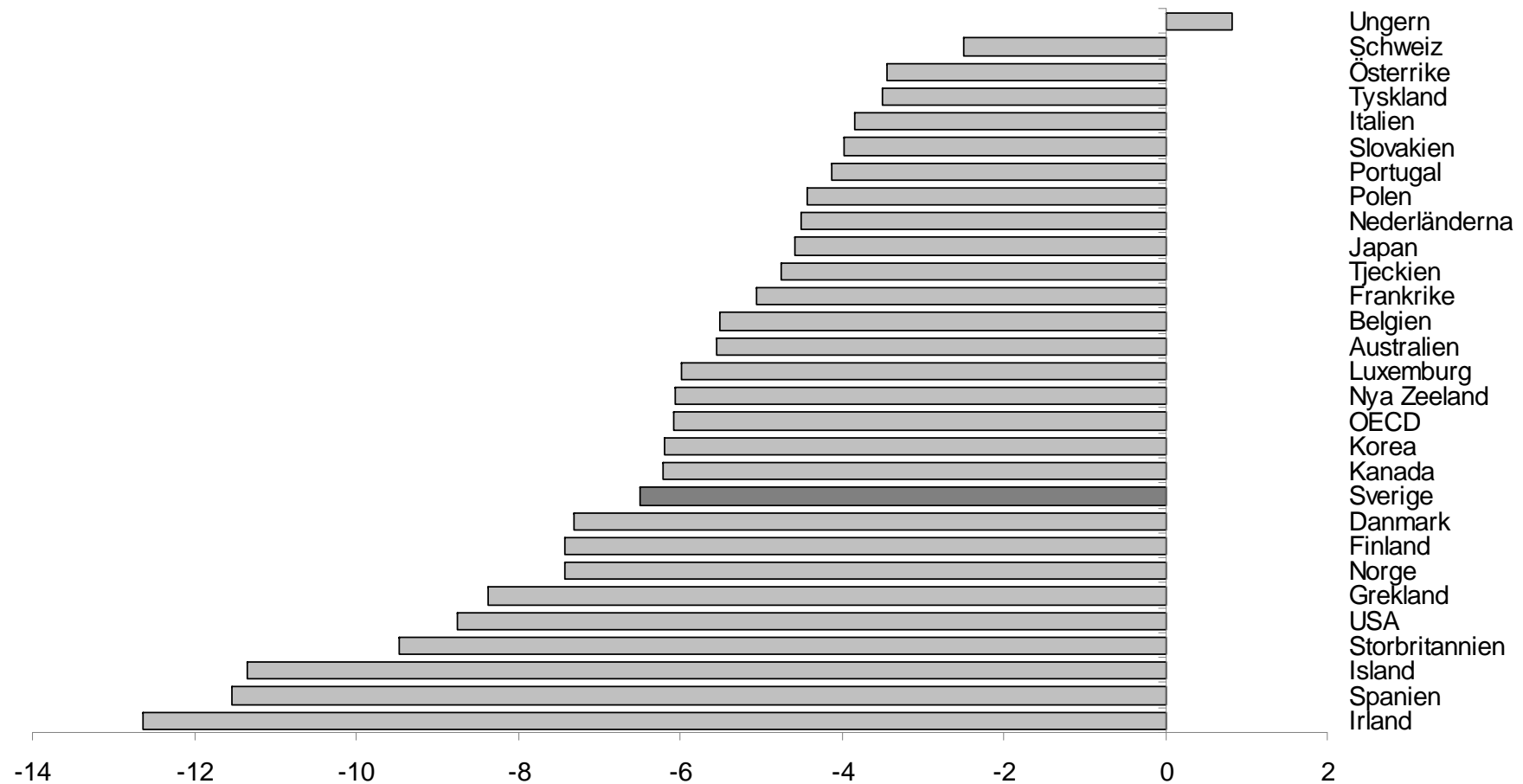
Finanspolitiska rådet

- Myndighet som ska göra oberoende utvärdering av måluppfyllelsen i regeringens finanspolitik och övriga ekonomiska politik
 - långsiktigt hållbara offentliga finanser, överskottsmål, utgiftstak och avvägning med hänsyn till konjunkturen
 - sysselsättning och tillväxt
 - granska angivna grunder för den ekonomiska politiken
 - granska analysunderlag
- Årlig rapport
- Åtta ledamöter
 - sex akademiska forskare
 - två f d politiker
- Litet (!) kansli

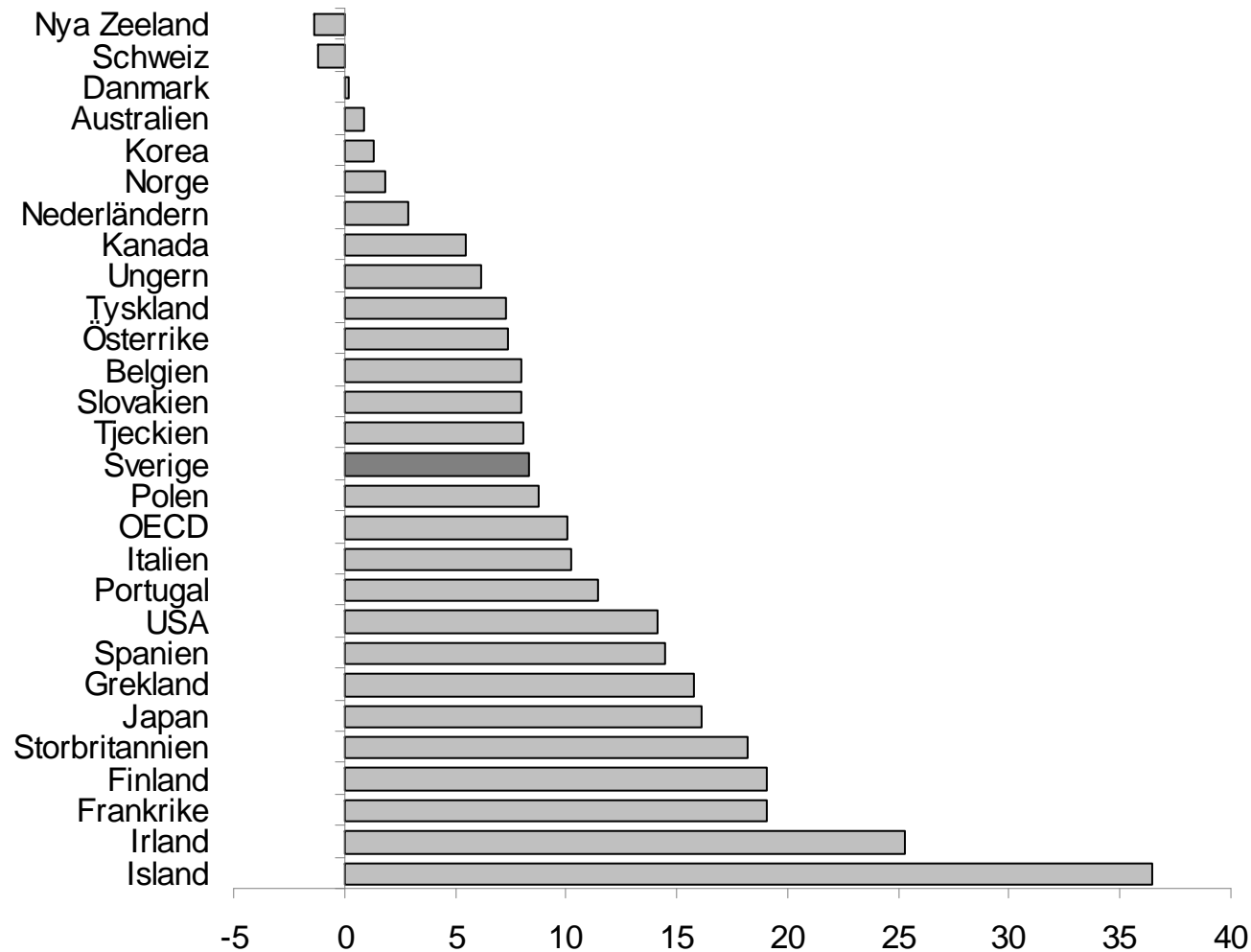
Förändring i real BNP per person i arbetsför ålder 2008-2009, procent



