

Finanspolitiska rådets rapport 2011

Lars Calmfors och Helena Svaleryd

Finansdepartementet

7 juni 2011

FINANSPOLITISKA RÅDET

SWEDISH FISCAL POLICY COUNCIL

Rapportens innehåll

- De offentliga finanserna och reformutrymmet
- Finansiell stabilitet
- Arbetsmarknadsutvecklingen och regeringens arbetsmarknadsreformer
- Skattesystemet
- Regeringens utbildningsreformer

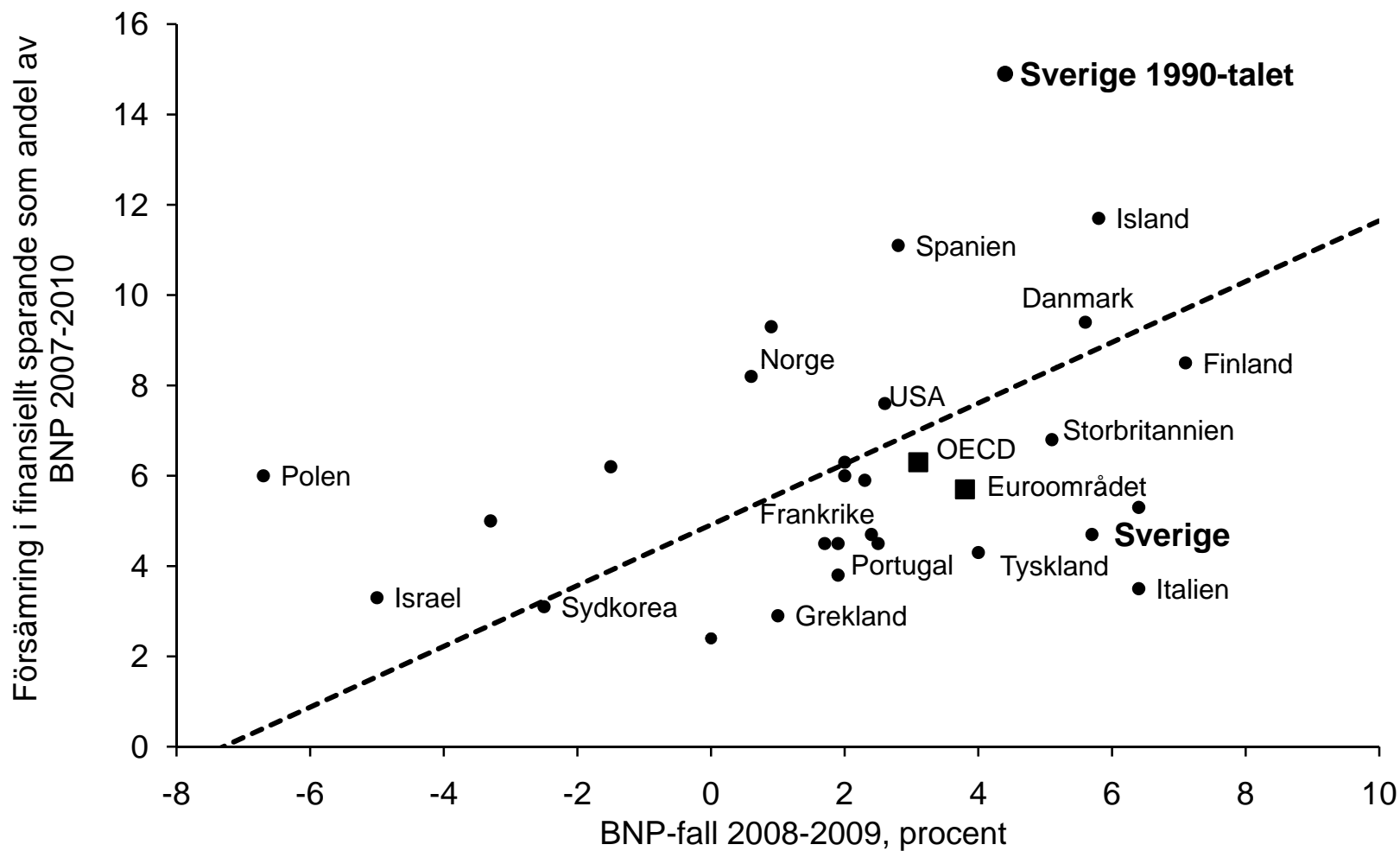
Finansiellt sparande och BNP-gap, procent av BNP

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Finansiellt sparande	3,6	2,2	-0,9	-0,3	0,3	1,8	2,8	3,6	4,4
BNP-gap	1,8	3,2	0,5	-3,8	-1,9	-0,7	-0,1	0,1	0,0

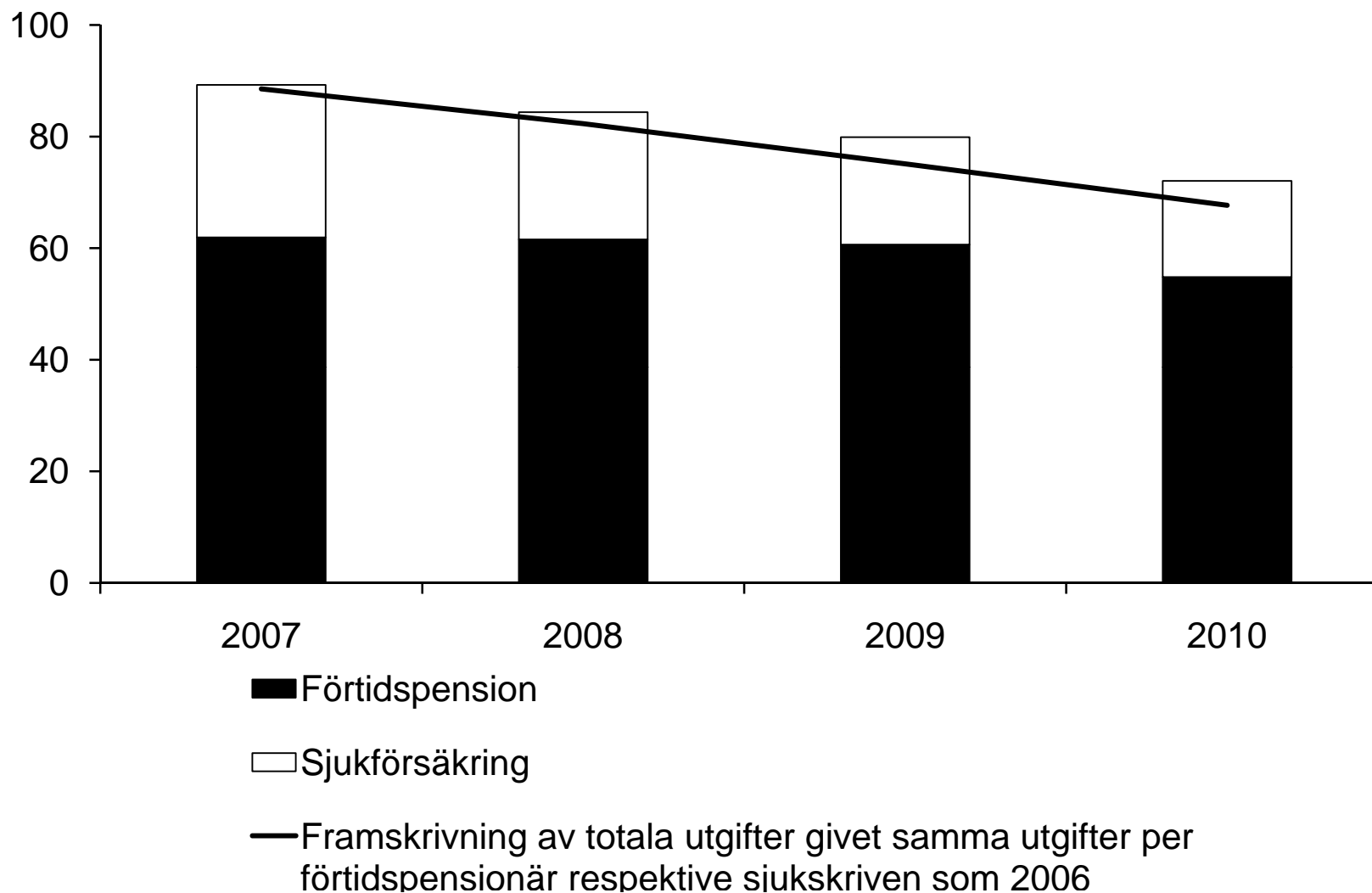
Skillnaden i finansiellt sparandeunderskott 2010 mellan Sverige och OECD- respektive euroområdet, procent av BNP

