

Finanspolitiska rådets rapport 2011

**Kapitel 2 Reformutrymmet och det finanspolitiska
ramverket**

Kapitel 3 Tidsbestämning av konjunkturen

Kapitel 5 Makrofinansiell reglering

Seminarium 17 maj 2011

Kapitel 2: Reformutrymmet och det finanspolitiska ramverket

Reformutrymmet viktigt för finanspolitikens utformning (sedan Vårpropositionen 2008)

”vad har vi råd med” – centralt för debatten om den ekonomiska politiken

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.

Problem med begreppet ”reformutrymmet”

- 1. Olyckligt ordval**
- 2. Bristande information till politiker, media och väljare**
- 3. Risk att regeringen politik blir för expansiv i dagens konjunkturläge**

Varför uppkommer reformutrymmet?

- Skatterna är ungefärligen proportionella mot BNP
- Endast en del offentliga utgifter är indexerade till lönerna
- Andra är indexerade till lönerna med produktivitetsavdrag (statliga förvaltningsanslag)
- Andra är bara indexerade till priserna
- En del anslag är nominellt bestämda (t ex barnbidrag)

Varför uppkommer reformutrymmet?

Politiskt attraktivt

att tidigare reformer urholkas realt sett i frånvaro av nya beslut

(En förklaring till frånvaron av indexering av sociala förmåner?)

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

Problem med begreppet ”reformutrymmet”

Olyckligt ordval:

- 1. Vissa reformer kostar ingenting**
- 2. Andra reformer ger ökade intäkter till statskassan**
- 3. En skattesänkning kan finansieras genom minskade offentliga utgifter och vice versa**
- 4. ”Reform” har en positiv klang. Finns ett ”reformutrymme” bör det användas till ”reformer”?**

Rådets uppfattning:

Budgetutrymme vore en bättre term

Problem med begreppet ”reformutrymmet”

Problem 2: Bristande information till politiker, media och väljare

Lösning:

Bättre redovisning av hur budgetutrymmet (alias reformutrymmet) uppkommer

Bättre uppföljning av reformutrymmets nutida och framtida utveckling (ändrad budgetlag 2010 kräver att regeringen två gånger om året redovisar för riksdagen hur överskottsmålet uppfylles)

Effekter av det finanspolitiska ramverket

Före: Oro för underskottstendens (*deficit bias*) p g a diskretionär strategi för finanspolitiken

Efter: Ska vi oroa oss för överskottstendens (*surplus bias*) p g a av regelstyrd finanspolitik?

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 mddr 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 – tillbaka till en “klassisk” kritik av finanspolitiken. För expansiv under konjunkturuppgången

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!

Kapitel 3. Tidsbestämning av konjunkturen

Teorin för stabiliseringspolitiken vilar på begreppet konjunkturcykel – 1930-talets revolution inom den ekonomiska politiken

Finanspolitiken idag bygger på en uppfattning om var på konjunkturkurvan den svenska ekonomin befinner sig – jämför med definitionen av överskottsmålet

Kapitel 3. Tidsbestämning av konjunkturen

Men vi saknar en officiell datering av konjunkturen i Sverige

Olika dateringsmetoder ger olika svar

Värdefullt med olika metoder för att belysa konjunkturläget

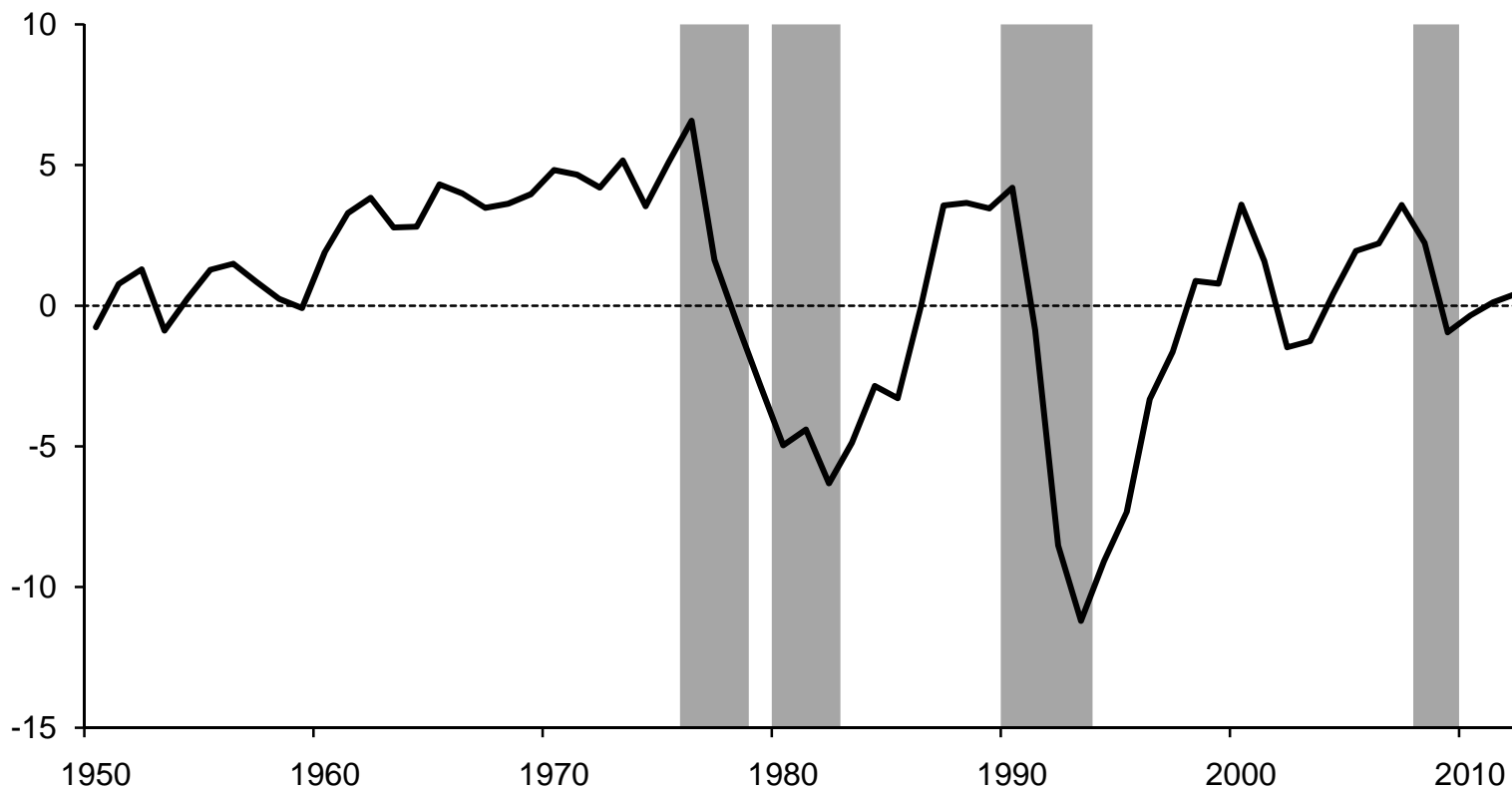
Kapitel 5. Makrofinansiell reglering (Finansiell stabilitet)

