

Finanspolitiska rådet i Sverige

Presentation på
Norges Finansdepartement
4 november 2008

Torben Andersen och Lars Calmfors

FINANSPOLITISKA RÅDET

SWEDISH FISCAL POLICY COUNCIL

Bakgrund

- Akademisk diskussion om **Fiscal Policy Councils (Committees)**
- Överföra lärdomarna från delegeringen av penningpolitik till oberoende centralbanker
 - oberoende utvärdering ex post
 - budgetbeslut grundade på oberoende prognoser
 - ”auktoritativa” rekommendationer
 - delegering av beslut

Det svenska finanspolitiska rådet

- Egen statlig myndighet sedan 1 augusti 2007
- Utvärdering av politiken ex post
- Åtta ledamöter
 - sex akademiska ledamöter
 - två expolitiker
 - litet kansli: ursprungligen två, nu fyra personer
- Regeringen utnämner men på förslag av rådet självt
- Årlig rapport
 - majoritetsbeslut
 - avvikande meningar ska anmälas
- Möjligheter till utfrågningar av departementstjänstemän och att se icke offentligt underlagsmaterial

FINANSPOLITISKA RÅDET

SWEDISH FISCAL POLICY COUNCIL

Rådets uppgifter

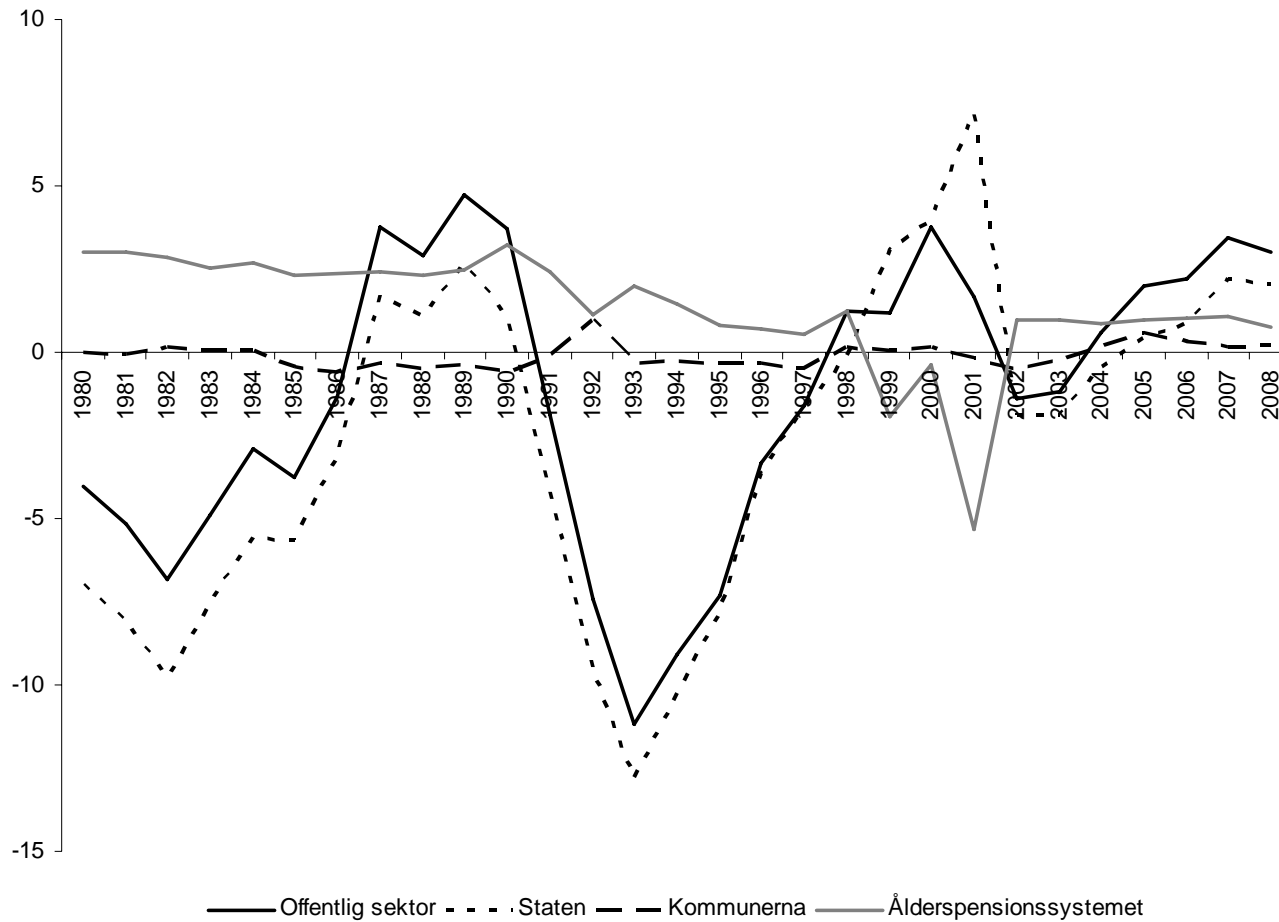
1. Följa upp om finanspolitiken når sina grundläggande mål
 - långsiktig uthållighet
 - överskotts målet
 - utgiftstaket
 - konjunkturhänsyn
2. Bedöma om utvecklingen i linje med uthålligt hög tillväxt och sysselsättning
3. Granska tydligheten i de ekonomiska propositionerna
4. Granska och bedöma Finansdepartementets prognoser och modeller