	OECD - Sverige	Euroområdet - Sverige
Skillnad i sparandeunderskott 2010	6,4	5,1
varav		
Skillnad i sparandeunderskott 2007	4,8	4,1
Skillnad i bidrag från BNP-fall	-1,8	-1,3
Restpost	3,4	2,3

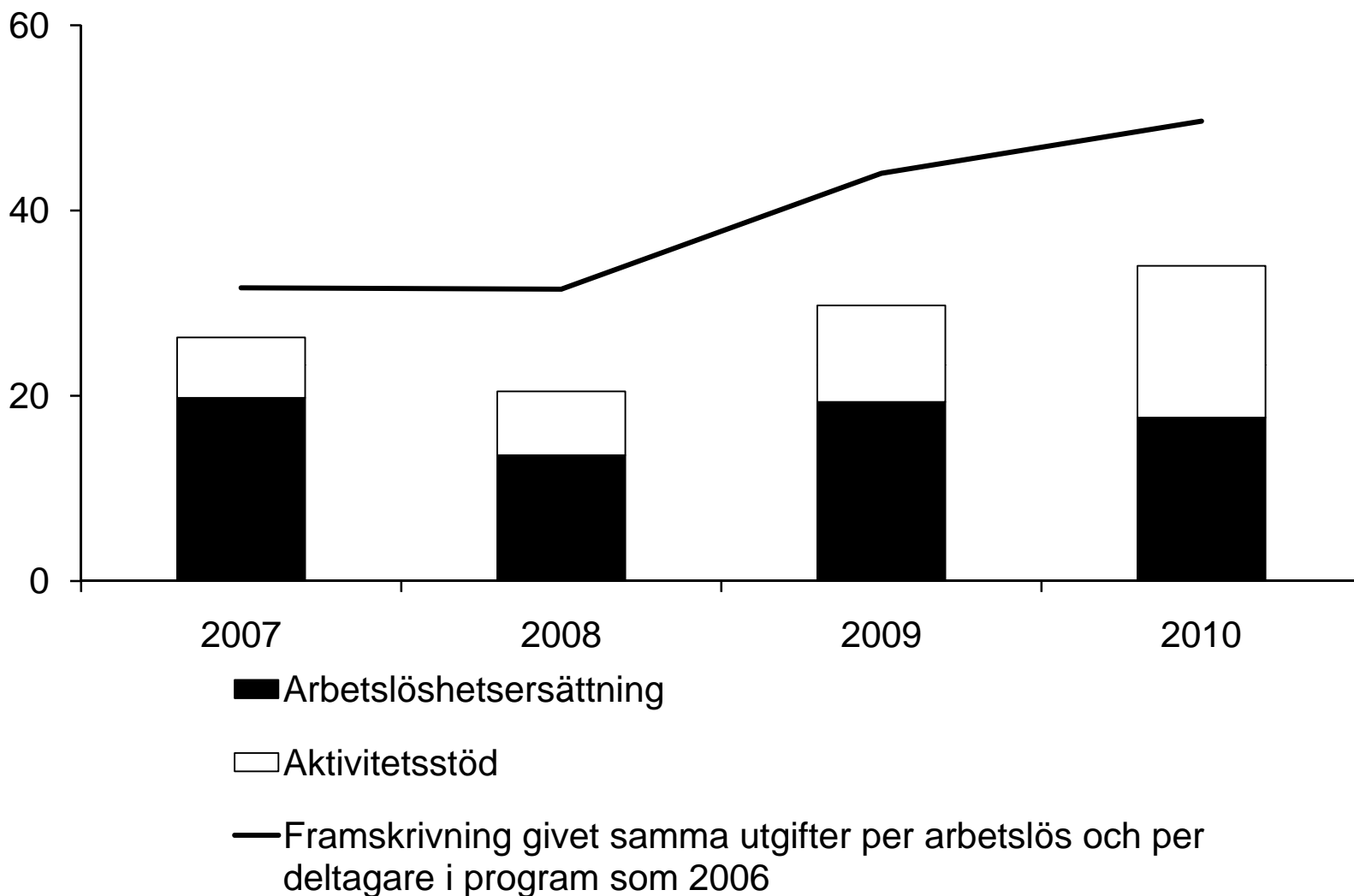
BNP-fall och försämring i finansiellt sparande



Utgifter för sjukförsäkring och förtidspension, mdr kr



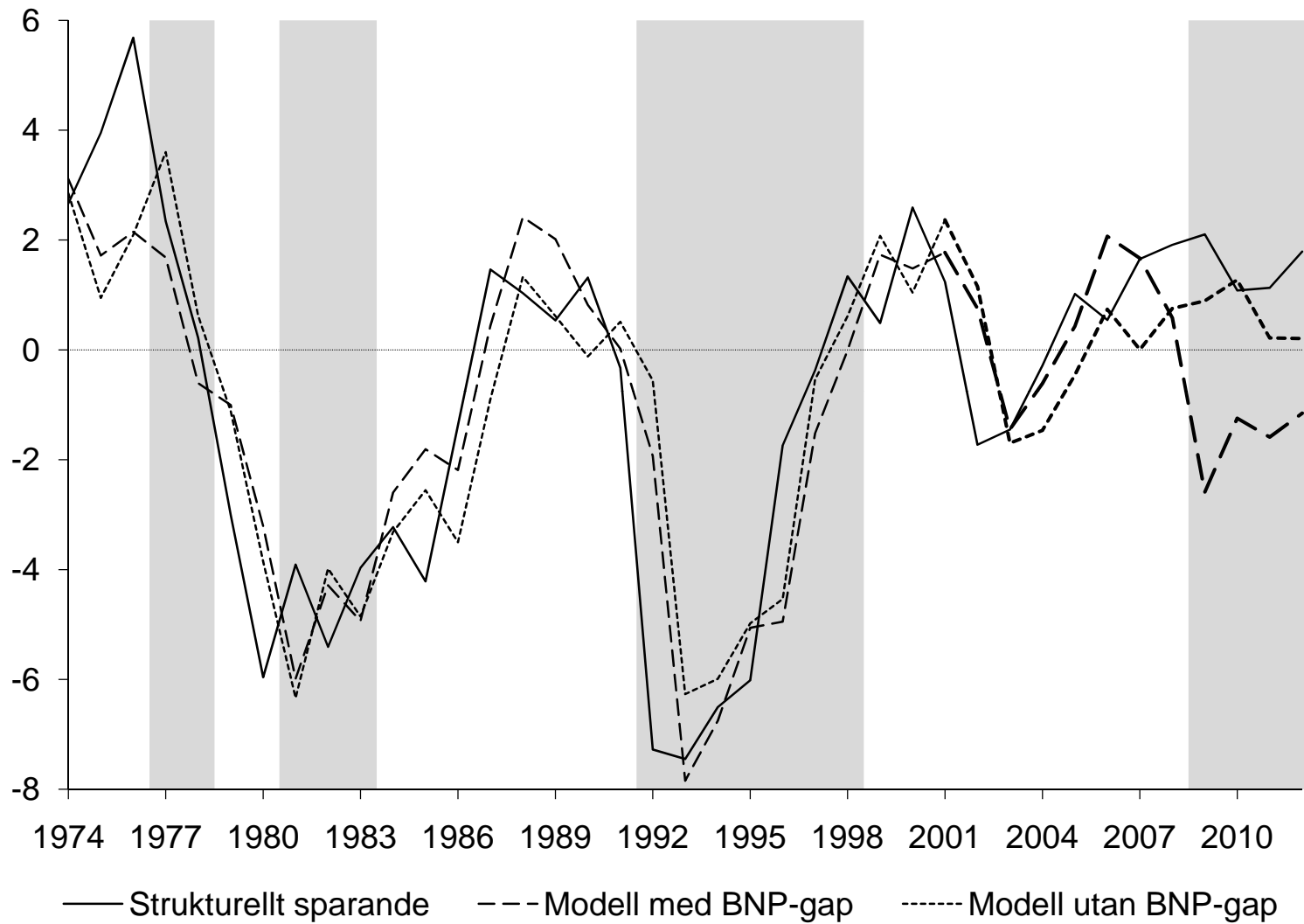
Utgifter för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, mdr kr