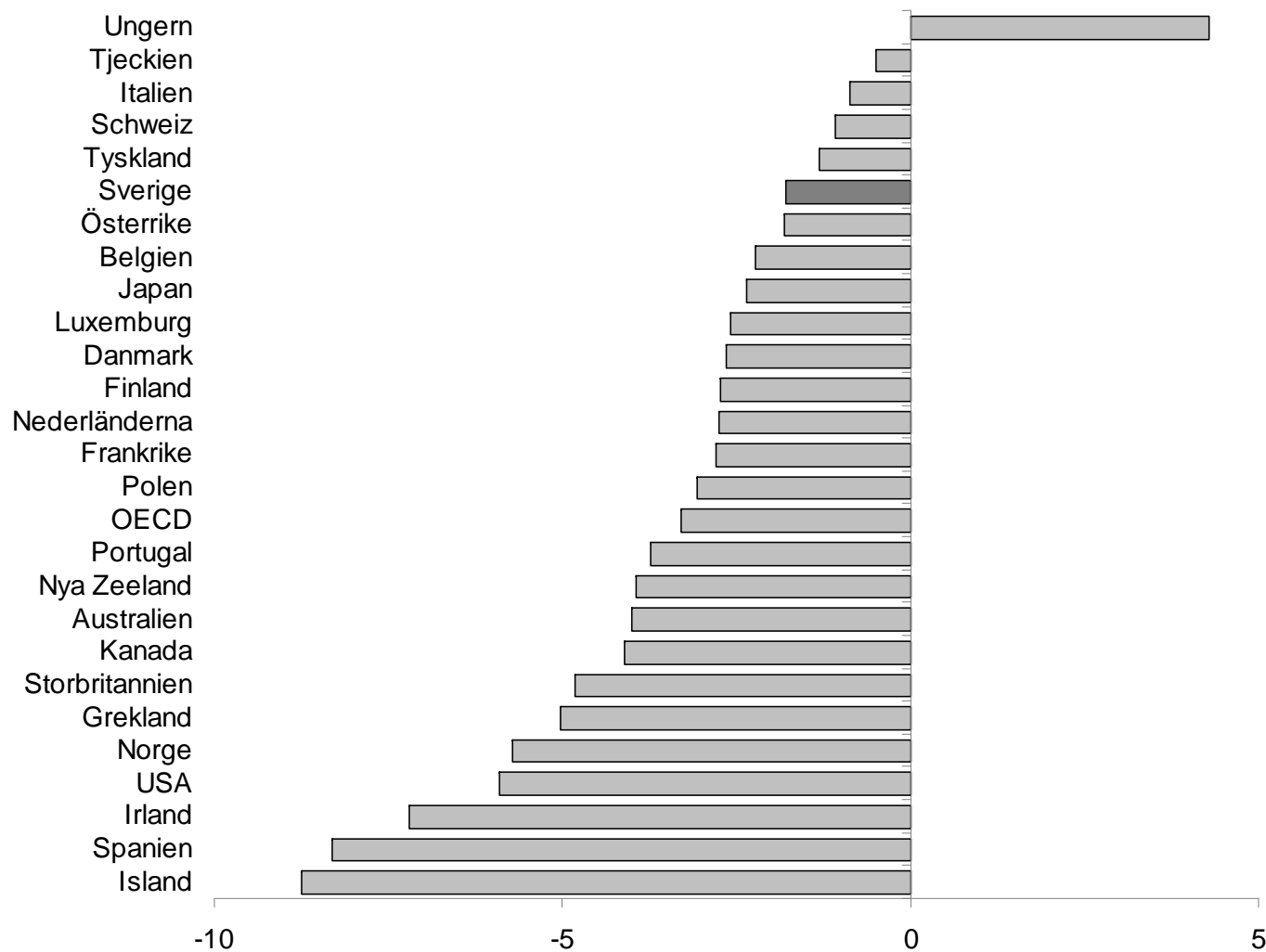
Förändring av offentligt finansiellt sparande 2007-2009, procent av BNP



