

Finanspolitiskt handlingsutrymme

– internationellt och i Sverige

Lars Calmfors

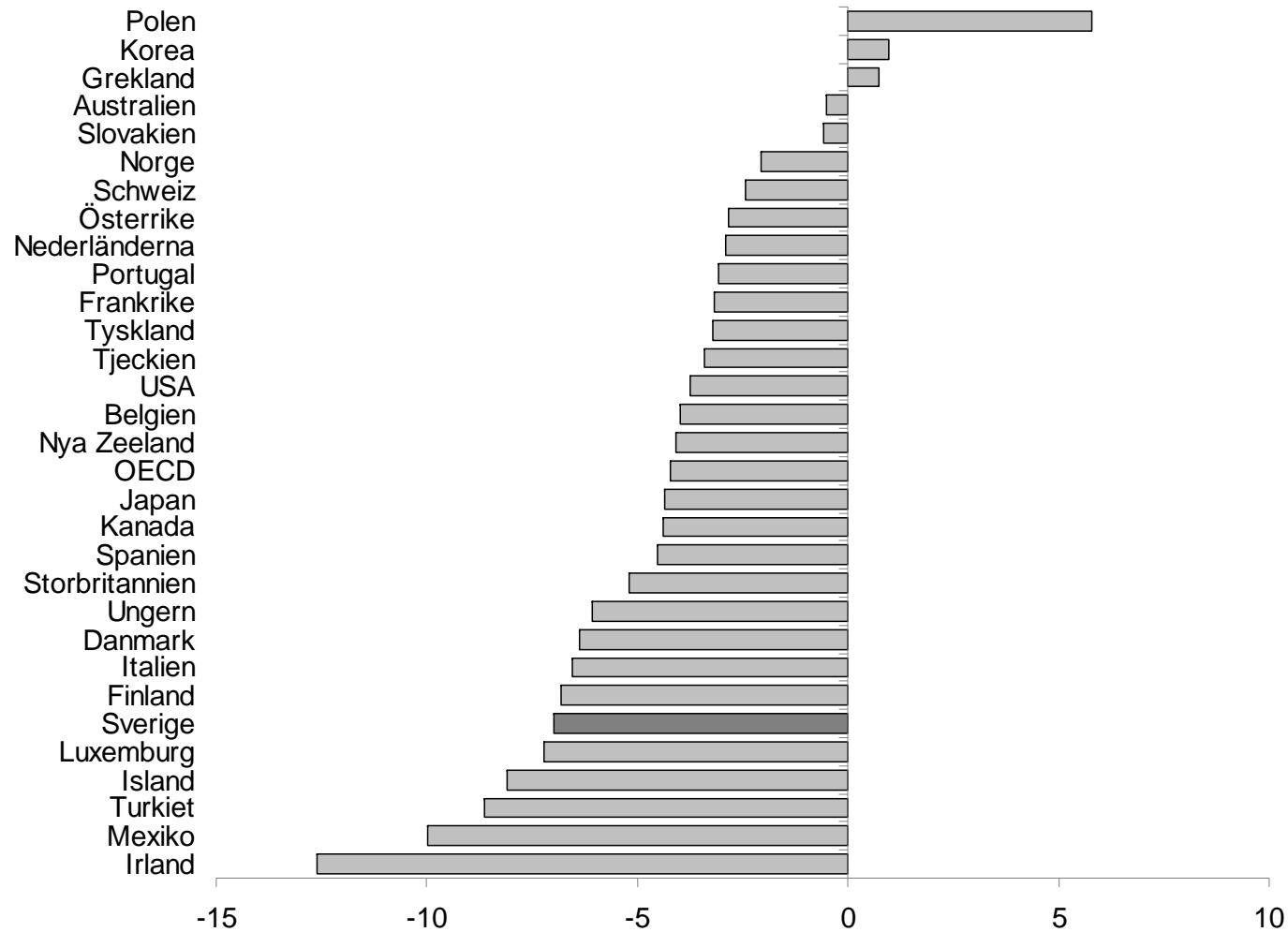
Vårkonferensen, NHH, Bergen

1 juni 2010

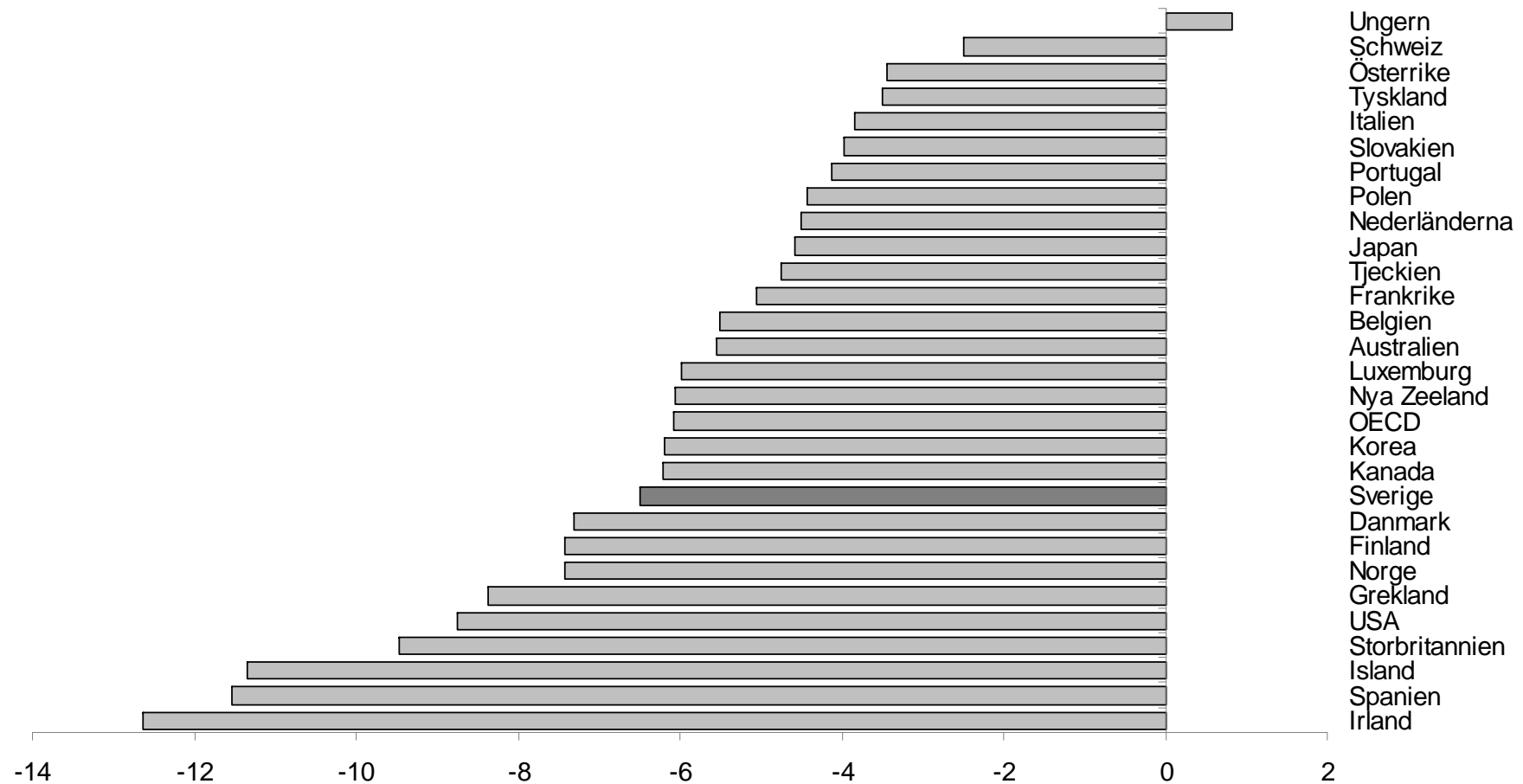
Finanspolitiska rådet

- Myndighet som ska göra oberoende utvärdering av måluppfyllelsen i regeringens finanspolitik och övriga ekonomiska politik
 - långsiktigt hållbara offentliga finanser, överskottsmål, utgiftstak och avvägning med hänsyn till konjunkturen
 - sysselsättning och tillväxt
 - granska angivna grunder för den ekonomiska politiken
 - granska analysunderlag
- Årlig rapport
- Åtta ledamöter
 - sex akademiska forskare
 - två f d politiker
- Litet (!) kansli

