

Svensk finanspolitik

Finanspolitiska rådets rapport 2009

Finansdepartementet, 25 maj

Två huvudfrågor

- Har regeringen lyckats anpassa politiken till den ekonomiska krisen?
- Hur bör de ekonomisk-politiska ramverken vidareutvecklas?

Har regeringen lyckats anpassa politiken till de nya förutsättningarna?

- Regeringen insåg tidigt finanskrisens allvar
 - ... men har inte fullt ut anpassat politiken till det nya läget
- Själva finanskrisen
 - ... är central även för konjunkturutvecklingen
 - ... har huvudsakligen hanterats väl
- Konjunkturpolitiken
 - ... har varit försiktig
 - ... har inte fullt ut anpassats till det försämrade arbetsmarknadsläget

Finanskrisen: ”regeringens” åtgärder

- Likviditetsfrämjande åtgärder på marknaderna för stats- och bostadsobligationer
- Höjd och utvidgad insättningsgaranti
- Ny lagstiftning om banker på obestånd
- Garantiprogram för bankerna
- Stabilitetsfond (”bankskatt”)
- Garantier och krediter (SEK, EKN, Almi, fordonsindustrin)
- Skatteuppskov för företagen
- Kapitaltillskott till bankerna

Finanskrisen: synpunkter

- En effektiv lagstiftning för hantering av banker på obestånd borde ha funnits före krisen
- Riksgäldens dubbla roller är olycklig (myndighetsutövande och marknadsaktör)
- Redovisningen av statens finansiella risker behöver utvecklas
- Utformningen av stabilitetsfonden bör utredas under ordnade former

Lågkonjunkturen: Principer för finanspolitiken

- De automatiska stabilisatorerna ska få verka (åtstramningar ska undvikas i offentliga sektorn)
- Finanspolitiska stimulanser?
 - Offentliga investeringar
 - Riktas till hushåll med låg inkomst
 - Branschneutrala
 - Reducera företagens och hushållens osäkerhet

Lågkonjunkturen: regeringens åtgärder

% av BNP 2009

Budgetpropositionen (september)

sänkt inkomstskatt (jobbskatteavdrag, skiktgräns)	0,5
sänkta socialavgifter	0,2
sänkt bolagsskatt	0,2
...	

Stimulanspaketet (december/januari)

ROT-avdrag	0,1
arbetsmarknadspolitik	0,1
infrastruktur	<0,1
...	

Vårpropositionen (april)

arbetsmarknadspolitik	0,1
höjda statsbidrag till kommunerna (2010-2012)	

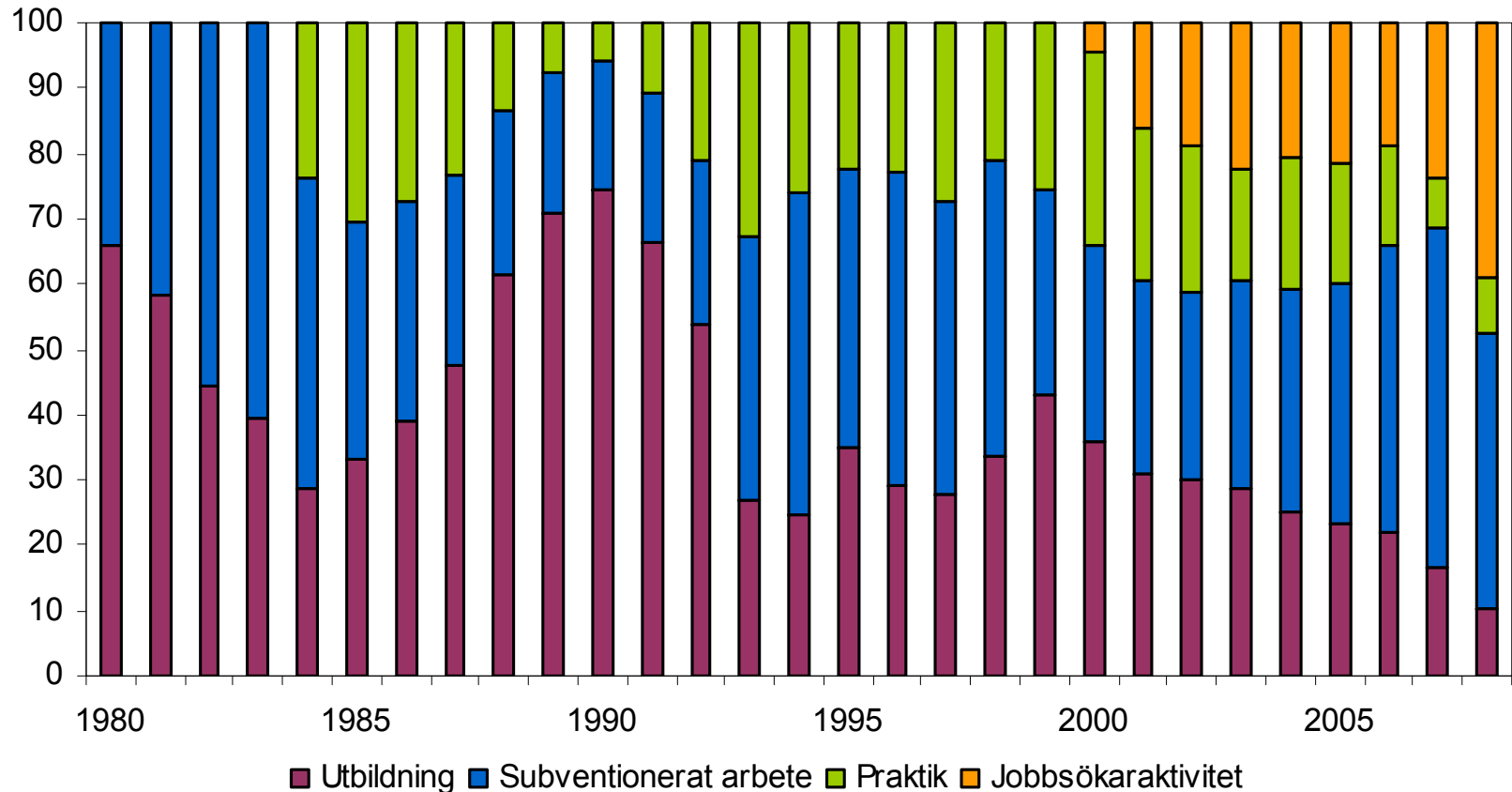
Lågkonjunkturen

- Regeringens åtgärder i stimulanspaketet och vårpropositionen har haft rätt inriktning
 - fokus på kommuner, offentliga investeringar, och arbetslösa
 - breda stimulanser till hushållen har undvikits