Strukturellt sparande

- Strukturellt sparande = Faktiskt finansiellt sparande – $0,55 \cdot \text{BNPgap}$ – engångseffekter – extraordinära skatteintäkter
- 'Budgetelasticitet' på 0,55 baserad på beräkningar av OECD
- Regeringen fäster stor vikt vid det strukturella sparandet i uppföljningen av överskotts målet

Strukturellt sparande enligt OECD



Problem med regeringens beräkningar

- Beräkningarna av BNP-gapet är osäkra
- Asymmetriska BNP-gap
- Beräkningarna beaktar inte det kommunala balanskravet
 - kommunerna drar ner utgifterna när inkomsterna faller
 - kommunsektorns utgifter borde inte betraktas som oberoende av konjunkturläget
 - **Offentliga utgifter/BNP** är en approximation av budgetelasticiteten
 - om man beaktar balanskravet blir i stället **Offentliga utgifter exkl kommunsektorn minus statsbidragen/BNP** ett närmevärde för budgetelasticiteten under djupa och/eller utdragna lågkonjunkturer
 - budgetelasticitet på 0,35 i stället för 0,55
- Olämpligt att regeringen fäster så stor vikt vid nuvarande beräkningar

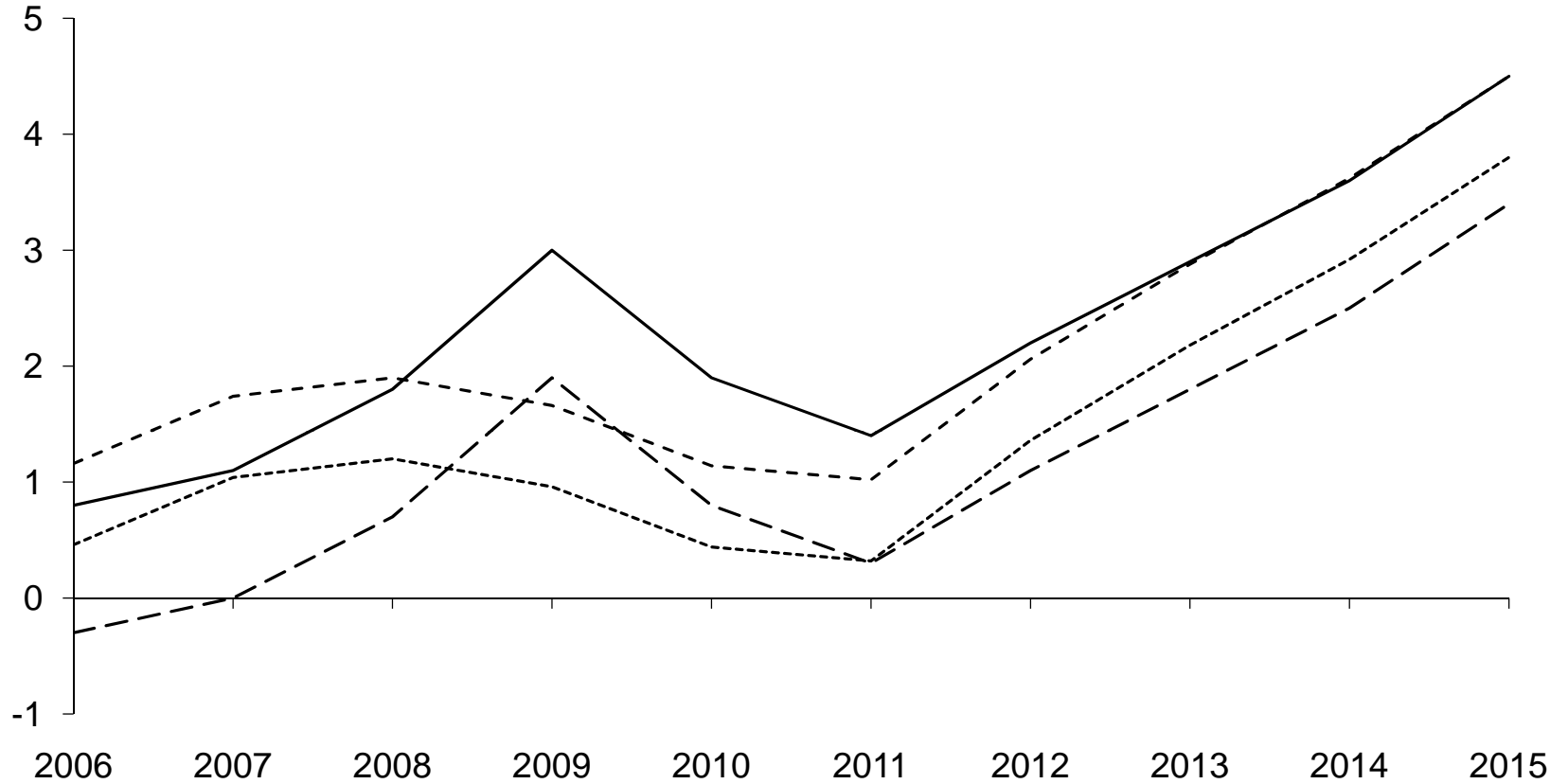
Kommunernas finanser, procent av BNP

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Finansiellt sparande	0,4	0,1	0,1	-0,1	-0,3	0,1	-0,2
BNP-gap	-0,4	1,8	3,2	0,5	-6,7	-3,8	-1,9
Inkomster exkl statsbidrag	18,6	18,4	18,4	18,8	20,0	19,3	19,0
Statsbidrag	3,9	3,9	3,8	3,5	3,7	4,1	3,7
Utgifter	22,1	22,2	22,1	22,9	24,3	23,6	23,2
Utgifter minus statsbidrag	18,2	18,3	18,3	19,4	20,6	19,6	19,5
Resultat	0,5	0,5	0,4	0,2	0,4	0,6	0,2

Kommunernas finanser under högkonjunkturår respektive lågkonjunkturår, procent av BNP

	2006 - 2008	2009 - 2011
Finansiellt sparande	0,0	-0,1
BNP-gap	1,8	-3,3
Inkomster exkl. statsbidrag	18,5	19,4
Statsbidrag	3,7	3,7
Utgifter	22,4	23,6
Utgifter minus statsbidrag	18,6	19,9
Resultat	0,4	0,4

Strukturellt sparande, procent av BNP



- Vårpropositionen 2011
- - - Justerat för asymmetriskt BNP-gap
- - - Justerat för lägre budgetelasticitet
- · - · - Justerat för både asymmetriskt BNP-gap och för lägre budgetelasticitet

Reformutrymme = Summan av permanenta skattesänkningar och offentliga utgiftsökningar som riksdagen kan ta aktiva beslut om och som är förenliga med målet att den offentliga sektorn ska ha ett överskott på en procent av BNP över en konjunkturcykel.

