

Finanspolitiska rådets rapport

Lars Calmfors

Nationalekonomiska föreningen

8/6-09

Huvudteman

1. Den akuta krishanteringen
 - åtgärder mot finanskrisen
 - konventionell finanspolitik
2. Långsiktiga systemfrågor
 - med anledning av krisen
 - principiella frågor: översynen av det finanspolitiska ramverket

Adelvata åtgärder mot finanskrisen

- Garantiprogrammet för bankerna
- Programmet för att förse bankerna med statligt ägarkapital

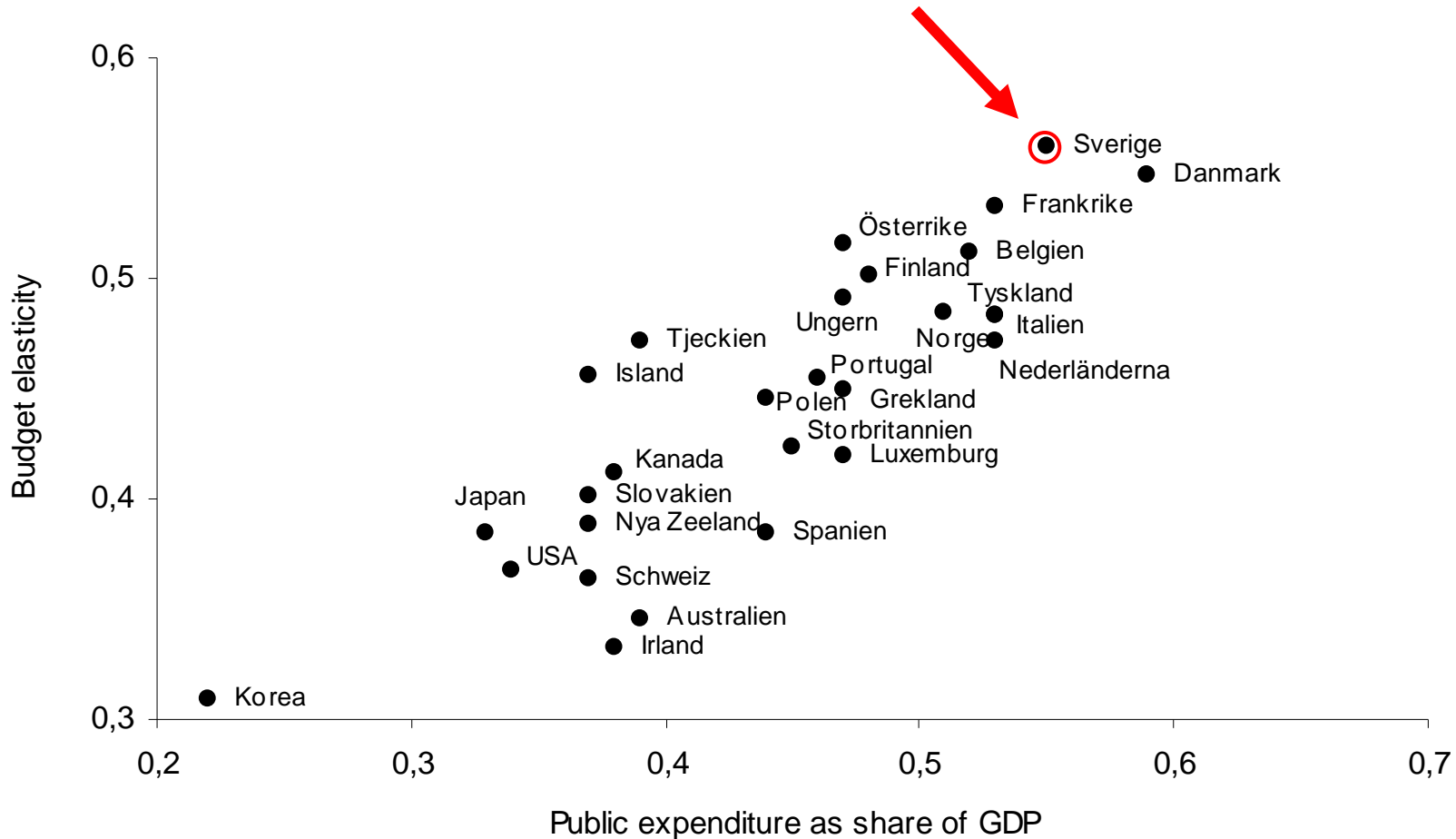
Kritik

- Det borde ha funnits en krislagstiftning
- Behov av permanent krismyndighet
 - dubbelroll för Riksgälden
- Riksbankens respektive Riksgäldens roll i fråga om ”okonventionell penningpolitik”