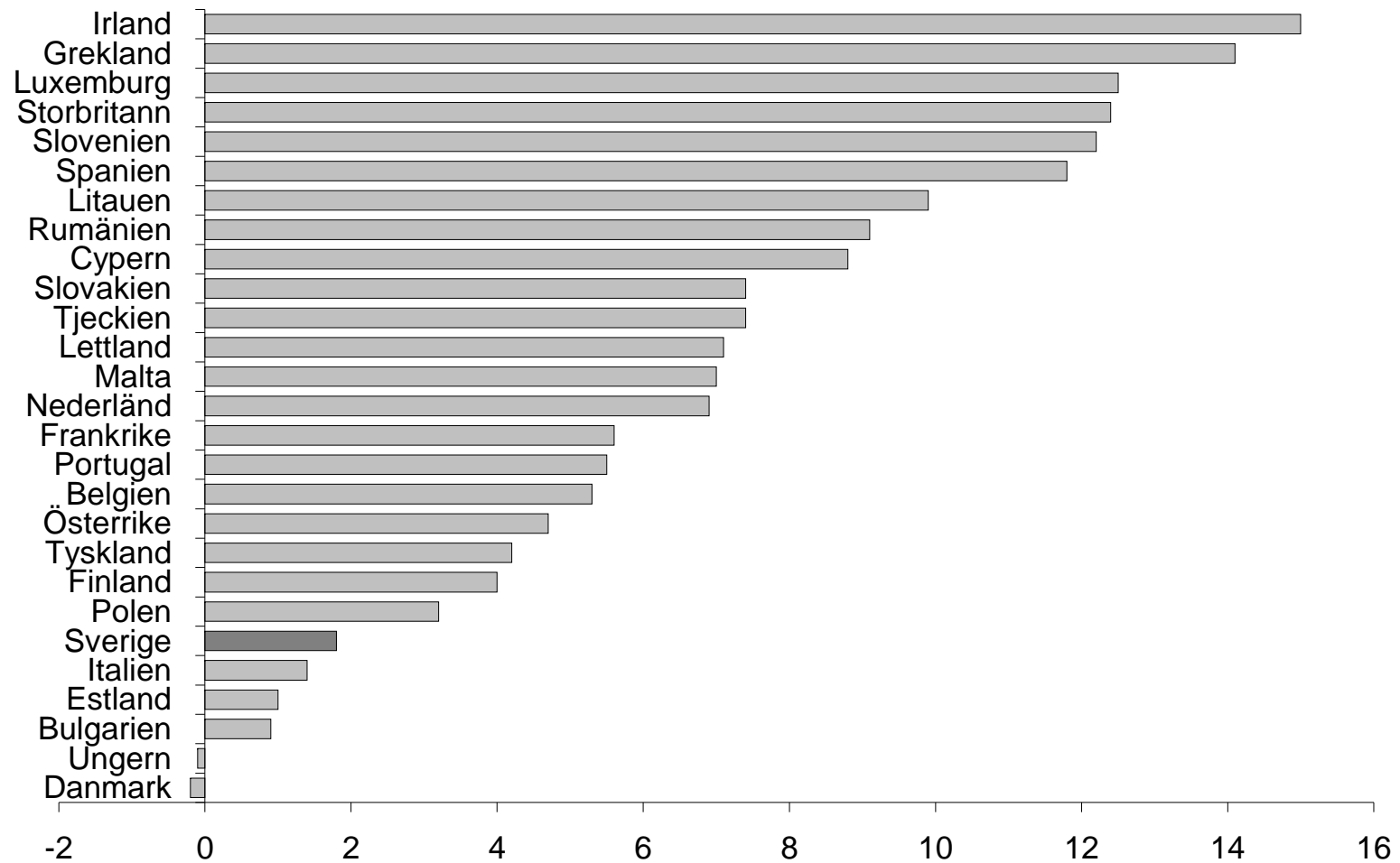
Förändring av offentlig nettoskuld 2007-2009, procent av BNP



Förändring av offentligt underliggande primärt finansiellt sparande 2007-2009, procent av BNP



S2-indikatorn



Finansiellt sparande och skuldkvoter, procent av BNP

	Finansiellt sparande		Bruttoskuld	
	2009	2010	2009	2010
Frankrike	-8,2	-8,6	84,5	92,5
Grekland	-12,7	-9,8	114,9	123,3
Irland	-12,2	-12,2	65,8	81,3
Italien	-5,5	-5,4	123,6	127,0
Japan	-7,4	-8,2	189,3	197,2
Portugal	-6,7	-7,6	83,8	90,9
Storbritannien	-12,6	-13,3	71,0	83,1
USA	-11,2	-10,7	83,9	92,4

Dekomponering av nettoskuldens förändring

Förändring av nettoskulden som andel av BNP = (Primärt finansiellt sparandeunderskott som andel av BNP) + (Låneräntan – Tillväxttakten) × (Tidigare nettoskuld som andel av BNP) + Restpost.

Kan finanspolitiska åtstramningar vara expansiva?

- Sverige under 1990-talskrisen?
- Tidigare Danmark och Irland?
- Våra skattningar för Sverige under 1990-talskrisen stöder inte detta
- Sammanblandning med effekter av valutadeprecieringar?
- Expansiva effekter bara om kraftigt negativa efterfrågeeffekter från räntor och förväntningar om framtida åtstramningar i utgångsläget