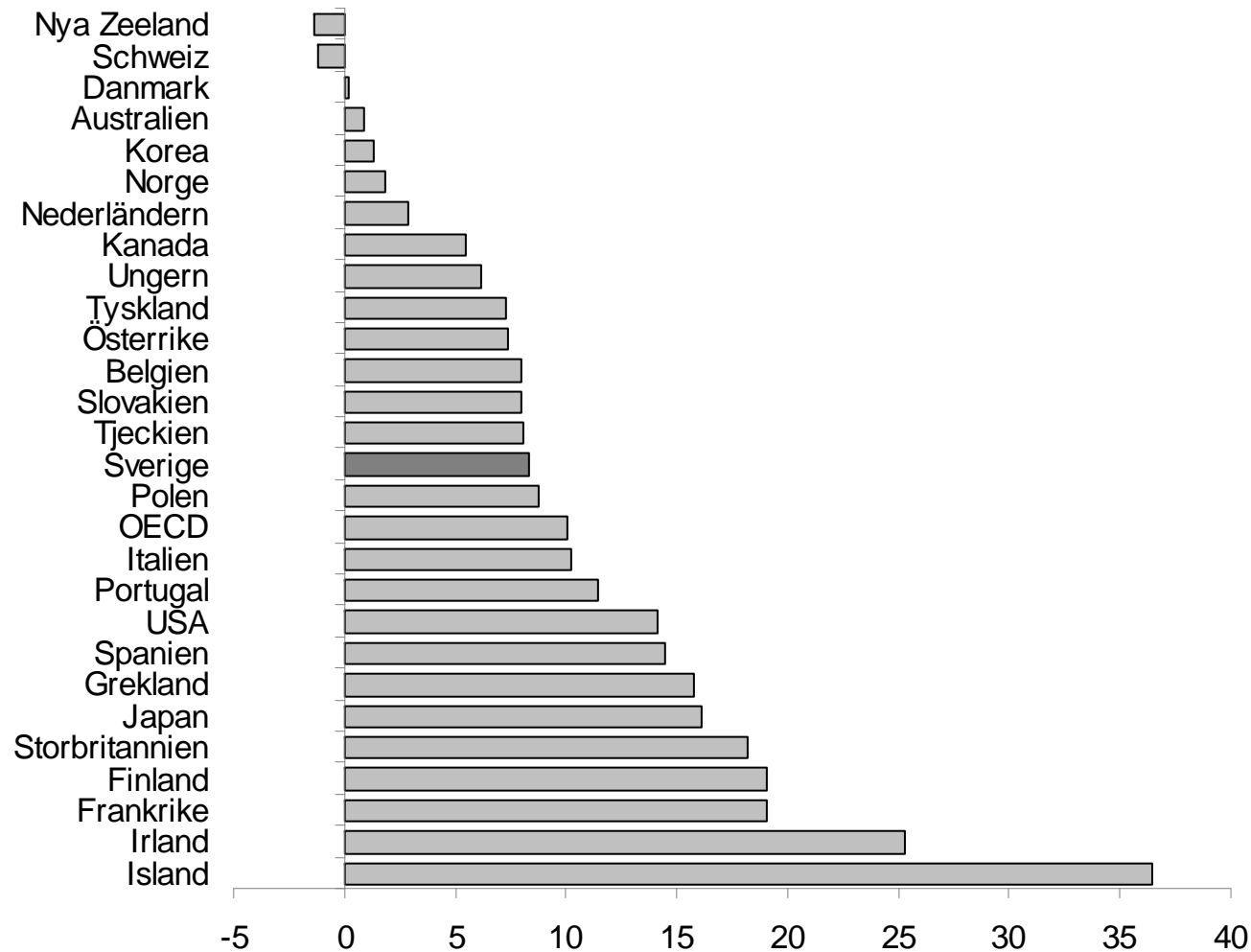
Förändring i real BNP per person i arbetsför ålder 2008-2009, procent



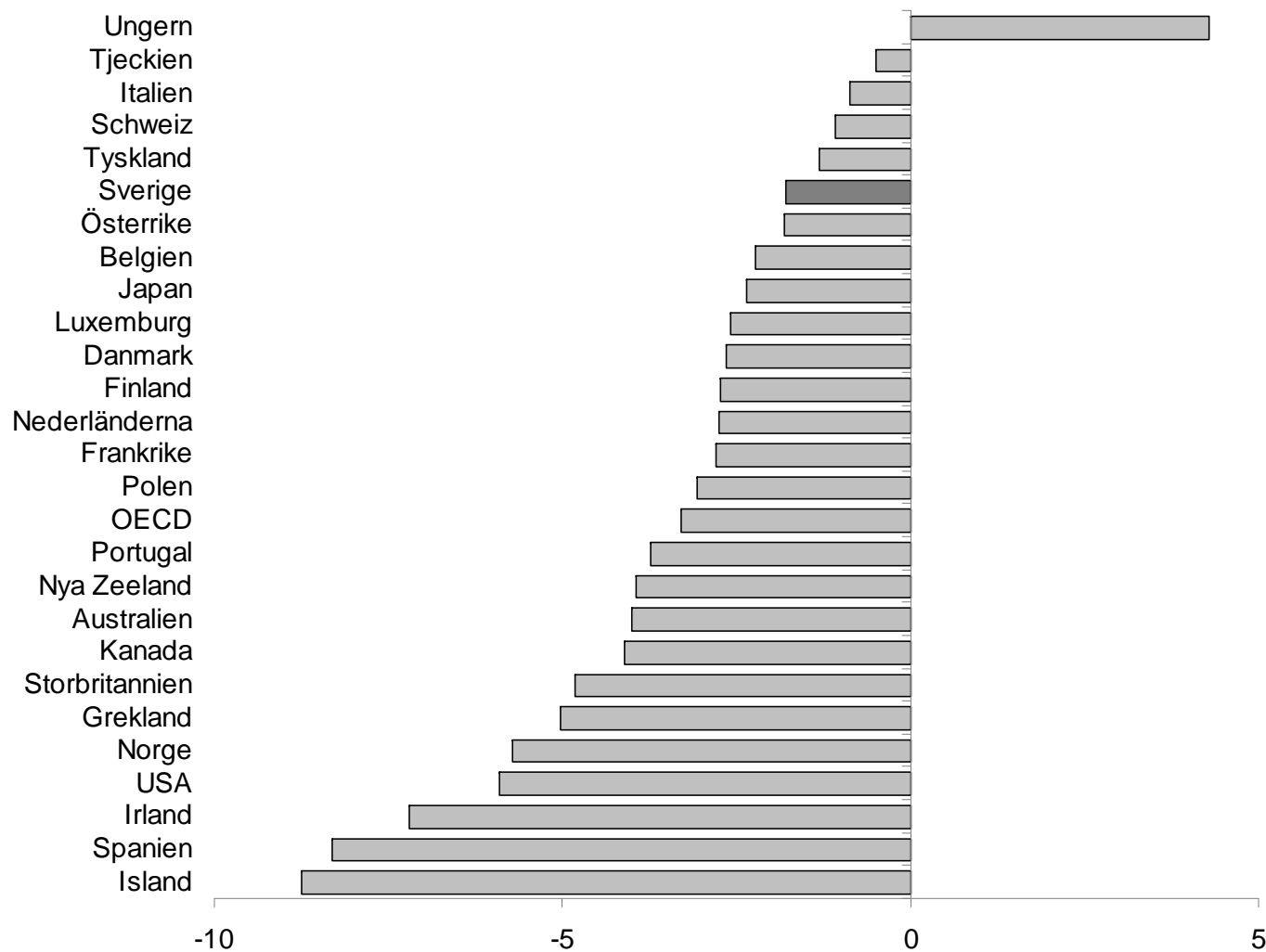
Förändring av offentligt finansiellt sparande 2007-2009, procent av BNP



