

Finanspolitik och statens finanser

Finanspolitiska rådets rapport 2010

Laura Hartman

SNS Samhällsprogrammet

16 september 2010

FINANSPOLITISKA RÅDET

SWEDISH FISCAL POLICY COUNCIL

Överskottsmål
Utgiftstak
Strukturellt saldo
Diskretionär finanspolitik
Automatiska stabilisatorer
Finanspolitiska ramverket
Hållbarhetskalkyl
Kommunalt balanskrav
Reformutrymme
Självfinansieringsgrad

Dagens presentation

- Vad är finanspolitik?
- Vad gör Finanspolitiska rådet?
- Viktigaste slutsatserna i rådets tredje rapport: Svensk Finanspolitik 2010

Varför ett finanspolitiskt råd?

- Öka "kvalitén" och disciplinen i det finanspolitiska beslutsfattandet
- En internationell diskussion sedan en tid tillbaka
- Olika varianter från delegering av beslut till ett oberoende råd till ett rådgivande organ.
- Sverige (2007), Kanada (2008), Ungern (2008), Slovenien (2009), Storbritannien (2010).
- Diskussion i flera länder

Rådets uppgift

- Inrättades av regeringen 2007
- Uppdraget är att utvärdera regeringens finanspolitik och ekonomiska politik – ex-post utvärdering
- Granskar regeringens prognoser och beslutsunderlag
- Ska verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken
- Huvudprodukten är den årliga rapporten "Svensk finanspolitik"
- Rapporten ska kunna användas som ett underlag bl.a. för riksdagens granskning av regeringens politik

Finanspolitiska rådet

Ledamöter

Lars Calmfors (ordf)

Torben Andersen (vice ordf)

Michael Bergman

Martin Flodén

Laura Hartman

Helena Svaleryd

Lars Tobisson

Erik Åsbrink

Karolina Ekholm (mars -09)

Ann-Sofie Kolm (aug -09)

Per-Ola Eriksson (aug -08)

Kansli

Eva Oscarsson

Erik Höglin

Georg Marthin

Charlotte Sandberg

FINANSPOLITISKA RÅDET

SWEDISH FISCAL POLICY COUNCIL

Påverkan på politiken?

- Omfattande medial uppmärksamhet
- Formell respons i budgetpropositionen
- Faktisk påverkan på policy - Vad är jämförelsenormen?
 - Viss effekt på överskotts målet
 - Viss effekt på ekonomisk redovisning i BP och VåP
 - Mindre effekt på "budgettrixande"
 - Finanspolitisk stimulans 2010

Vad har rapporterna 2008-10 handlat om?

1. Det finanspolitiska ramverket
2. Sysselsättningspolitiken
3. Krishanteringen och konjunkturpolitiken

Det finanspolitiska ramverket

- **Långsiktig hållbarhet** är ett överordnat mål

Långsiktig hållbarhet

Finanspolitiken är *långsiktigt hållbar* om de skatteintäkter som följer av dagens skatteregler är tillräckliga för att över tiden finansiera de utgifter som följer av dagens välfärdssystem.

Mäts med en sk S2-indikator.

Det finanspolitiska ramverket

- **Långsiktig hållbarhet** är ett överordnat mål
- **Överskottsmålet** och **utgiftstaket** är operationella, medelfristiga mål som ska göra det lättare att uppnå hållbarhetsmålet

Överskottsmålet

Den offentliga sektorns finansiella sparande (skillnaden mellan intäkter och utgifter) ska vara en procent av BNP över konjunkturcykeln.