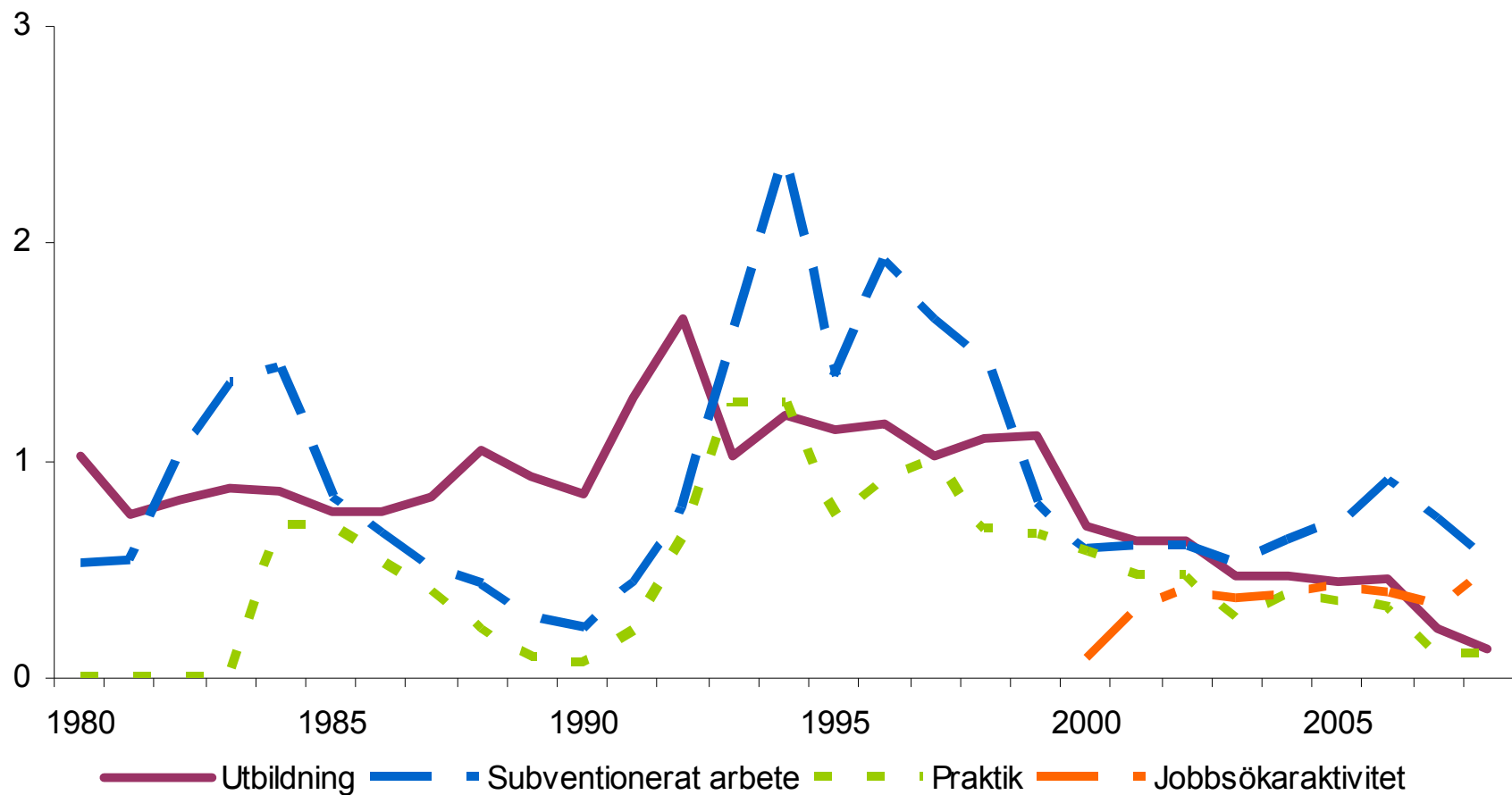
Lågkonjunkturen

- Regeringens åtgärder i stimulanspaketet och vårpropositionen har haft rätt inriktning
 - fokus på kommuner, offentliga investeringar, och arbetslösa
 - breda stimulanser till hushållen har undvikits
- Arbetsmarknadspolitikens inriktning
 - rätt öka insatserna för korttidsarbetslösa
 - rätt fördubbla subventionerna för nystartsjobben
 - men för stort fokus på jobsökaraktiviteter
 - och för små volymer i arbetsmarknadsutbildning

Sammansättningen av åtgärder inom de konjunkturberoende programmen i procent



Deltagare i olika program i procent av arbetskraften



Aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin

(andel deltagare i procent som tagit del av olika aktiviteter under olika inskrivningstider)

Antal kalenderdagar	1-104	105-209	210-419	420-
Arbetsträning	4	8,5	13,7	17,2
Projekt	0,7	1,1	0,8	0,6
Kartläggning	25	14,6	11,3	6,9
Förstärkt arbetsträning	2,7	5,8	11,8	13,8
Arbetslivsinriktad rehabilitering	0,8	1,4	3,1	3,6
Arbetspraktik	7,3	13,9	18,3	18,4
Start av näringsverksamhet	0,5	1,5	2,2	2,4
Jobsökaktivitet med coachning	69,3	78	76,6	79,2
Utbildning	2,2	4,9	8,6	7,5
Förberedande insatser	2,1	3,3	4,5	4,7
Fördjupad kartläggning/vägledning	4,8	4,5	7,3	9,2
Praktisk kompetensutveckling	0	0	0	0
Ingen registrerad aktivitet	24,1	21,8	10,2	3,6
Antal individer	22 878	14 273	12 879	6 747

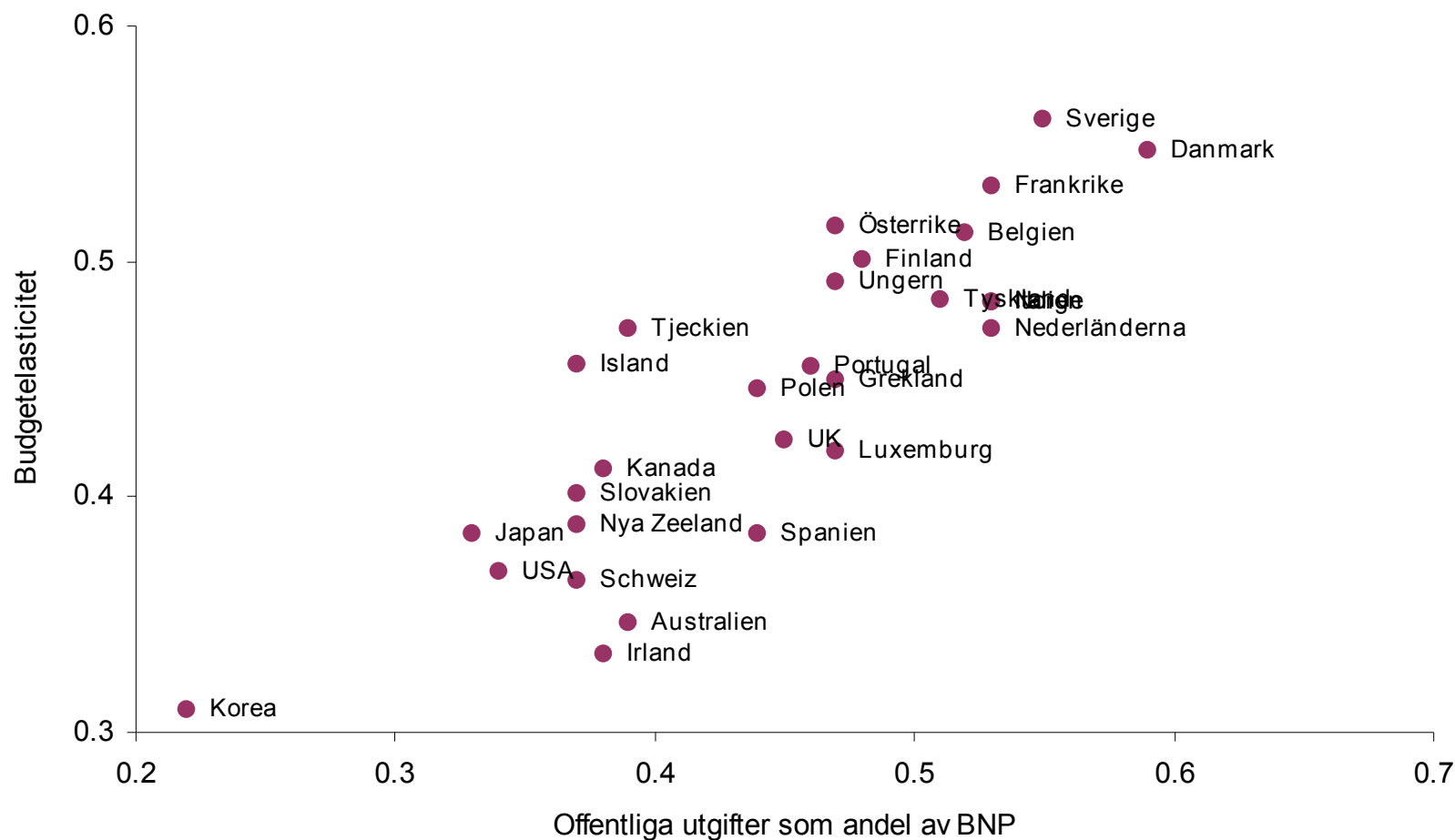
Lågkonjunkturen

- Regeringens åtgärder i stimulanspaketet och vårpropositionen har haft rätt inriktning
 - fokus på kommuner, offentliga investeringar, och arbetslösa
 - breda stimulanser till hushållen har undvikits
 - riktade stimulanser till företag i vissa sektorer har undvikits
- Arbetsmarknadspolitiken:
 - men för stort fokus på jobsökaraktiviteter
 - och för små volymer i arbetsmarknadsutbildning
- Ytterligare konjunkturinsatser?