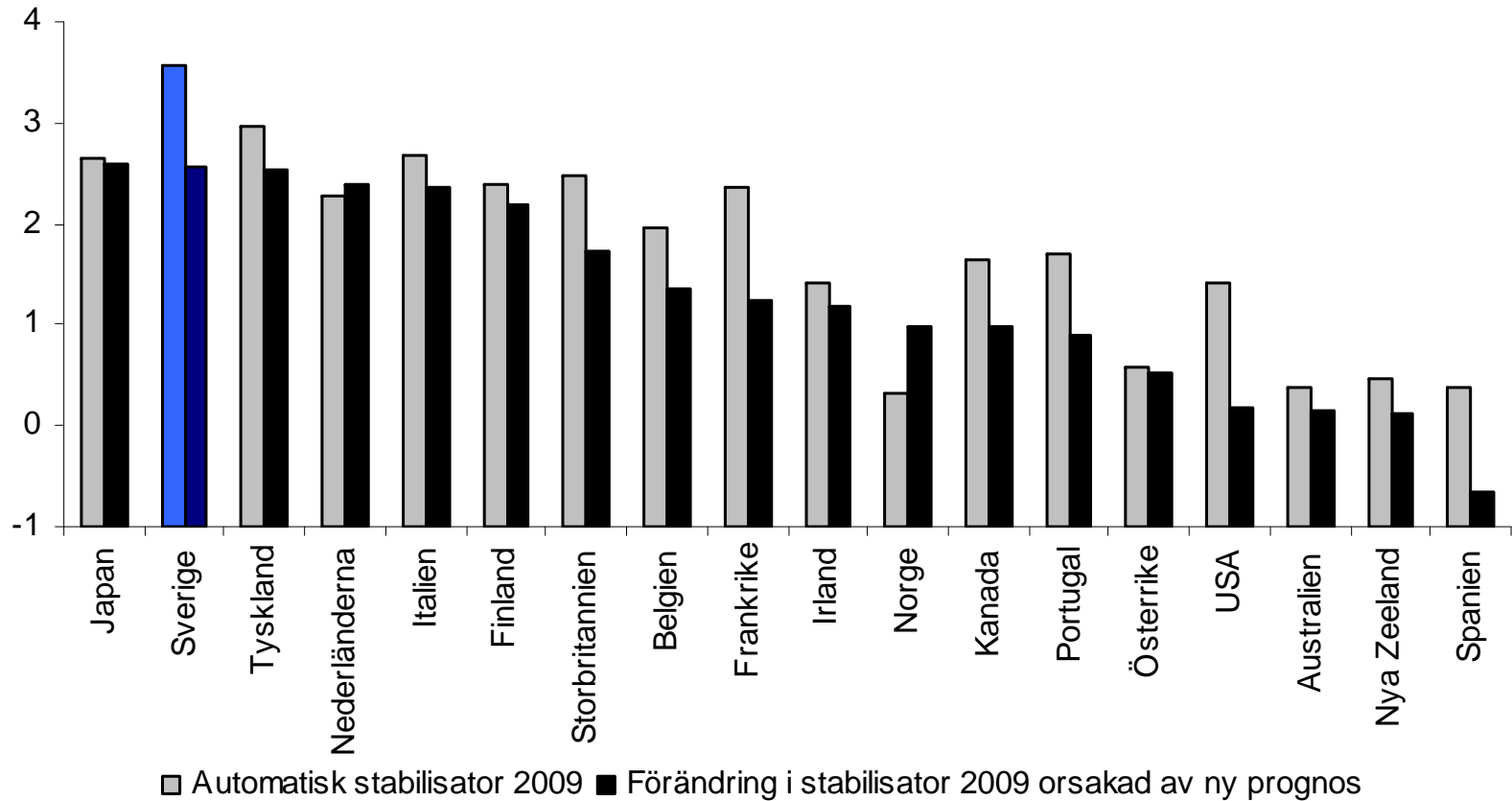
Finanspolitiken borde kunna vara mer expansiv

- Den medialt mest uppmärksammade slutsatsen
- Men små skillnader mot regeringen: 1/2-1 procent av BNP i strukturellt saldo
- Vi delar uppfattningen att Sverige har starka automatiska stabilisatorer