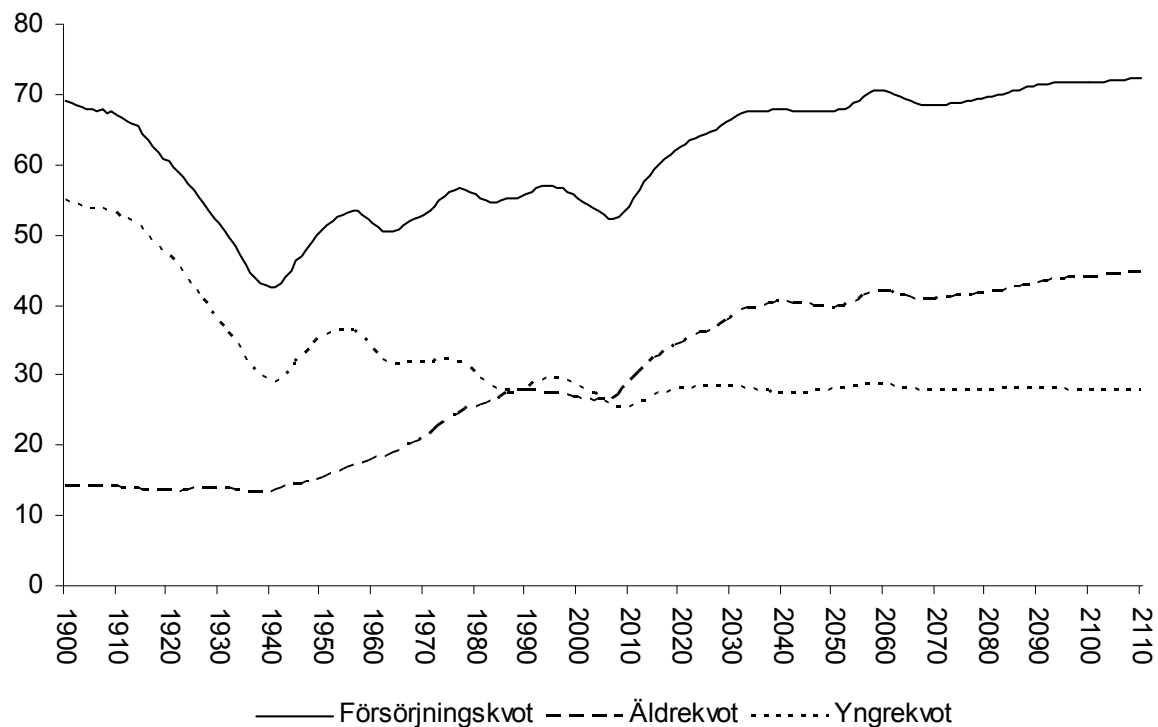
Utgiftstaket

Ett av riksdagen (för 3 år framåt) fastställt tak för statens utgifter, exklusive räntor men inklusive pensioner.

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**

Försörjningskvot, äldrekvot och yngrekvot (procent)



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

Källa: SCB.

Viktigaste slutsatserna 2008

- Regeringen gör rätt i att ha stora överskott de närmaste åren
- Men en omformulering av överskottsmålet bör övervägas
- Jobbskatteavdraget och den sänkta a-kassan kan väntas öka sysselsättningen på sikt
- Men reformerna av a-kassans finansiering och fastighetsskatten har varit misslyckade

Viktigaste slutsatserna 2009

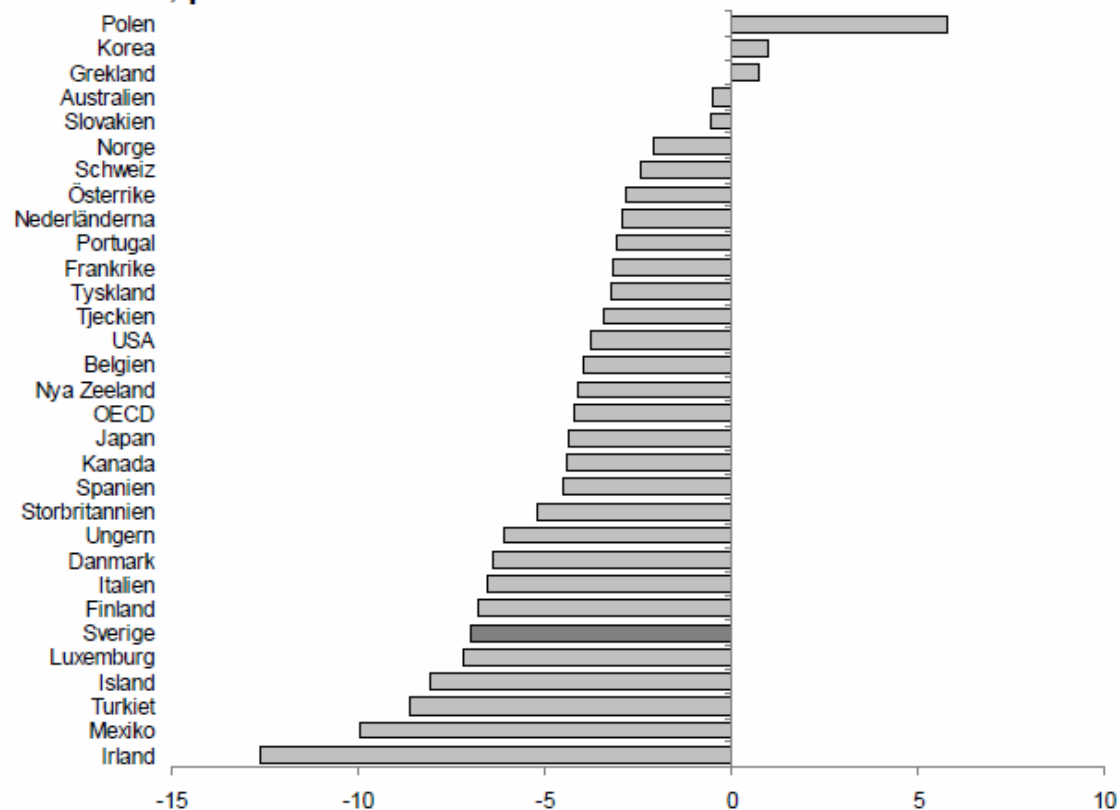
- Mer kraftfull konjunkturpolitik behövs både 2009 och 2010
- Gör a-kassan konjunkturberoende
- Regeringen överoptimistisk om arbetsmarknadspolitikens effekter
- För få platser i arbetsmarknadsutbildningen
- Höjd pensionsålder behövs för att bekosta välfärden
- Höj studiemedlen men sänk fribeloppet
- Reservation av Lars Tobisson