Allmänt verka för en ökad offentlig diskussion om den ekonomiska politiken

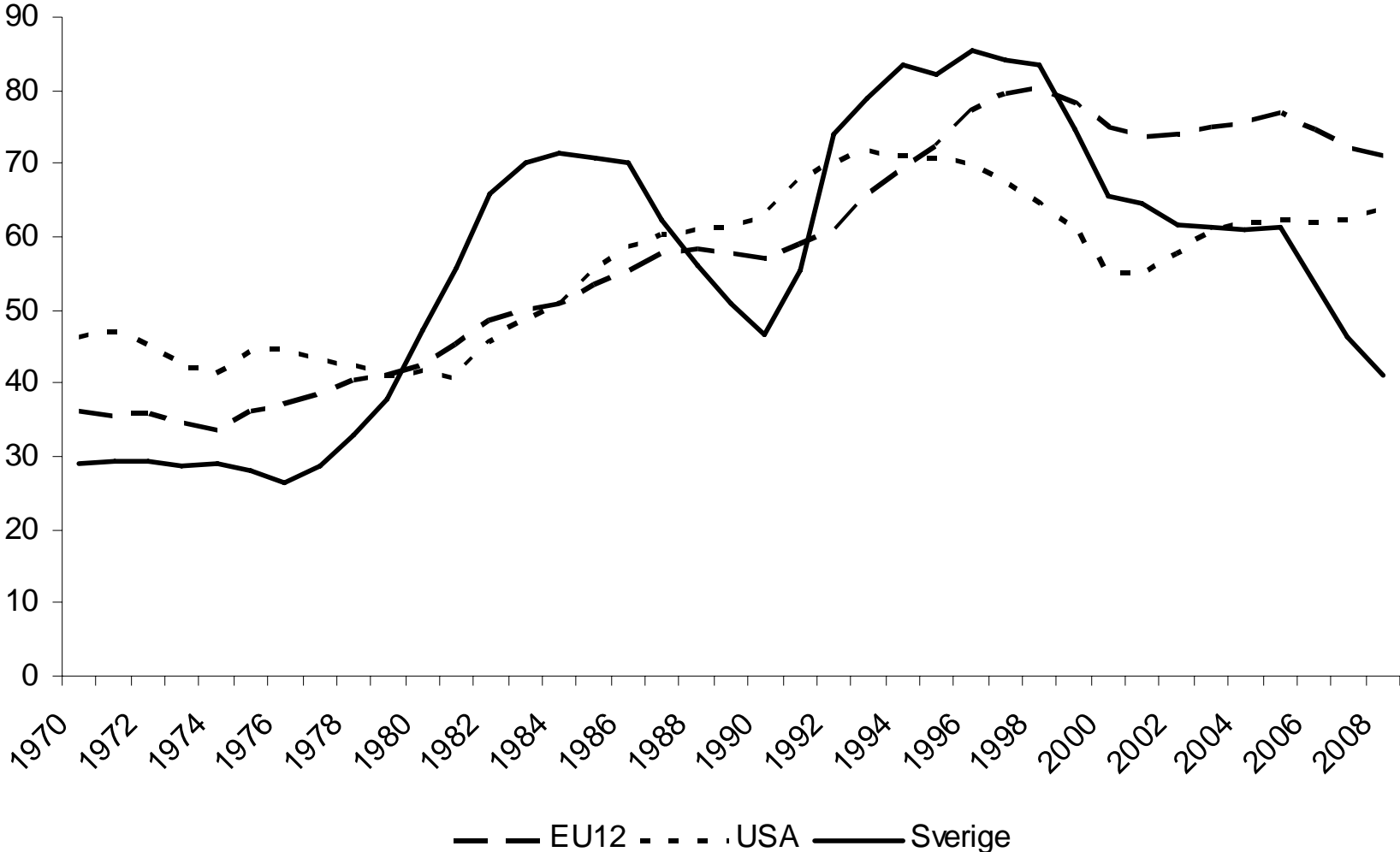
Det finanspolitiska ramverket

- **Långsiktig hållbarhet** är ett överordnat mål
- **Överskottsmålet** och **utgiftstaket** är operationella, medelfristiga mål som ska göra det lättare att uppnå hållbarhetsmålet
- Överskottsmålets nivå bör bestämmas av:
 - mål om välfärdsfördelning mellan generationer
 - mål om samhällsekonomisk effektivitet (utjämning av skatterna över tiden)
 - försiktighetsmotiv
- Utgiftstryck från den **demografiska utvecklingen**