- Den globala finanskrisen har drivit hem ett nytt budskap:
- Systemriskerna (makroriskerna) inom det finansiella systemet underskattades av ekonomer och politiker
- Internationell trend efter krisen: stärkt makrofinansiell övervakning och reglering

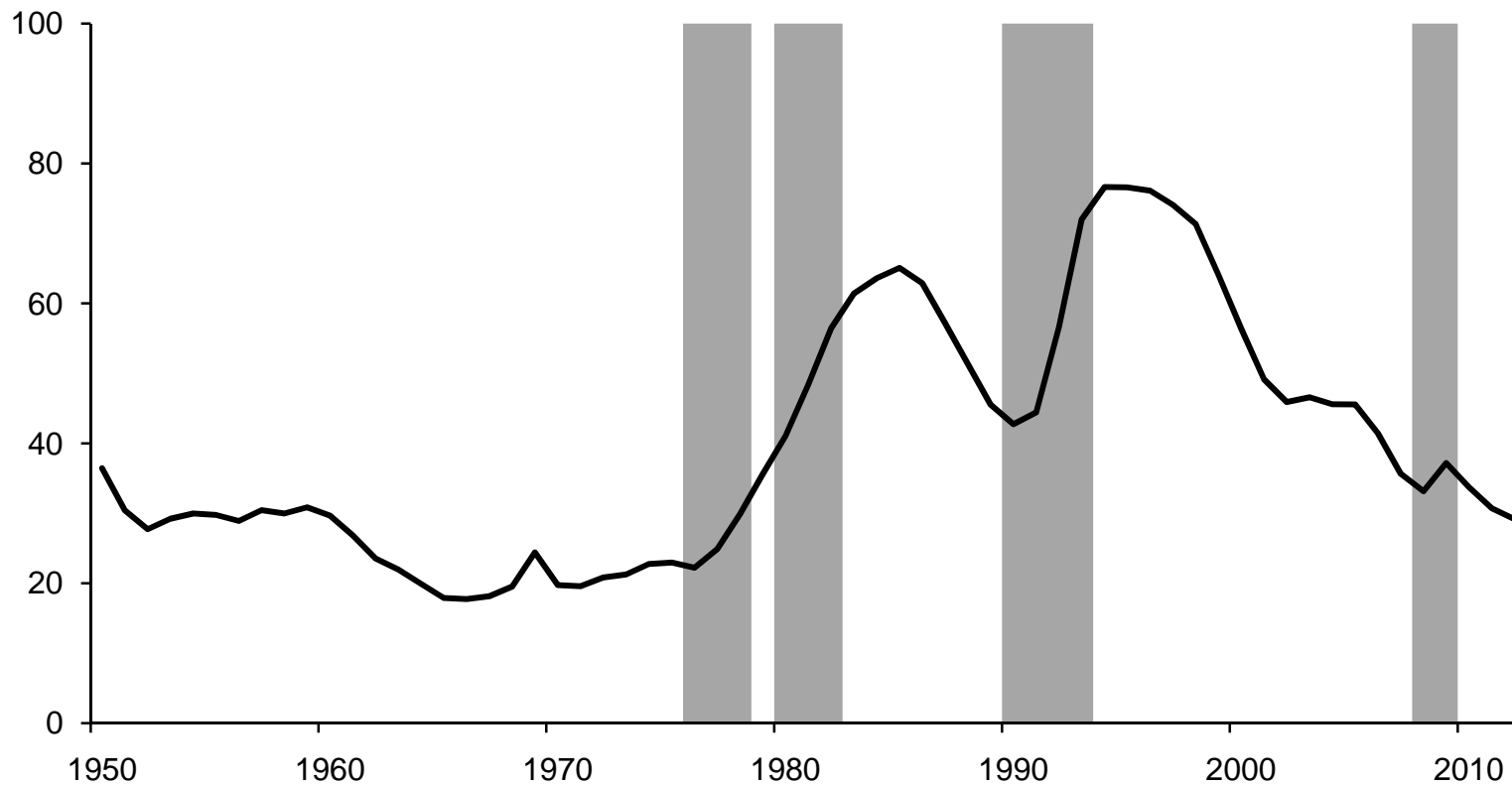
Kapitel 5. Makrofinansiell reglering (Finansiell stabilitet)

- Är detta ett relevant budskap för Sverige?
- Rådets svar: Ja
- De svåraste statsskuld kriserna hänger samman med finansiella kriser

