

Finanspolitik och det Finanspolitiska rådet i Sverige

Lars Calmfors
Köpenhamn, 22/9-09

Disposition

1. Rådet och dess uppdrag
2. Finanspolitiken i krisen
3. Hur har rådet fungerat?

Finanspolitiska rådet

- Rådet inrättades 1 augusti 2007
- Statlig myndighet under regeringen
- Oberoende utvärdering av regeringens finanspolitik och övriga politik
- Årlig rapport i maj
- Input i Riksdagens finansutskotts granskning av regeringen
 - offentlig utfrågning i utskottet

FINANSPOLITISKA RÅDET

SWEDISH FISCAL POLICY COUNCIL

Rådets sammansättning

- Åtta ledamöter
 - sex akademiska forskare
 - två f d politiker: en f d socialdemokratisk finansminister och en f d vice ordförande i moderaterna
- Fysisk lokalisering på det statliga Konjunkturinstitutet

Bakgrunden

- Danmarks Ökonomiske råd
- Den internationella diskussionen om *Fiscal Policy Councils (Committees)*
 - kan man överföra erfarenheterna från penningpolitikens avpolitisering?
 - auktoritativa rekommendationer
 - prognoser och bedömningar till grund för regeringens budgetförslag
 - delegering av faktiska beslut
- Förslag av statlig utredning 2002 om finanspolitiken vid ett eventuellt EMU-medlemskap
- Socialdemokraterna var negativa, Anders Borg var – och förblev (!) positiv

Uppdraget

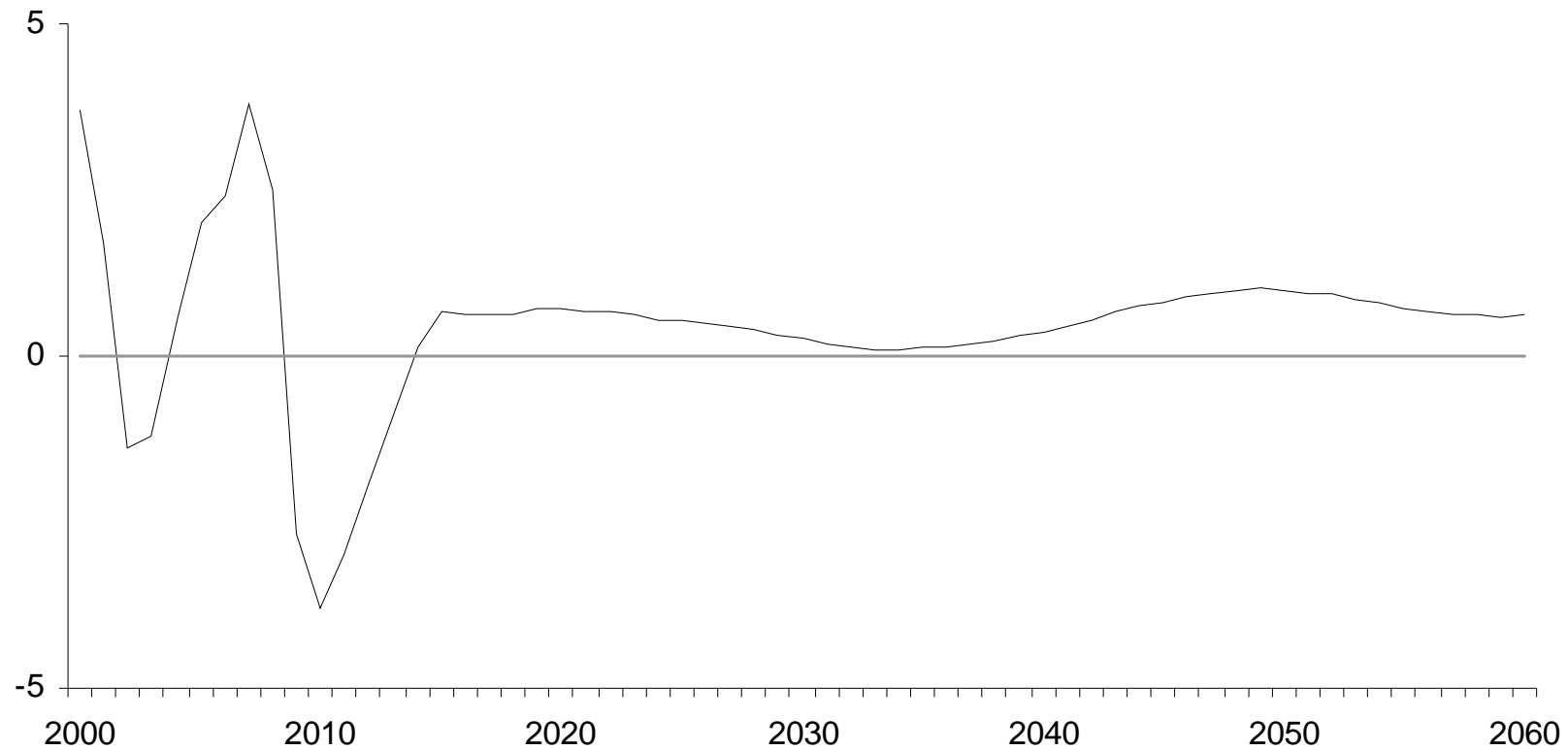
- Granska hur finanspolitiken förhåller sig till sina mål om långsiktigt hållbara offentliga finanser, överskotts målet och utgiftstaket samt till konjunkturutvecklingen
- Granska om utvecklingen är i linje med långsiktigt uthållig tillväxt och långsiktigt hållbar sysselsättning?
- Granska tydligheten i regeringens ekonomiska propositioner och kvaliteten i regeringens analysunderlag
- Verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken
- Ex-postutvärdering och inte ex-anteutvärdering
- Men gränsen är mycket flytande

Det svenska finanspolitiska ramverket

- **Överskottsmål:** den offentliga sektorns finansiella sparande ska vara en procent av BNP över konjunkturcykeln
- **Statligt utgiftstak** som fastställs tre år i förväg (inkl pensioner men exkl statsskuldräntor)
- **Kommunalt balanskrav**
 - kommunerna måste budgetera för minst balans mellan intäkter och utgifter
 - uppkomna underskott ska korrigeras inom tre år
 - gyllene regel av tidigare brittisk modell

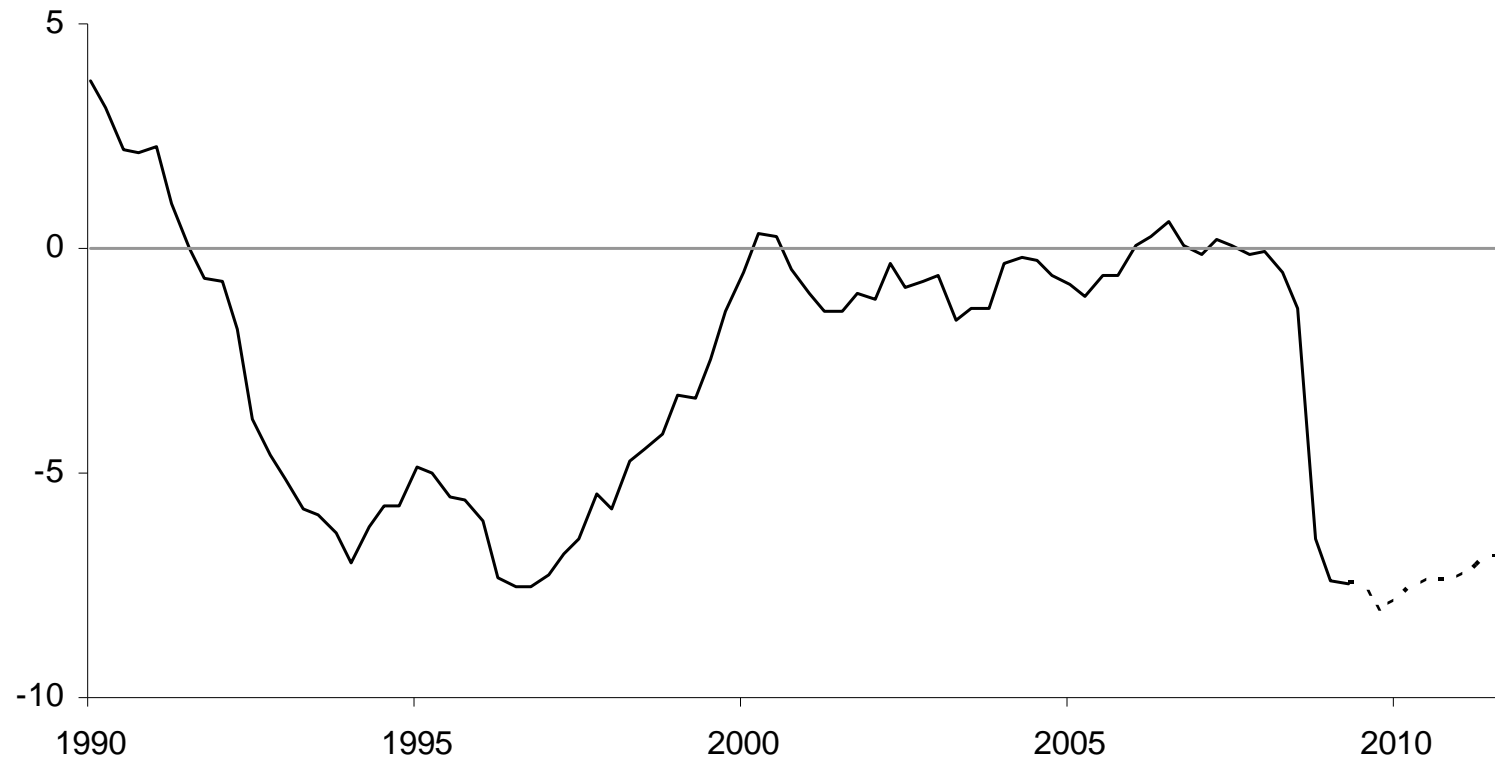
Den offentliga sektorns finansiella sparande