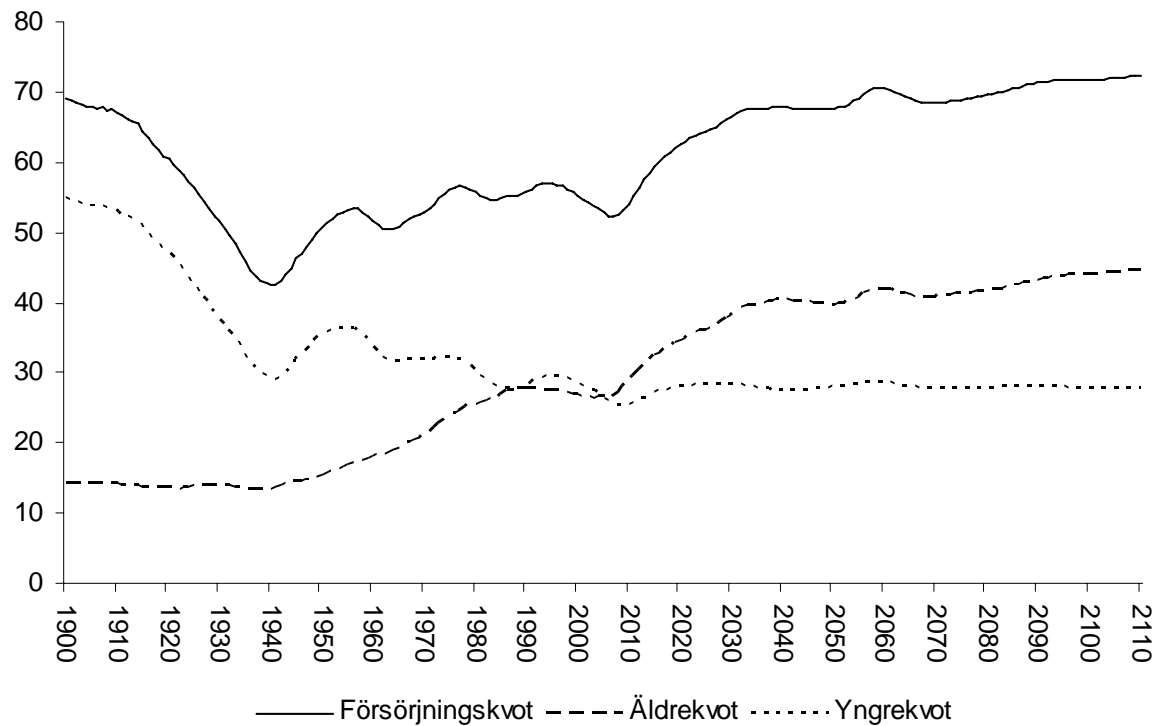
General government net lending and its parts (percent of GDP)



Consolidated general government grossdebt (percent of GDP)



Försörjningskvot, äldrekvtot och yngrekvtot (procent)



Anm. Försörjningskvoten anger antalet personer 0-14 år och 65 år och äldre som andel av antalet personer 15-64 år. Äldrekvtoten anger antalet personer som är 65 år och äldre som andel av antalet personer 15-64 år, medan yngrekvtoten anger antalet personer 0-14 år som andel av antalet personer 15-64 år.

Källa: SCB.

Regeringen bör bättre motivera överskottsmålets nivå

- Vilken vikt har olika motiv?
- Målkonflikter måste diskuteras
- Behov av **generationsanalyser**
 - hur påverkar olika budgetutfall fördelningen mellan generationer?

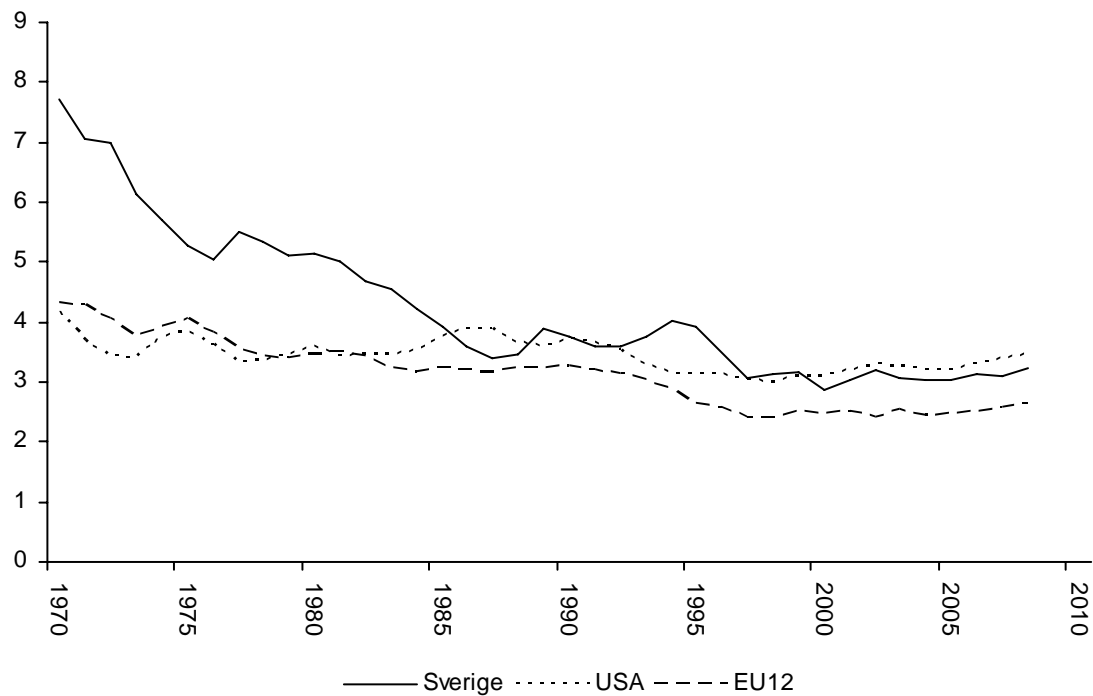
Överskottsmålet kommer att behöva revideras