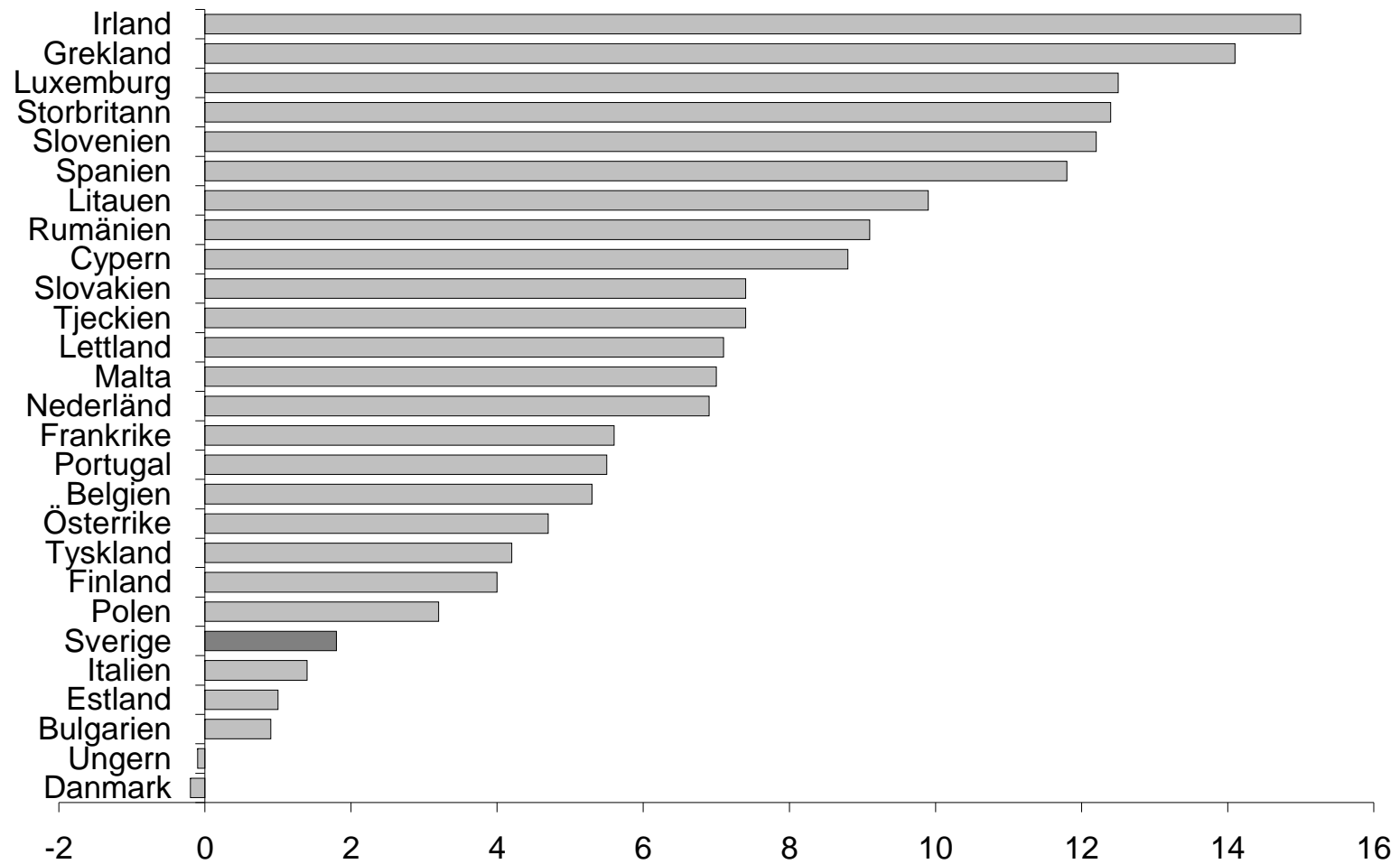
Förändring av offentlig nettoskuld 2007-2009, procent av BNP



Förändring av offentligt underliggande primärt finansiellt sparande 2007-2009, procent av BNP



S2-indikatorn



Finansiellt sparande och skuldkvoter, procent av BNP

| | Finansiellt sparande | | Bruttoskuld | |
|----------------|----------------------|-------|-------------|-------|
| | 2009 | 2010 | 2009 | 2010 |
| Frankrike | -8,2 | -8,6 | 84,5 | 92,5 |
| Grekland | -12,7 | -9,8 | 114,9 | 123,3 |
| Irland | -12,2 | -12,2 | 65,8 | 81,3 |
| Italien | -5,5 | -5,4 | 123,6 | 127,0 |
| Japan | -7,4 | -8,2 | 189,3 | 197,2 |
| Portugal | -6,7 | -7,6 | 83,8 | 90,9 |
| Storbritannien | -12,6 | -13,3 | 71,0 | 83,1 |
| USA | -11,2 | -10,7 | 83,9 | 92,4 |

Dekomponering av nettoskuldens förändring

Förändring av nettoskulden som andel av BNP = (Primärt finansiellt sparandeunderskott som andel av BNP) + (Låneräntan – Tillväxttakten) × (Tidigare nettoskuld som andel av BNP) + Restpost.

Kan finanspolitiska åtstramningar vara expansiva?

- Sverige under 1990-talskrisen?
- Tidigare Danmark och Irland?
- Våra skattningar för Sverige under 1990-talskrisen stöder inte detta
- Sammanblandning med effekter av valutadeprecieringar?
- Expansiva effekter bara om kraftigt negativa efterfrågeeffekter från räntor och förväntningar om framtida åtstramningar i utgångsläget