Den offentliga sektorns finansiella sparande, procent av BNP



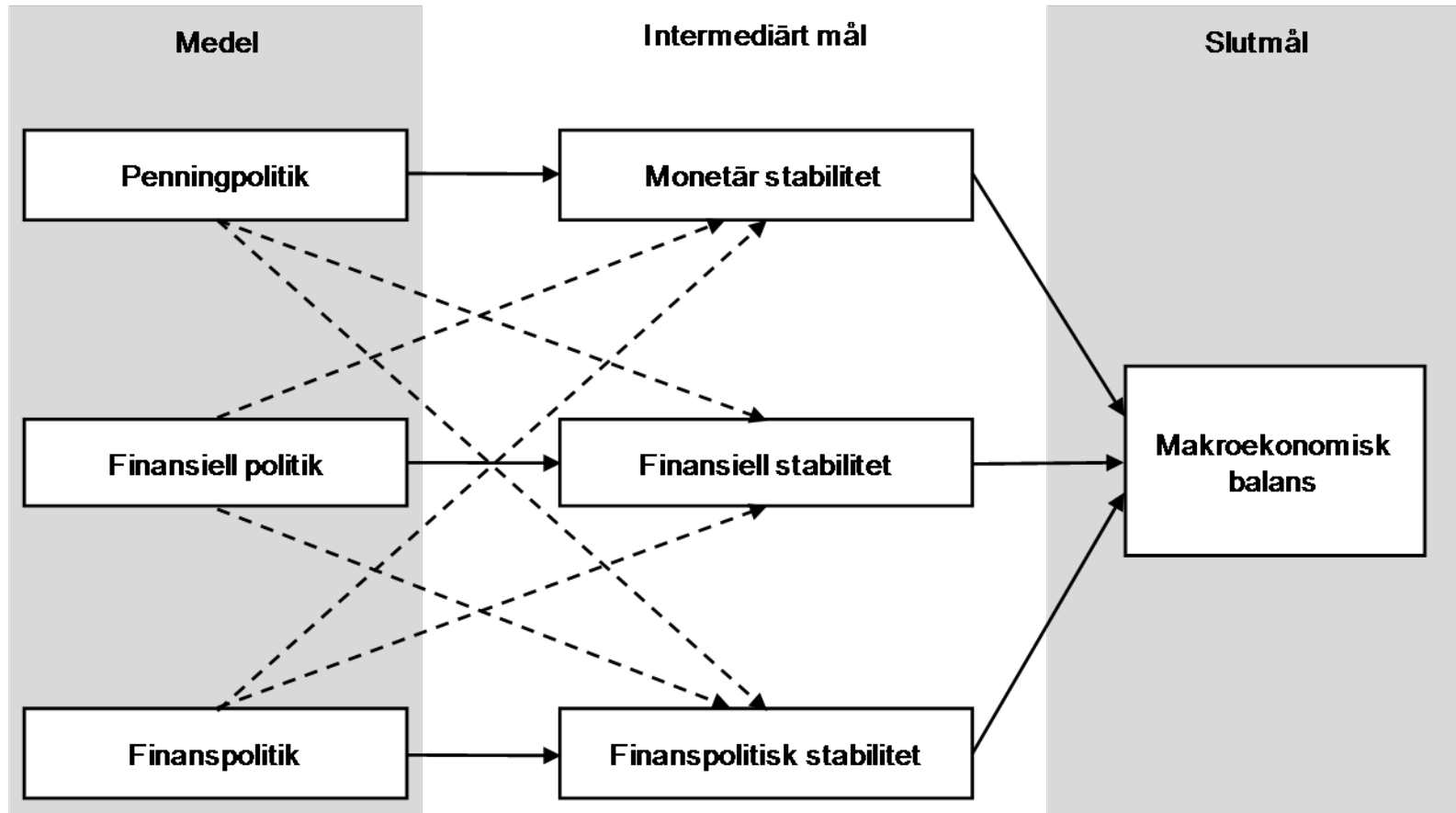
Statsskulden, procent av BNP



Kapitel 5. Makrofinansiell reglering (Finansiell stabilitet)

- Finanskrisen har bidragit till en ny syn på stabiliseringspolitiken
- Före krisen: monetär och finanspolitisk stabilitet var tillräckligt för makroekonomisk balans
- Efter krisen: Finansiell stabilitet bör vara ett mer explicit mål för stabiliseringspolitiken.

Samband mellan finansiell politik, penningpolitik och finanspolitik, schematisk beskrivning



Kapitel 5. Makrofinansiell reglering (Finansiell stabilitet)

Lärdom från krisen:

- Det makrofinansiella perspektivet bör få större uppmärksamhet.

Det makrofinansiella och det mikrofinansiella perspektivet, en schematisk jämförelse

	Makrofinansiellt perspektiv	Mikrofinansiellt perspektiv
Intermediärt mål	Begränsa riskerna för obalans i hela det finansiella systemet (allmän-jämviktsansats)	Begränsa riskerna för obalans i enskilda finansinstitut, instrument eller marknader (partiell jämviktsansats)
Slutmål	Förhindra finansiella kriser som undergräver den makroekonomiska balansen	Skydda konsumenter/sparare/investerare/andra finansinstitut
Riskanalys	Risker för störningar uppfattas främst som endogent skapade inom det finansiella systemet	Risker för störningar uppfattas främst som exogent givna
Samvariation av risk och ömsesidigt beroende mellan finansinstitut	Viktigt	Mindre viktigt eller oväsentligt
Utformningen av regleringsåtgärder	Regleringen är inriktad på hela det finansiella systemet	Regleringen är inriktad på enskilda finansinstitut, instrument eller marknader

Kapitel 5. Makrofinansiell reglering (Finansiell stabilitet)

- Ingen myndighet har nu huvudansvaret för **makrofinansiell** stabilitet
- Idag: Riksbanken, Finansinspektionen, Finansdepartementet

- Imorgon: Två vägar
 - Riksbanken får utvidgat uppdrag
 - En ny myndighet etableras: Finansiellt stabilitetsråd