Procent av BNP



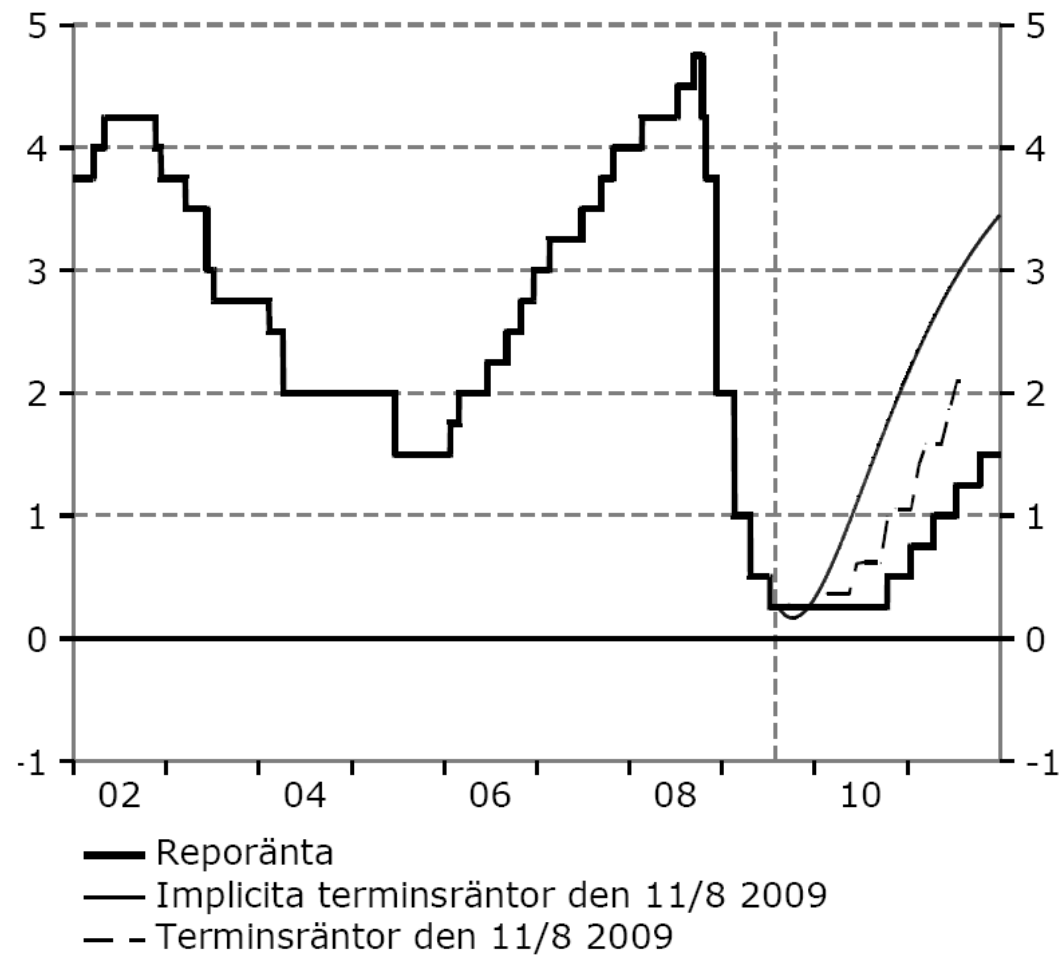
BNP-gap

Procent av potentiell BNP, säsongrensade kvartalsvärden



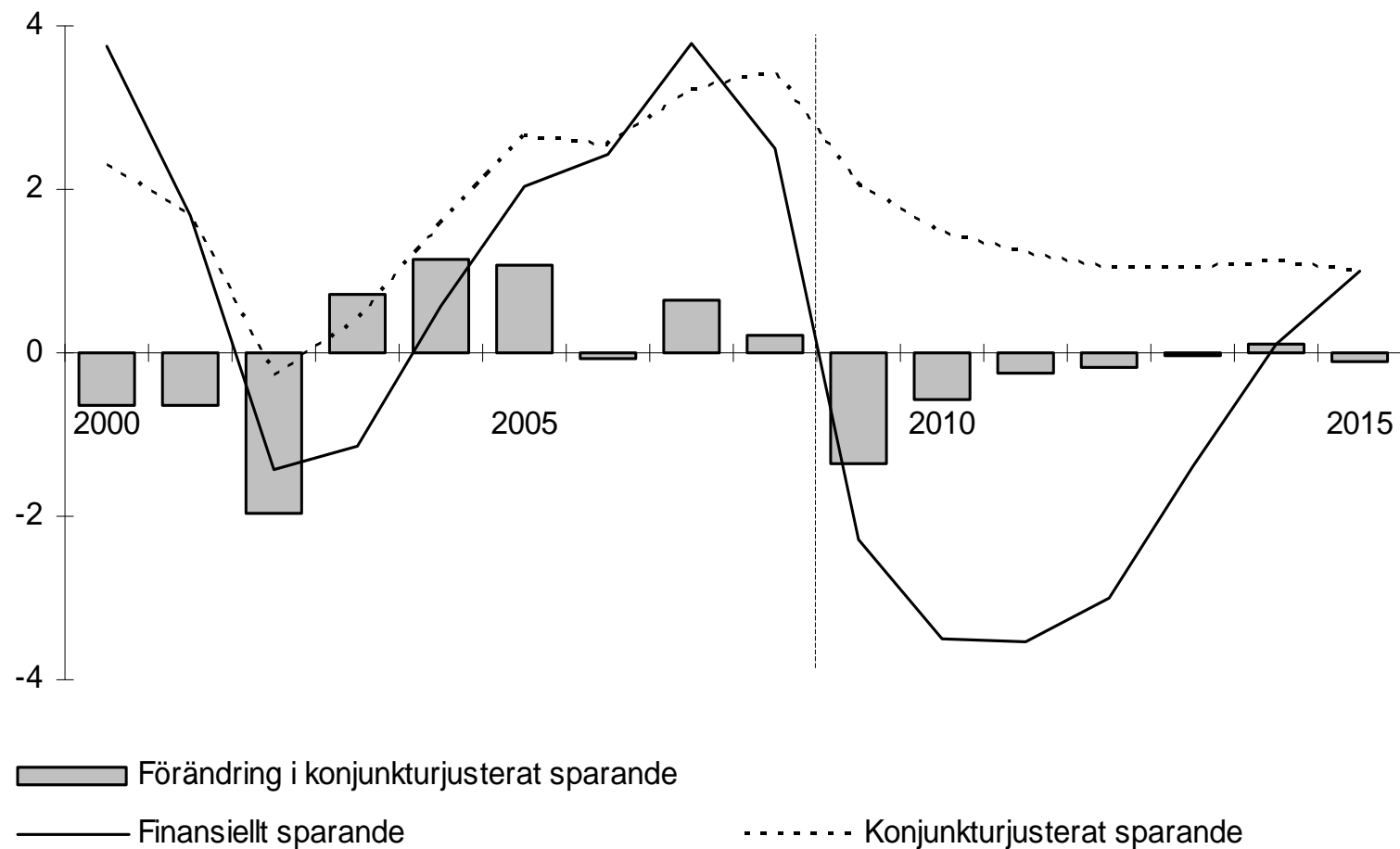
Reporäntan i Sverige

Procent, dagsvärden



Finansiellt sparande

Procent av BNP respektive potentiell BNP



Olika uppfattningar om finanspolitiken

Regeringen

- oro för de offentliga finanserna
- budgetunderskott kan driva upp de långa räntorna
- budgetunderskott kan ge Ricardianska ekvivalenseffekter
- inte spilla allt krut tidigt ifall lång recession
- starka automatiska stabilisatorer