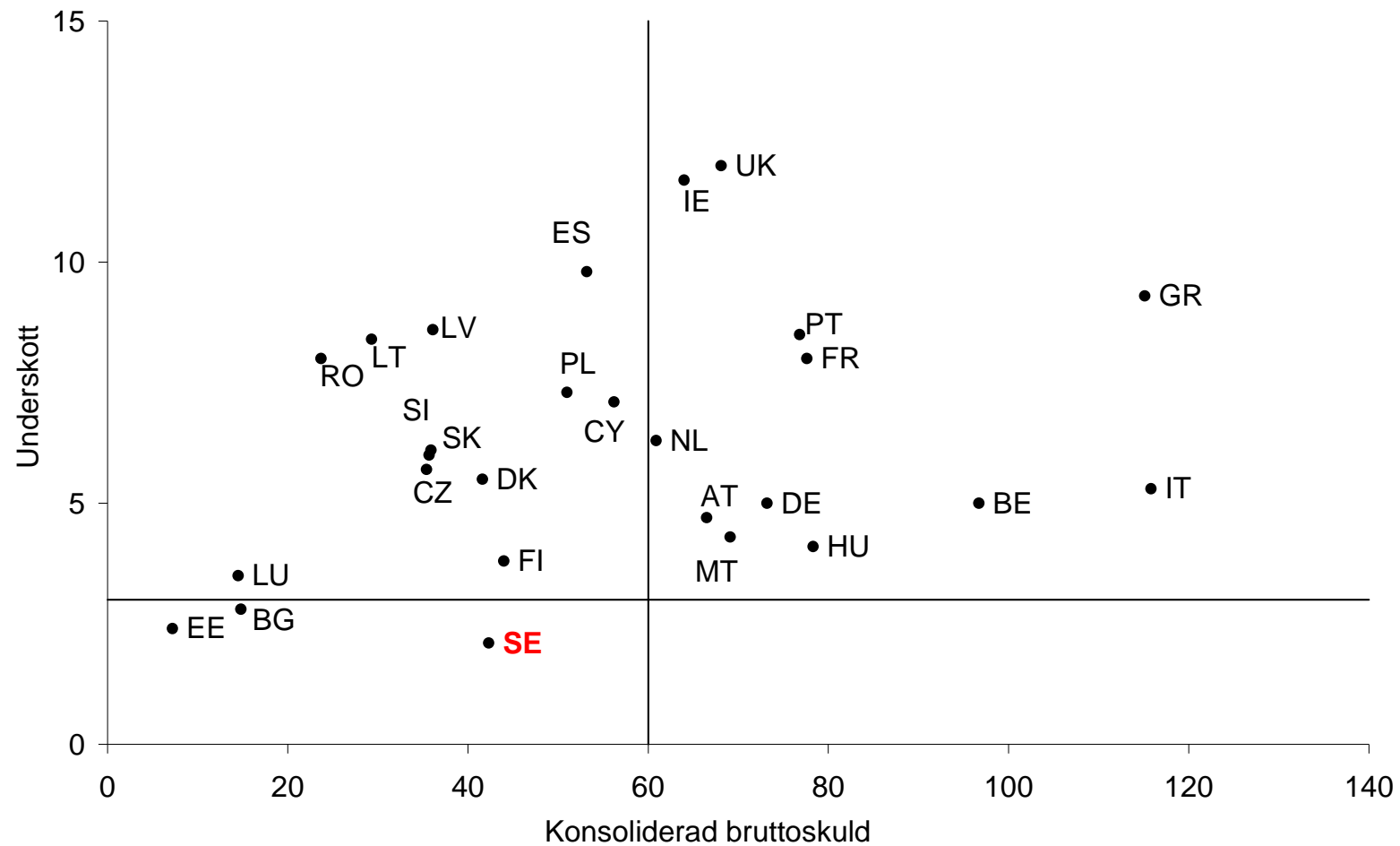
Krav på finanspolitiken i vår omvärld

- Behov av tydliga och trovärdiga planer
- Det går knappast längre att betinga politiken på konjunkturutvecklingen
- Krav följa obetingad strategi: budgetkonsolidering oberoende av konjunkturutvecklingen
- Budgetkonsolideringarna måste vara snabba
- Förmodligen omöjligt att finjustera exitstrategierna

Pensionsreformer?

- Metod uppnå långsiktig hållbarhet samtidigt som man undviker negativa efterfrågeeffekter nu
- Diskussion om ”**double dividend**”
 - högre efterfrågan nu om arbetstagarna tvingas arbeta längre i framtiden
 - ja, om man bara kan flytta lagstadgad pensionsålder
 - nej, om man ska skapa incitament för senare pensionering genom lägre framtida pensionsförmåner
 - i så fall negativ inkomsteffekt på både konsumtion och fritid
- Trovärdighet för framtida anpassningar?

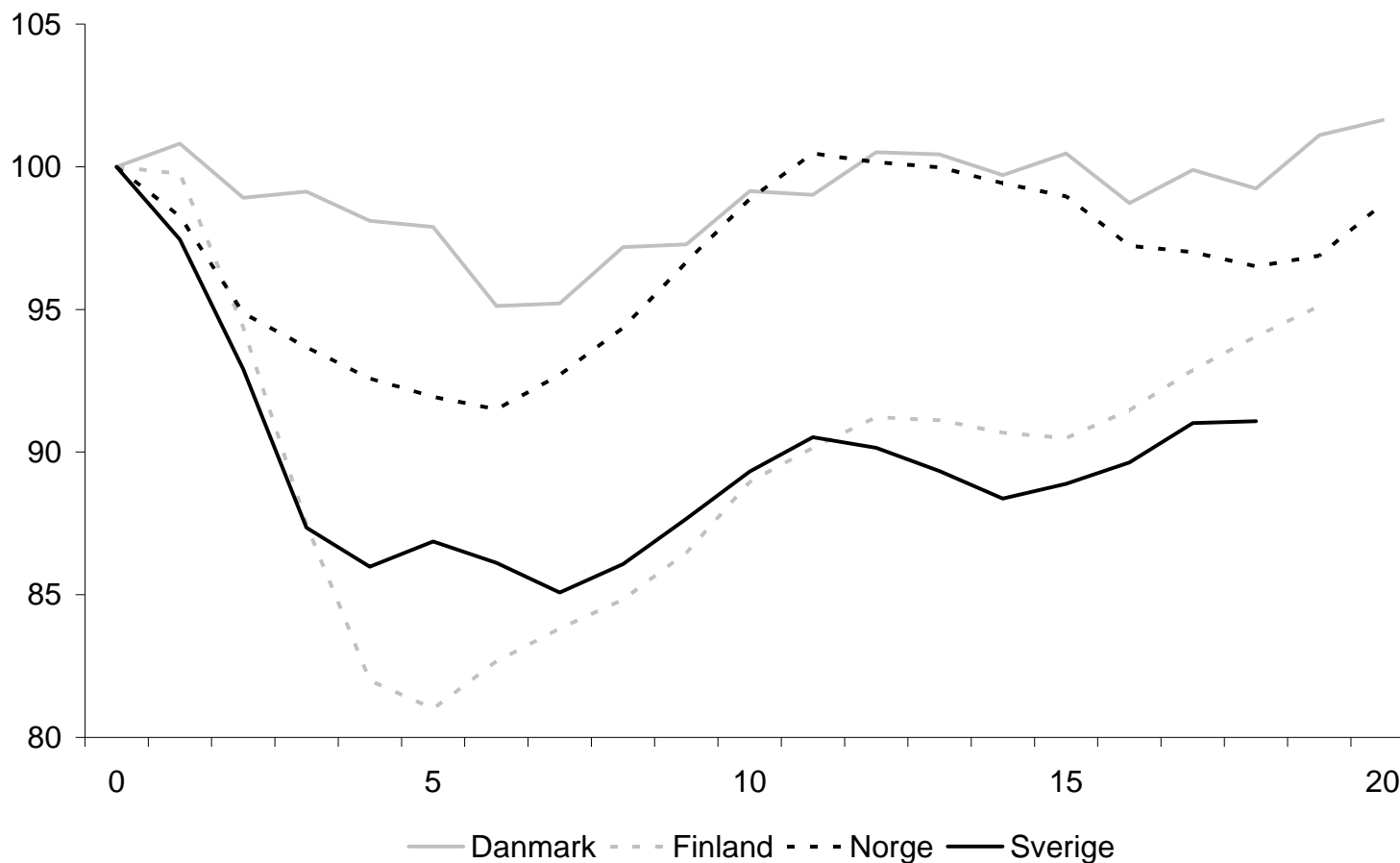
De offentliga finanserna i EU-länderna 2010 och de finanspolitiska reglerna