Viktigaste slutsatserna 2010

- Skuldskrisen i omvärlden kräver finanspolitisk försiktighet
- Inget utrymme för permanenta ofinansierade reformer
- Men en viss stabiliseringspolitisk utrymme i Sverige
- Ris och ros för regeringens sysselsättningspolitik
- Skattelättnader för pensionärer borde vara en övergångslösning
- ROT-avdrag bör omprövas!
- Förvånande lågt utnyttjande av kompletterade arbetslöshetsförsäkringar
- Ytterligare slutsatser om finanspolitiskt ramverk

Krisen drabbade Sverige hårt..

Figur 1.1 Förändring i real BNP per person i arbetsför ålder 2008-2009, procent



Anm. Siffran för OECD är ett ovägt genomsnitt för OECD-länderna.

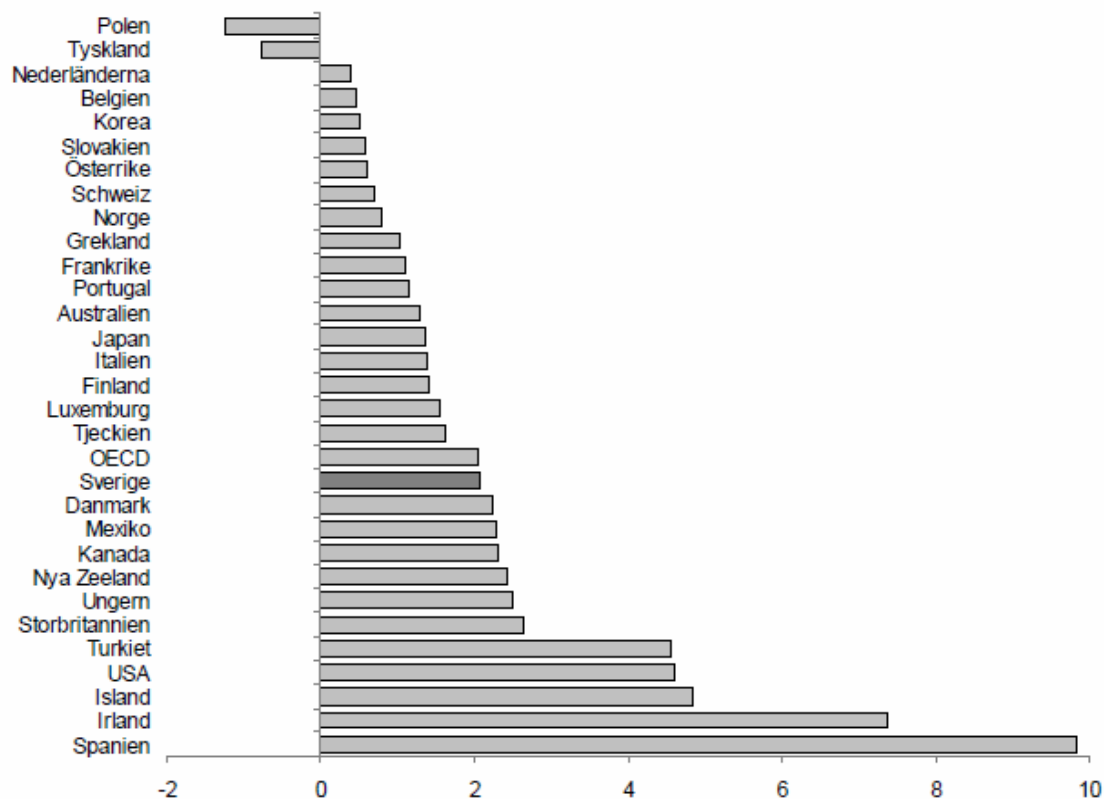
Källa. OECD Economic Outlook November 2009 och egna beräkningar.