Reservation från Lars Tobisson

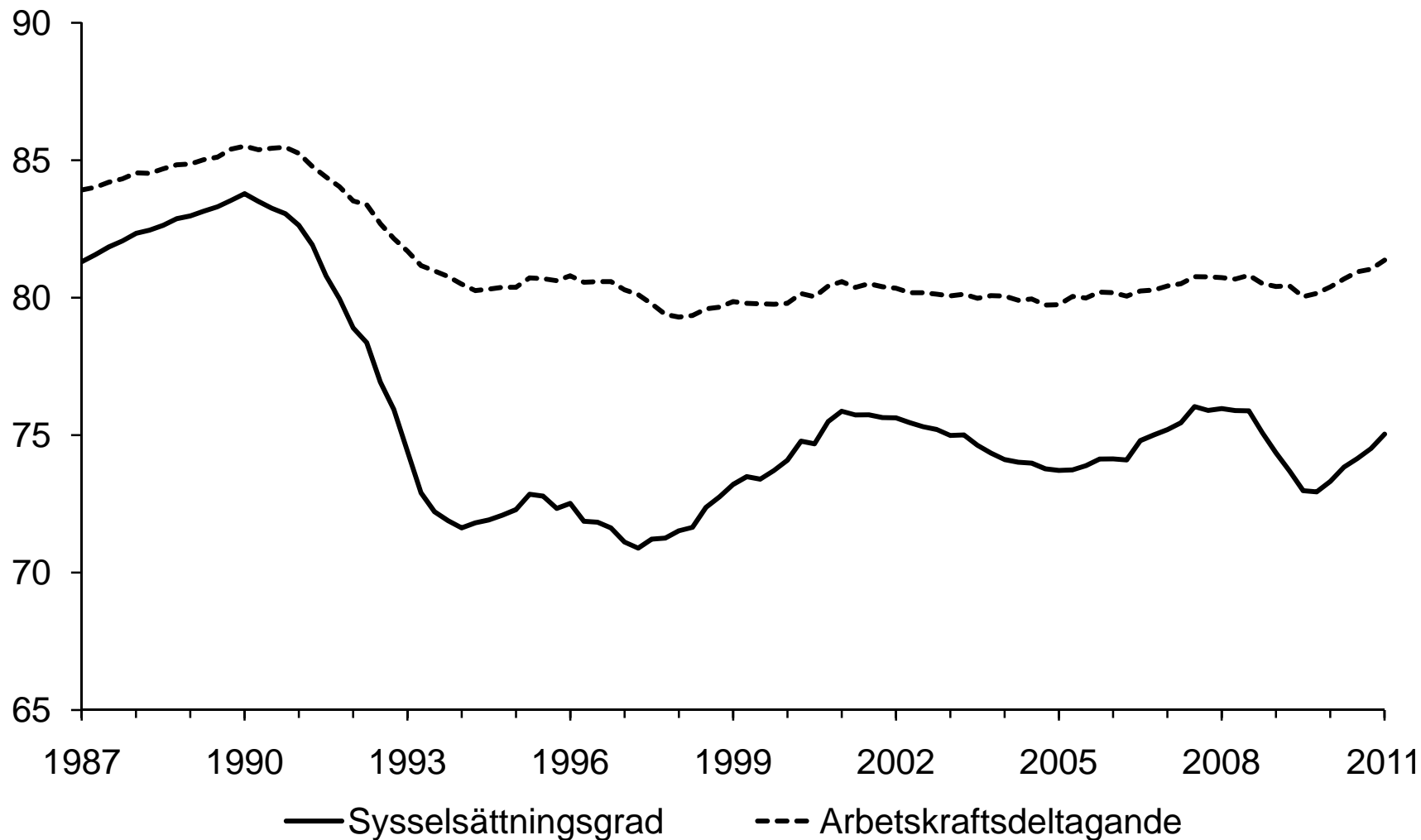
Kapitel 5. Makrofinansiell reglering (Finansiell stabilitet)

Vår uppfattning: Viktigt att den makrofinansiella övervakningen förstärks – trots att Sverige inte drabbats av en svår bankkras – denna gång

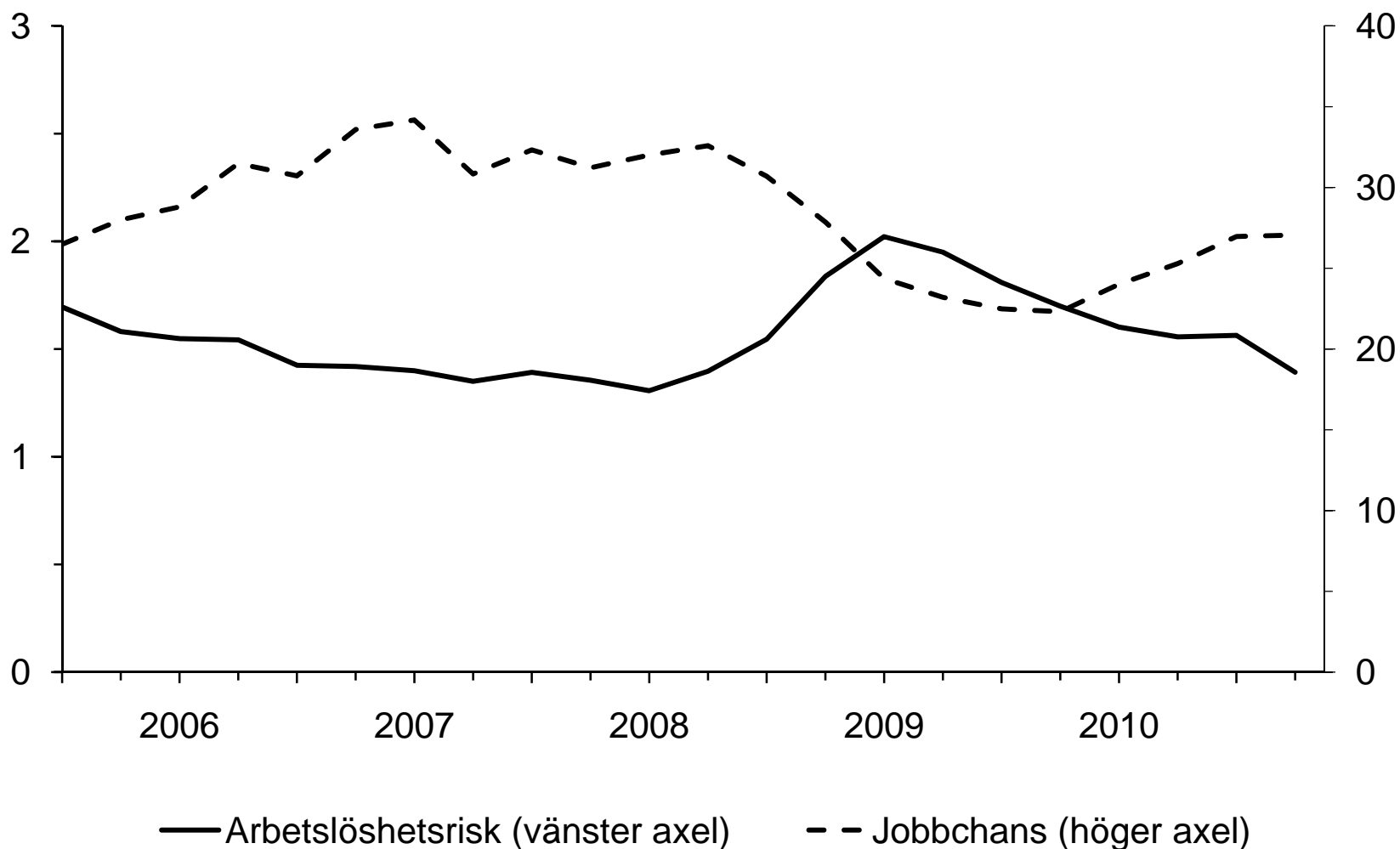
Vi kan inte lova en krisfri framtid – men lova att dämpa riskerna för framtida finansiella kriser