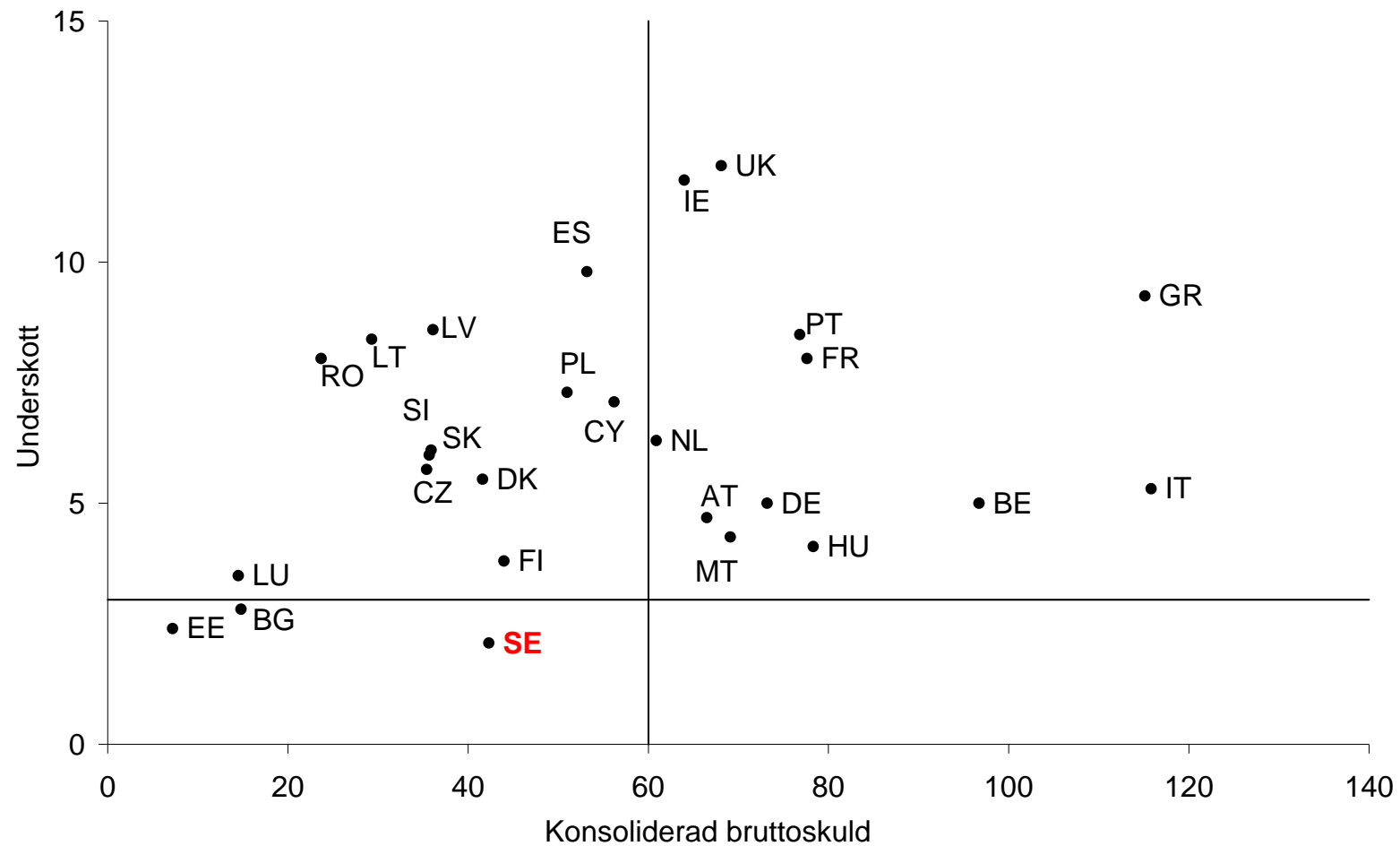
Krav på finanspolitiken i vår omvärld

- Behov av tydliga och trovärdiga planer
- Det går knappast längre att betinga politiken på konjunkturutvecklingen
- Krav följa obetingad strategi: budgetkonsolidering oberoende av konjunkturutvecklingen
- Budgetkonsolideringarna måste vara snabba
- Förmodligen omöjligt att finjustera exitstrategierna

Pensionsreformer?

- Metod uppnå långsiktig hållbarhet samtidigt som man undviker negativa efterfrågeeffekter nu
- Diskussion om ”**double dividend**”
 - högre efterfrågan nu om arbetstagarna tvingas arbeta längre i framtiden
 - ja, om man bara kan flytta lagstadgad pensionsålder
 - nej, om man ska skapa incitament för senare pensionering genom lägre framtida pensionsförmåner
 - i så fall negativ inkomsteffekt på både konsumtion och fritid
- Trovärdighet för framtida anpassningar?

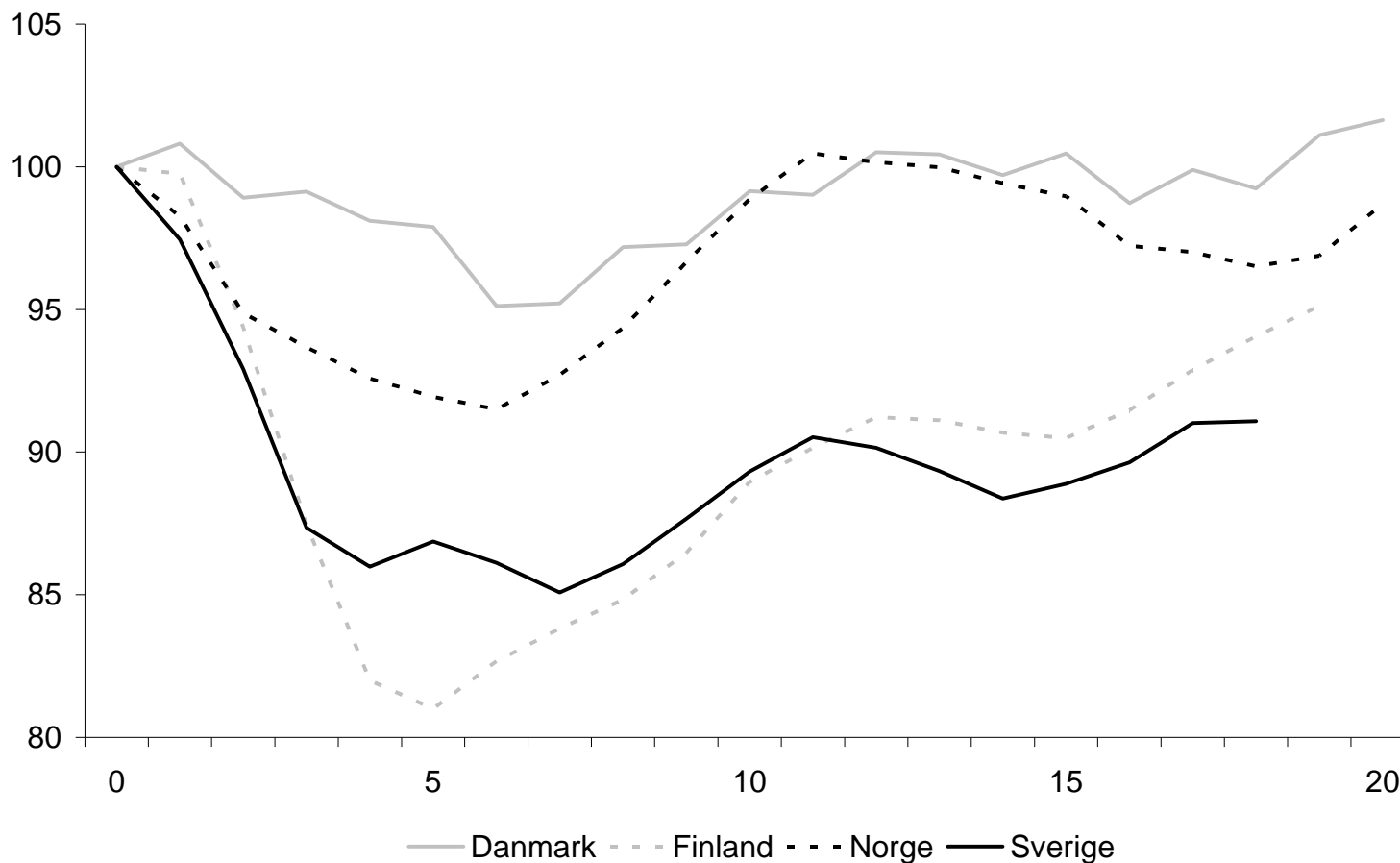
De offentliga finanserna i EU-länderna 2010 och de finanspolitiska reglerna