FINANSPOLITISKA RÅDET

SWEDISH FISCAL POLICY COUNCIL

Krisen drabbade Sverige hårt..

Figur 1.3 Förändring av arbetslösheten 2008-2009



Anm: Förändringen av arbetslösheten under tvåårsperioden 2008-2009 anges i procentenheter. Siffran för OECD är ett ovägt genomsnitt för OECD-länderna.

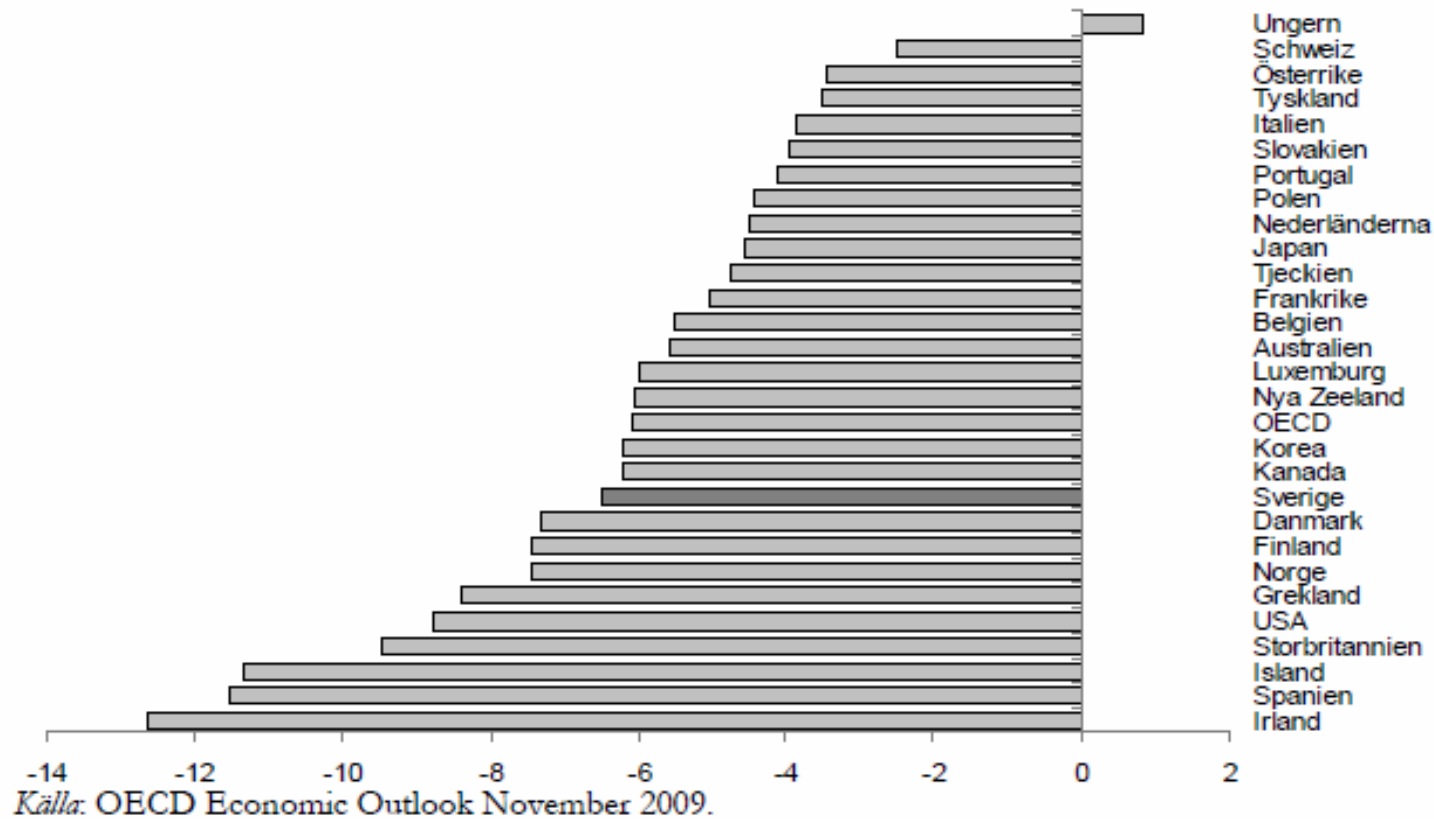
Källa: OECD Economic Outlook November 2009.