Varför uppkommer reformutrymmet?

- Skatterna är ungefär proportionella mot BNP
- Endast en del offentliga utgifter är indexerade till lönerna
- Andra är indexerade till lönerna med produktivitetsavdrag (statliga förvaltningsanslag)
- Ytterligare andra är bara indexerade till priserna
- En del anslag är nominellt bestämda

Politiskt attraktivt att tidigare reformer urholkas i frånvaro av nya beslut

Reformutrymmets uppkomst, procent av BNP

	2012	2013	2014	2015
Förändring av konjunkturjusterat sparande (1)	1,06	0,86	0,80	0,39
Bidrag från nominellt fixerade skatter (2)	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02
Bidrag från nominellt fastställda transfereringar till kommuner, näringsliv m m (3)	0,28	0,22	0,18	0,18
Bidrag från att statliga förvaltningsanslag inte följer BNP (4)	0,25	0,15	0,15	0,07
Bidrag från att transfereringar till hushållen inte följer BNP (5)	0,41	0,40	0,31	0,21
varav				
<i>volymförändringar (6)</i>	<i>0,29</i>	<i>0,25</i>	<i>0,17</i>	<i>0,07</i>
<i>lägre real ersättning (7)</i>	<i>0,04</i>	<i>0,04</i>	<i>0,02</i>	<i>0,03</i>
<i>bristande följsamhet/övrigt (8)</i>	<i>0,09</i>	<i>0,12</i>	<i>0,12</i>	<i>0,11</i>
Bidrag från förändrat finansiellt netto (9)	0,00	0,11	0,11	0,19
Bidrag från övrigt (10)	0,13	0,00	0,06	-0,24
Summa bidrag från bristande följsamhet till BNP (2+3+4+7+8)	0,64	0,51	0,45	0,37

Vad innebär överskottsmålet?

- Den offentliga sektorn har idag en **finansiell nettoförmögenhet** på drygt 20 procent av BNP
- Överskott i de offentliga finanserna innebär att den finansiella nettoförmögenheten i kronor ökar
- Men en procent av BNP i överskott innebär bara att den finansiella nettoförmögenheten **stabiliseras** runt nuvarande 20 procent av BNP
 - överskotten kompenserar bara för tillväxten av BNP i löpande priser

Reformutrymmet 2012-2014

- “Något mer” än 48 mdr kr till 2014 enligt regeringens bedömning
- Budgeteringsmarginal under utgiftstaket på nästan 60 mdr kr
- Skattesänkningar på drygt 20 mdr kr har ställts i utsikt för 2012
- Rimligt vänta sig ytterligare skattesänkningar under mandatperioden
- Risk för att **skattesänkningar** och **utgiftsökningar** sammantaget blir för stora
- Problematiskt i kraftigt uppåtgående konjunktur

Utgiftstak för staten

	2011	2012	2013	2014	2015
Utgiftstak	1 063	1 083	1 093	1 103	1 123
Takbegränsade utgifter	997	1 009	1 025	1 045	1 066
Budgeteringsmarginal	65,8	74,3	67,9	58,3	57
<i>procent av takbegränsade utgifter</i>	6,6	7,4	6,6	5,6	5,3
<i>procent av BNP</i>	1,9	2,1	1,8	1,5	1,4
Offentliga sektorns utgifter, procent av BNP	49,8	48,5	47,4	46,6	45,9

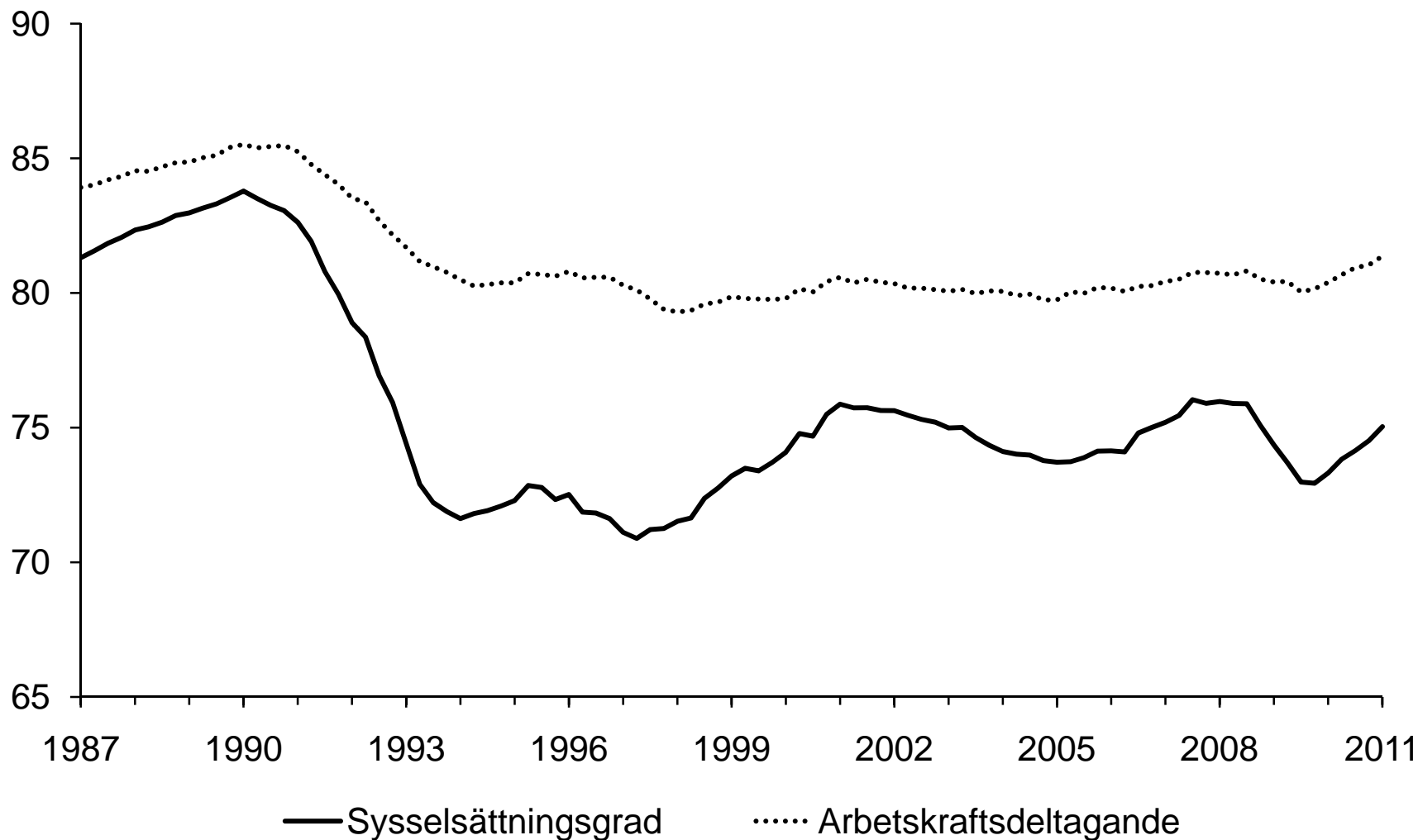
Vår rekommendation

- Sänk utgiftstaket om stora skattesänkningar genomförs!
- Genomför inte de skattesänkningar som ställts i utsikt om inte utgiftstaket sänks!