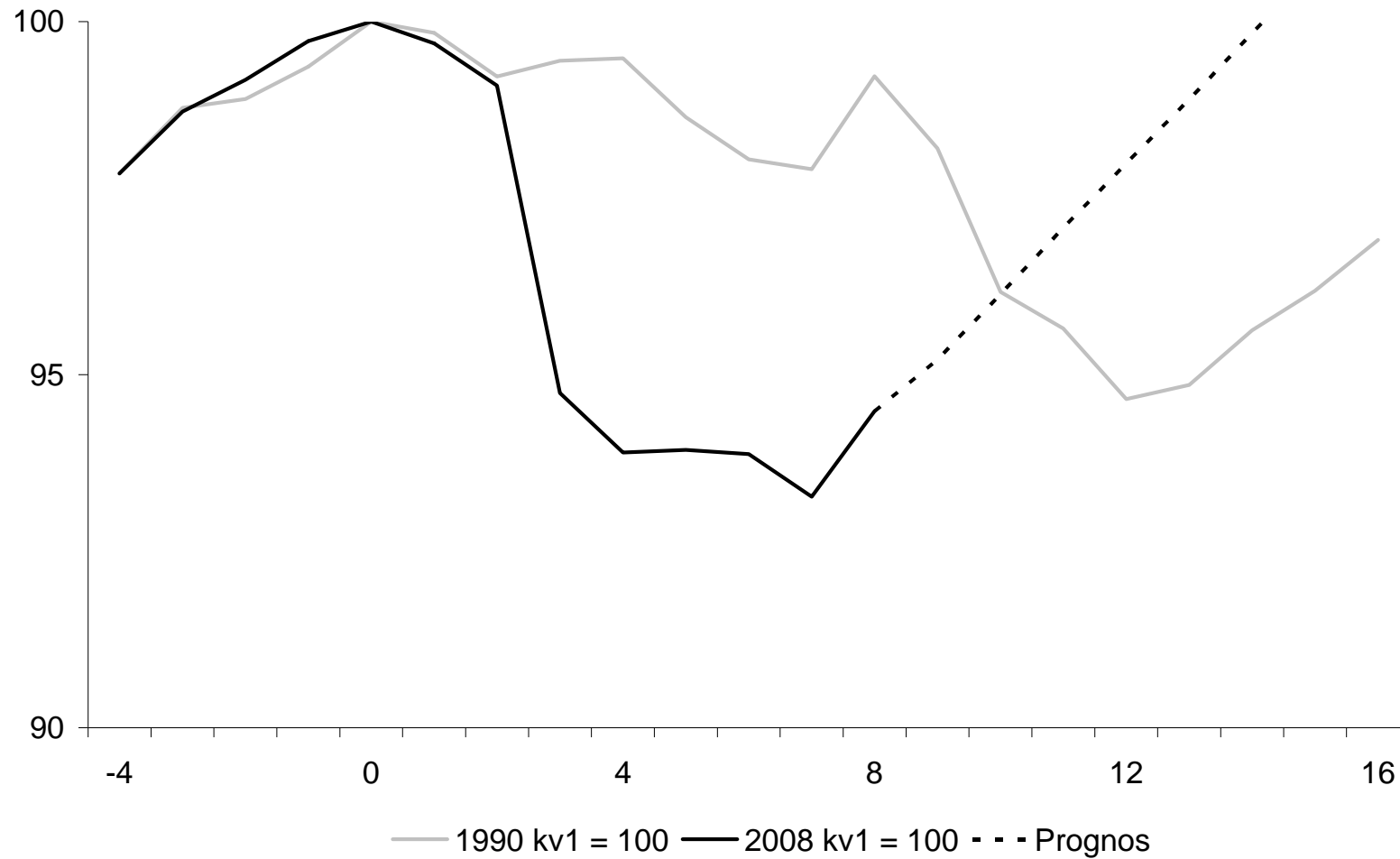
Finanspolitiska överväganden

- Utrymme för **permanenta reformer**
- Utrymme för **tillfälliga stabiliseringspolitiska insatser**
- Återgång till budgetöverskott 2012 utan diskretionära beslut om skattehöjningar eller utgiftsminskningar

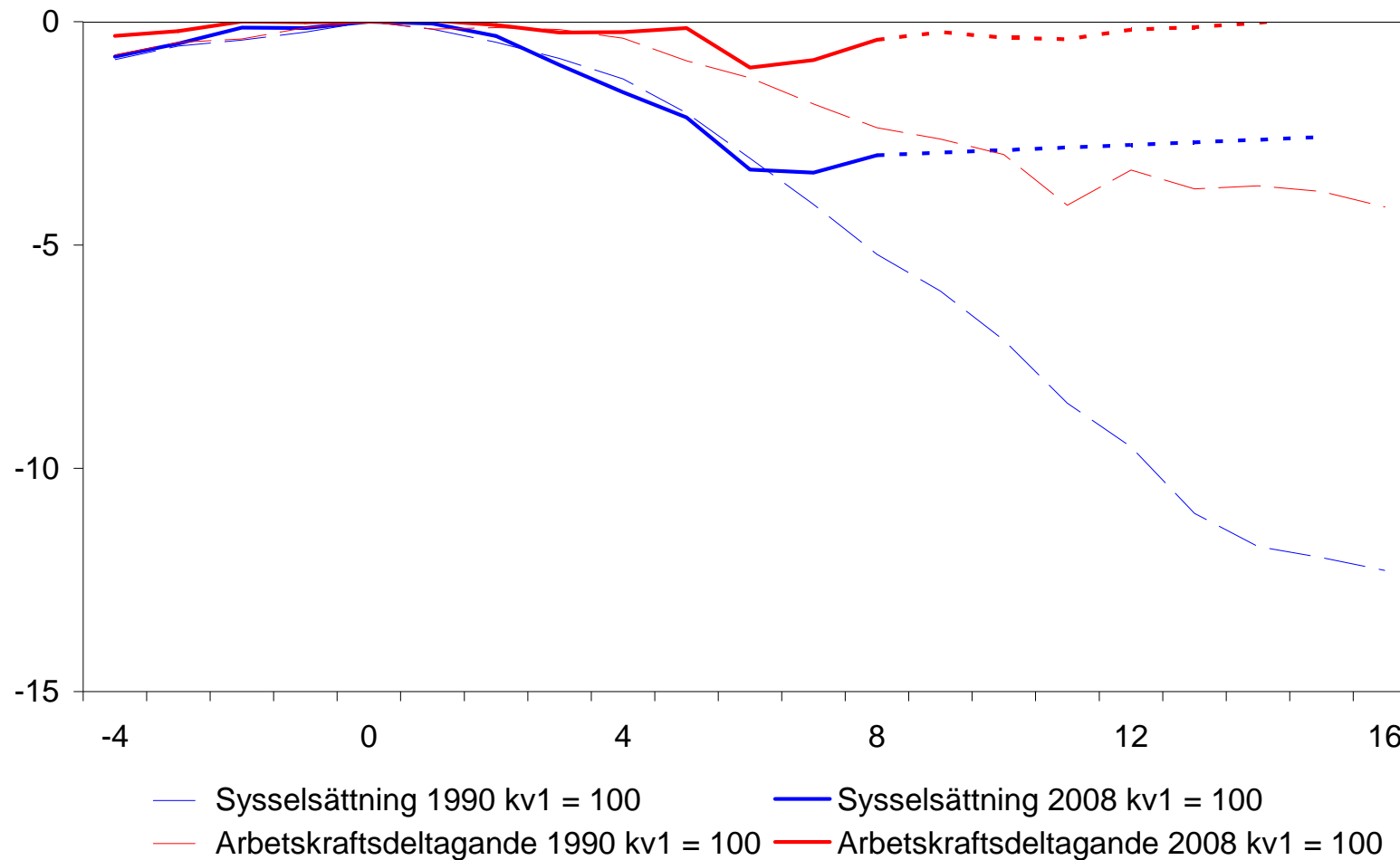
Permanent fall i sysselsättningsgraden efter tidigare kraftiga konjunkturkriser i de nordiska länderna