FINANSPOLITISKA RÅDET

SWEDISH FISCAL POLICY COUNCIL

Krisen drabbade Sverige hårt...

Figur 1.4 Förändring av offentligt finansiellt sparande 2007-2009, procent av BNP



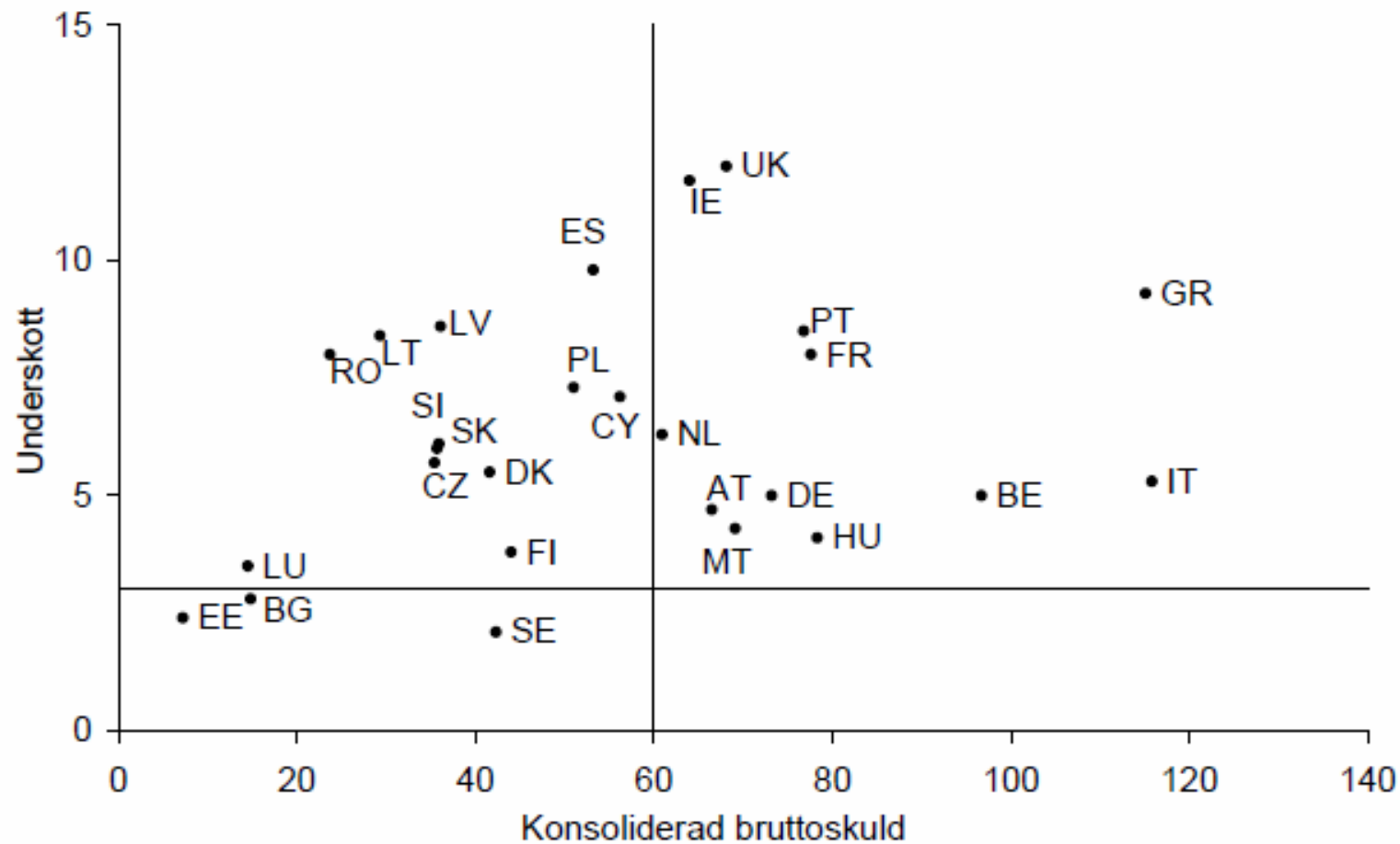
...men återhämtningen ser relativt bra ut