- Enligt regeringens egna kalkyler ska det bara gälla fram till 2015
- Därefter minskar överskotten enligt kalkylerna och blir så småningom underskott
- Överskottsmålet infördes när de offentliga finanserna måste konsolideras
- Idag finns helt andra möjligheter att finjustera målformuleringen
- Det finns ett legitimitetsproblem

Överväg en gyllene regel

- Överväg om överskottsmålet ska gälla den offentliga sektorns **totala sparande** och inte bara det finansiella sparandet
 - det totala sparandet är summan av finansiellt sparande och nettoinvesteringar
 - dagens överskottsmål kan hålla tillbaka de offentliga investeringarna
- Tillsätt en offentlig utredning
 - behov av spärrar mot missbruk
 - gräns för hur låg den offentliga sektorns **finansiella** förmögenhet får bli

Den offentliga sektorns bruttoinvesteringar i Sverige, EU12 och USA (procent av BNP)



Anmär. Data för 2007-2008 är prognoser. Data för EU12 före 1991 är exklusive tidigare Östtyskland.

Källa: OECD Economic Outlook 2007/2.

"Math" of capital stock decumulation

$$k_t - k_{t-1} = i_t - \frac{g+d}{1+g} k_{t-1}$$

$$i_t = 0.03$$

$$g = 0.03$$

$$d = 0.04$$

$$k_{t-1} = 0.5$$

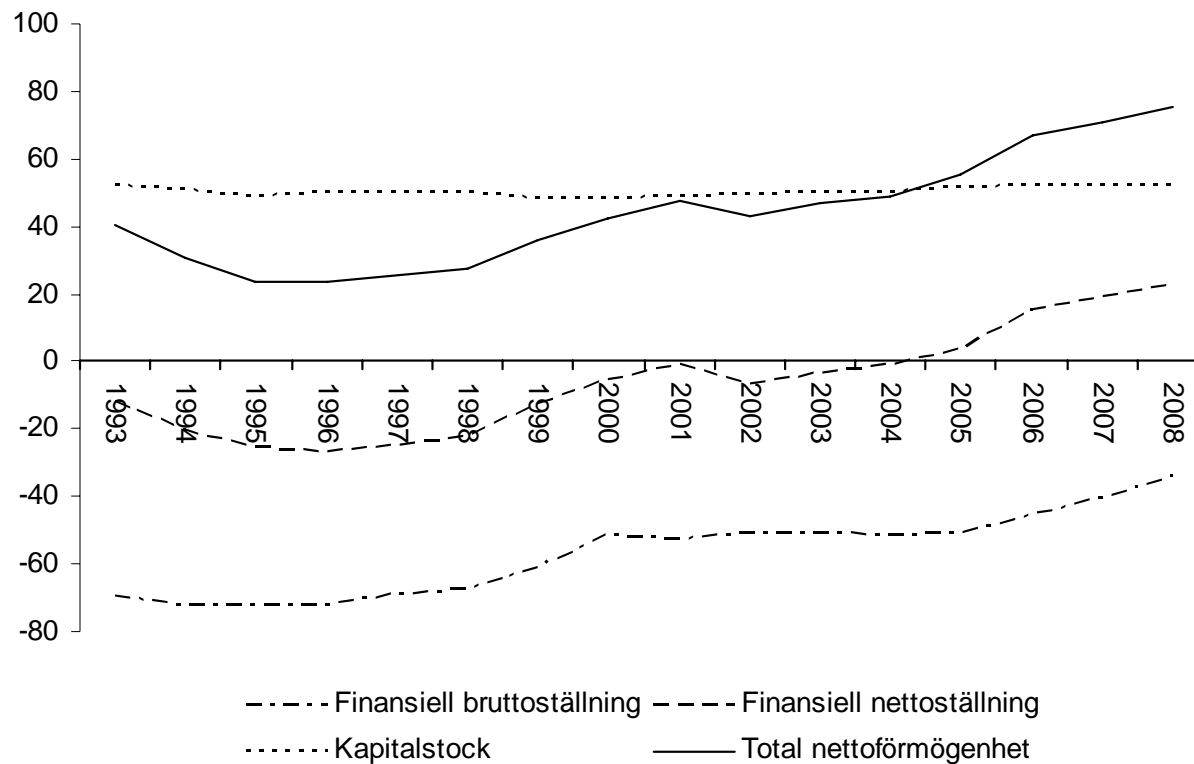
$$k_t - k_{t-1} = 0.03 - \frac{0.03 + 0.04}{1.05} \cdot 0.5 = -0.33 \text{ percent}$$

$$k_t = k_{t-1} = k^* \Rightarrow k^* = 0.45$$

Förbättra redovisningen av den offentliga sektorns ekonomiska ställning

- Idag saknas redovisning om hur den offentliga sektorns **nettoförmögenhet** utvecklas i budget- och vårpropositioner
- Det går inte att få en helhetsbild av den offentliga sektorns ekonomiska ställning
- En redovisning av statens nettoförmögenhet finns i **Årsredovisning för staten**
 - men statens nettoförmögenhet enligt årsredovisningen är ca 800 mdr kr lägre än enligt finans- och nationalräkenskaperna
 - årsredovisningen tillmäts litet intresse

Offentlig sektors finansiella ställning och förmögenhet (procent av BNP)



Anm: Data för 2007–2008 är prognoser.