Lågkonjunkturen: ytterligare insatser?

- Behov?
 - starka *automatiska* stimulanser
 - men tillåts de automatiska stabilisatorerna att verka fritt?
 - men exceptionell konjunkturförsvagning
 - och begränsat utrymme för penningpolitiken
- Möjligheter?
 - starka offentliga finanser
 - finns ytterligare kostnadseffektiva åtgärder?

Budgetelasticitet och den offentliga sektorns storlek

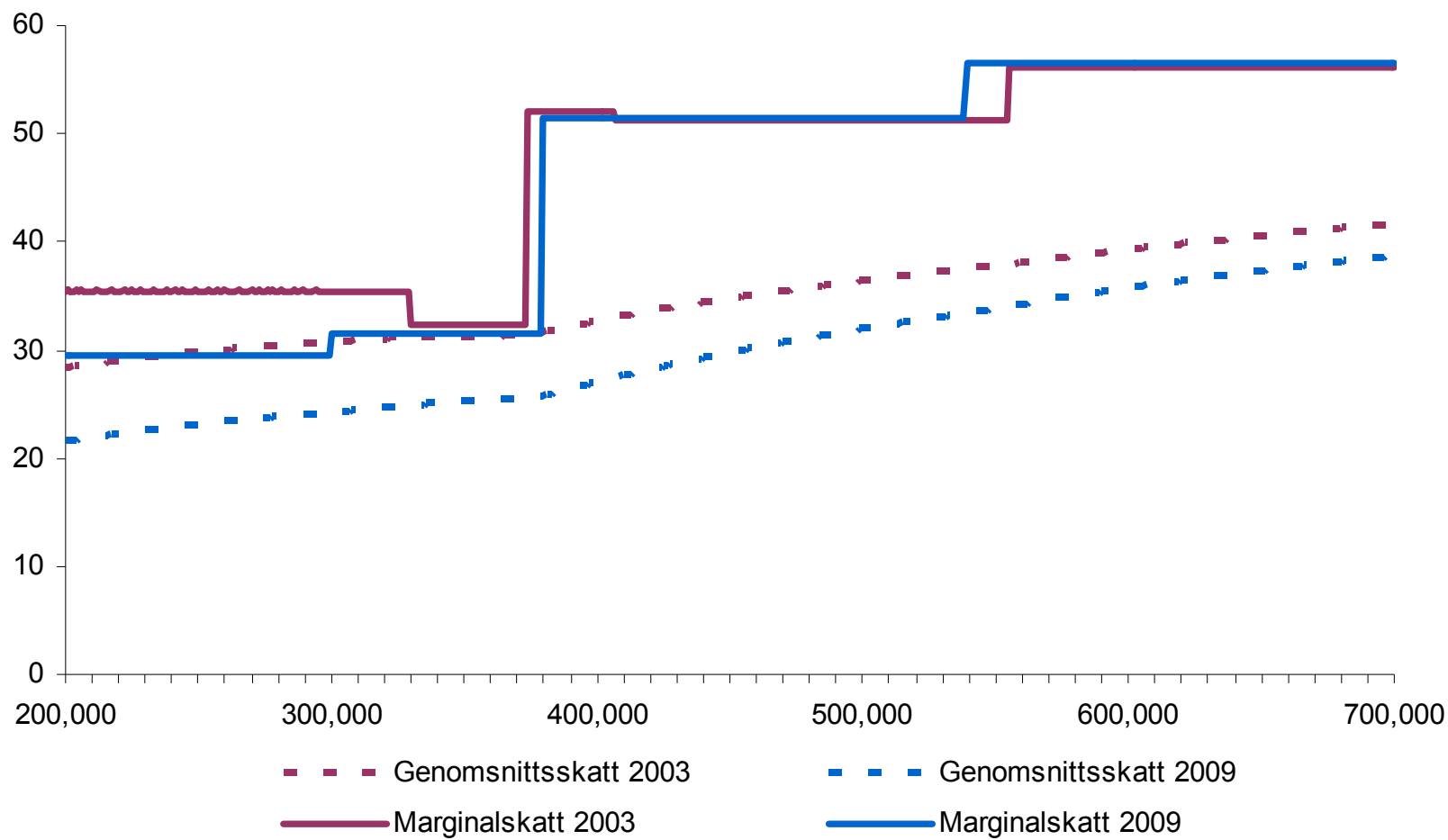


Budgetelasticitetens utveckling över tiden

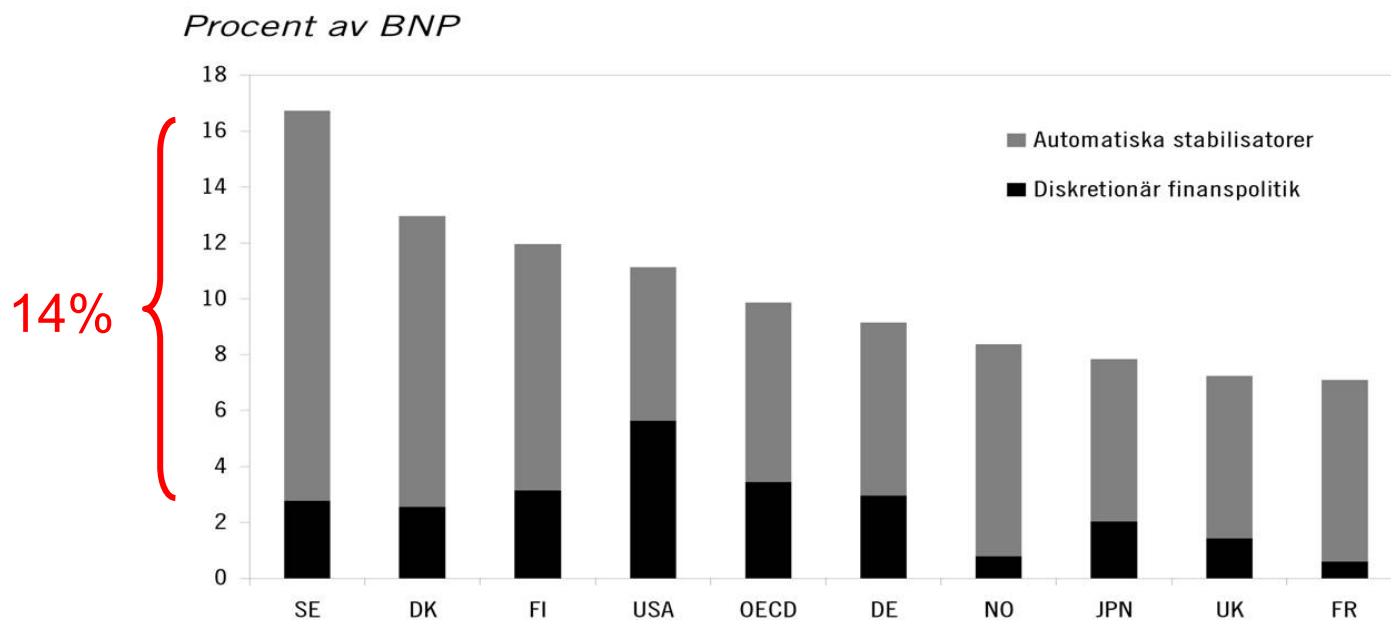
Bidrag till budgetelasticiteten

	Inkomstskatt	Sociala avgifter	Moms	Bolagskatt	Arbetslöshetsförsäkring	Budgetelasticitet
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

Genomsnittlig skatt och marginalsatt



De automatiska stabilisatorerna



Bakomliggande uträkning (?)