BNP-nivåns utveckling jämfört med 1990-talskrisen



Sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande jämfört med sista kvartalet innan BNP började falla, skillnad i procentenheter



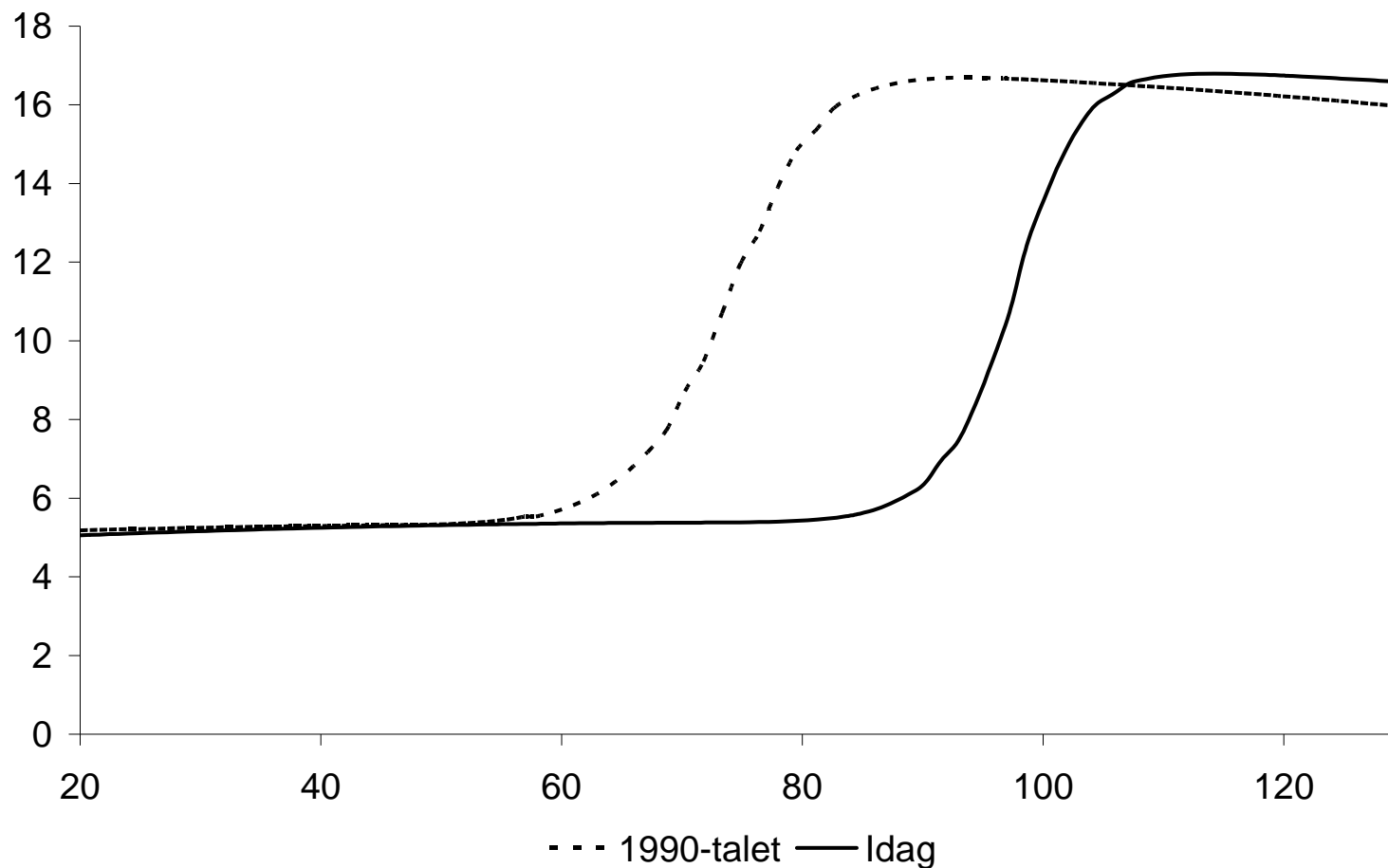
Osäkert reformutrymme

- Osäkerhet om krisens långsiktiga effekter på de offentliga finanserna
- Utfästelser om ofinansierade **permanenta** reformer bör inte göras
- Redan aviserade reformer kan behöva omprövas

Kalkyler för statslåneräntans känslighet för förändringar i skuldkvoten

- Statsskuldräntan kompenserar för "default risk"
- Ränteutgifterna för högre skuldsättning antas bli betalda genom höjda skatter
- Beräkning av sannolikhetsfördelning för att det ska krävas större ökning av skatteintäkterna än som kan uppnås ens vid toppen på Lafferkkurvan
- Sannolikhetsfördelning för skuldnedskrivningar backas ut
- Beräkning av vilken riskpremie som krävs

Sambandet mellan den offentliga sektorns skuldkvot och statslåneräntan, 1990-talet jämfört med idag



Men stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme

- Ingen bindande hållbarhetsrestriktion för **tillfälliga** konjunkturinsatser
- Politiskt val mellan stabilisering och att snabbt återställa offentligfinansiella buffertar
- Förlängning av tillfälliga statsbidrag till kommunerna 2011?
 - för att få viss sysselsättningsökning
 - risk för att bidragen ska ses som permanenta
- Regelsystem för att utjämna kommunernas inkomster över konjunkturcykeln behövs

Varför har Sverige stabiliseringspolitiskt manöverutrymme?

- Vi har inte behövt ge bankstöd
- Fallande kostnader för sjukförsäkring
- Bra **track record** från 1990-talet
- Starka offentliga finanser vid ingången till krisen
- Strikt finanspolitiskt ramverk sedan slutet av 1990-talet

Finansiellt sparande i procent av BNP 1980-2010



Tydligt finanspolitiskt ramverk

- Top-down approach
 - total utgiftsram bestäms först
 - utgiftsramarna för 27 utgiftsområden bestäms sedan
- Treåriga utgiftstak för statens utgifter
- Överskottsmål: finansiellt sparande på en procent av BNP **över konjunkturcykeln**
- Kommunalt balanskrav
- Oberoende utvärdering av finanspolitiken (!?)
 - Finanspolitiska rådet
 - CBO i USA
 - Ungern, Slovenien, Slovakien, Storbritannien
 - Frankrike?