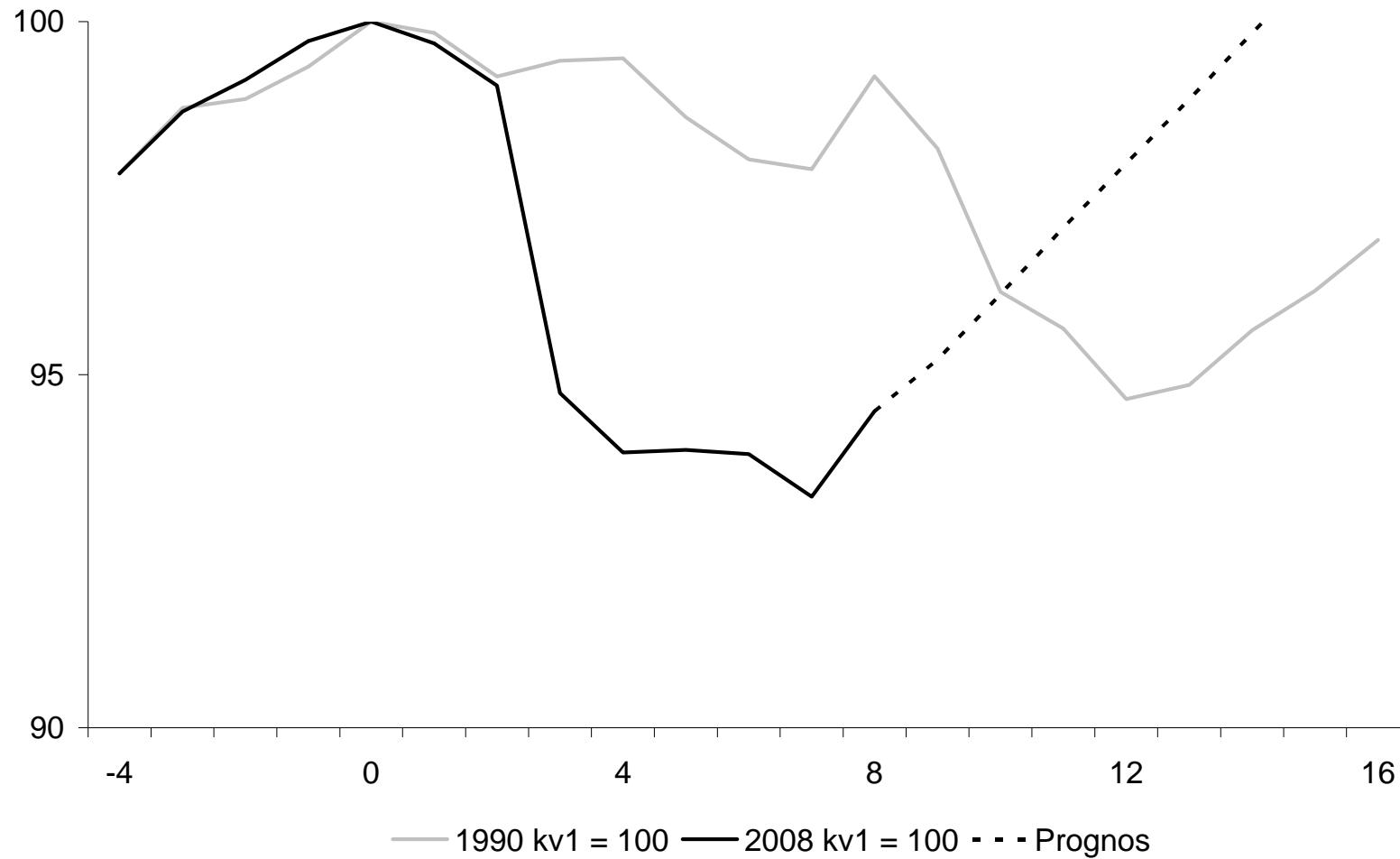
Finanspolitiska överväganden

- Utrymme för **permanenta reformer**
- Utrymme för **tillfälliga stabiliseringspolitiska insatser**
- Återgång till budgetöverskott 2012 utan diskretionära beslut om skattehöjningar eller utgiftsminskningar

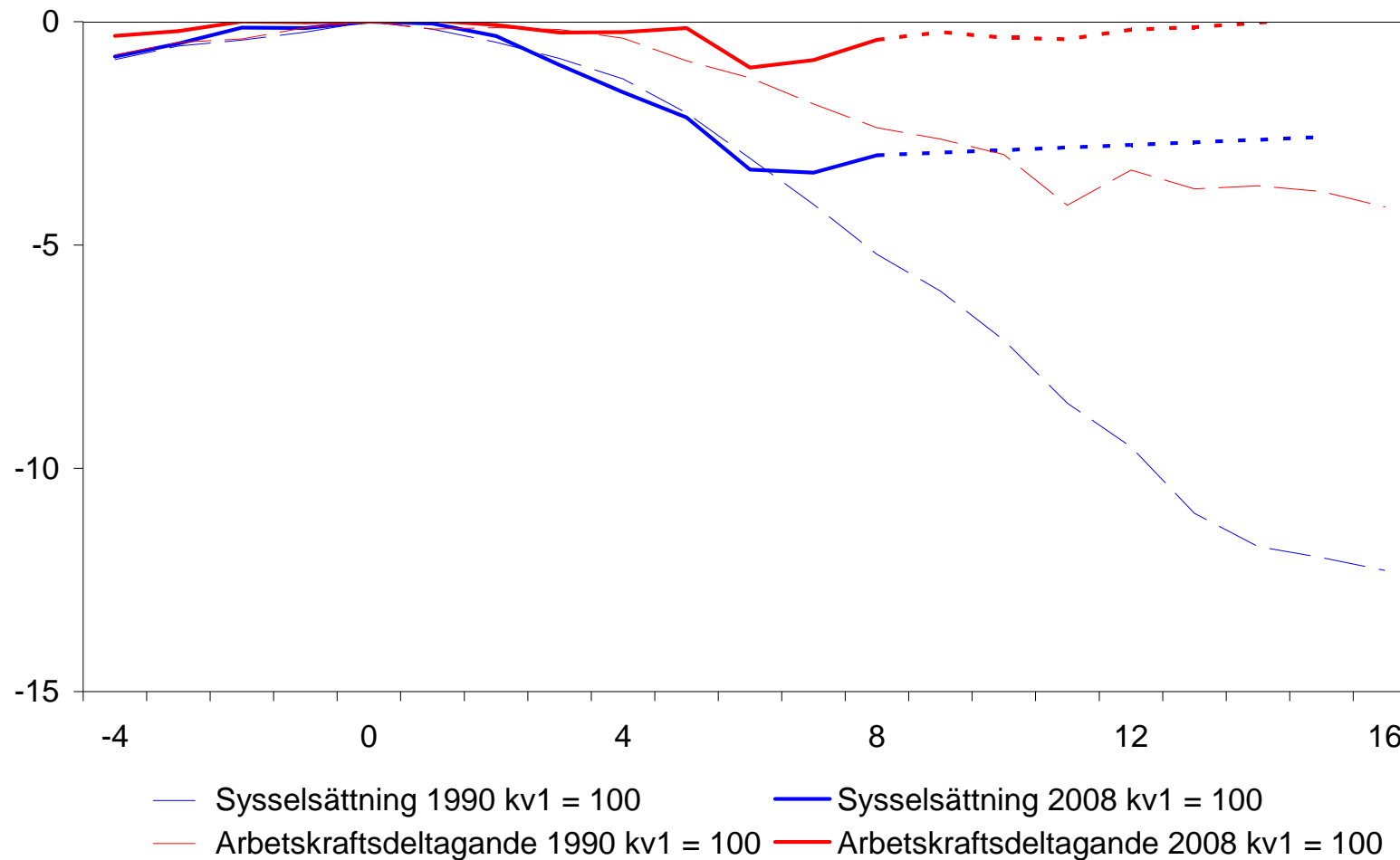
Permanent fall i sysselsättningsgraden efter tidigare kraftiga konjunkturkriser i de nordiska länderna



BNP-nivåns utveckling jämfört med 1990-talskrisen



Sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande jämfört med sista kvartalet innan BNP började falla, skillnad i procentenheter