	2008	2009	2010	Summa
OECDs budgetelasticitet exkl. aktiv arbetsmarknadspolitik				
BNP-gap	-1,8	-7,2	-8,7	-17,7
-0,55*BNP-gap				9,7
elasticitet inkl. aktiv arbetsmarknadspolitik				
-0,79*BNP-gap				14,0

De automatiska stabilisatorerna

	2008-2010 (% av BNP)
BP09 → VÅP09	
Förändring av BNP-gap	-14,0
Förändring av automatiska stabilisatorer ($-0,79 \cdot \Delta \text{BNP-gap}$)	11,0
Förändrad prognos för offentliga sektorns finansiella sparande	9,5
Förändring av kommunernas automatiska stabilisatorer ($-0,13 \cdot \Delta \text{BNP-gap}$)	1,8
Förändrad prognos för kommunernas finansiella sparande	0,7

+7 mdr kr →

De automatiska stabilisatorerna verkar motverkas av kontraktiv diskretionär politik, främst inom kommunsektorn!

De automatiska stabilisatorerna

Budgetelasticitet i kommunsektorn, varför 0,13?

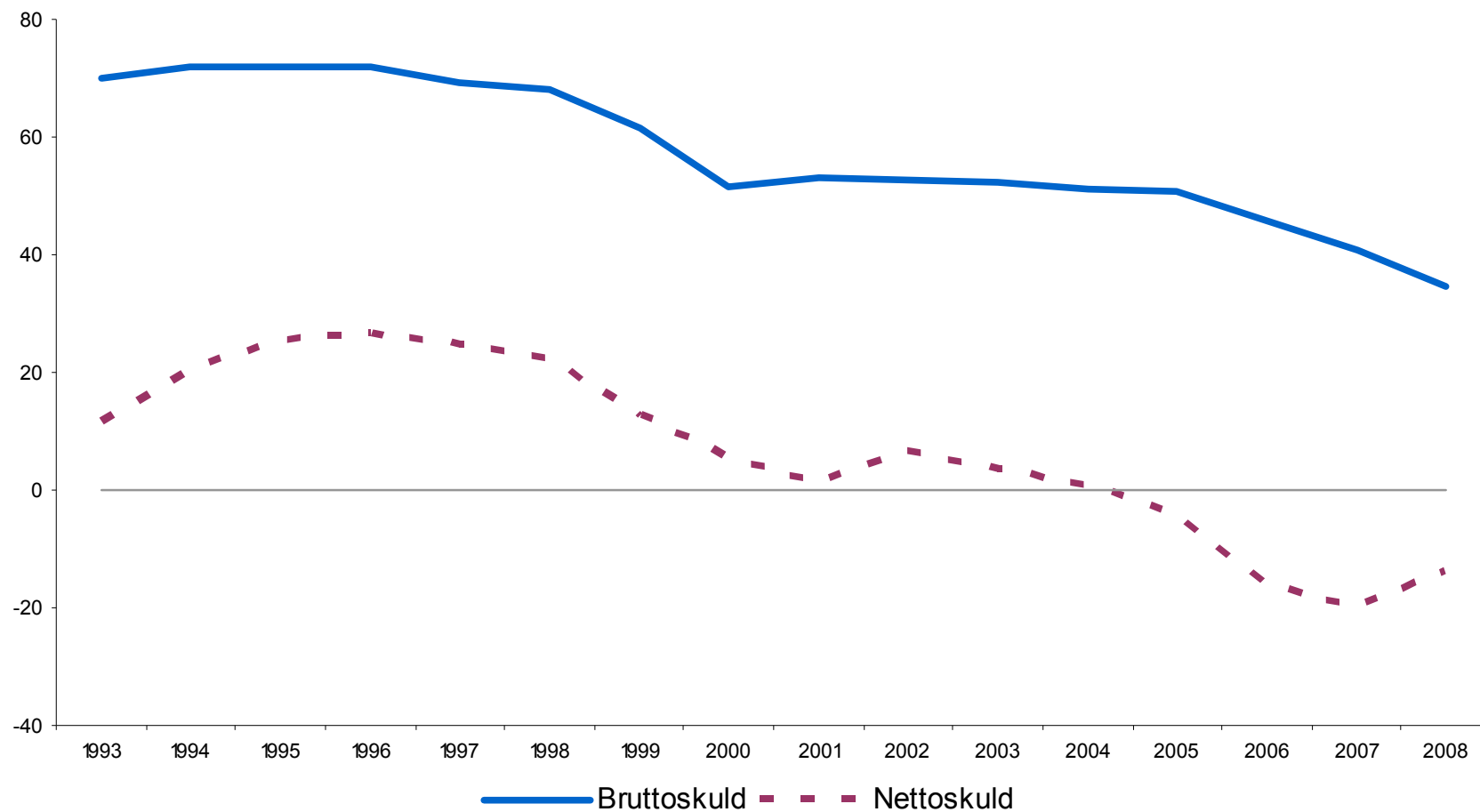
Överslagsberäkning:

- Bidrag från direkt skatteelasticitet = 0,148 (Lönesummans elasticitet är ca 1,0, kommunalskattesatsen är 31,5%, och den beskattningsbara inkomsten ca 47% av BNP. Bidraget till budgetelasticiteten är $1,0 * 31,5\% * 47\%$)
- Bidrag från arbetslöshetsersättningen = -0,016 (Arbetslöshetens elasticitet med avseende på BNP-gapet = -7,9, elasticitet för offentliga utgifter – via arbetslöshetsersättningen – med avseende på arbetslösheten = 1,3%, offentliga utgifter som andel av BNP = 50%, kommunalskattesats = 31,5%. Bidraget till budgetelasticiteten = $-7,9 * 1,3\% * 50\% * 31,5\% = -0,016$.)

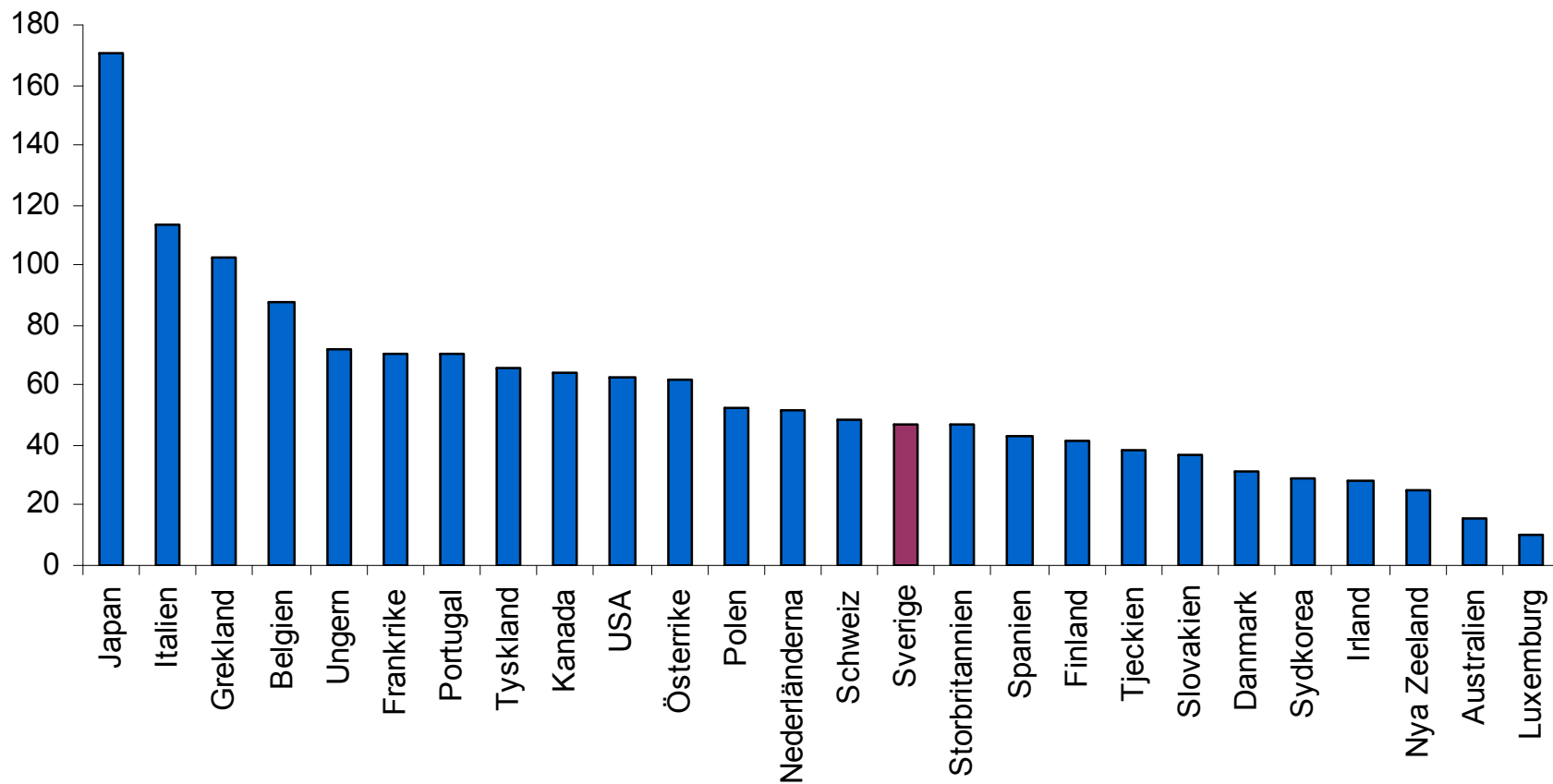
Lågkonjunkturen: ytterligare insatser?