Önskvärda förändringar av utgiftstaket

- Starkare restriktioner på skatteutgifter (*tax expenditures*)
- Förbud mot att bokföra utgifter på fel år
- I stället tydligt definierad **undantagsklausul**

Överskottsmålet

- Finansiellt sparande på en procent av BNP **över konjunkturcykeln**
- Oklart om tidigare avvikelser ska kompenseras eller inte

Regeringens indikatorer för avstämning av överskottsmålet, procent av BNP

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tillbakablickande tioårsgenomsnitt	1,3					
Konjunkturjusterat tillbakablickande tioårsgenomsnitt	1,4					
Framåtblickande sjuårsindikator	0,7	0,5	0,3			
Konjunkturjusterad sjuårsindikator	1,4	1,6	1,6			
Strukturellt sparande	2,2	0,4	0,7	1,5	2,0	2,4

Tolkningen av överskottsmålet

- Regeringen verkar tycka att det är viktigare att **försöka** uppnå målet i framtiden än att verkligen **göra** det under en bestämd tidsperiod
- Sammanblandning av bakåtblickande och framåtblickande perspektiv
 - utvärdering av om målet **har** uppnåtts
 - planeringsverktyg för att målet **ska** uppnås framöver
- Använd bara två indikatorer!
- **Särskild skrivelse till riksdagen om målavvikelse över viss storlek (0,5 procent av BNP?)**

Övergripande motiv för överskotts målet

- Långsiktigt hållbara offentliga finanser
- Samhällsekonomisk effektivitet och *tax smoothing*
- Intergenerationell rättvisa
- Försiktighetssparande för att ha stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme

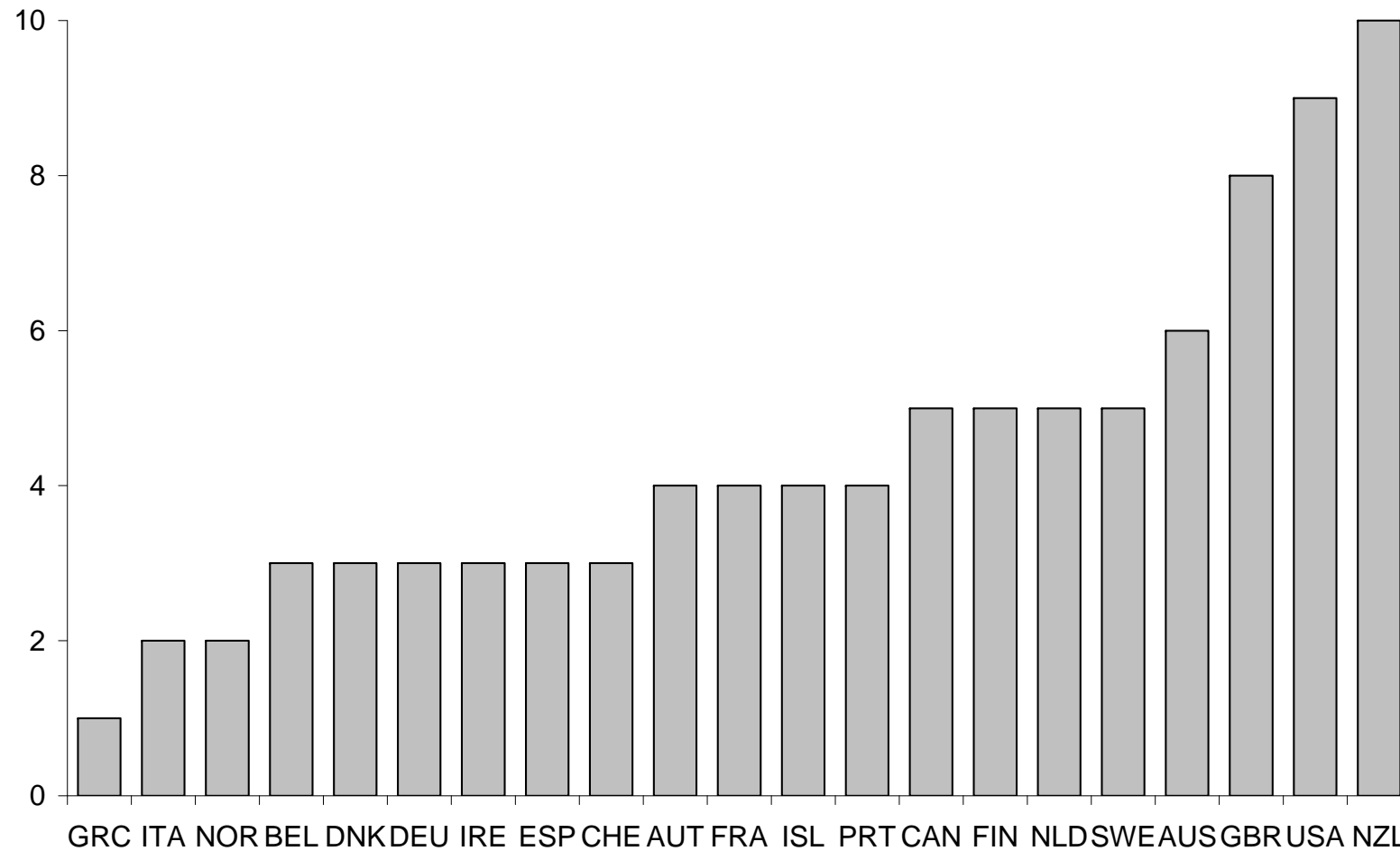
Varför en procent av BNP?

- Varför inte?
- Med nominell tillväxt på 4 procent per år konvergerar den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet mot 25 procent av BNP
- Svårt säga vad som är bäst
- Trovärdighetsvinst om vi kan hålla fast vid målet nu

Vad betyder finanspolitiska ramverk?

- Korrelation mellan strikta ramverk och goda offentliga finanser
- Kausal relation eller förklaras både goda finanser och strikta ramverk av konsensus om värdet av budgetdisciplin?
- Konsensus om budgetdisciplin är en stor del av förklaringen