Vi bör lära oss av andras misstag – inte enbart av våra egna

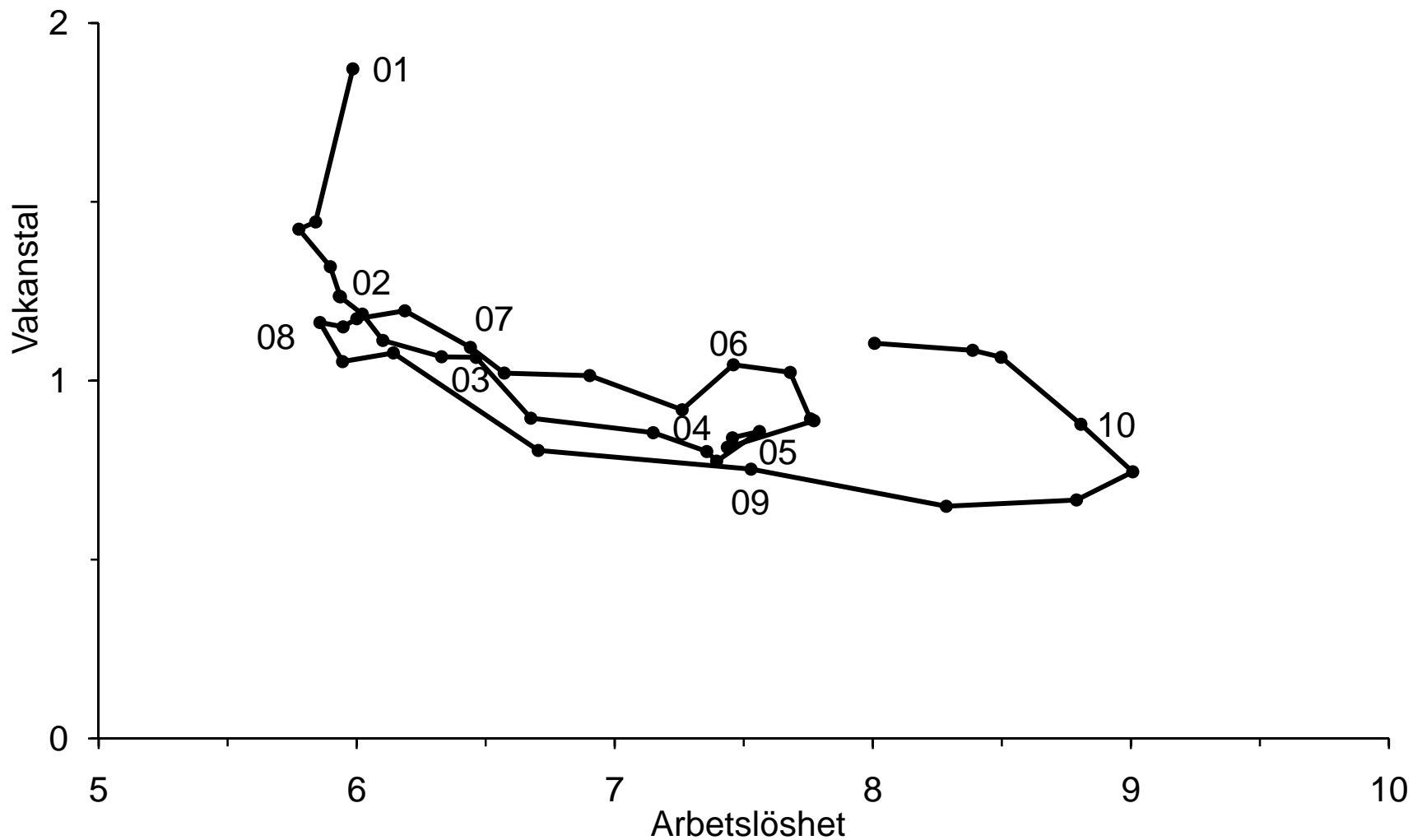
Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad, procent av befolkningen