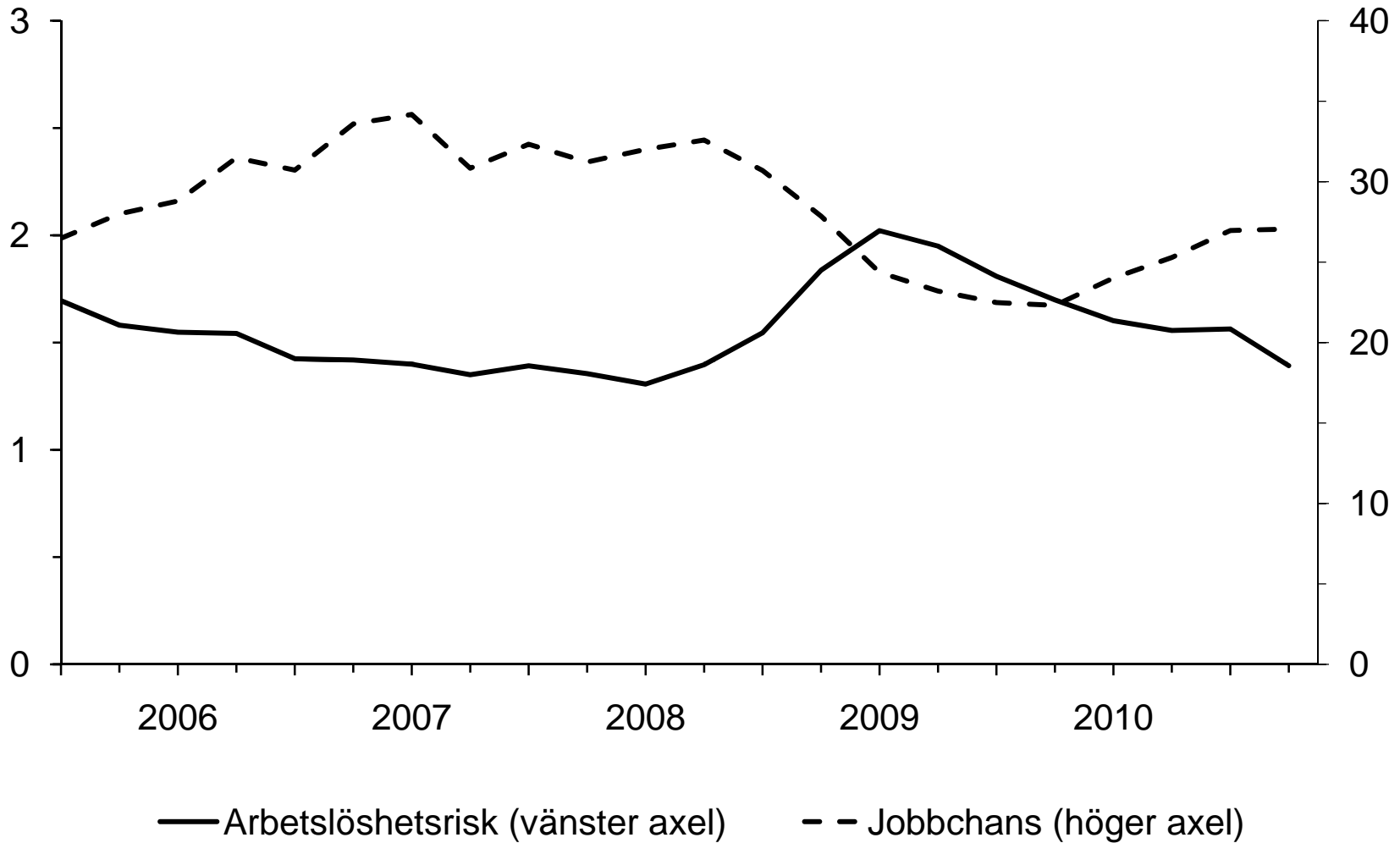
Finansiell stabilitet

- De svåraste statsskuldskriserna hänger samman med finansiella kriser
- Ingen myndighet har nu huvudansvaret för **makrofinansiell** stabilitet
- Två vägar
 - Riksbanken
 - Finansiellt stabilitetsråd
- Reservation från Lars Tobisson

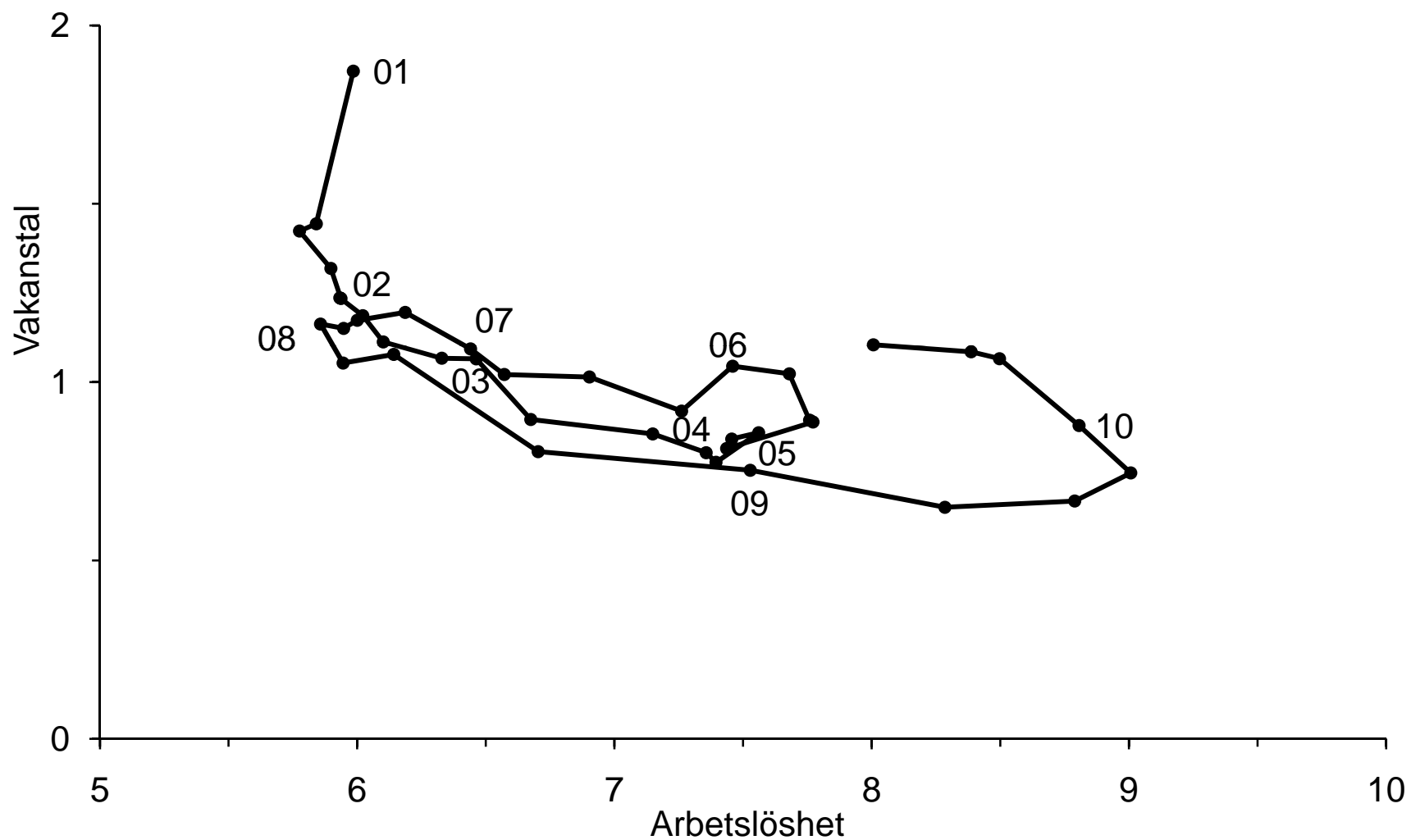
Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad, procent av befolkningen