Källa: Konjunkturinstitutet.

FINANSPOLITISKA RÅDET

SWEDISH FISCAL POLICY COUNCIL

Stora överskott viktiga de närmaste åren?

- För närvarande mycket stora överskott
- Den stora osäkerheten i hållbarhetsberäkningar ger starka **försiktighets**argument för större överskott än en procent av BNP fram till 2015
- Hur stora **säkerhetsmarginalerna** bör vara är en rent politisk fråga
- Ett finansiellt sparande på 1 procent av BNP håller den finansiella förmögenhet **oförändrad** vid nuvarande 20 procent av BNP (vid 3 procents real tillväxt och 2 procents inflation)
- Den naturliga anpassningen borde vara att höja pensionsåldern i takt med ökningen av livslängden

Hållbarhetsindikator (S2) och implicit överskottsmål för olika scenarier (procent av BNP)

	S2	Minsta hållbara finansiella sparande
	år 2009	2009-2015
Budgetpropositionen 2008	0,1	-
<i>BP08 utan teknisk justering</i>	<i>-3,8</i>	<i>-0,7</i>
Högre standard i offentlig sektor	-0,4	3,8
Högre standard i vård och omsorg	-0,3	3,5
Större effekt av arbetsmarknadsreformer	-4,3	-1,1
Mindre effekt av arbetsmarknadsreformer	-3,3	-0,5
Minskning av arbetstid	-2,1	1,4
Ökning av pensionsåldern	-5,0	-2,0

Källa: Finanspolitiska rådet baserat på Finansdepartementets kalkyler i Budgetpropositionen för 2008.

Indikatorer

Historiskt genomsnitt fr o m år 2000

- banan för den finansiella nettoförmögenheten
- “stockmål”
- som prisnivåmål för penningpolitiken

Den löpande genomsnittsindikatorn

- centrerat glidande sjuårsgenomsnitt
- “flödesmål”
- som inflationsmål för penningpolitiken

Indikatorer på finansiellt sparande

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Faktiskt sparande	-1,2	0,6	2,0	2,2	3,5	2,8
Historiskt genomsnitt	0,7	0,7	0,9	1,1	1,4	1,5
7-årsgenomsnitt	0,9	0,9	1,0	1,4	1,8	2,1

Vilken formulering är bäst?

- Det historiska genomsnittet (banan för den offentliga sektorns förmögenhet) om man betonar fördelningen mellan generationer
 - men olika tidsprofil ger olika banor för finansiell förmögenhet
- Den löpande indikatorn om målet är "tax smoothing"
 - temporär utgiftsminskning
 - sänk skattekvoten motsvarande den **permanenta** minskningen av utgifterna (motsvarande de ökade ränteintäkterna)

Finanspolitikens stabiliseringspolitiska roll

- Tidigare inga klart formulerade principer
- Vårpropositionen
 - Riksbanken har huvudansvaret för konjunkturstabiliseringen
 - finanspolitiken ska normalt verka via de automatiska stabilisatorerna
 - aktiv finanspolitik bara i vissa situationer
- Behov av ytterligare klarlägganden
 - **stora** konjunkturstörningar
 - aktiv finanspolitik ska tillföra ett **mervärde** utöver vad som går att åstadkomma med penningpolitik

Finanspolitiken i den kommande recessionen

- Övertydlig illustration av värdet av försiktighetssparande
- Troligt att penningpolitik och automatiska stabilisatorer inte räcker till
 - inte reporänta under noll
 - bestående räntespreadar
 - kvantitativa begränsningar pga kreditkontraktion
 - försvagade automatiska stabilisatorer
- Finanspolitiken är mer effektiv med starka än med svaga offentliga finanser

Kriterier för lämpliga diskretionära åtgärder

- Tidigareläggning av långsiktigt strukturellt motiverade åtgärder
- Tillfälliga åtgärder

Möjliga åtgärder

- Högre offentliga investeringar
- Tillfällig momssänkning
- Engångstransferering till hushållen
- Högre statsbidrag till kommunerna
- Lägre arbetsgivaravgifter

Konjunkturstimulanser och regelverket

- Överskottsålet är ingen bindande restriktion
- Utgiftstaket kan däremot bli det
- Om kraftig recession borde temporärt avsteg kunna göras
- Bättre utforma **undantagsklausul** i förväg än att improvisera i akut situation

De sysselsättningspolitiska reformerna

- **Vårt uppdrag:** har de angivna målen om att öka sysselsättningen och det totala antalet arbetade timmar uppnåtts?
- Vi tar inte ställning till om åtgärderna varit **önskvärda** eller inte om man väger sysselsättnings- mot fördelningseffekter
- Bedömning utifrån tidigare forskning och modellkalkyler