Jobbchans och arbetslöshetsrisk under krisen, procent



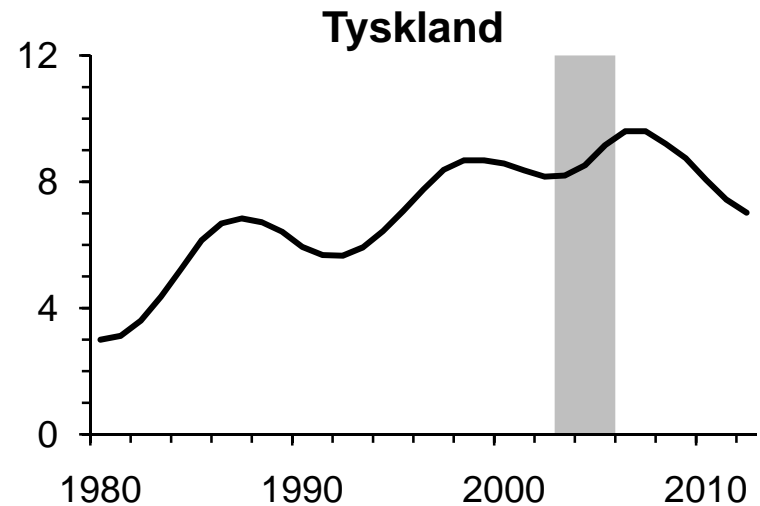
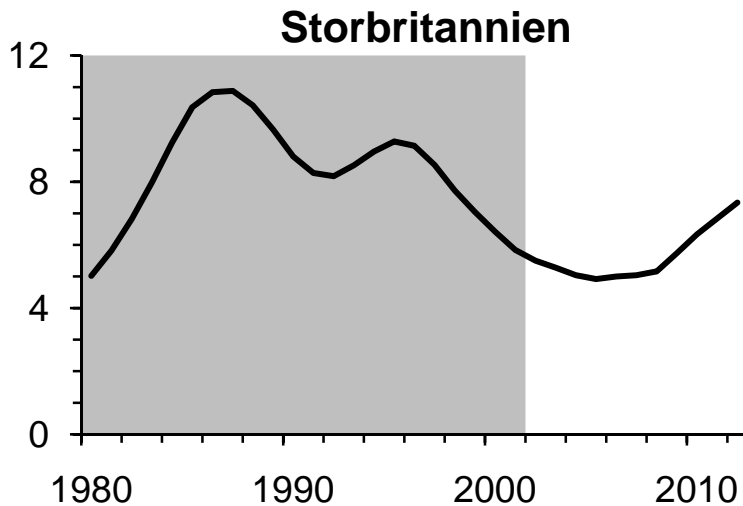
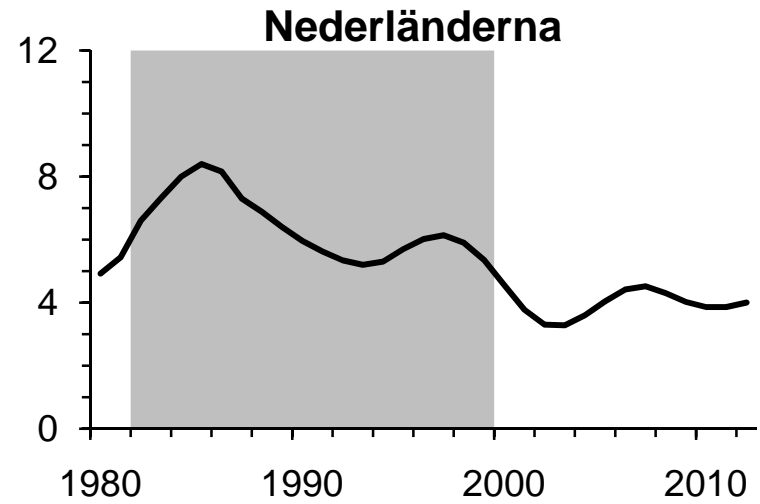
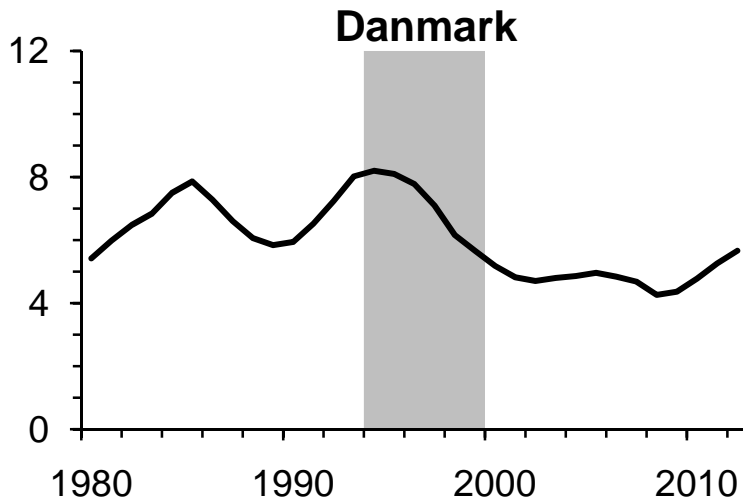
Beveridgekurva för 2001-2010