• Finanspolitiska rådet

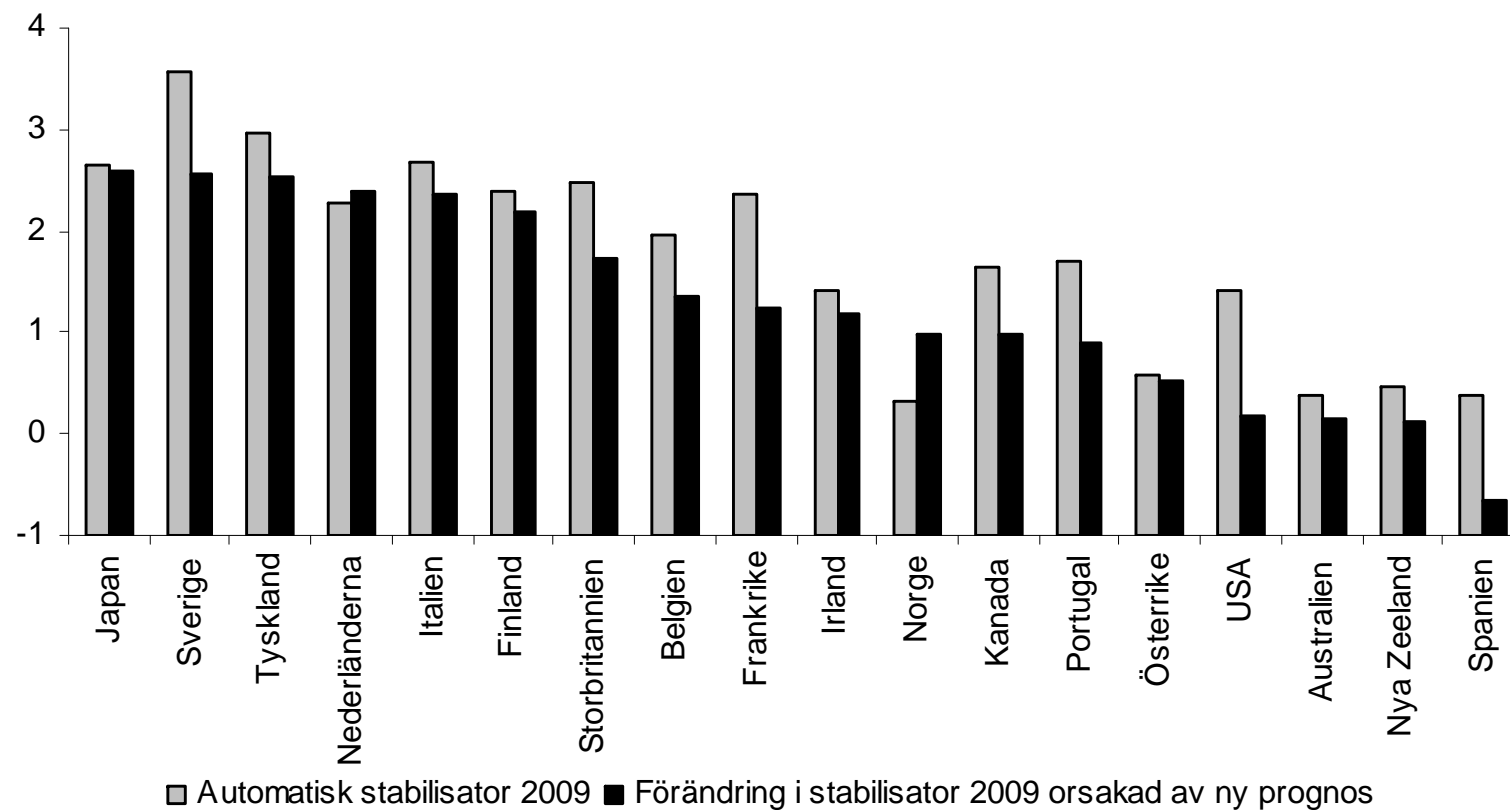
- exceptionellt efterfrågefall
- budgeten för 2009 utformades innan krisens djup var känt
- skattesänkningarna i budgeten var mer utformade som utbudsstimulans än som efterfrågestimulans
- det kommunala balanskravet har försvagat de automatiska stabilisatorerna