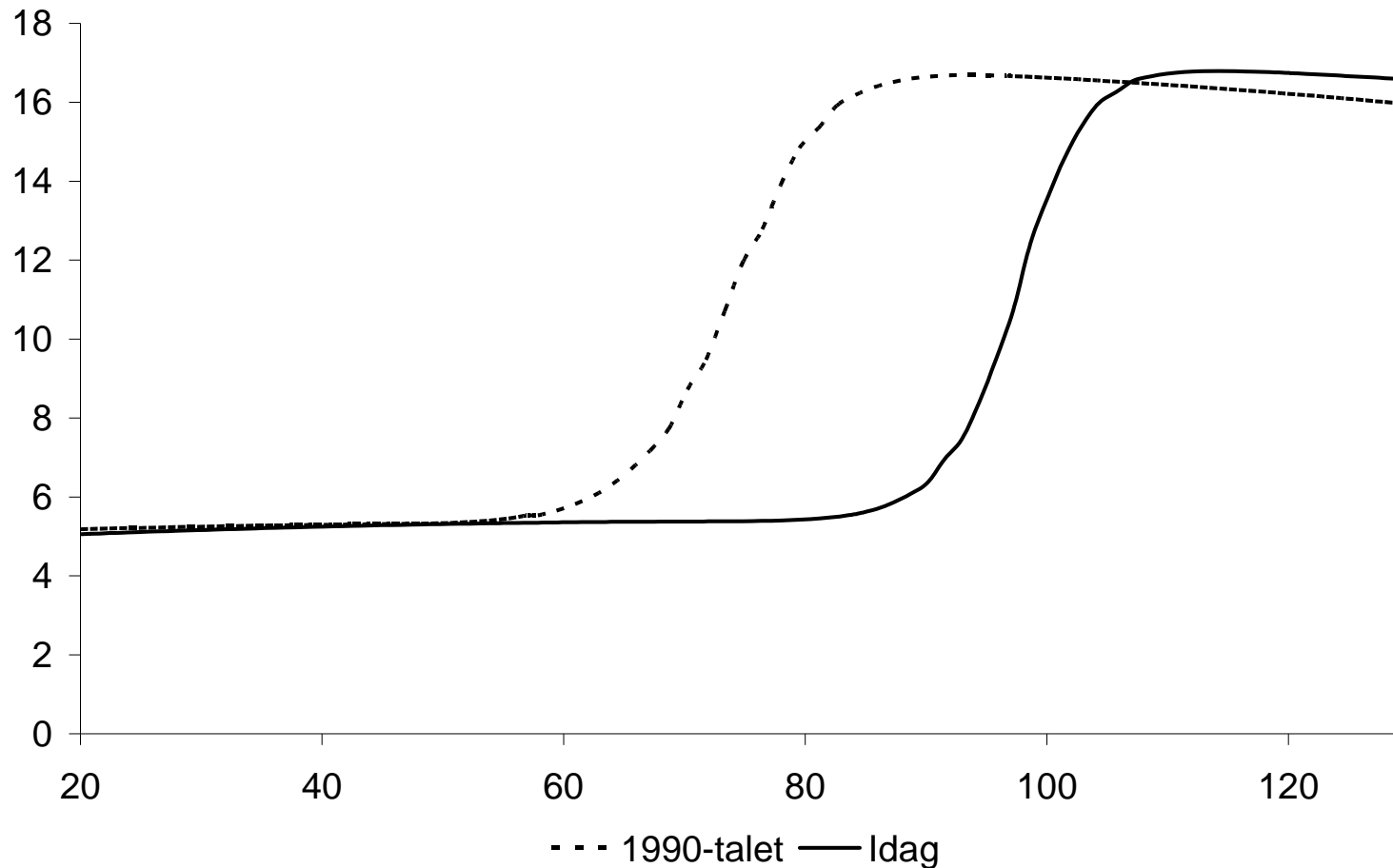
Osäkert reformutrymme

- Osäkerhet om krisens långsiktiga effekter på de offentliga finanserna
- Utfästelser om ofinansierade **permanenta** reformer bör inte göras
- Redan aviserade reformer kan behöva omprövas

Kalkyler för statslåneräntans känslighet för förändringar i skuldkvoten

- Statsskuldräntan kompenserar för "default risk"
- Ränteutgifterna för högre skuldsättning antas bli betalda genom höjda skatter
- Beräkning av sannolikhetsfördelning för att det ska krävas större ökning av skatteintäkterna än som kan uppnås ens vid toppen på Lafferkkurvan
- Sannolikhetsfördelning för skuldnedskrivningar backas ut
- Beräkning av vilken riskpremie som krävs

Sambandet mellan den offentliga sektorns skuldkvot och statslåneräntan, 1990-talet jämfört med idag



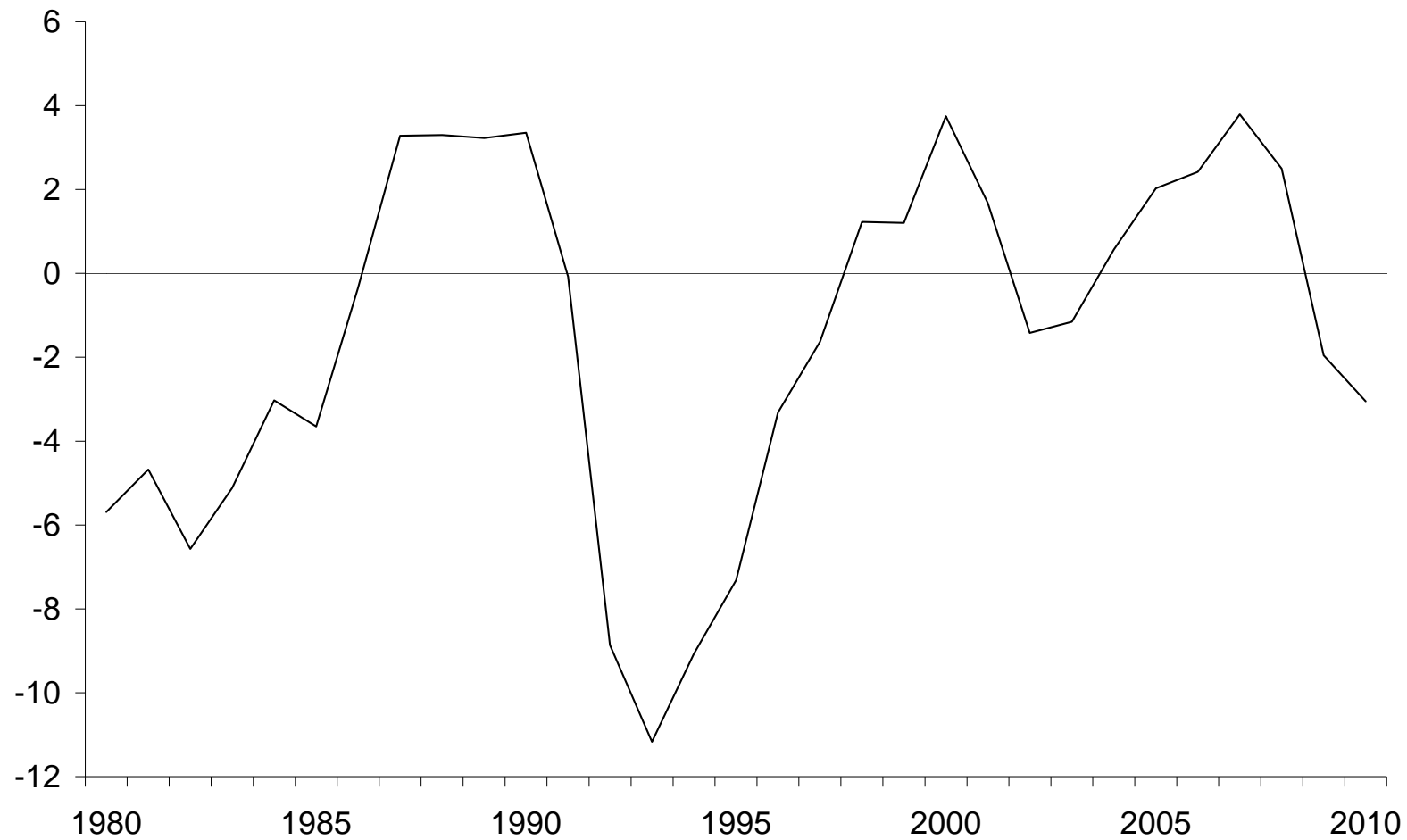
Men stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme

- Ingen bindande hållbarhetsrestriktion för **tillfälliga** konjunkturinsatser
- Politiskt val mellan stabilisering och att snabbt återställa offentligfinansiella buffertar
- Förlängning av tillfälliga statsbidrag till kommunerna 2011?
 - för att få viss sysselsättningsökning
 - risk för att bidragen ska ses som permanenta
- Regelsystem för att utjämna kommunernas inkomster över konjunkturcykeln behövs

Varför har Sverige stabiliseringspolitiskt manöverutrymme?