- Behov?
 - starka *automatiska* stimulanser
 - men tillåts de automatiska stabilisatorerna att verka fritt?
 - men exceptionell konjunkturförsvagning
 - och begränsat utrymme för penningpolitiken
- Möjligheter?
 - starka offentliga finanser
 - finns ytterligare kostnadseffektiva åtgärder?

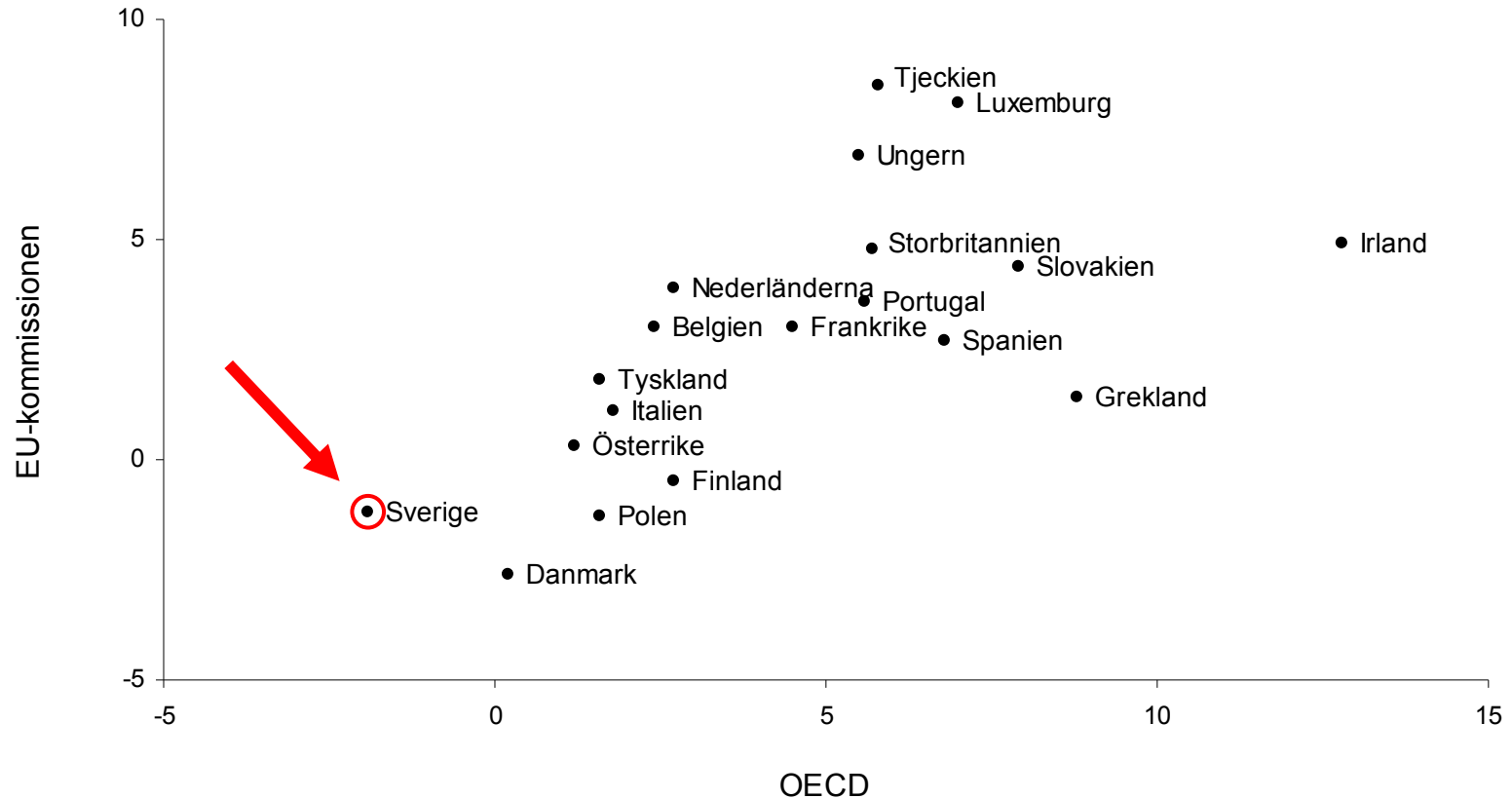
Den offentliga sektorns bruttoskuld och nettoskuld (procent av BNP)



Den offentliga sektorns bruttoskuld (procent av BNP 2007)



Offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet (S2-indikatorn)



Faktiskt och strukturellt budgetsaldo (prognoser, % av BNP)

	FiD apr	KI mar	IMF apr	EU apr
Finansiellt sparande				
2009	-2,7	-2,7	-3,0	-2,6
2010	-3,8	-4,6	-3,8	-3,9
Strukturellt offentligt sparande				
2009	1,2	1,6	0,2	-0,4
2010	1,0	0,3	0,2	-1,9

Offentliga sektorns finansiella risker

- Svårbedömda
- Tillfällig engångskostnad?
- Större risk att de realiseras om konjunkturutvecklingen blir svag

- Andra offentlig-finansiella risker
 - Djup och utdragen lågkonjunktur?
 - Återigen större risk om stabiliseringspolitiken blir allt för avvaktande

Lågkonjunkturen: ytterligare insatser?

- Behov?
 - starka *automatiska* stimulanser
 - men tillåts de automatiska stabilisatorerna att verka fritt?
 - men exceptionell konjunkturförsvagning
 - och begränsat utrymme för penningpolitiken
- Möjligheter?
 - starka offentliga finanser
 - finns ytterligare kostnadseffektiva åtgärder?