FINANSPOLITISKA RÅDET

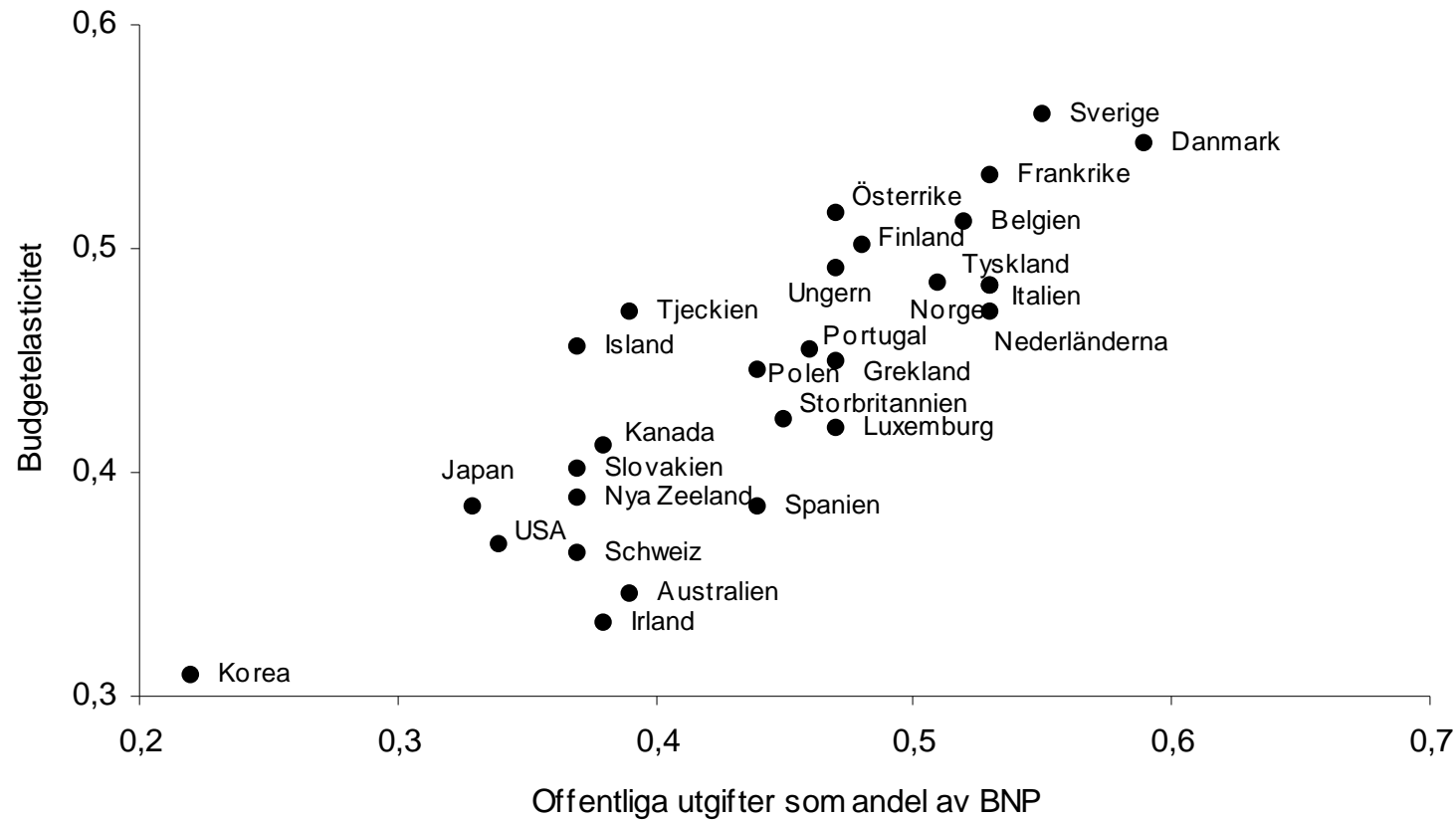
SWEDISH FISCAL POLICY COUNCIL

De automatiska stabilisatorerna

Procent av BNP



Budgetelastisitet och den offentliga sektorns storlek



Budgetelasticitetens utveckling över tiden

	Inkomst- skatt	Sociala avgifter	Moms	Bolags- skatt	Arbetslöshets- försäkring	Budget- elasticitet
1998	18,0	12,8	12,0	3,5	12,1	58,4
1999	17,7	13,0	12,8	3,8	11,1	58,4
2000	17,2	13,1	12,7	4,9	11,3	59,2
2002	16,5	13,3	12,9	2,7	9,3	54,7
2003	16,9	12,6	13,0	2,9	9,0	54,4
2004	16,8	12,3	12,9	4,1	8,3	54,4
2005	16,9	12,2	13,1	5,2	8,0	55,4
2006	16,8	11,9	12,9	5,2	7,2	54,0
2007	17,0	12,0	13,0	5,0	7,3	54,3
2008	17,6	12,2	13,5	4,6	5,4	53,3
2009	17,4	12,2	13,3	4,9	5,4	53,2

De automatiska stabilisatorerna och det kommunala balanskravet

- Konventionella beräkningar räknar in fallet i kommunala skatteinkomster när inkomsterna faller
 - kommunal skattesats runt 30 %
- Men balanskravet innebär att utgifter måste minska i motsvarande mån och/eller att kommunalskatten måste höjas
- Procyklisk utveckling av kommunal sysselsättning
- Starkt argument för en **tillfällig** ökning av statsbidragen till kommunerna

Tillfällig höjning av arbetslöshetsersättningen?

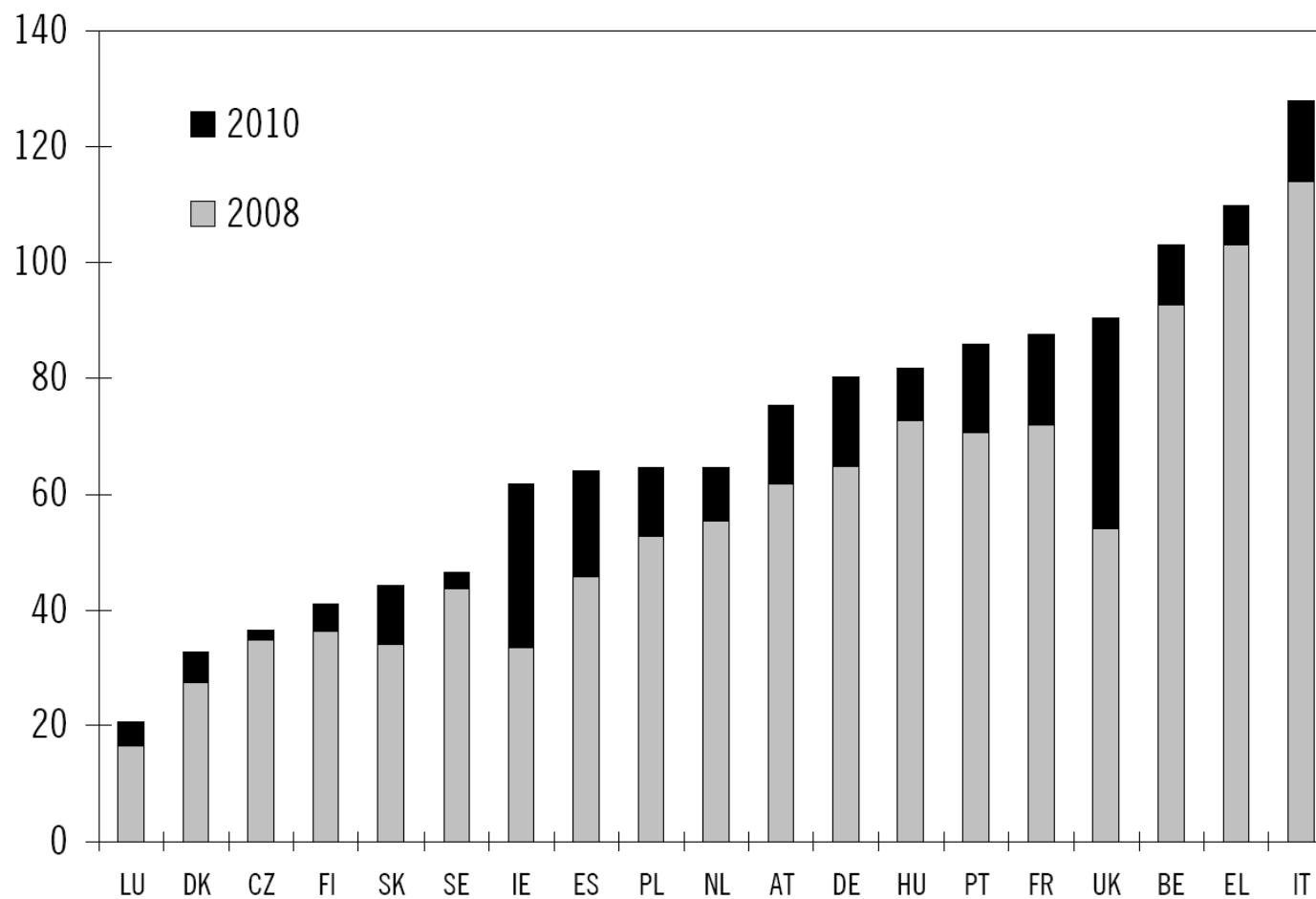
- Avtrappning från 80 till 70 procent efter 200 dagar och sedan till 65 procent efter ytterligare tid
- Nominellt oförändrat tak och grundbelopp sedan 2002
- Vår bedömning 2008: Lägre arbetslöshetsersättning effektiv metod att sänka jämviktsarbetslösheten
- **Men** sökaktivitet och reservationslön spelar mindre roll i djup efterfrågekris
- **Konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring** som i USA och Kanada?

Utrymmet för expansiv finanspolitik

- Positivt finansiellt sparande i krisens inledning
- Låg skuldkvot
- Hållbara offentliga finanser enligt den s k S2-indikatorn
- Konsensus om det finanspolitiska ramverket
 - empiriskt stöd för att regler och transparens innebär mindre skulduppbyggnad
- Bra "track record" för sanering av de offentliga finanserna under 1990-talet
- Finanspolitiska rådet bör ha disciplinerande effekt (!)