De offentliga finanserna i Sverige är starka, därför att

1. Starka finanser redan i utgångsläge före krisen
2. Litet stödbehov för finanssektorn
3. Kraftig minskning i sjukfrånvaro

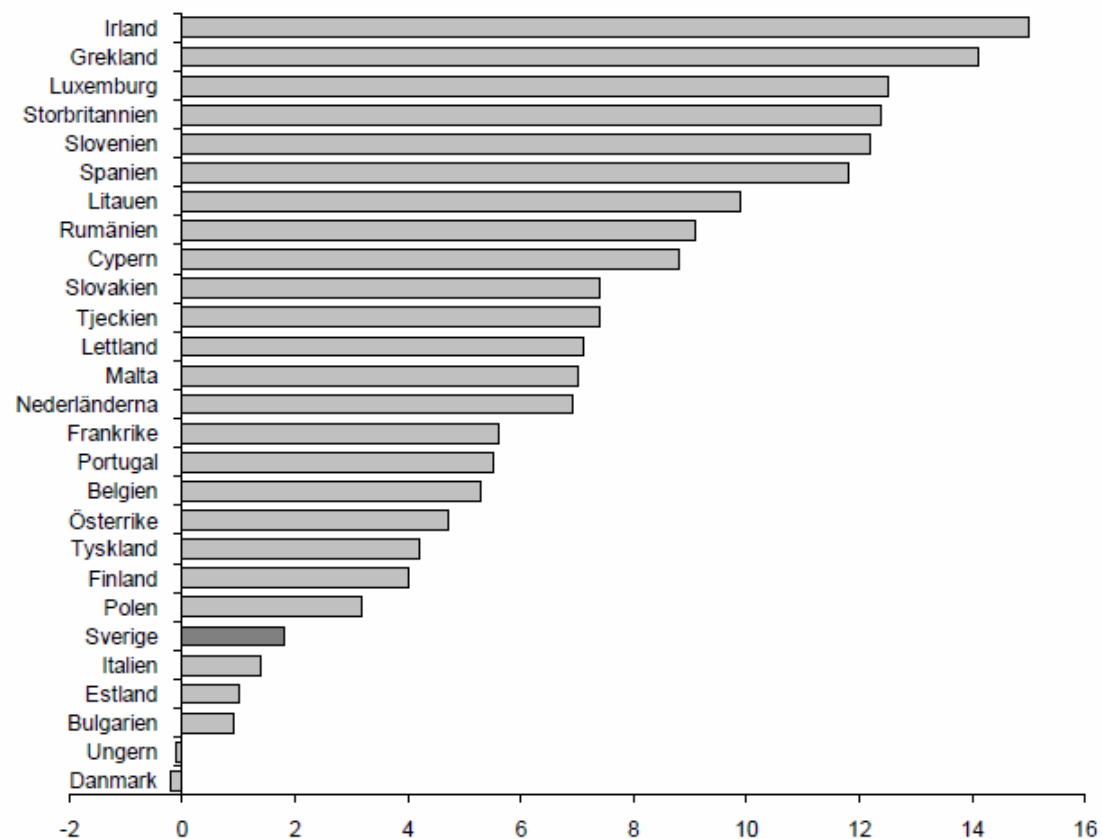
Stora hållbarhetsproblem i andra länder.

Sverige vs. omvärlden, skuld och underskott



Sverige vs. omvärlden, hållbarhetsberäkningar

Figur 2.1 S2-indikatorn



Anm: Se Fördjupningsruta 2.1 för en definition av S2-indikatorn.

Källa: Europeiska kommissionen (2009).

FINANSPOLITISKA RÅDET

SWEDISH FISCAL POLICY COUNCIL

Rådets slutsats

- Den internationella skuldcrisen kräver finanspolitisk försiktighet.
- Reformerna hittills av rimlig storlek, även om stabiliseringspolitiken för 2009 var onödigt försiktig.
- Inget utrymme för permanenta ofinansierade reformer.
- Men viss stabiliseringspolitisk handlingsfrihet i Sverige.
- Om regeringen väljer att satsa på ytterligare stimulanser är statsbidrag för kommuner en rimlig åtgärd.
- Men risk för att de i så fall uppfattas som permanenta
→ sätt igång utredningen om det kommunala balanskravet!