Tillfälligt höjda statsbidrag till kommunerna

- Regeringen har utlovat 17 mdr kr 2010-2012
- Prognosen för kommunernas skatteintäkter bara under 2009 har sänkts med 19 mdr kr sedan höstens budgetproposition
- Enighet om att kommunerna tvingas strama åt trots de ytterligare statsbidragen

Tillfälligt höjda statsbidrag till kommunerna

- Varför fokusera på offentlig sektor?
 - Svårare att effektivt påverka inom andra områden
 - Om statsbidragen sparas sker endast omfördelning inom offentlig sektor, dvs låg risk

Tillfälligt höjda statsbidrag till kommunerna

- Procykliskt beteende i kommunerna förstärker konjunktursvängningarna
- Statsbidragen bör regelmässigt kompensera för stora svängningar i skatteunderlaget

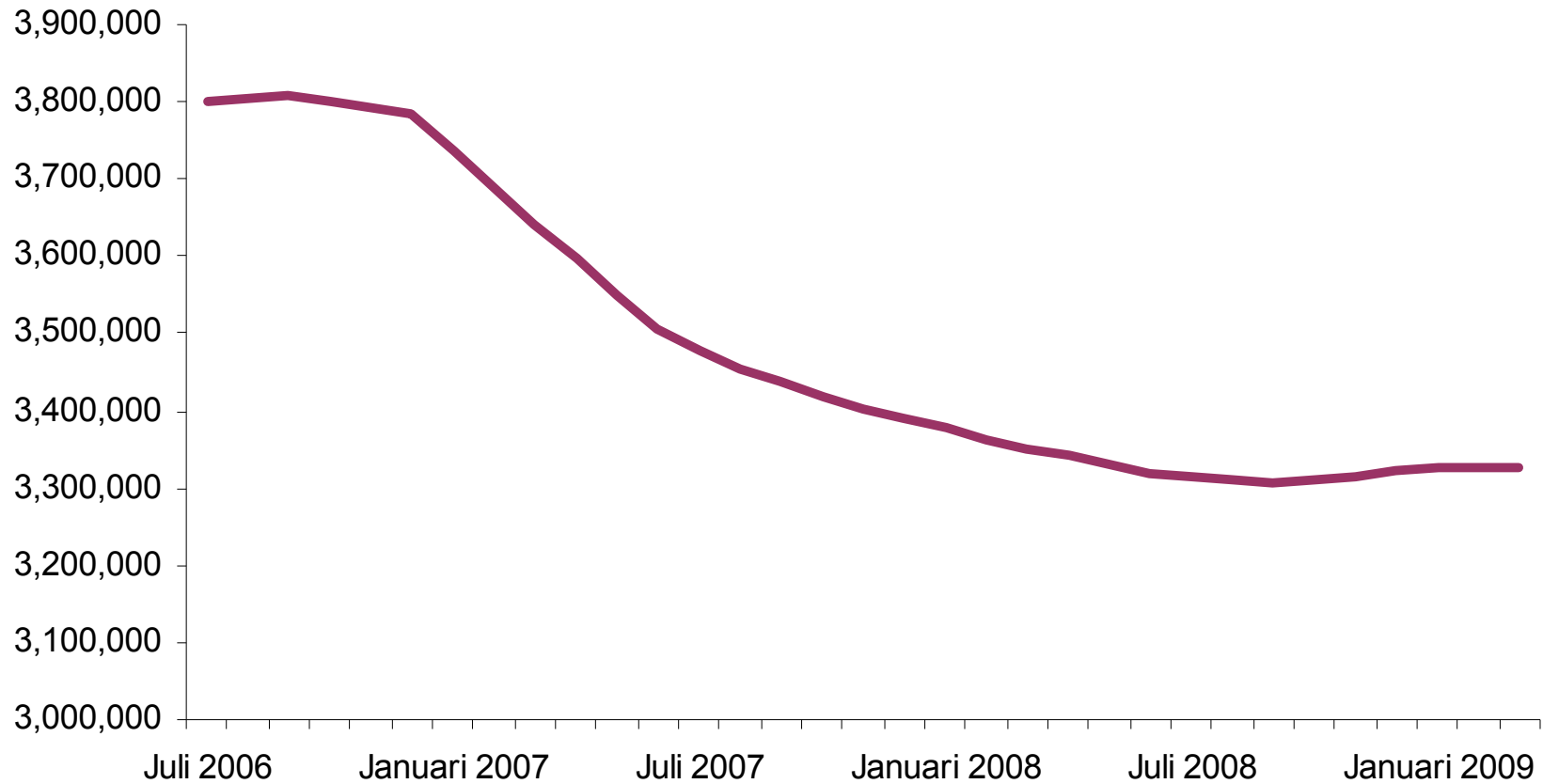
Arbetslöshetsförsäkringen

- Den lägre a-kassan sänker arbetslösheten på sikt
 - starkare drivkrafter söka arbete
 - starkare drivkrafter för återhållsam lönebildning
- Men dessa faktorer spelar mindre roll i lågkonjunkturer
- Arbetslöshetsförsäkringen bör göras *konjunkturberoende*
 - sådana system i USA och Kanada
- Steg på vägen:
 - förlängning av perioden med 80 procents ersättning
 - höjning av grundbelopp och tak
- Behov av politisk enighet

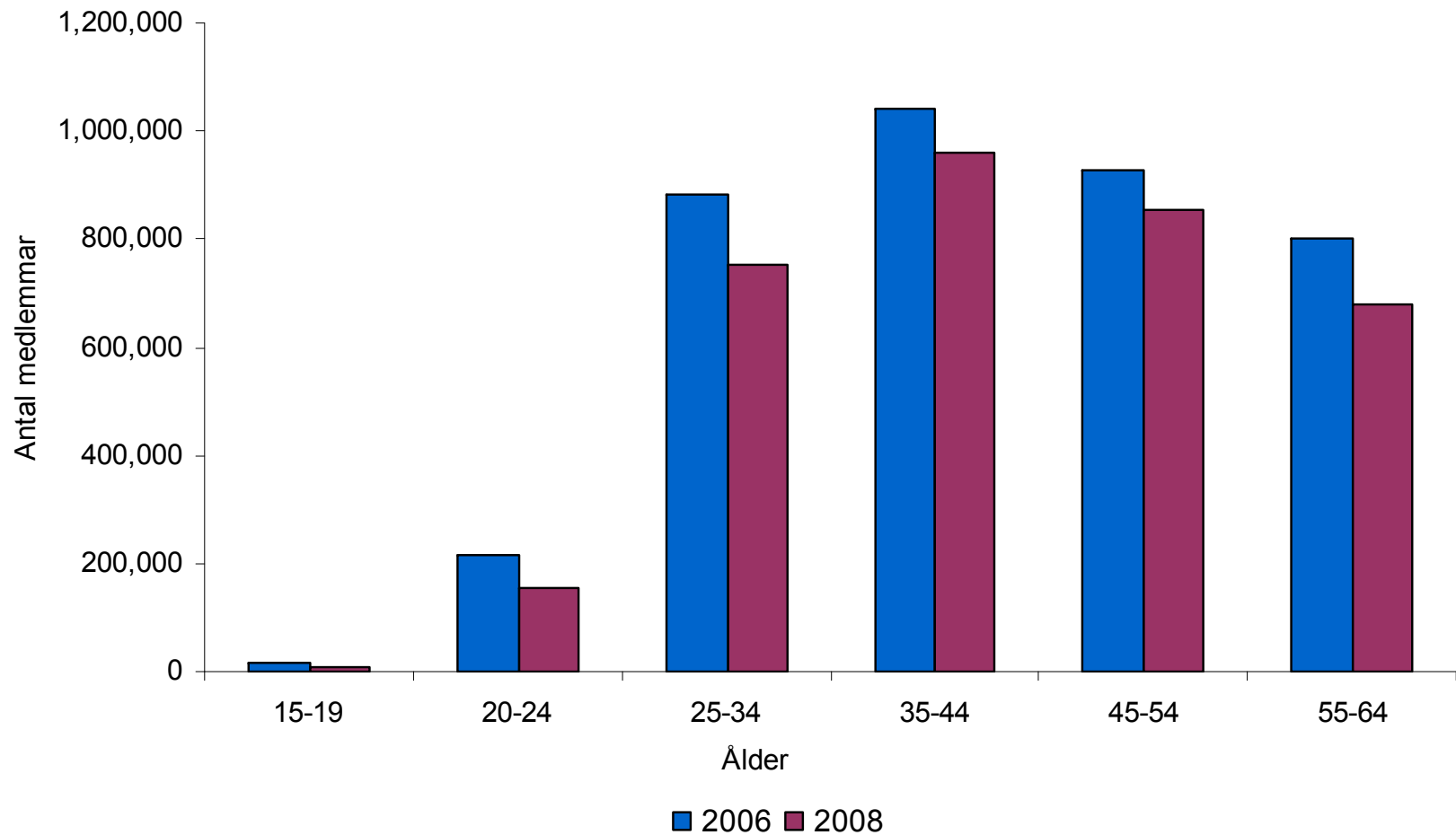
Arbetslöshetsförsäkringen

- Avgifterna bör vara oberoende av konjunkturläget!
 - Differentiering kan vara önskvärd
 - Men avgifterna ska inte behöva öka när arbetslösheten stiger i hela ekonomin
- Försäkringen bör vara statlig och obligatorisk!