Budget elasticity and size of the public sector



De automatiska stabilisatorerna



Argument för mer stimulanser

- Dramatisk nedrevidering av konjunkturprognosen
 - budgetpropositionen: BNP +1,3 %
 - vårpropositionen: BNP – 4,2 %
 - nu: BNP -5-6 %
- Mycket begränsade ytterligare stimulanser utöver budgetpropositionen
- Egendomlig ”diskontinuerlig” preferensfunktion för regeringen
 - inledningsvis stor vikt för stabilisering
 - sedan förskjutning mot nästan all vikt på budgetsaldot

Våra överväganden

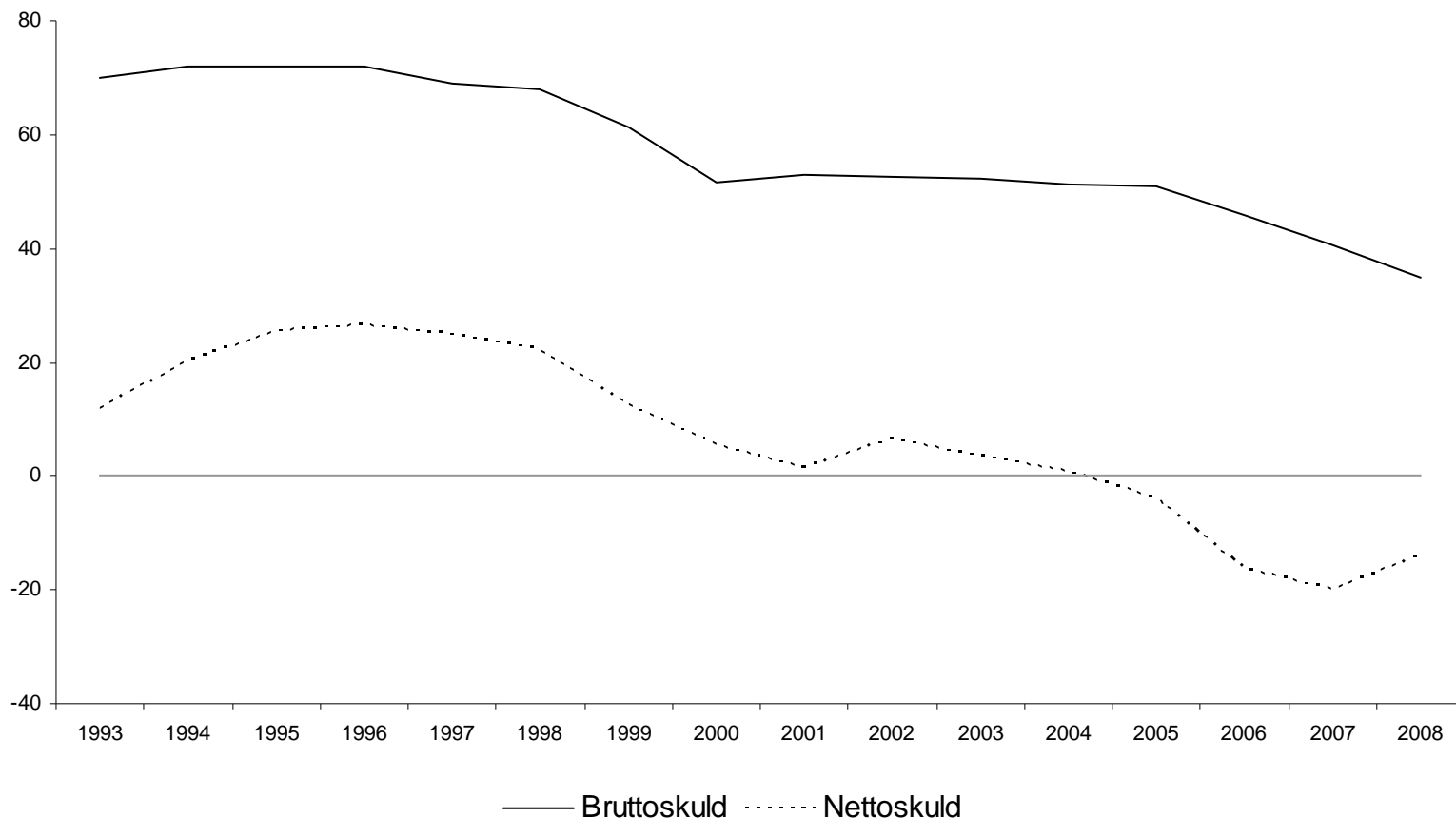
Möjligheter

- Positiv finansiell nettoförmögenhet för offentlig sektor
- Låg bruttoskuld vid en internationell jämförelse
- Unikt uthålliga offentliga finanser vid en internationell jämförelse
- Politisk enighet om behovet av starka offentliga finanser och det finanspolitiska ramverket
- Bra "track record"