Sysselsättning

Prel. bedömning oktober 2008

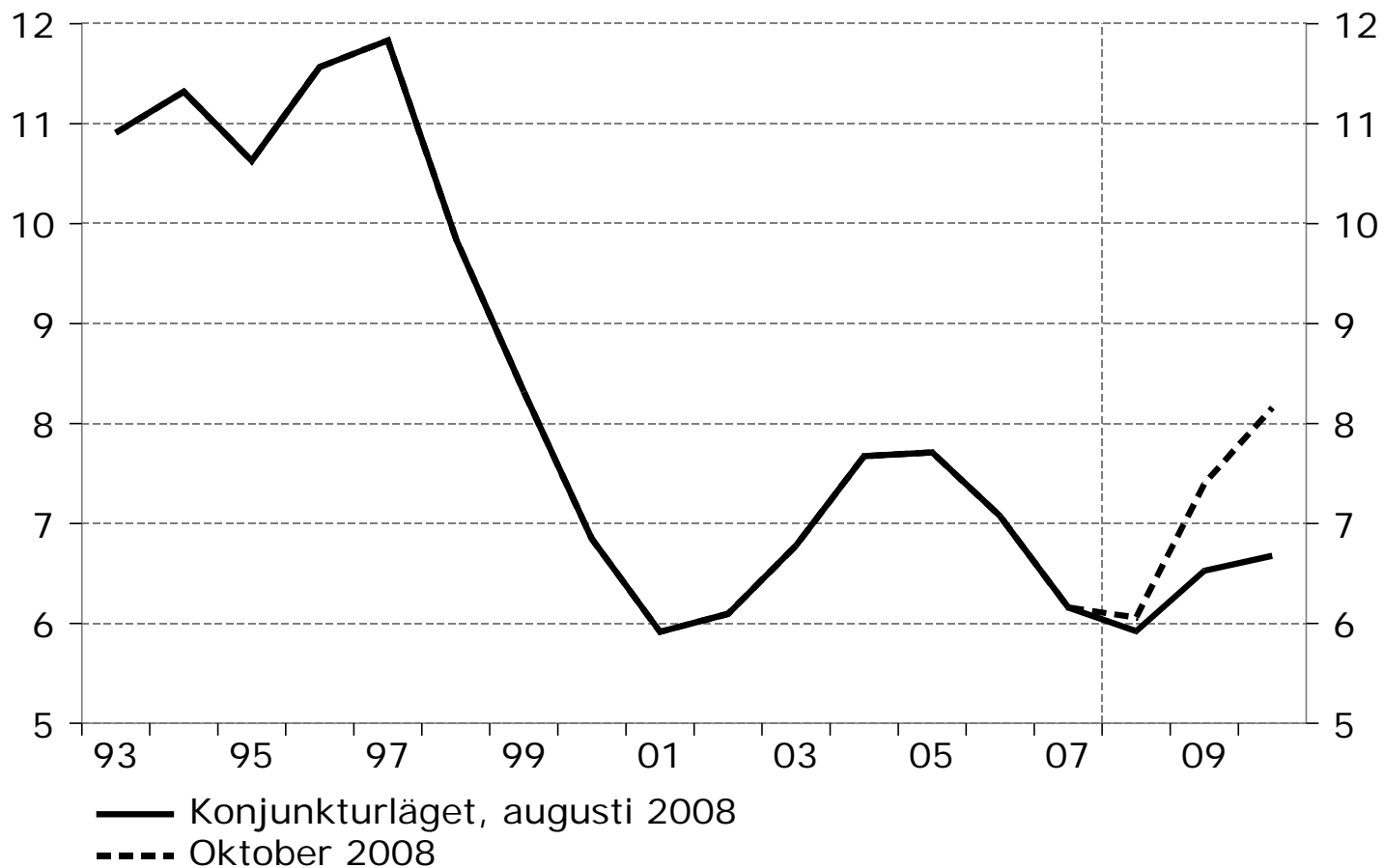


Källa: Konjunkturinstitutet oktober 2008

Arbetslöshet

Prel. bedömning oktober 2008

Procent av arbetskraften



Källa: Konjunkturinstitutet oktober 2008

FINANSPOLITISKA RÅDET

SWEDISH FISCAL POLICY COUNCIL

Slutsatser

- Betydande positiva sysselsättningseffekter av lägre a-kassa och jobbskatteavdrag på sikt
 - sänkning av jämviktsarbetslösheten med kanske upp till en procentenhet på sikt
- Men sysselsättningsuppgången 2007-08 beror på konjunkturen, inte på reformerna
- En eventuell ökning av arbetslösheten i en kommande lågkonjunktur betyder inte att regeringens politik misslyckats

Jobbskatteavdrag mer effektivt än alternativ

- Jobbskatteavdraget ändamålsenligt om målet är **fler i arbete**
- Bättre än ett avdrag som fasas ut med högre inkomst
- Men jobbskatteavdraget är för **krångligt konstruerat**
- En höjning av inkomstgränsen för statlig inkomstskatt har en **hög självfinansieringsgrad** men inkomstskillnaderna skulle öka
- Sänkningen av fastighetsbeskattningen har förbrukat ”fördelningpolitiskt utrymme”