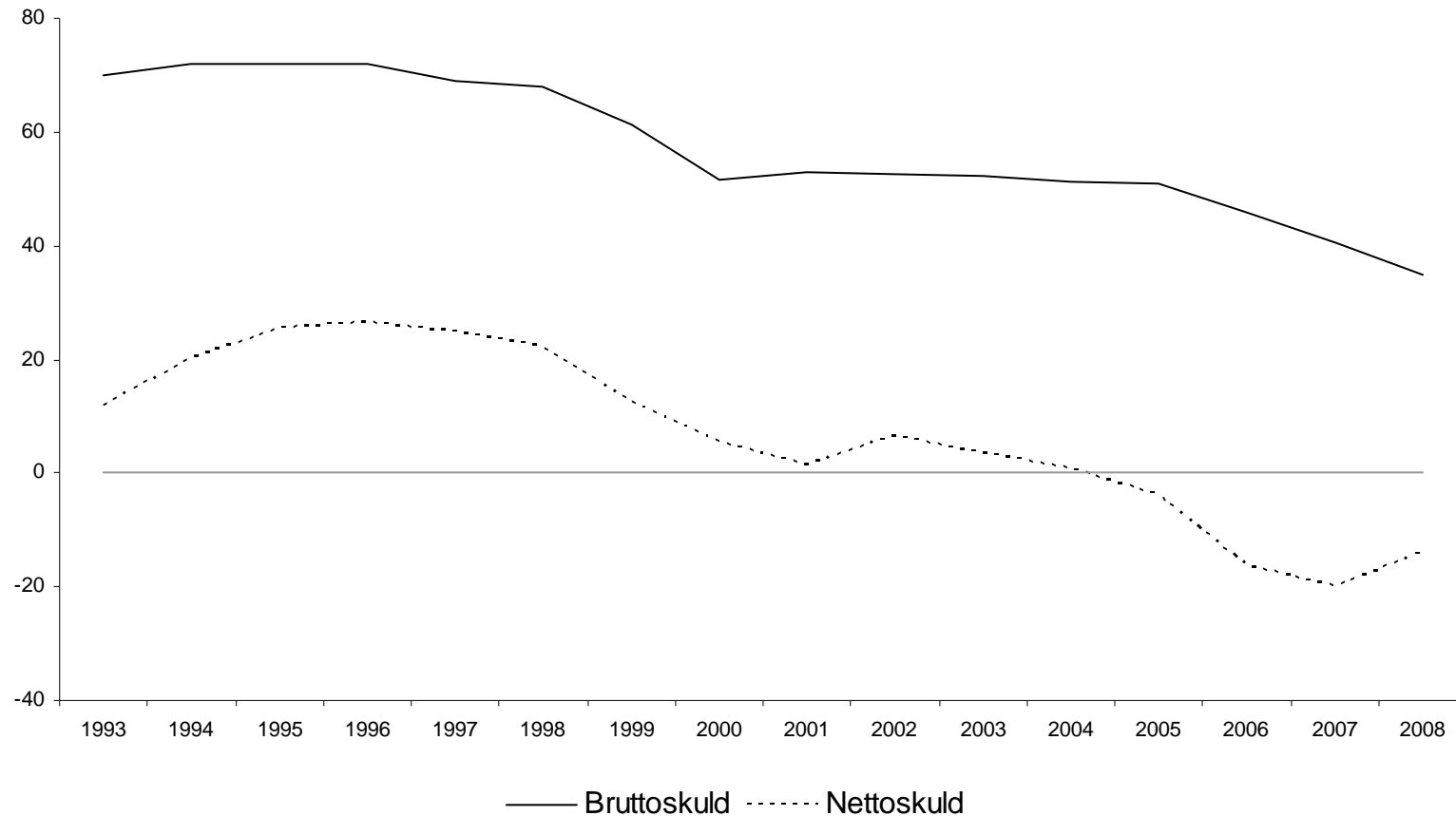
Den offentliga sektorns bruttoskuld

Procent av BNP



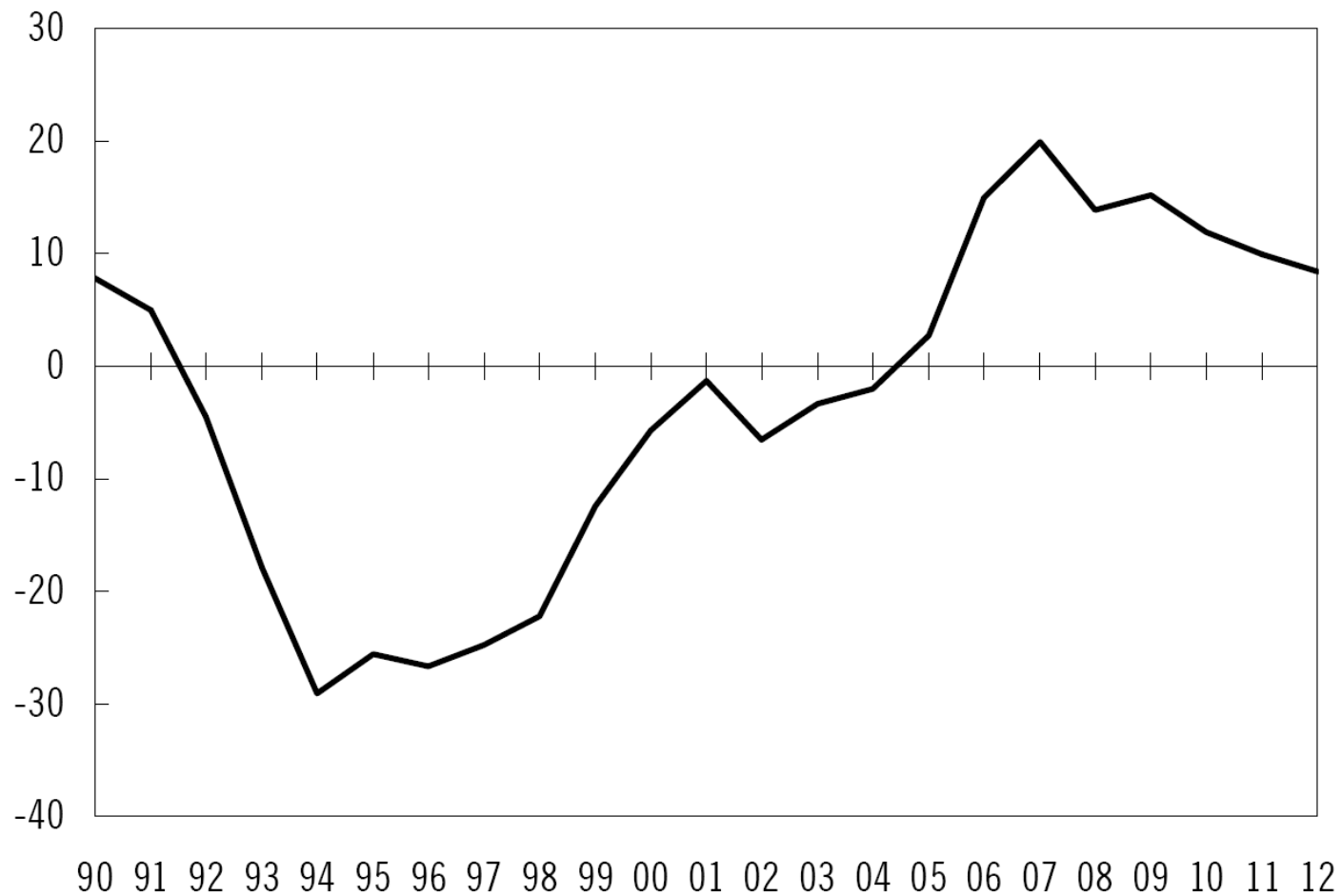
Den offentliga sektorns bruttoskuld och nettoskuld

Procent av BNP



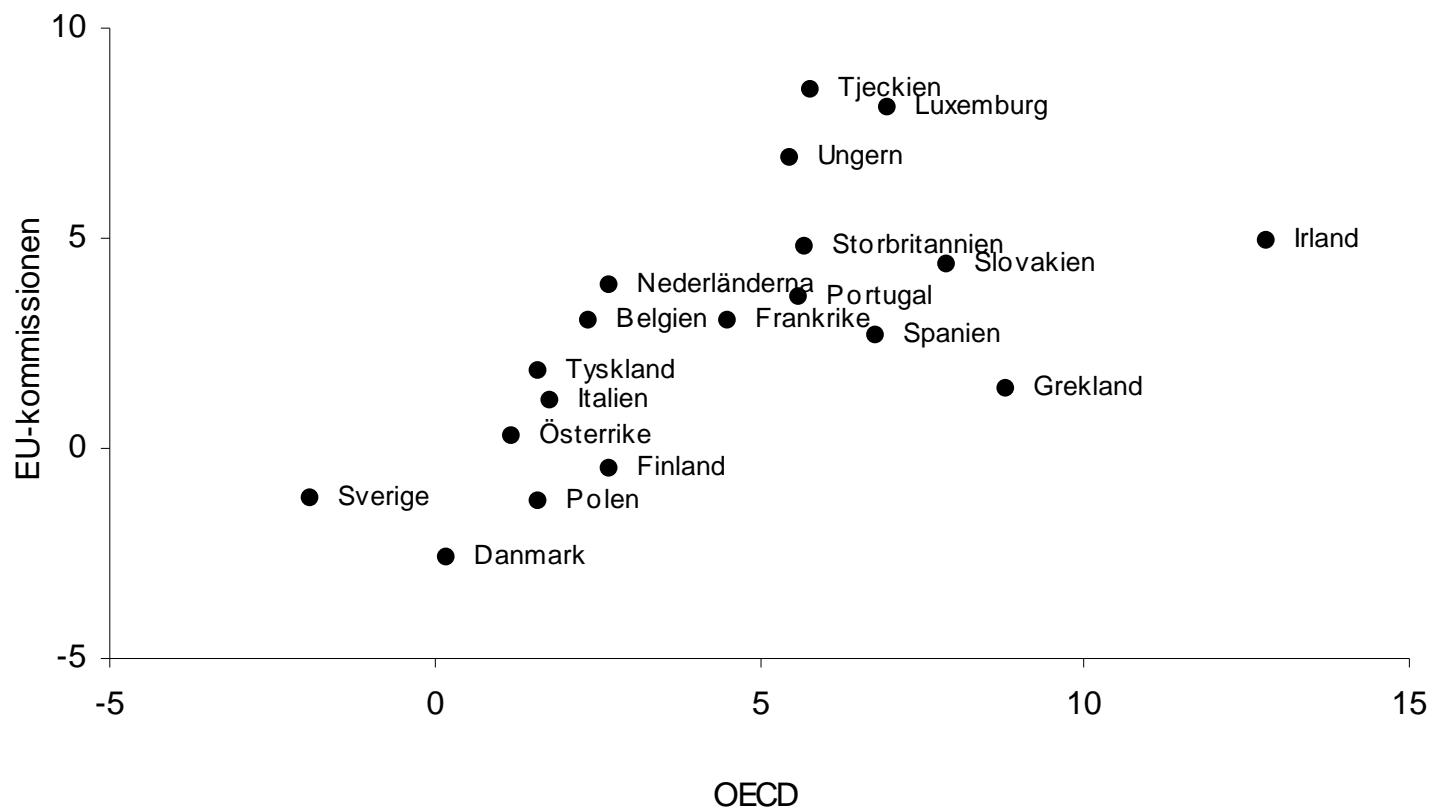
Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet