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



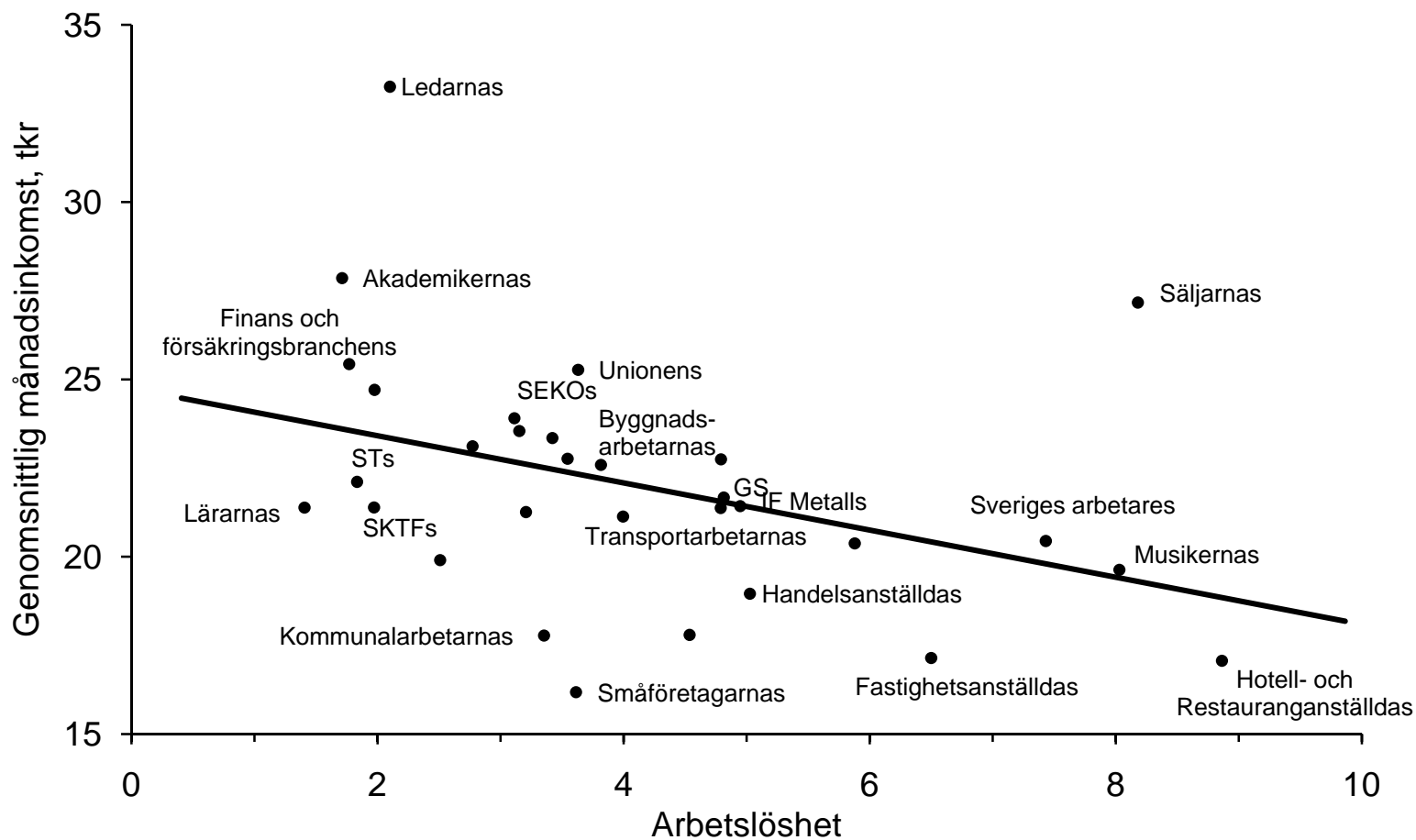
Löner och arbetsmarknadsreformer

- 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

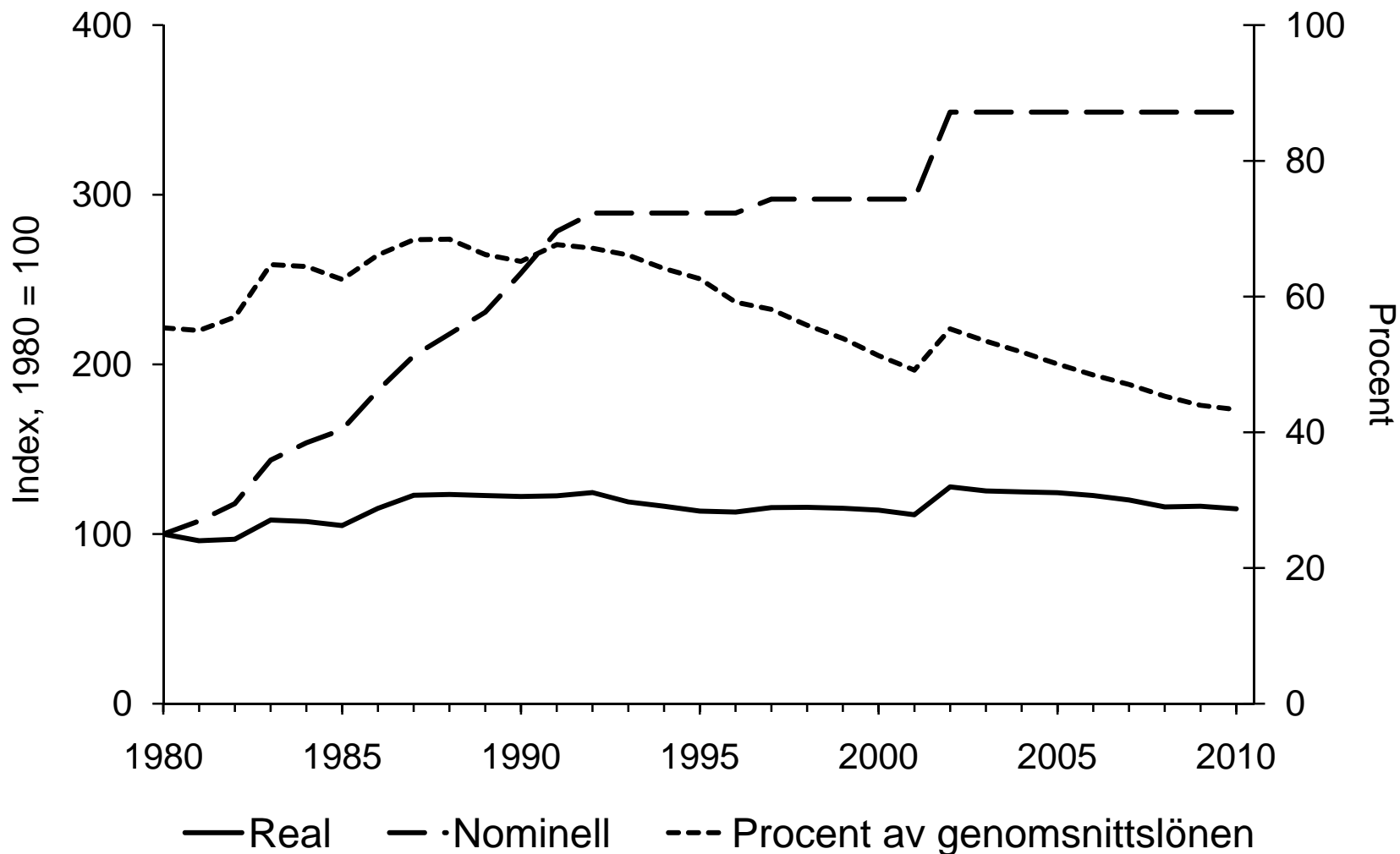
Differentierade a-kasseavgifter

- 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



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
- Jobbskatteavdrag, RUT-avdrag och slopad förmögenhetsskatt kan motiveras från samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt
- Lägre moms på livsmedel, kulturevenemang, transport i skidliftar kan inte motiveras av vare sig effektivitets- eller fördelningsskäl
- Bara små samhällsekonomiska vinster av lägre moms på restaurang- och cateringtjänster
- Bättre med enhetlig moms

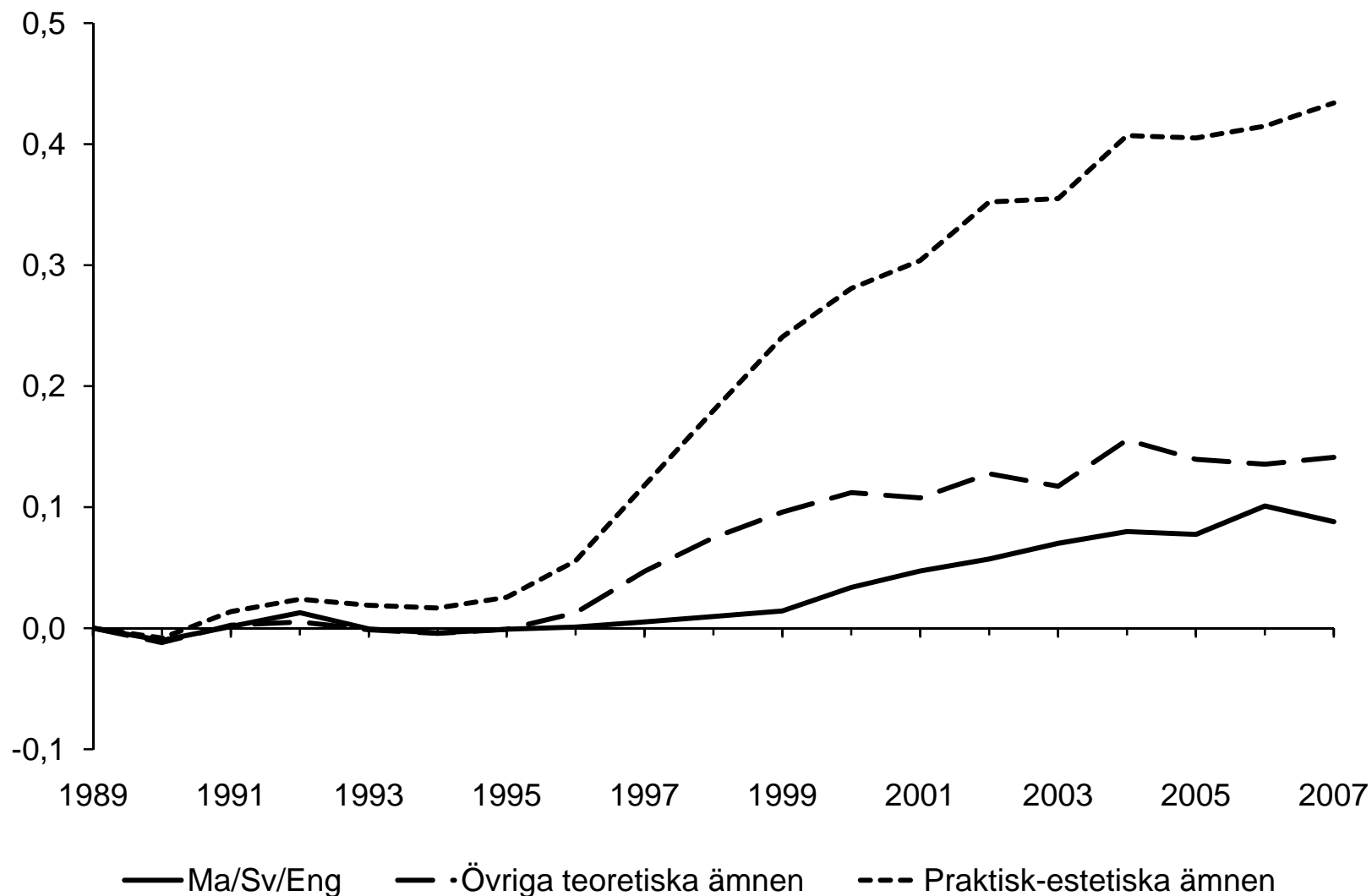
Behov av ny stor översyn av skattesystemet

- Stora samhällsekonomiska vinster av att avskaffa **värnskatten**
- Men också stora fördelningseffekter
- Fördelningseffekterna kan kompenseras genom att höja skatten på boende
- Mycket möjligt att ytterligare jobbskatteavdrag inte har avtagande avkastning
- Självfinansieringsgrad nedåt 20 procent för jobbskatteavdrag
 - regeringen gör inte separat redovisning för femte jobbskatteavdrag
 - jobbskatteavdrag drar med sig skattesänkningar för äldre
- Jobbskatteavdrag är dyra – svårare finansiera offentliga utgifter

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



Regeringens utbildningsreformer

- Reformen i rätt riktning men räcker de till?
- Små beloppsmässiga satsningar
- Mer nationella prov – central rättning
- Mer lärarledd undervisning
- Otillräckliga insatser mot social segregering
- Kursbetyg i stället för ämnesbetyg på gymnasiet
- Positivt med de nya yrkesprogrammen men problematiskt med högre teoretiska behörighetskrav