- Vi har inte behövt ge bankstöd
- Fallande kostnader för sjukförsäkring
- Bra **track record** från 1990-talet
- Starka offentliga finanser vid ingången till krisen
- Strikt finanspolitiskt ramverk sedan slutet av 1990-talet

Finansiellt sparande i procent av BNP 1980-2010



Tydligt finanspolitiskt ramverk

- Top-down approach
 - total utgiftsram bestäms först
 - utgiftsramarna för 27 utgiftsområden bestäms sedan
- Treåriga utgiftstak för statens utgifter
- Överskottsmål: finansiellt sparande på en procent av BNP **över konjunkturcykeln**
- Kommunalt balanskrav
- Oberoende utvärdering av finanspolitiken (!?)
 - Finanspolitiska rådet
 - CBO i USA
 - Ungern, Slovenien, Slovakien, Storbritannien
 - Frankrike?

Önskvärda förändringar av utgiftstaket

- Starkare restriktioner på skatteutgifter (*tax expenditures*)
- Förbud mot att bokföra utgifter på fel år
- I stället tydligt definierad **undantagsklausul**

Överskottsmålet

- Finansiellt sparande på en procent av BNP **över konjunkturcykeln**
- Oklart om tidigare avvikelser ska kompenseras eller inte

Regeringens indikatorer för avstämning av överskottsmålet, procent av BNP

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Tillbakablickande tioårsgenomsnitt | 1,3 | | | | | |
| Konjunkturjusterat tillbakablickande tioårsgenomsnitt | 1,4 | | | | | |
| Framåtblickande sjuårsindikator | 0,7 | 0,5 | 0,3 | | | |
| Konjunkturjusterad sjuårsindikator | 1,4 | 1,6 | 1,6 | | | |
| Strukturellt sparande | 2,2 | 0,4 | 0,7 | 1,5 | 2,0 | 2,4 |

Tolkningen av överskottsmålet

- Regeringen verkar tycka att det är viktigare att **försöka** uppnå målet i framtiden än att verkligen **göra** det under en bestämd tidsperiod
- Sammanblandning av bakåtblickande och framåtblickande perspektiv
 - utvärdering av om målet **har** uppnåtts
 - planeringsverktyg för att målet **ska** uppnås framöver
- Använd bara två indikatorer!
- **Särskild skrivelse till riksdagen om målavvikelse över viss storlek (0,5 procent av BNP?)**

Övergripande motiv för överskotts målet

- Långsiktigt hållbara offentliga finanser
- Samhällsekonomisk effektivitet och *tax smoothing*
- Intergenerationell rättvisa
- Försiktighetssparande för att ha stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme

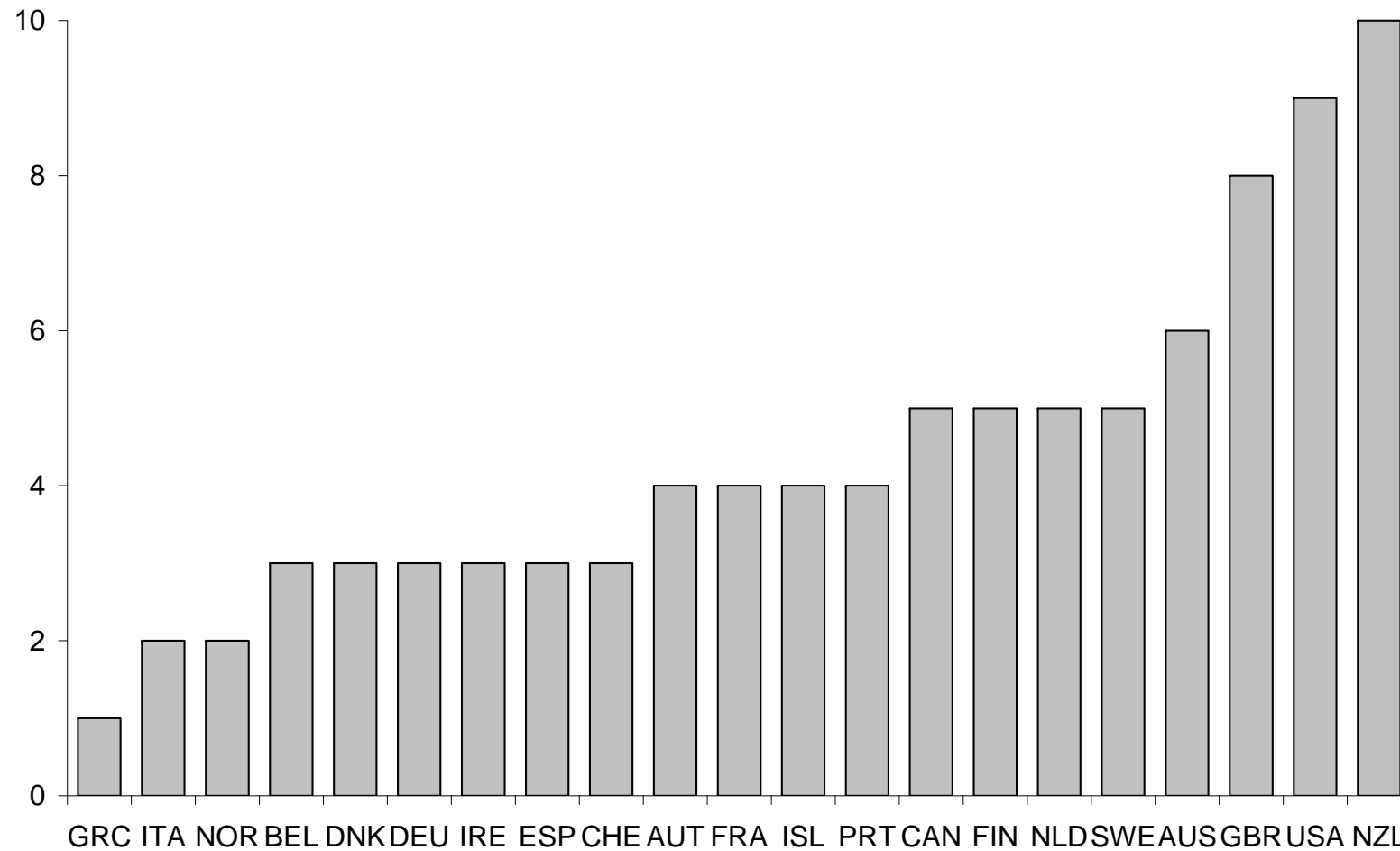
Varför en procent av BNP?

- Varför inte?
- Med nominell tillväxt på 4 procent per år konvergerar den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet mot 25 procent av BNP
- Svårt säga vad som är bäst
- Trovärdighetsvinst om vi kan hålla fast vid målet nu

Vad betyder finanspolitiska ramverk?