Sysselsättningspolitiska reformer

- Arbetsmarknadsutvecklingen på olika områden
- Jobbskatteavdraget
- Beskattning av pensioner
- Arbetsmarknadspolitiska reformer
- Förändringar i a-kassan
- Förändringar i sjukförsäkringen
- RUT och ROT

→ Risk för att arbetslösheten blir varaktig?

Utvecklingen på arbetsmarknaden har varit bättre än förväntat

Vi jämför med sysselsättning och arbetslöshet under kriserna i början på 1990- och 2000-talet:

- Produktionsminskningen har lett till mindre förändringar i sysselsättning och arbetslöshet än tidigare.
- Krisen är koncentrerad i industrin.
- Ungdomarna har klarat sig lika dåligt som i tidigare kriser.
- Personer födda utomlands har klarat sig bättre.
- Äldre har klarat sig bättre än under 1990-talskrisen.
- Lågutbildade har drabbats hårt.

Relativ förändring i sysselsättningsgrad (förändring / förändring för hela befolkningen)

	Ungdomar	Äldre (55-64)	Födda utanför Europa	Personer utan gymnasie- utbildning
1990–1992	2,4	0,4	2,2	1,4
1990–1997	2,1	0,5	1,6	1,1
2001–2004	2,8	-1,4	1,4	2,4
2008 kv1–2010 kv1	2,0	-0,2	-	-
2007–2009	2,3	0,0	1,1	2,4

Rådets slutsats

- Risken för varaktig arbetslöshet är mindre nu än i tidigare kriser.
- Sysselsättningspolitiska reformer (för det mesta) har bidragit till mindre risk.
- Nationalekonomisk forskning: risken för persistens beror på typ av kris *tillsammans* med arbetsmarknadens institutioner.

Jobbskatteavdraget

- Jobbskatteavdraget kan antas öka sysselsättning på lång sikt...
- ...men regeringen vill inte förklara varför.
- Mekanism via löneförhandlingar: Lön före skatt minskar, men lön efter skatt ökar.
- Vad är så kontroversiellt med det?

Beskattning av pensioner

- Sysselsättningspolitiskt motiverat att beskatta pensioner mer än arbetsinkomster
 - Men omfördelning mellan generationer kan motivera en skattelättnad för dagens pensionärer
 - På sikt har alla pensionärer fått del av jobbskatteavdraget
- Skattelättnaden för pensioner borde vara en övergångslösning (kopplad till födelseår).

RUT mer ändamålsenlig än ROT

- Motiv för lägre beskattning av marknadsaktiviteter som är nära substitut till egenarbete
- RUT-arbeten är närmare substitut än ROT-arbeten
- ROT-avdrag är bra konjunkturpolitik
- ROT-avdraget bör omprövas när konjunkturen vänder uppåt

Reformer inom arbetsmarknadspolitik

- Till stor del samma budskap som i tidigare rapporter:
- För stark tilltro till coaching i krisen
- Svårt att hitta praktikplatser
- Viktigt med subventionerad anställning för ”svaga” grupper.
- För lite arbetsmarknadsutbildning. Yrkesutbildningen borde vara komplement, inte substitut.
- Expansion i högskoleutbildning, dåligt om den används som försörjning
- Alternativa (privata) aktörer ett välkommet försök, men regeringen borde ha värnat om utvärdering.