Beräknad självfinansieringsgrad och fördelningseffekt av olika reformer

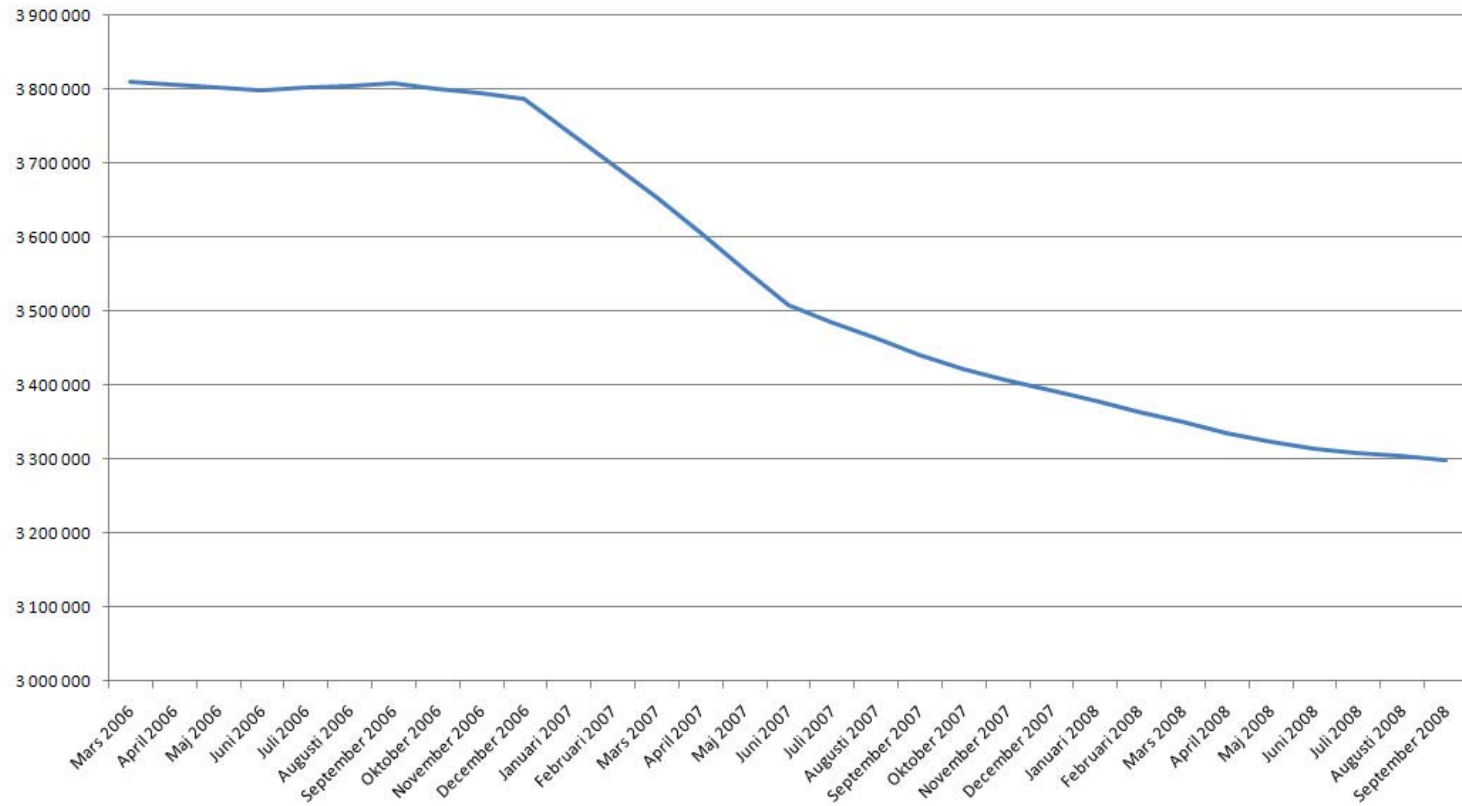
	Självfinansieringsgrad	Fördelningseffekt (P90/P10)
<i>Utan reform</i>	-	2,92
Jobbskatteavdrag I	0,71	2,86
Jobbskatteavdrag II	0,69	2,84
Jobbskatteavdrag I med utfasning	0,40	2,82
Borttagande av värnskatt	0,56	2,94
Höjd inkomstgräns för statlig skatt	0,80	2,99

Källa: Beräkningar av Konjunkturinstitutet på uppdrag av Finanspolitiska rådet

Misslyckade reformer av a-kassans finansiering

- Sannolikt positiva, men små, effekter på sysselsättningen av differentierade avgifter
- Men höjningen av avgifterna i genomsnitt har kraftigt minskat anslutningen till a-kassorna
- Därmed står många utan försäkringsskydd mot arbetslöshet i kommande lågkonjunktur