Procent av BNP



De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet

S2-indikatorn



Betydande skattesänkningar och utgiftsökningar 2010

- Tillfälligt högre statsbidrag till kommunerna
- Arbetsmarknadspolitiska program
- Ytterligare jobbskatteavdrag (*Earned Income Tax Credit*)
- Skattesänkning för pensionärer
- Diverse andra utgiftsökningar

Problem

- Stimulanserna borde ha varit mer "front-loaded"
- Inte bara tillfälliga budgetförsvagningar utan också **permanenta**
- Ytterst osäkra bedömningar av det strukturella finansiella sparandet

Varför?

- 2010 är valår och vi har en koalitionsregering

Finanspolitiska systemfrågor som aktualiserats av krisen

- Det kommunala balanskravet
- Det statliga utgiftstaket
- Balanseringsmekanismen (bromsen) i pensionssystemet
- Överskotts målet

Kommunerna och stabiliseringspolitiken

1. Kommunerna kan tillåtas variera sina resultat över konjunkturen
 - men kommunerna har knappast kompetens att bedriva stabiliseringspolitik
 - stora externaliteter i form av överspillningseffekter på andra kommuner
 - risk att staten får ta över betalningsansvar
2. Variera statsbidragen motkonjunktorellt enligt fastställt regelsystem
 - jämnare total inkomstutveckling för kommunerna
 - låt statsbidragen kompensera för avvikelser från trenden i kommunernas skatteunderlag

Det statliga utgiftstaket

- Budgeteringsmarginal för oplanerade utgifter
- Men situationer kan uppkomma då budgeteringsmarginalen inte räcker
- Klokt förse utgiftstaket med explicit **undantagsklausul**
- Bättre än att kringgå taket genom manipulationer

Balanseringsmekanismen (bromsen) i pensionssystemet

- Internationellt uppmärksammas pensionsreform
- **Defined contributions** i stället för **defined benefits**
- Bromsen skär automatiskt ner pensionerna när nuvärdet av pensionsutfästelserna överstiger nuvärdet av avgifter och fondbehållning
- Bromsen skulle ha sänkt pensionerna med 4,5 procent 2010
- Regeländring så att fondbehållningen räknas som genomsnitt över flera år och inte vid bestämd sluttidpunkt
 - automatisk **destabilisator** inbyggd i finanspolitiken
 - men trovärdighetsförlust av att ändra systemet första gången automatiken ska tillämpas

Olika indikatorer på överskottsmålet

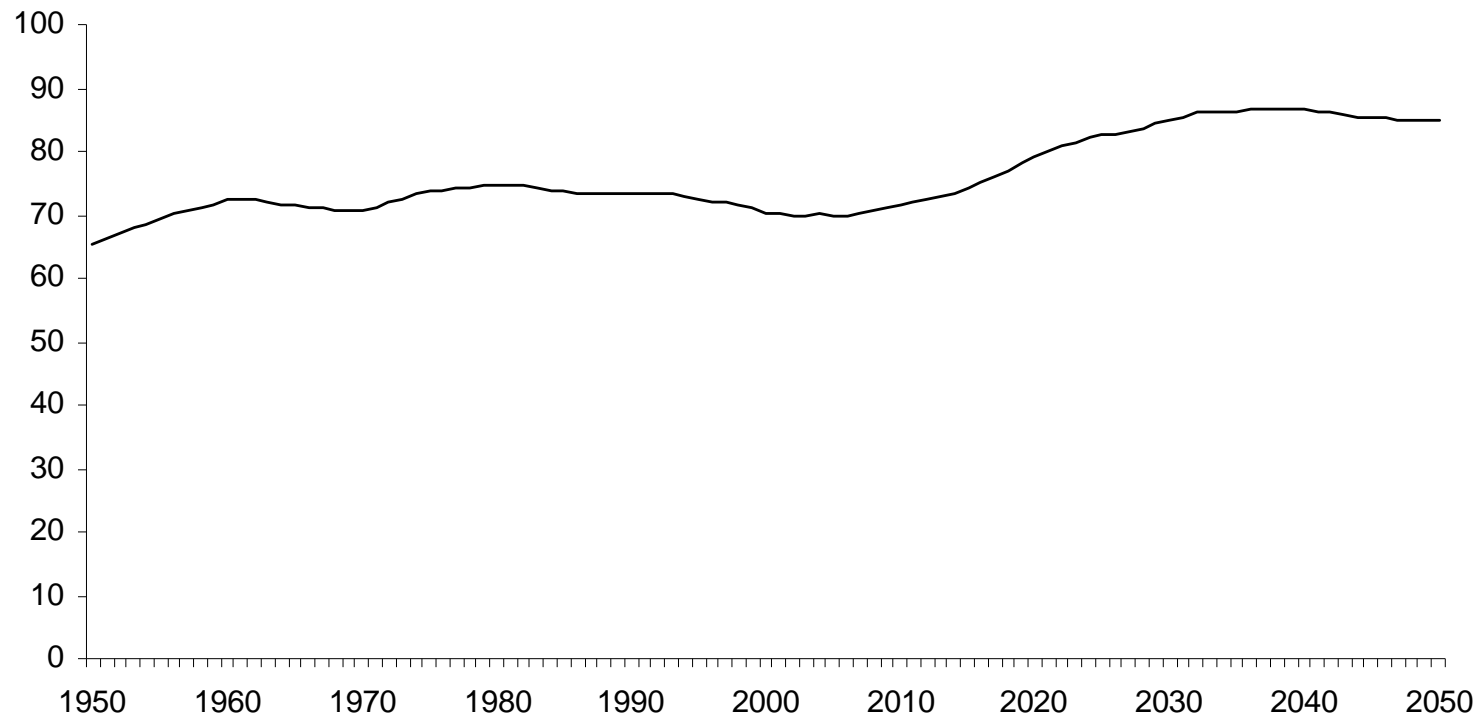
	Budgetpropositionen för 2008				Budgetpropositionen för 2009				Budgetpropositionen för 2010			
	2007	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2012
Finansiellt sparande	2,9	2,8	3,1	3,6	2,8	1,1	1,6	1,5	-2,2	-3,4	-2,1	-1,1
Historisk genomsnittsindikator	1,3	1,5	1,7	1,8	1,5	1,5	1,5	1,6	1,2	0,8	0,5	0,4
Löpande genomsnittsindikator	2,3				2,1				-0,1			
Strukturellt finansiellt sparande	2,2	2,0	2,8	3,6	2,8	1,9	2,2	2,7	1,4	0,2	0,7	0,6
Konjunkturjusterad historisk genomsnittsindikator									1,2	1,1	1,1	1,0
Konjunkturjusterad löpande genomsnittsindikator									1,2			

Överskottsmålets nivå är dåligt motiverad

- Bra med intermediärt, medelfristigt budgetmål för att inte kortsiktiga politiska hänsyn ska tränga undan mer långsiktiga mål
- Men grovt tillyxat mål efter budgetkonsolideringen på 1990-talet
- Gradvis mer betoning på det demografiska utgiftstrycket och behovet av förtida sparande (*prefunding*)
- Men ändå oklarhet om motiven
 - intergenerationell rättvisa
 - samhällsekonomisk effektivitet (*tax smoothing*)
 - försiktighetssparande