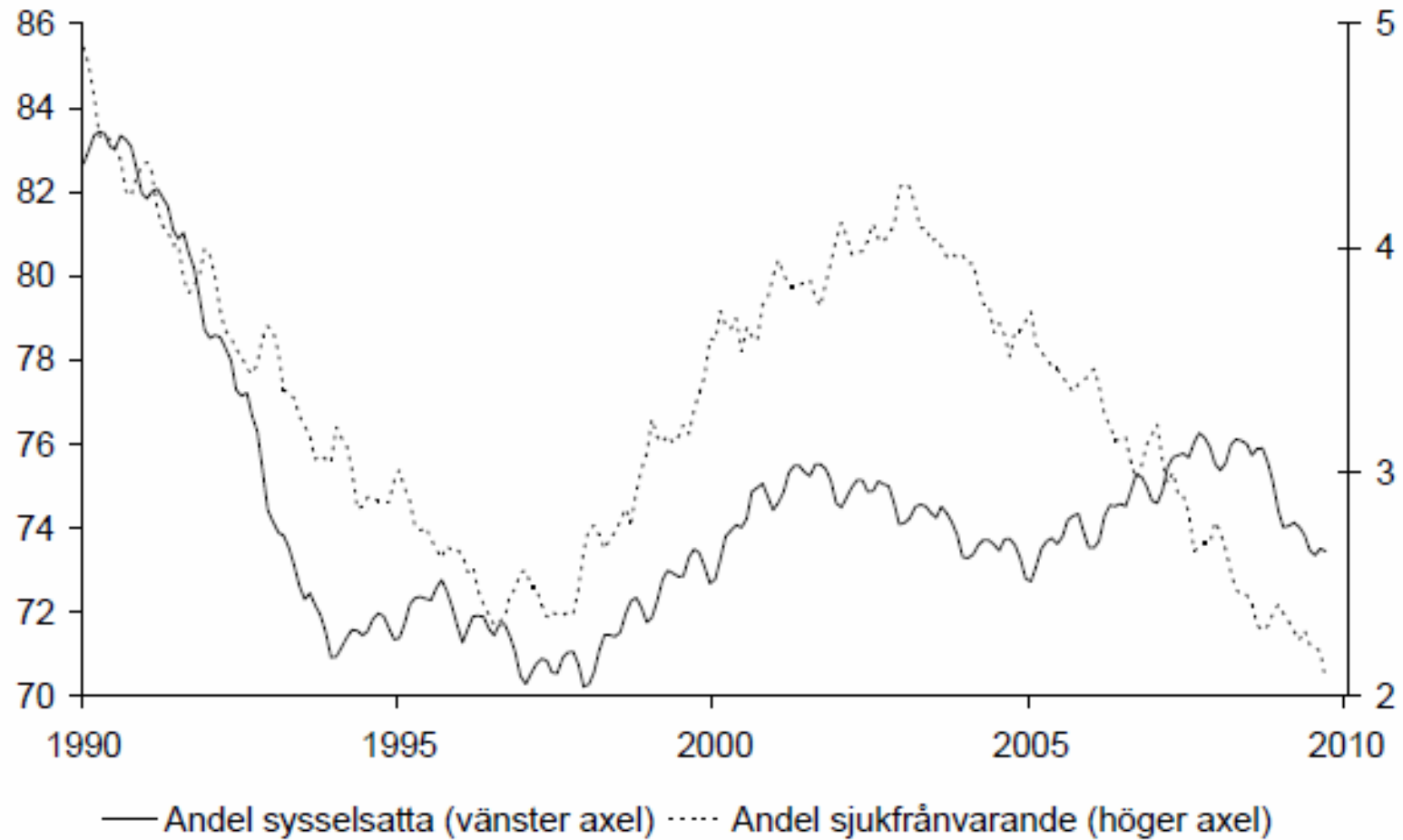
Kompletterade arbetslöshetsförsäkringar

- Avvägning mellan försäkringsskydd och att bevara starka drivkrafter för arbete
- Vilken roll spelar kompletterande avtals- och fackliga försäkringar?
- Förvånansvärt få arbetslösa uppger att de får ersättning från kompletterande försäkringar. Oklart varför!
- Reservationslönerna påverkas av arbetslöshetsersättningen, särskilt för långtidsarbetslösa

Reformer inom sjukförsäkringen

- Regeringen har angripit ett svårt problem
- Misstag är oundvikliga...
- ...men de har varit för många!
- Man borde ha skiljt mellan **stock och flöde**
 - nya regler bara för nyinflödet
 - de nya reglerna hade då prövats i mindre skala
- Har kravet för förtidspensionering av äldre blivit för hårt
 - **stadigvarande och inte varaktigt nedsatt** arbetsförmåga
- Fortgående ökning av förtidspensioneringar av ungdomar

Sjukfrånvaro och sysselsättning





KA RÅDET

SWEDISH FISCAL POLICY COUNCIL

Överskottsmål
Utgiftstak
Strukturellt saldo
Diskretionär finanspolitik
Automatiska stabilisatorer
Finanspolitiska ramverket
Hållbarhetskalkyl
Kommunalt balanskrav
Reformutrymme
Självfinansieringsgrad