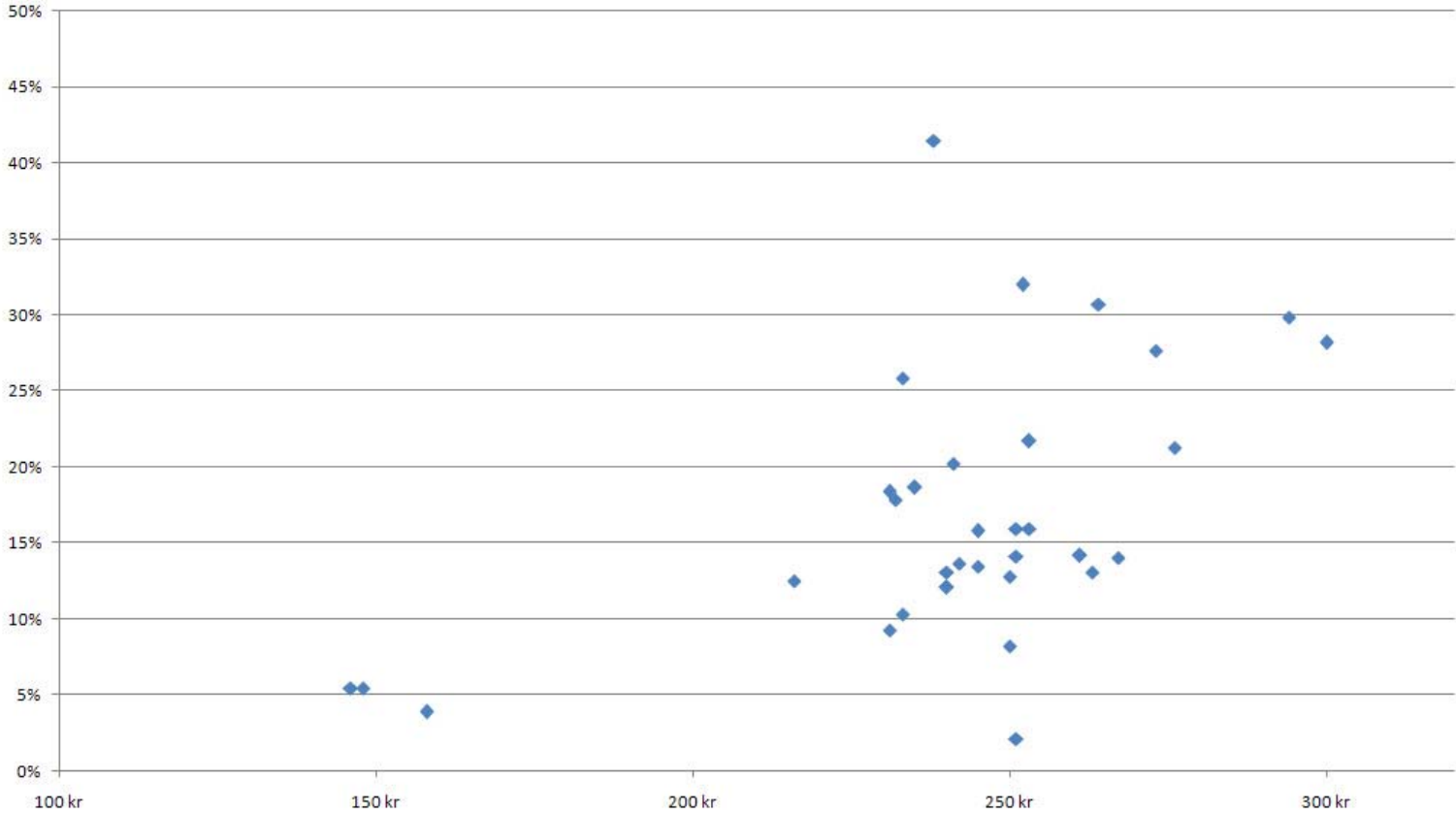
Antal medlemmar i A-kassorna



FINANSPOLITISKA RÅDET

SWEDISH FISCAL POLICY COUNCIL

Medlemstapp i a-kassorna och avgiftshöjning
31 dec 2006 - 30 juni 2008



Bristande samordning mellan olika delar av politiken

- Höjda egenavgifter skulle finansiera i förväg bestämd storlek på jobbskatteavdraget
- Men de höjda egenavgifterna motverkar jobbskatteavdraget
 - undantag för arbetslösa och sjukskrivna
- Samma effekt på lönsamheten att arbeta hade uppnåtts med lägre jobbskatteavdrag och utan höjda a-kasseavgifter
- **obligatorisk a-kassa** en möjlig lösning
 - inte sannolikt

Finansdepartementets makroekonomiska prognoser

- Inte sämre än andra prognosmakares – men inte heller bättre
- BNP-tillväxten och överskotten har underskattats
- Det har gjort det lättare att uppnå stora överskott
- Risk att vi överskattar fördelarna med det nuvarande finanspolitiska ramverket

Regeringens beslutsunderlag

- Generellt hög kvalitet på Finansdepartementets analysarbete
- Men behov av bättre dokumentation både internt och externt
- Låt tjänstemännen publicera analyser under eget namn i skriftserie
- Analyser i de ekonomiska propositionerna också av alternativa förslag
- Ambitionerna att grunda politiken på forskningsunderlag måste gälla alla områden

Rapportens mottagande

- Den politiska oppositionen röstade emot inrättandet av rådet
 - ännu ett organ för att ge vetenskaplig legitimitet åt regeringens politik
- Ingen sådan kritik efter publiceringen av rapporten
- Utfrågning i finansutskottet
- Stor mediauppmärksamhet – fortsatta referenser i debatten
- Vilken kvalitet på analysen kan vi nå i fortsättningen?