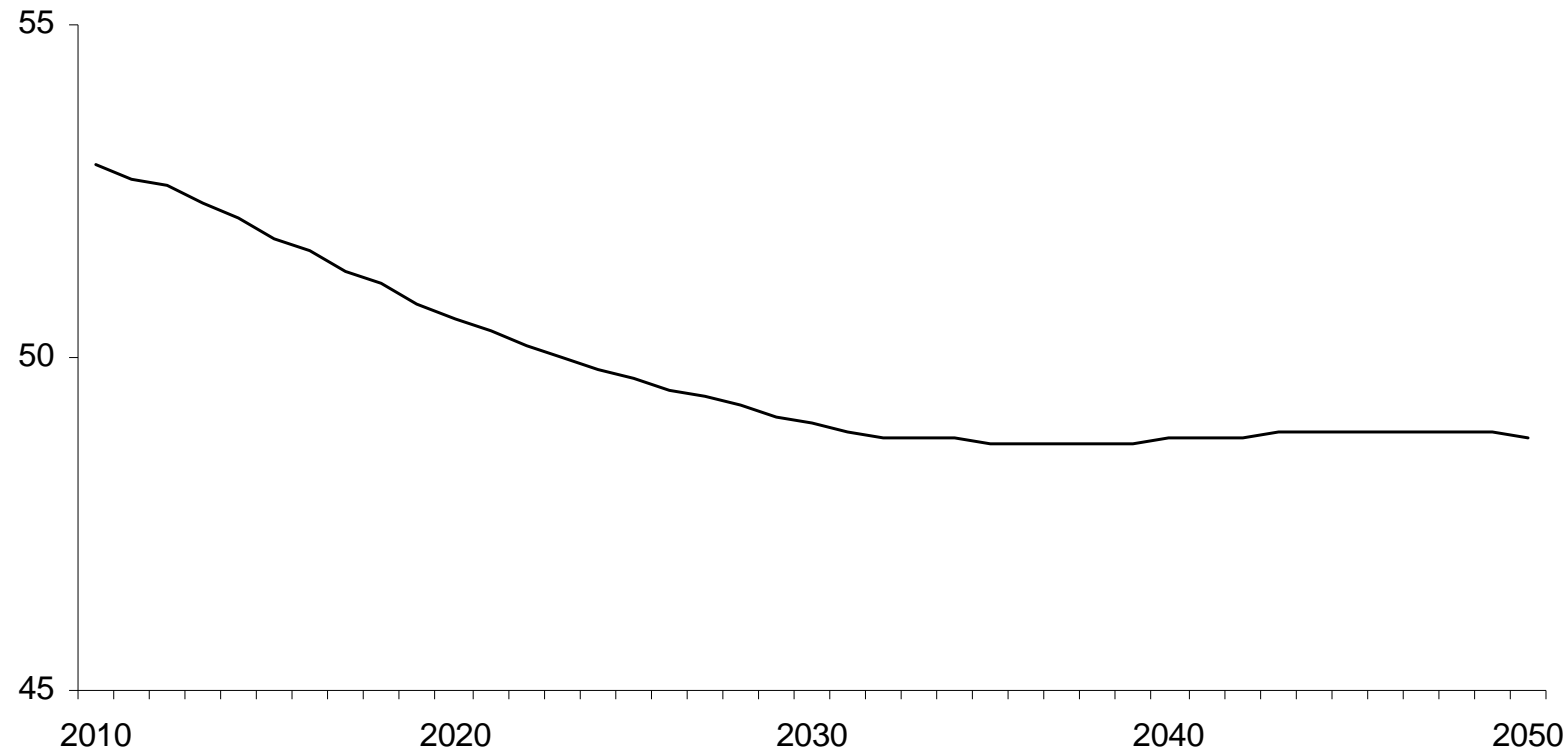
Försörjningskvot

Kvoten mellan antalet personer under 20 eller över 64 år och antalet personer i åldern 20-64 år.



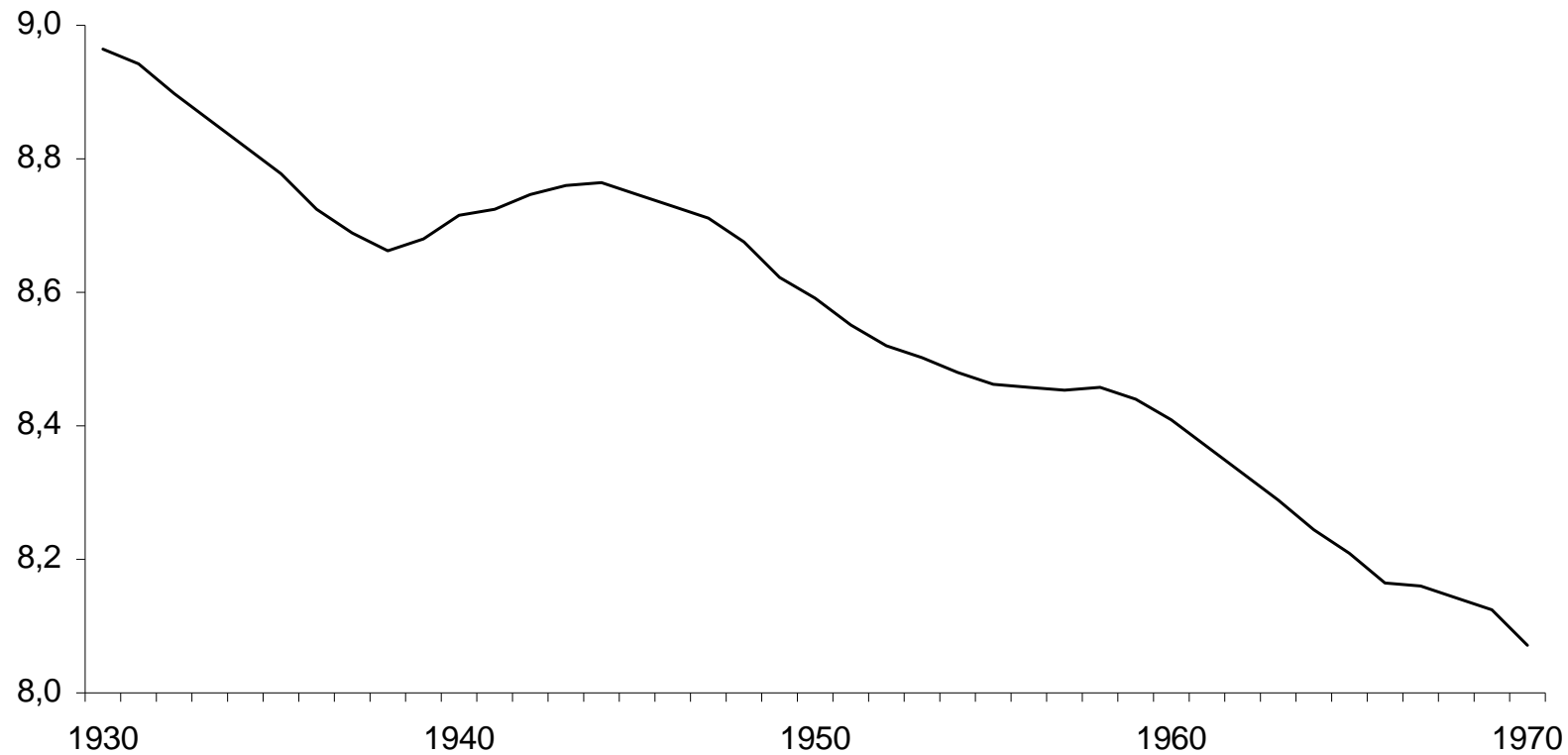
Prognos för arbetskraftens andel av befolkningen