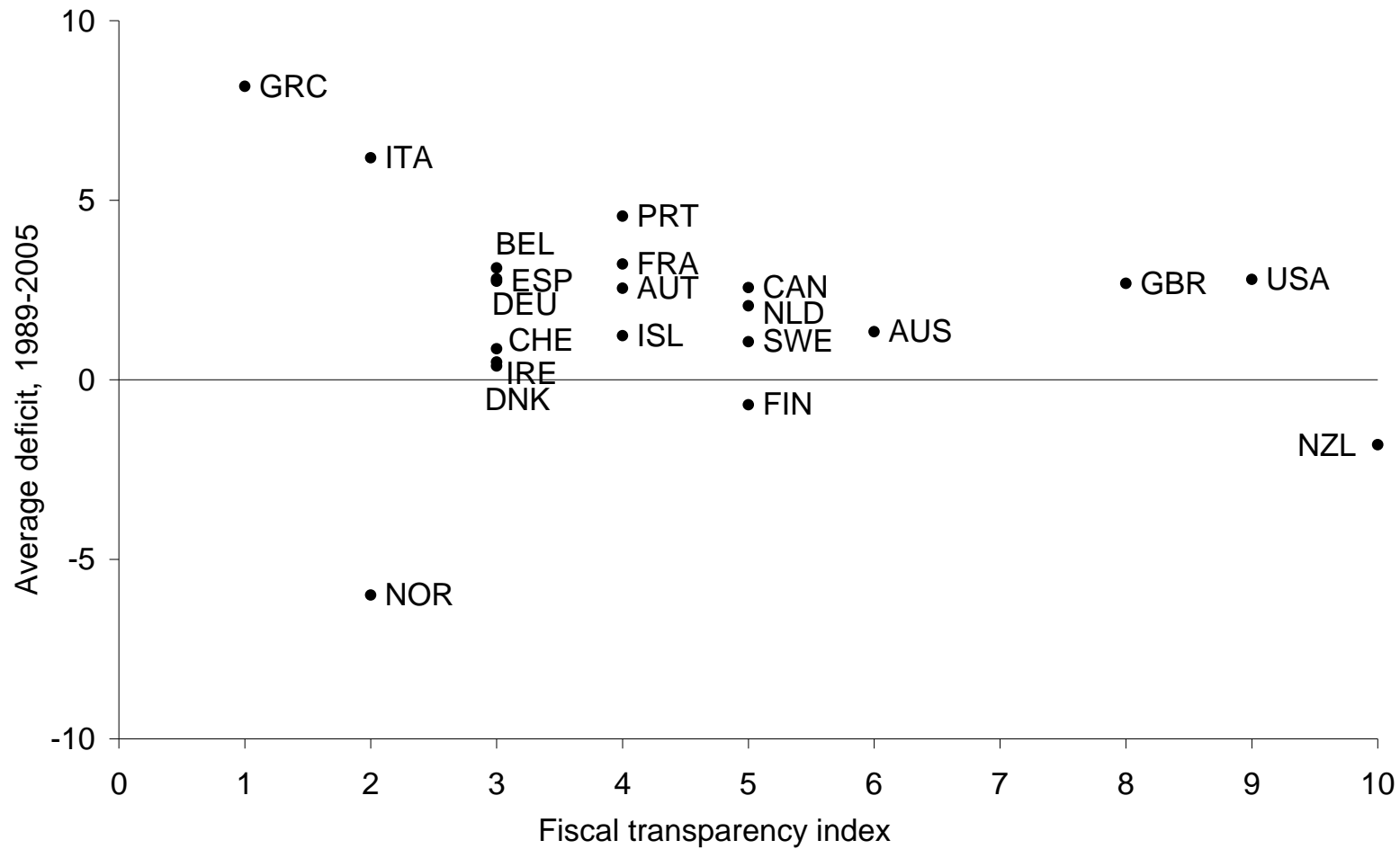
Alt-Lassens index över finanspolitisk transparens i OECD-länderna



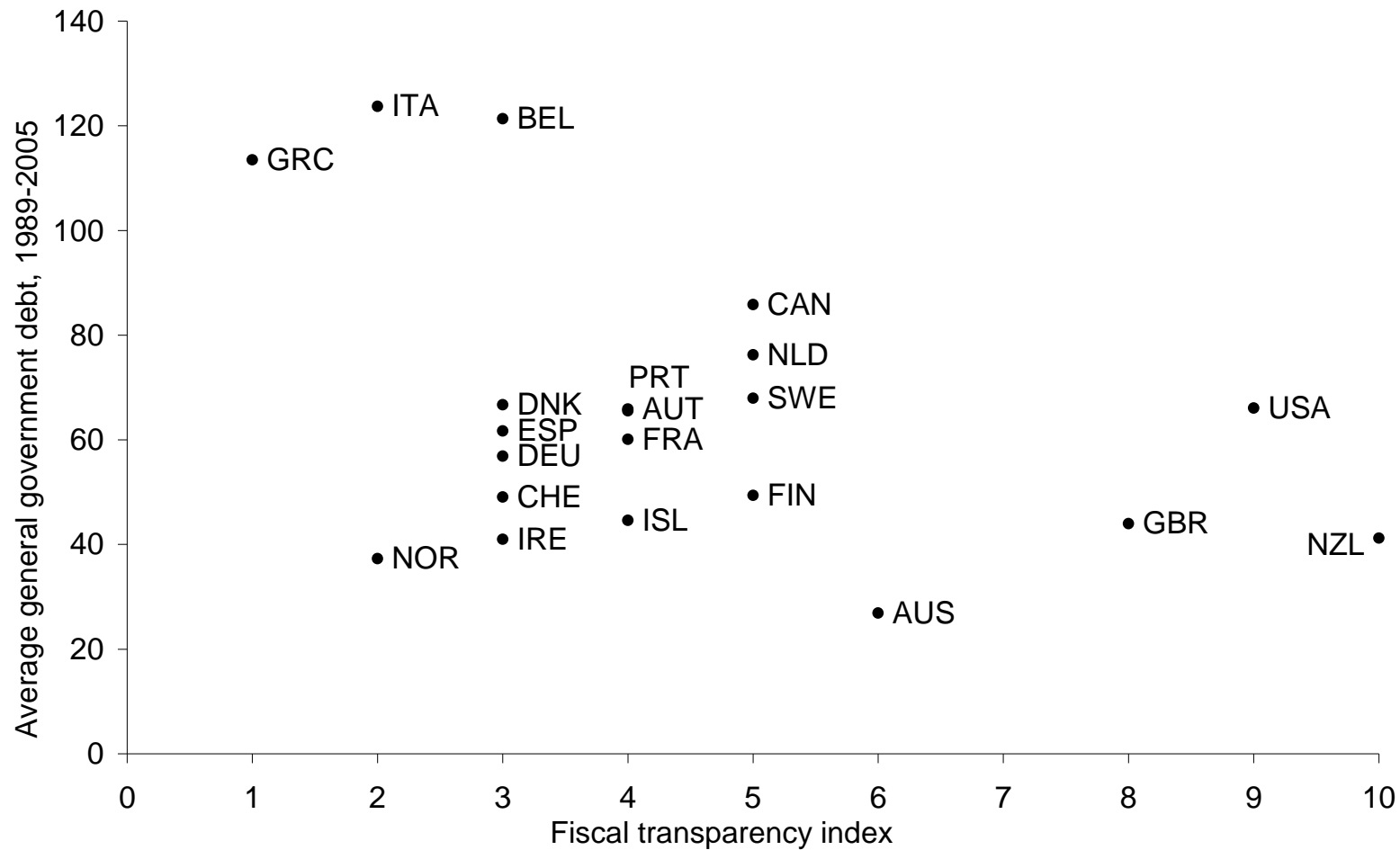
FINANSPOLITISKA RÅDET

SWEDISH FISCAL POLICY COUNCIL

Finanspolitisk transparens och genomsnittligt budgetunderskott 1989-2005, procent av BNP



Finanspolitisk transparens och genomsnittlig bruttoskuld 1989-2005, procent av BNP



Budgetunderskott i Danmark, Finland och Sverige