Antal medlemmar i a-kassorna



Åldersfördelning bland a-kassornas medlemmar



Det finanspolitiska ramverket

- Automatisk anpassning av statsbidragen till kommunerna
- Utgiftstaken
- Samordning med penningpolitiken
- Överskotts målet

Utgiftstaken

- Främsta syftet är att förhindra att höga skatteinkomster i goda tider leder till höjda utgifter
- Avvikelser bör vara möjliga i *exceptionella krissituationer*
- Regeringen har redan manipulerat utgiftstaket: statsbidragen för 2010 betalas ut 2009
- Bättre med öppet och tydligt undantag

Samordning med penningpolitiken

- Nollräntepolitik
 - Gränsen mellan finans- och penningpolitik blir otydlig
 - Kan ev. kräva koordinering
 - Lämplig ansvarsfördelning mellan finans- och penningpolitiken?

Samordning med penningpolitiken

En uppgift för regeringen/Riksgälden snarare än Riksbanken?

Broader-minded banking 1
Changes in central-bank operations since 2007

	Lending operations				Outright purchases			Bail-outs, capital injections
	More counter-parties	More liberal collateral	Longer term	Foreign exchange swaps	Foreign exchange	Equities	Private debt	
Australia		✓	✓	✓				
Britain		✓	✓	✓			✓	✓
Canada	✓	✓	✓	✓			<i>possible</i>	<i>possible</i>
Euro area		✓	✓	✓			<i>possible</i>	<i>possible</i>
Japan			✓	✓		✓	✓	✓
Sweden	✓	✓	✓	✓				
Switzerland			✓	✓	✓			✓
United States	✓	✓	✓	✓			✓	✓

Source: Central banks

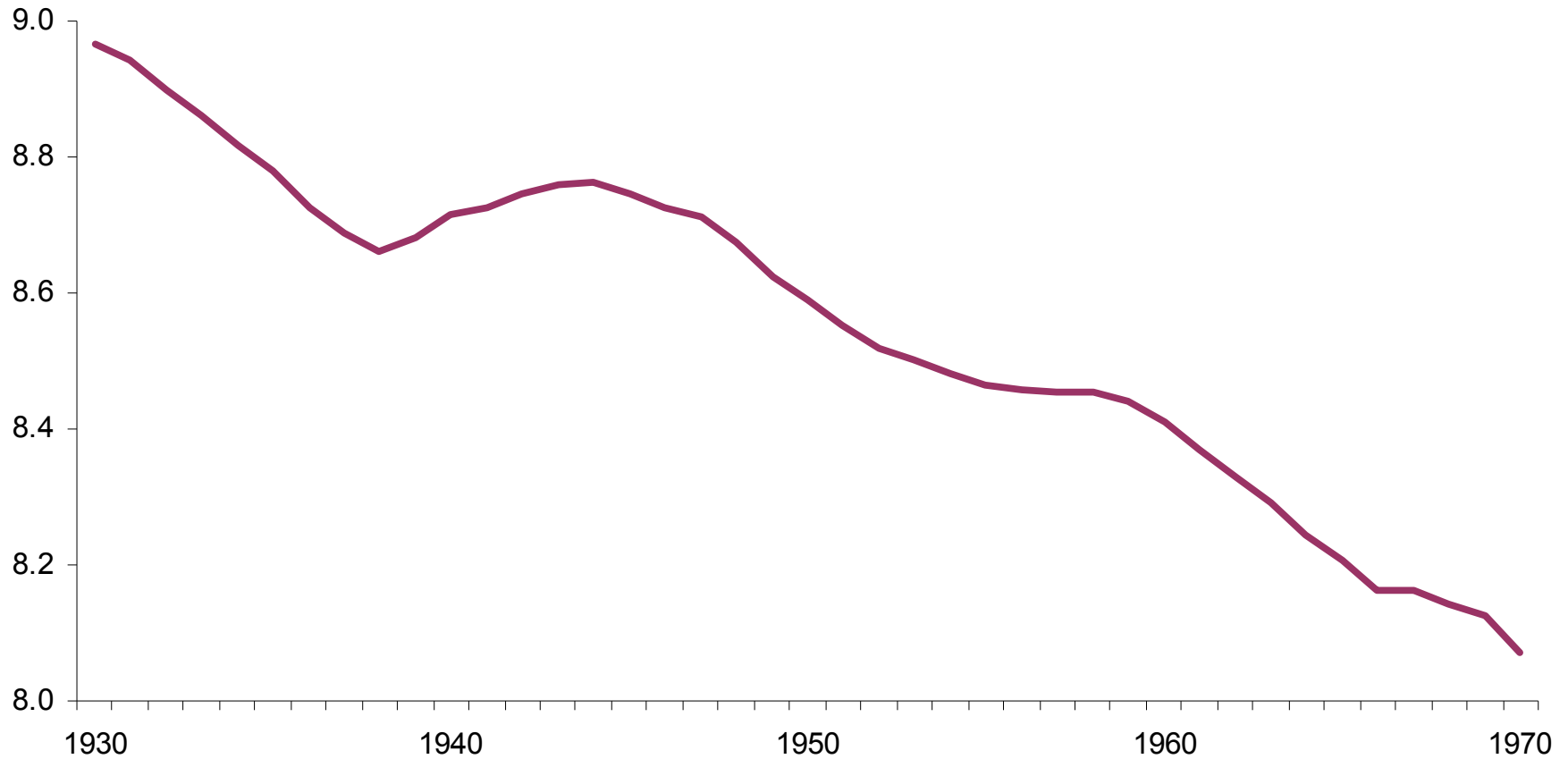
Överskottsmålet

- Oklart vad överskottsmålet innebär
 - *fem* olika indikatorer
- Behov motivera överskottsmålet
- *Förtida sparande* eller *längre livsarbetstid* för att möta det demografiska utgiftstrycket
- Ömsesidigt beroende saldo- och sysselsättningsmål
- De finanspolitiska och sysselsättningspolitiska ramverken bör integreras
- Behov av bättre underlag för avvägning mellan hur mycket vi ska arbeta och hur mycket vi ska spara