Procent



Andel av livstiden i arbete efter födelseår

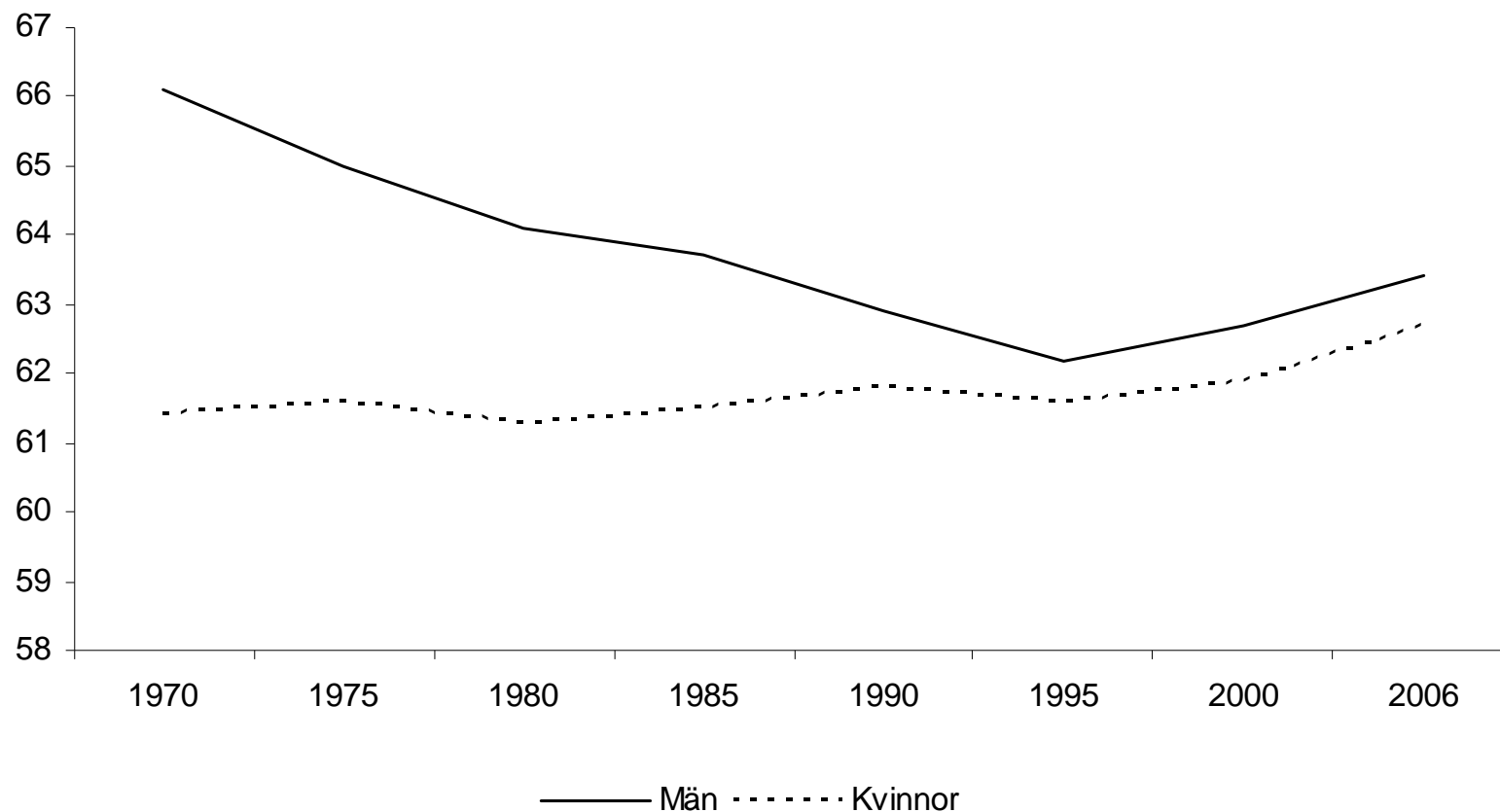
Procent



Bättre motivering av överskotts målet

- Övergripande mål
- Samordning av finanspolitiska- och sysselsättningspolitiska mål
 - förtida sparande (*prefunding*)
 - livsarbets tid
- Incitament till senare utträde från arbetsmarknaden eftersom längre livslängd sänker pensionerna
 - men privatekonomiska incitament är för svaga

Genomsnittlig ålder för utträde från arbetsmarknaden

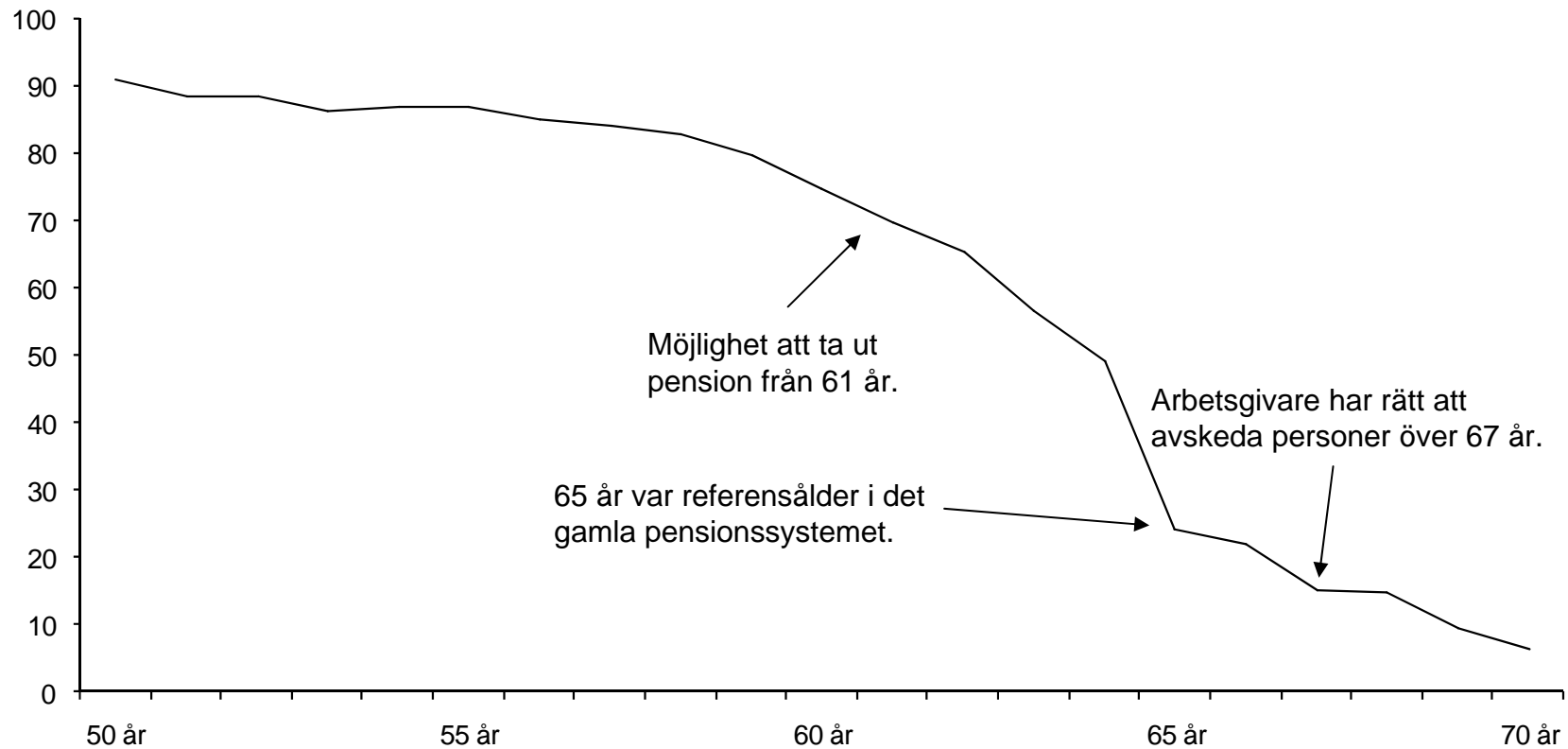


Automatisk anpassning av "pensionsparametrar" till medellivslängd

- Danmark är ett föredöme
- **Men** mer komplicerat i Sverige eftersom ingen formell pensionsålder
 - lägsta ålder för ålderspension (61 år)
 - lägsta ålder för garantipension (65 år)
 - den ålder då rätten till andra socialförsäkringar upphör (i regel 65 år)
 - åldern för avgångsskyldighet (67 år)

Äldres arbetskraftsdeltagande 2008

Arbetskraftens andel av befolkningen, procent



Hur väl har Finanspolitiska rådet lyckats?

- Vi har etablerat oss som en "aktör" i det offentliga samtalet
- Vi har uppfattats som oberoende i förhållande till regeringen och kritiska mot den
- Naturlig "bias" i och med att vi granskar regeringen men inte oppositionen
- Ett problem är att många ändå tror att vi är regeringens "rådgivare"
- Potentiellt problem att vi sorterar under regeringen och inte under riksdagen
- Vänskapsband i ett litet land är ett annat potentiellt problem för oberoendet
- Men också stark svensk tradition att akademiska ekonomer ska delta i den offentliga debatten
- För små resurser i förhållande till kraven