Jobbchans och arbetslöshetsrisk, procent



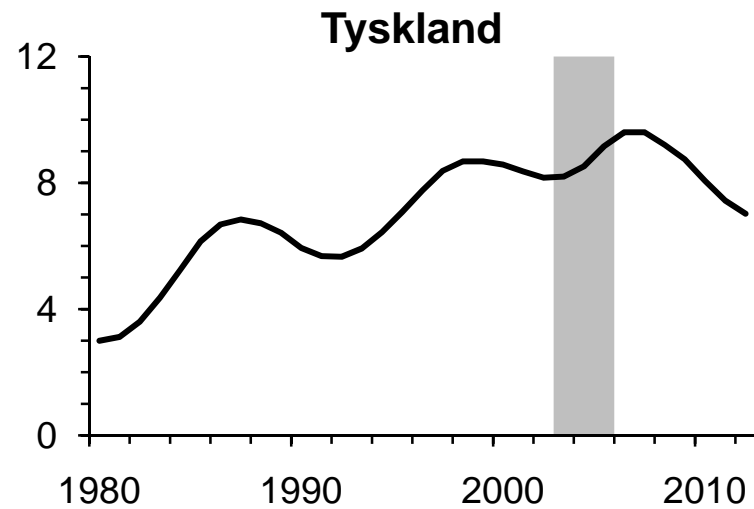
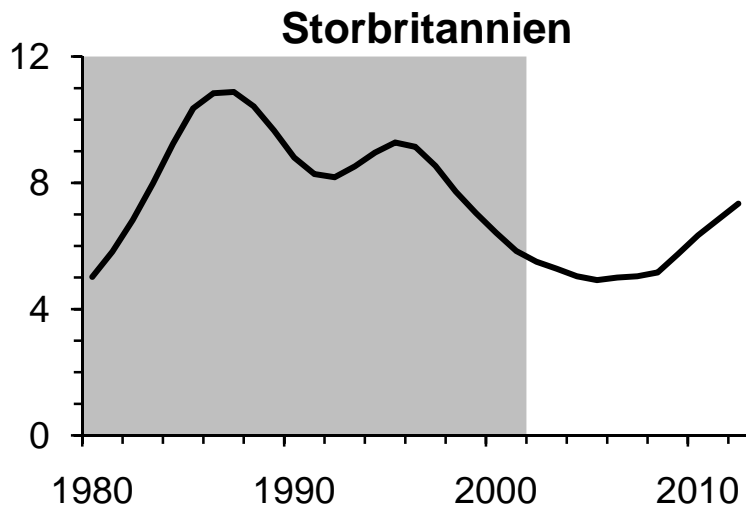
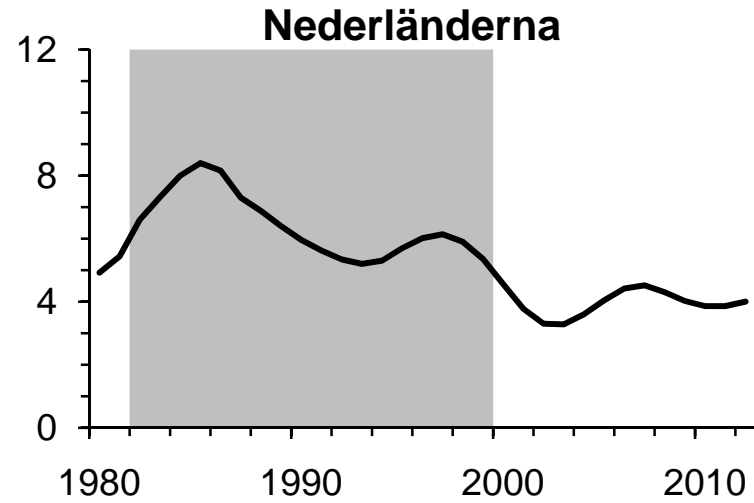
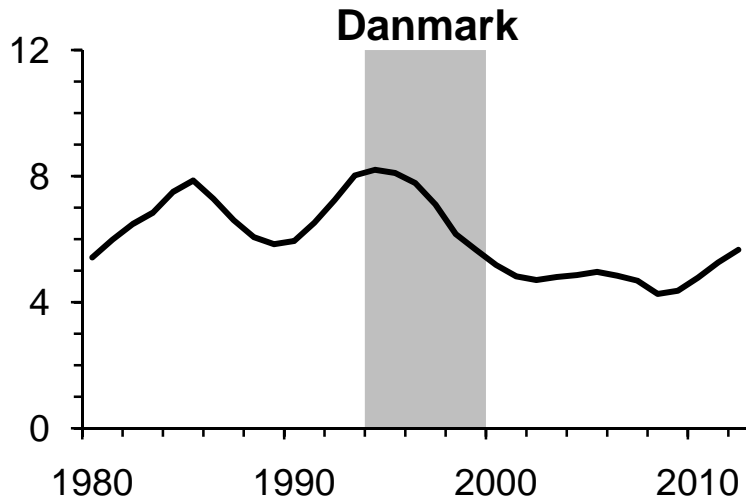
Beveridgekurva för 2001-2010



Förändring av jämviktsarbetslöshet, arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad enligt Finansdepartementet, procentenheter

	Jämvikts- arbetslöshet	Arbetskrafts- deltagande	Sysselsättnings- grad
Nivå 2006	6,6	71	66
Demografi	0,4	-2,1	-2,2
Oförändrat tak	-0,6	0,1	0,5
Strukturreformer	-1,4	2,2	3,0
Tidigare strukturreformer	0,0	0,1	0,1
Nivå 2020	5,0	71	68