- Korrelation mellan strikta ramverk och goda offentliga finanser
- Kausal relation eller förklaras både goda finanser och strikta ramverk av konsensus om värdet av budgetdisciplin?
- Konsensus om budgetdisciplin är en stor del av förklaringen

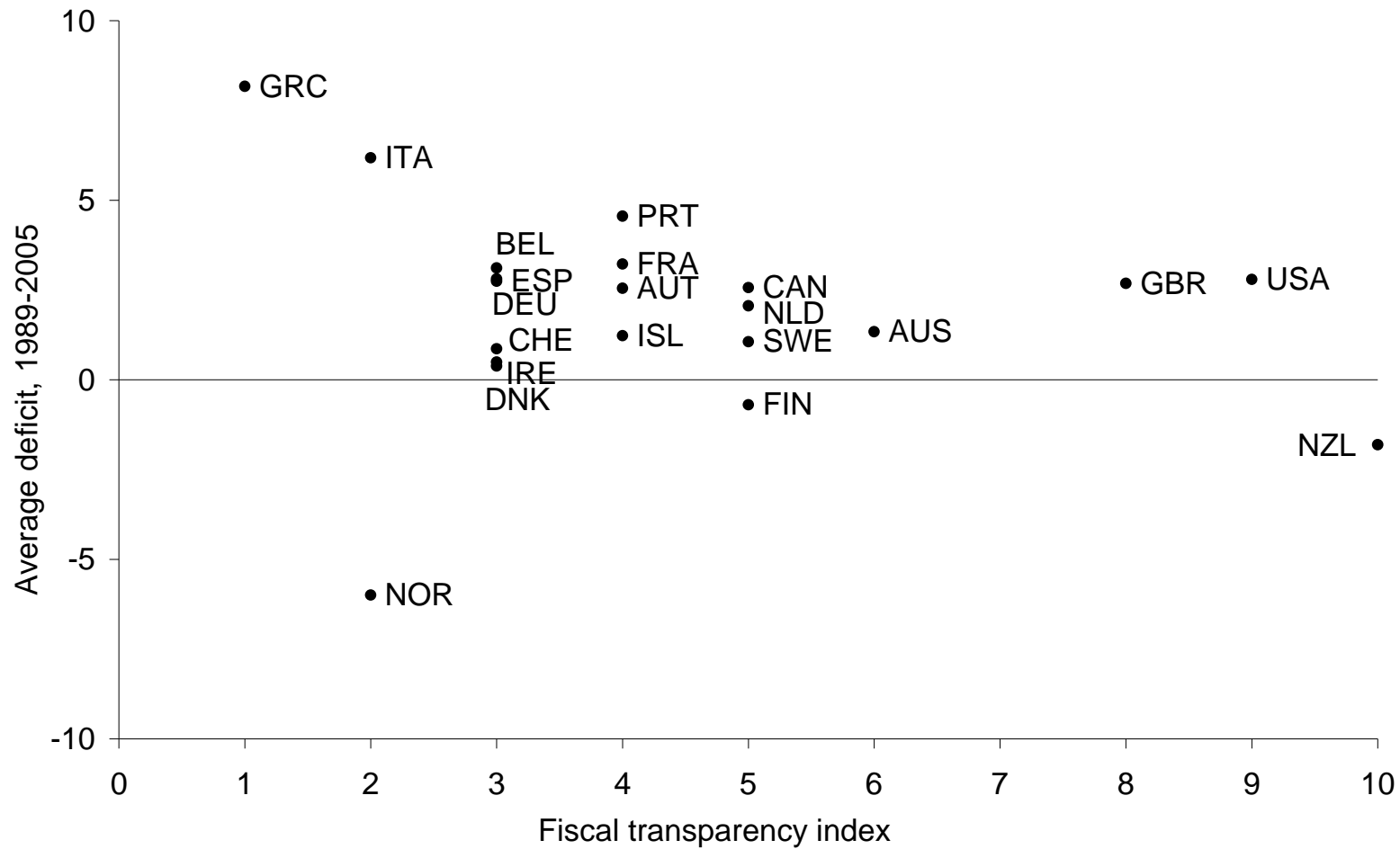
Alt-Lassens index över finanspolitisk transparens i OECD-länderna



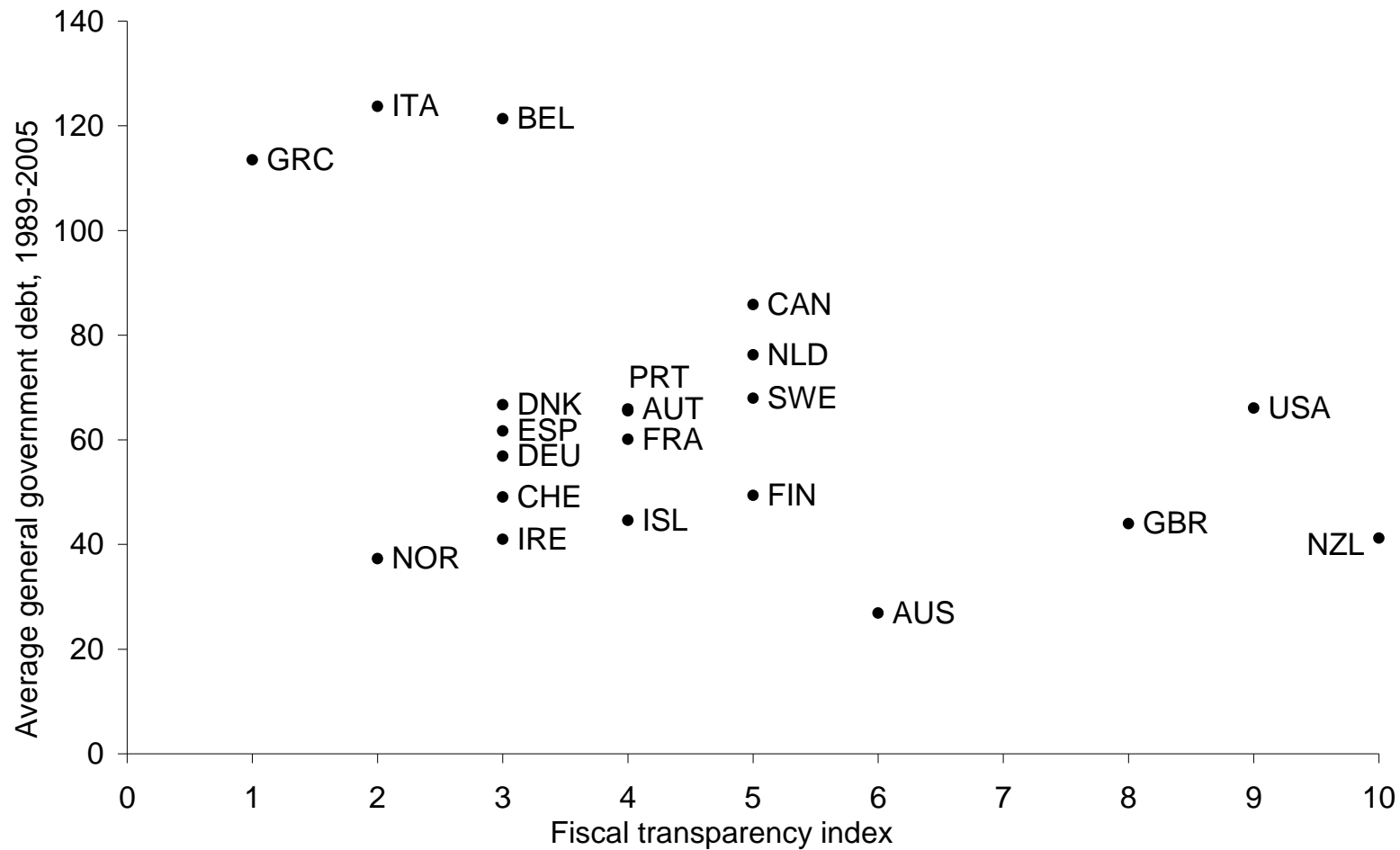
FINANSPOLITISKA RÅDET

SWEDISH FISCAL POLICY COUNCIL

Finanspolitisk transparens och genomsnittligt budgetunderskott 1989-2005, procent av BNP



Finanspolitisk transparens och genomsnittlig bruttoskuld 1989-2005, procent av BNP



Budgetunderskott i Danmark, Finland och Sverige