Olika indikatorer på om överskottsmålet uppfylls

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

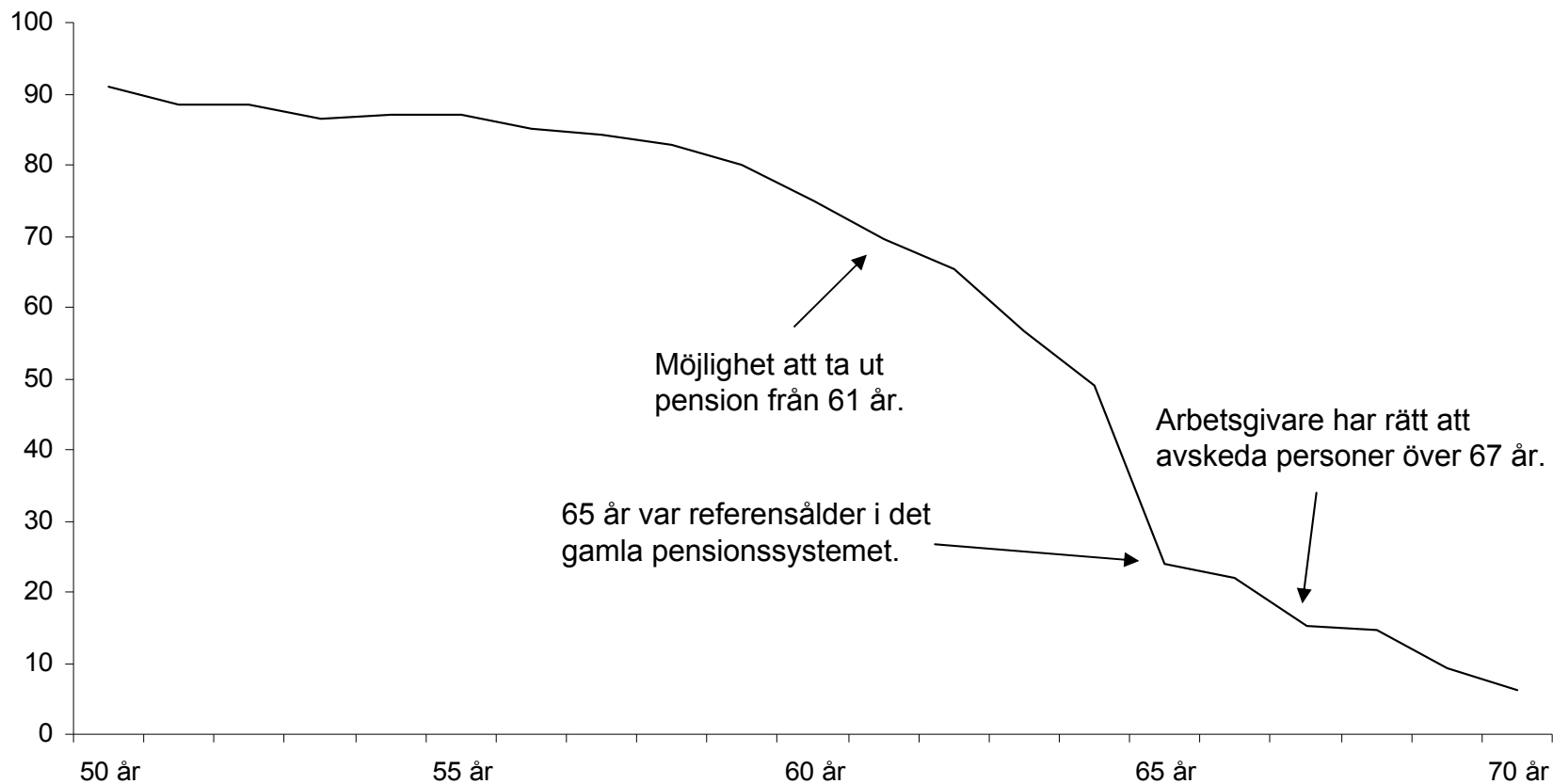
Andel av livstiden i arbete efter födelseår, procent



Automatisk koppling mellan pensionssystemet och livslängden?

- Dansk modell
- Men vi har ingen *formell* pensionsålder
 - den lägsta åldern för ålderspension (61 år)
 - den ålder då man förlorar rätten till andra sociala ersättningar (65 år)
 - åldern för avgångsskyldighet (67 år)
- Kan överskottsmålet revideras ner?

Äldres arbetskraftsdeltagande 2008, procent



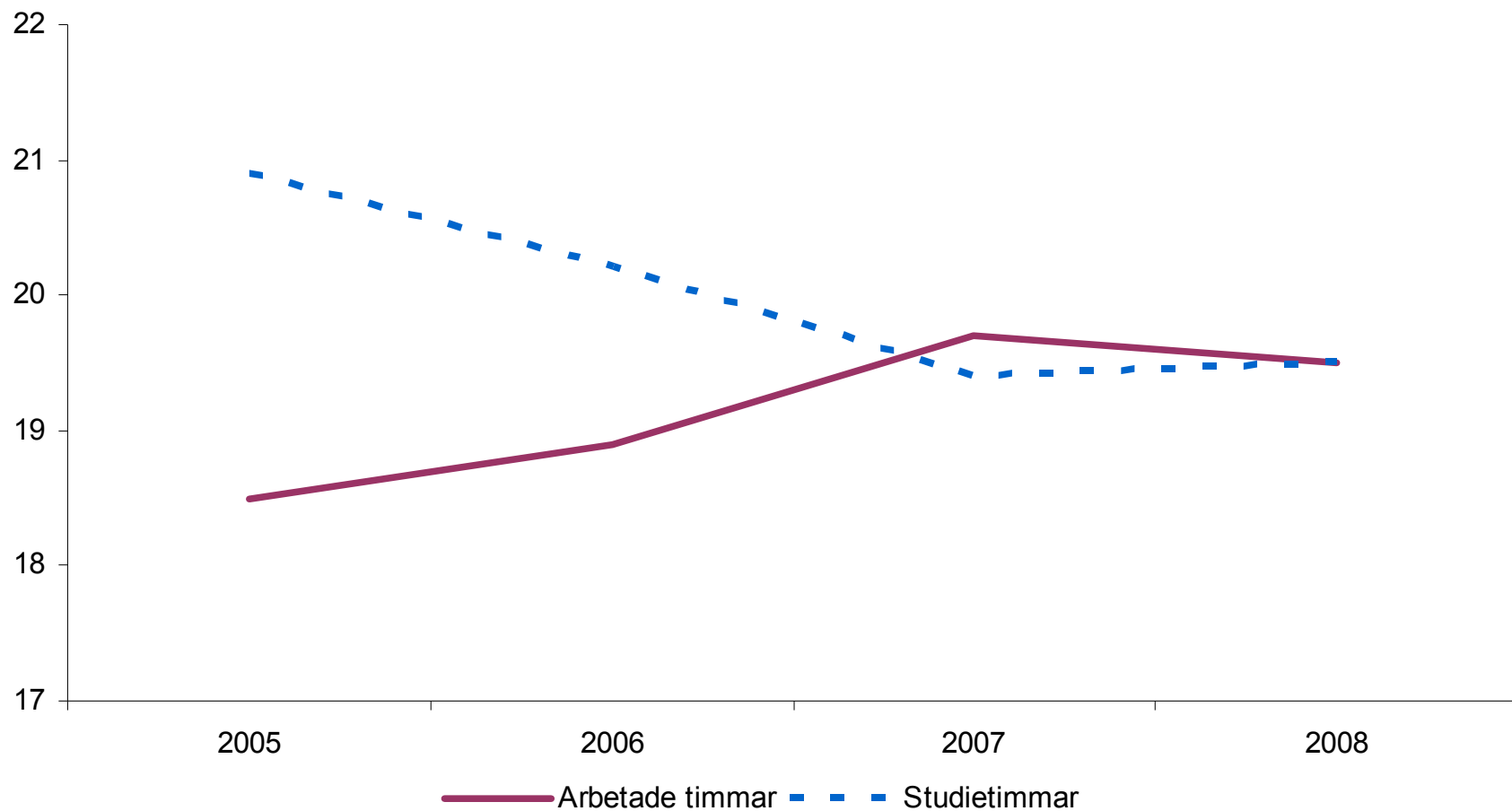
Beräknad pensionsålder vid anpassning till förväntad livslängd

	Förväntad återstående livslängd vid 65 års ålder	Pensionsålder vid samma förväntade antal år med pension som under 1970-talet vid 65 års ålder	Pensionsålder vid samma förväntade kvot mellan pensionsålder och livslängd som under 1970-talet vid 65 års ålder
1971-1980	15,8	65,0	65,0
1981-1985	16,6	65,7	65,6
1986-1990	17,1	66,2	66,0
1991-1995	17,7	66,8	66,4
1996-2000	18,2	67,4	66,9
2001-2005	18,7	67,9	67,3
2006	19,0	68,3	67,7
2007	19,2	68,4	67,7
2008	19,3	68,5	67,8
2009	19,4	68,5	67,8
2010	19,5	68,6	67,9
2015	20,0	69,1	68,3
2020	20,4	69,5	68,6

Lägre inträdesålder

- Starkare incitament påbörja och avsluta högskolestudier tidigare
 - generell höjning av studiemedlen
 - *sänkning* av fribeloppet
 - mer generösa studiemedel – högre bidragsdel – för yngre studenter än för äldre

Genomsnittligt antal arbetade timmar och studietimmar per vecka för sysselsatta som studerar



Studiemedlen i procent av en arbetar- respektive en tjänstemannalön