Arbetslösheten efter stora arbetsmarknadsreformer



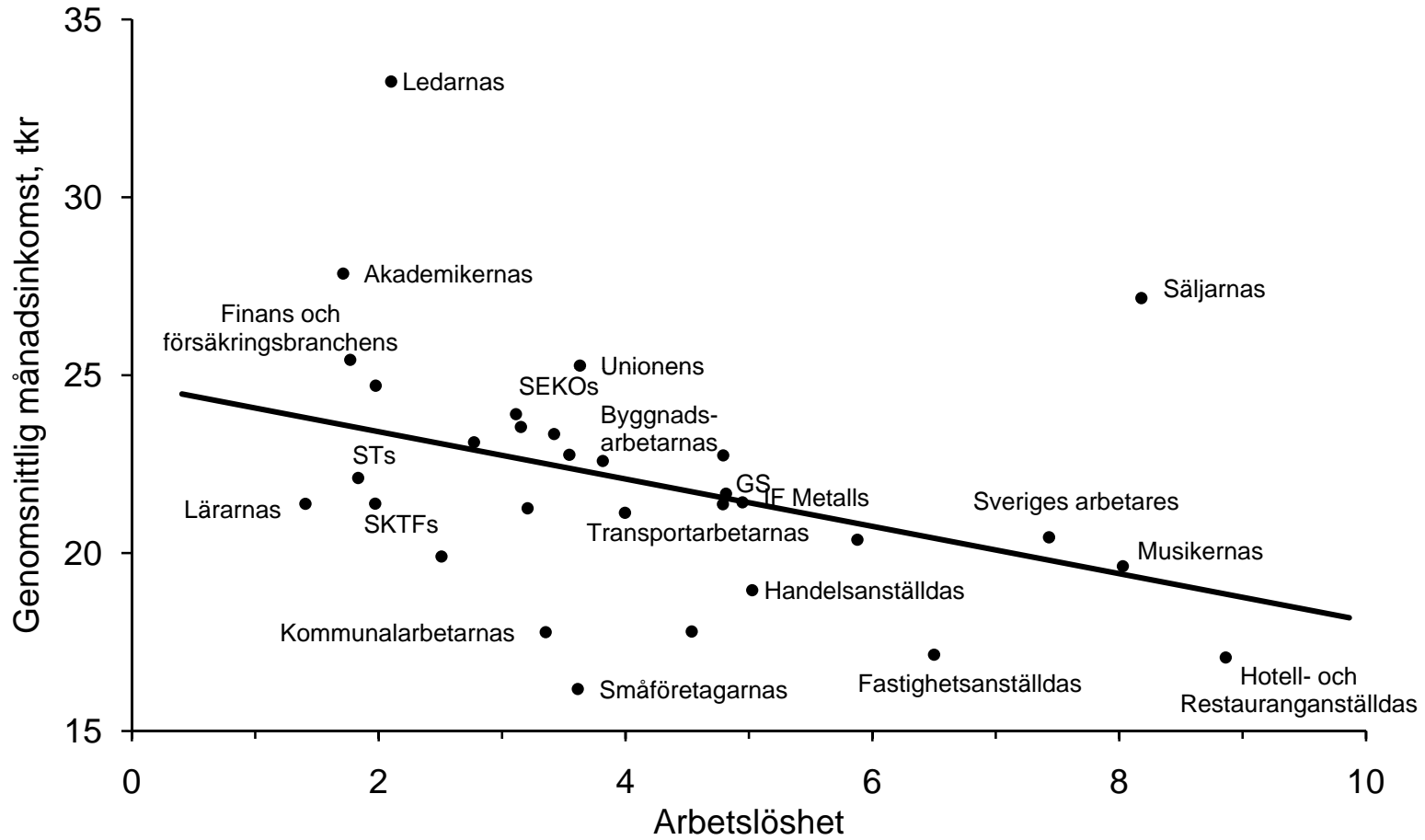
Löner och arbetsmarknadsreformer

- I Vårpropositionen 2011 diskuterar regeringen för första gången tydligt att jobbskatteavdrag och lägre arbetslöshetsersättning har lönedämpande effekter
- Men enligt regeringen kompenseras de lönedämpande effekterna av lönehöjande effekter till följd av lägre socialavgifter
- Detta låter osannolikt
- Studie som vi har gjort finner stark **negativ** samvariation mellan individuell lön och ersättningsgrad efter skatt vid arbetslöshet

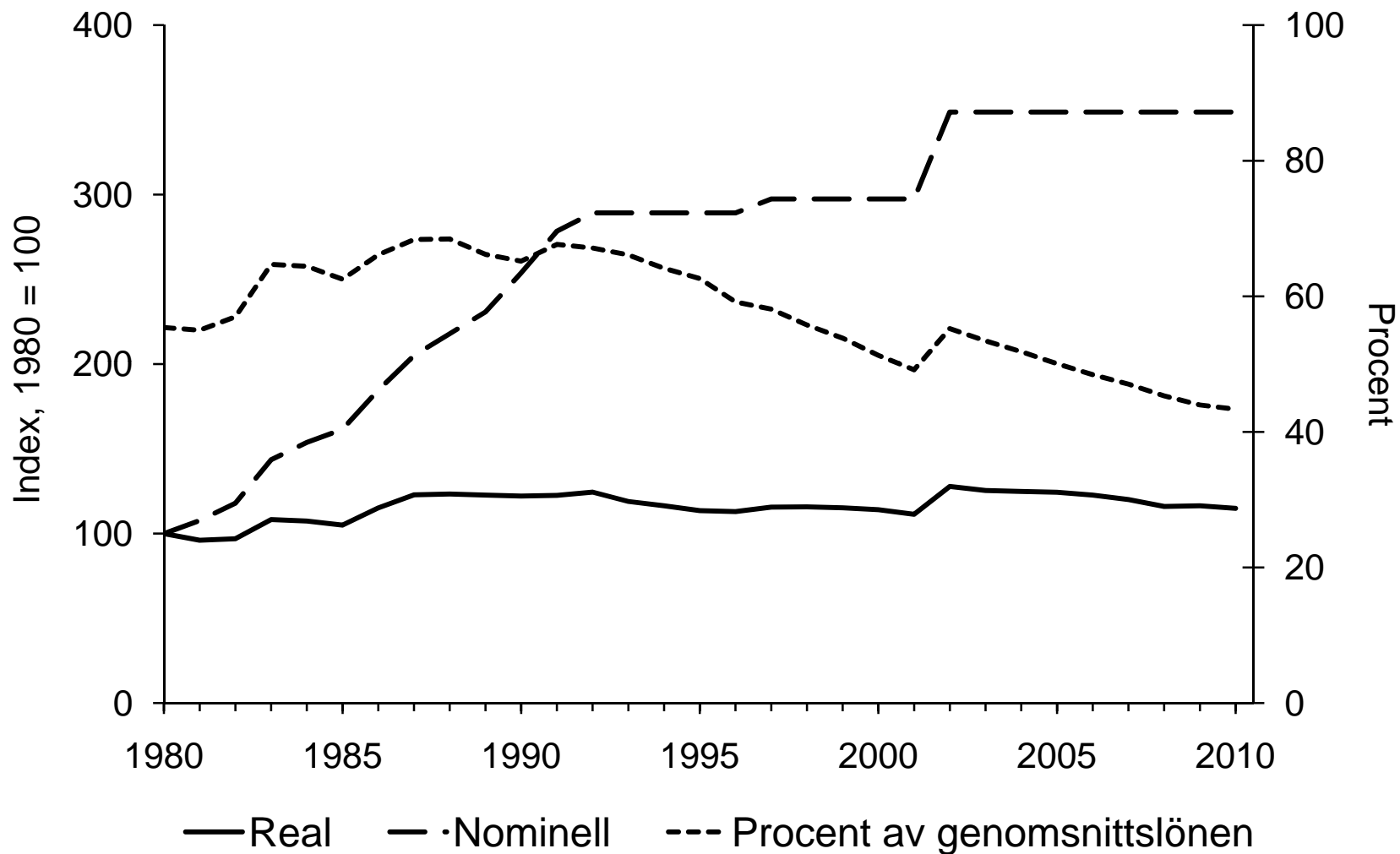
Differentierade a-kasseavgifter

- Teoretiskt forskningsstöd för att återhållsamma löneökningar främjas under vissa förutsättningar
- Men förutsättningarna är inte uppfyllda i praktiken
 - ofullständig överlappning mellan kassor och fackförbund (2/3)
 - kassorna betalar inte för långtidsarbetslösa
 - hög grad av informell samordning
- **Lite ull för mycket skrik**
- Skrota differentieringen om nuvarande system för arbetslöshetsersättning behålls
- Starka argument för obligatorisk arbetslöshetsförsäkring
- I så fall kan differentieringen förbättras
- Är det värt de administrativa komplikationerna?

Genomsnittslön och arbetslöshet i a-kassorna



Högsta dagpenning



Ersättningsprofil för öppet arbetslösa 2009, procent

	Andel av totala antalet öppet arbetslösa
Ekonomiskt bistånd	18
Ersättning från A-kassa	49
<i>Därav</i>	
<i>Full avtrappning</i>	13
<i>Ingen avtrappning pga för hög lön</i>	14
<i>Ingen avtrappning pga för låg lön</i>	2
<i>Viss avtrappning</i>	16
<i>Grundbeloppet, ej inkomstgrundad ersättning</i>	5
Inget stöd	33

Skattesystemet

- 1990/91 års stora skattereform
 - enkelhet och likformighet
- För lite hänsyn till teori om **optimal beskattning**
 - aktiviteter som är okänsliga för skattehöjningar ska högt
 - aktiviteter som är känsliga för skattehöjningar ska beskattas lågt
- Stora förändringar i förhållande till 1990/91 års skattesystem

Starka argument

- Jobbskatteavdrag
 - Påverkar deltagandebeslutet.
 - Ett femte jobbskatteavdrag? Avvägning mellan ersättningsnivå i socialförsäkringarna och sysselsättningsökning.
 - Självfinansieringsgrad ca 20 procent om ta hänsyn till skatt på pensioner
- Borttagande av förmögenhetsskatten
- RUT-avdrag
 - Beskattning av tjänster som är nära substitut till eget arbete ger större snedvridningar.
 - ROT-arbeten inte lika nära substitut

Svaga argument

- Differentierade momssatser
 - Dagens momsstruktur på tvärs med teori
 - Små effekter på samhällsekonomisk effektivitet av reducerad restaurangmoms.
- Lägre arbetsgivaravgifter för ungdomar
 - Ineffektiv metod att öka sysselsättningen.
- Öka sysselsättningen
 - Förstärka drivkrafterna att arbeta (t ex jobbskatteavdrag)
 - Öka konkurrenskraften hos de som står utanför arbetskraften (nystartsjobb, utbildning etc)

Svaga argument

- Sänkt skatt på boende
 - Snedvridning mot investeringar och konsumtion av boende.
 - Skatter vid byte av bostad minskar rörligheten på bostadsmarknaden.
- Uppmärksam på hur skattesystemet påverkar finansiell stabilitet (inte i rapport)
 - Subvention av boende (låg skatt på boende, ROT-avdrag) hushållen ökar konsumtion av boende och överinvesterar i boende "alla ägg i samma korg".

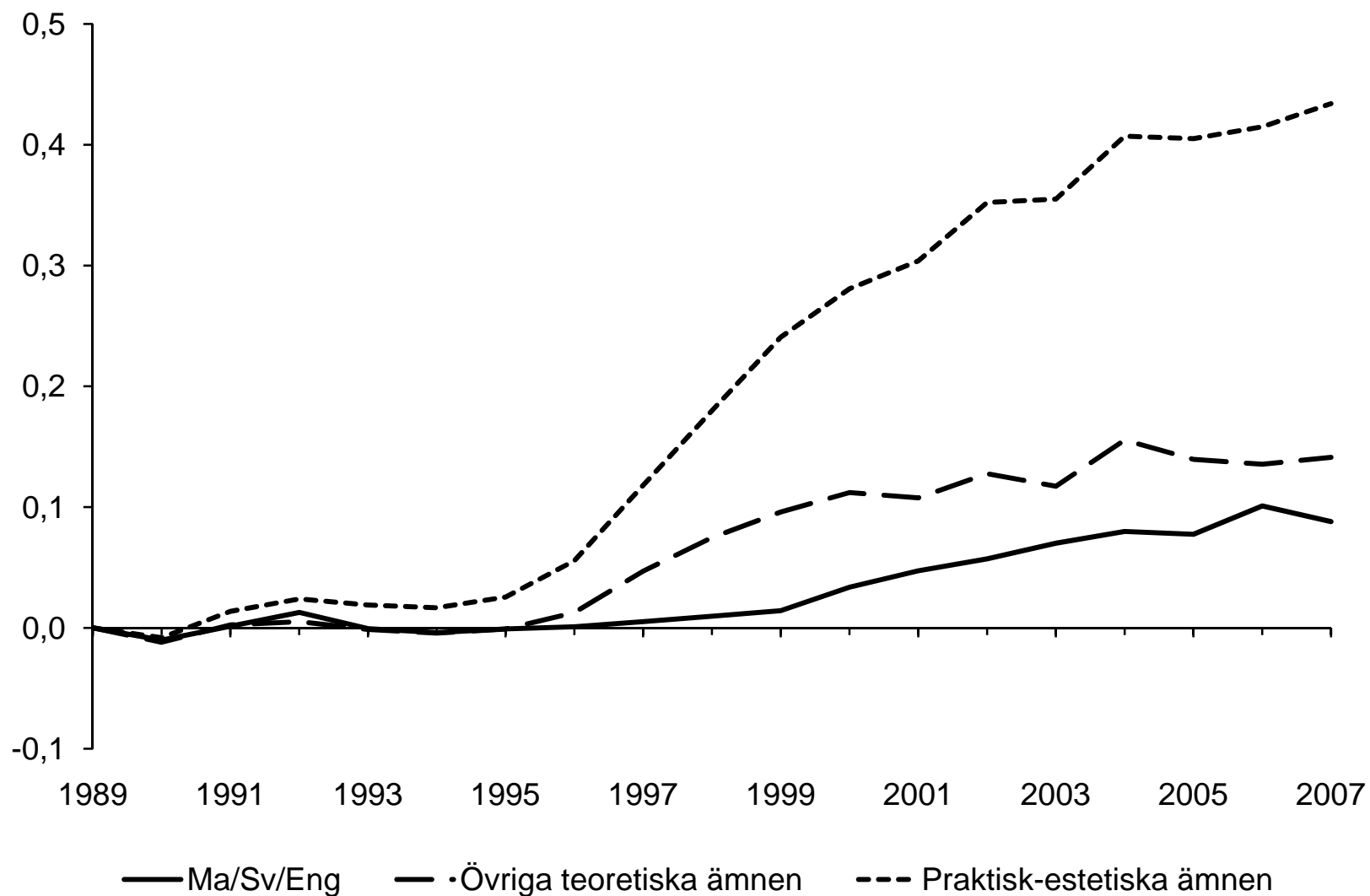
Analys av samhällsekonomisk effektivitet

- Finansdepartementets analyser
 - Fokus på sysselsättning och statsfinanserna (t ex FASIT)
 - Önskvärt att komplettera med analyser av samhällsekonomisk effektivitet.
- Värns katt
 - inkomstskattesänkning som sannolikt ger störst samhällsekonomisk vinst. Effekter på utbildningsval, ansträngning etc
 - Men också stora fördelningseffekter
 - Fördelningseffekterna kan kompenseras genom att höja skatten på boende

Svenska skolresultat enligt internationella undersökningar

År	Läsförståelse		Matematik		Naturvetenskap/Fysik	
	Åk 3	Åk 4	Åk 8	Gy	Åk 8	Gy
1991	513					
1995			540	502	553	578
2001	498	561				
2003			499		524	
2006		549				
2007			491		511	
2008				412		497
Förändring		-27	-49	-90	-42	-81

Betygsutvecklingen för elever i svenska grundskolor



FINANSPOLITISKA RÅDET

SWEDISH FISCAL POLICY COUNCIL

Utbildning

- Reformen i rätt riktning men räcker de till?
- Små beloppsmässiga satsningar
- Betygen behöver ankras. Mer nationella prov – central rättning
- Mer lärarledd undervisning
- Otilräckliga insatser mot social segregering.
 - Friskolor bör inte få använda kötid som urvalskriterium utan lottning.
- Kursbetyg i stället för ämnesbetyg på gymnasiet
- Positivt med de nya yrkesprogrammen men problematiskt med högre teoretiska behörighetskrav