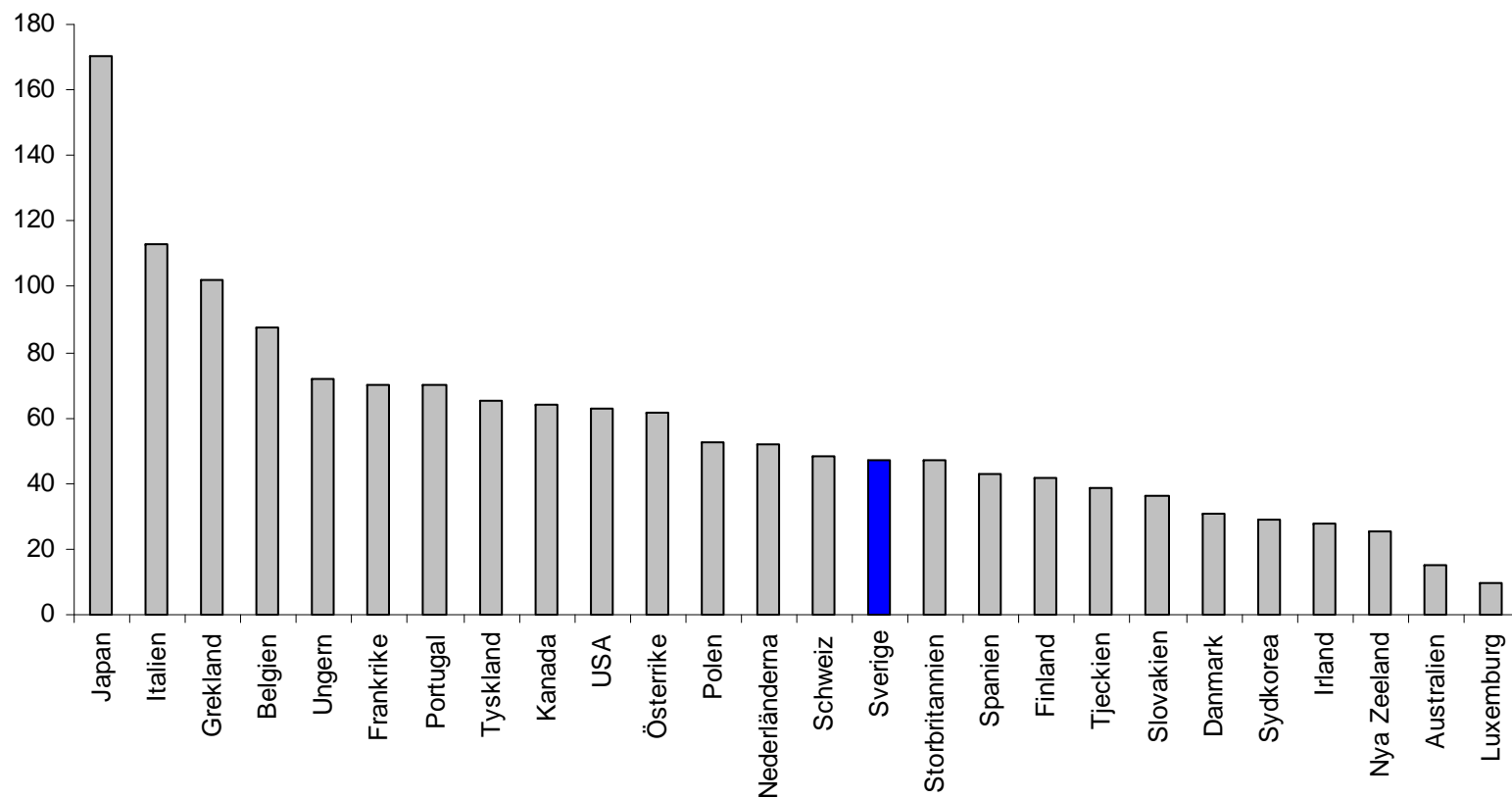
Behov

- Sämre skydd mot arbetslöshet än tidigare
- Budgetpropositionens skattesänkningar inte främst utformade som konjunkturstimulanser
- Länder med starka offentliga finanser och bytesbalansöverskott har större utrymme för stimulanser än andra

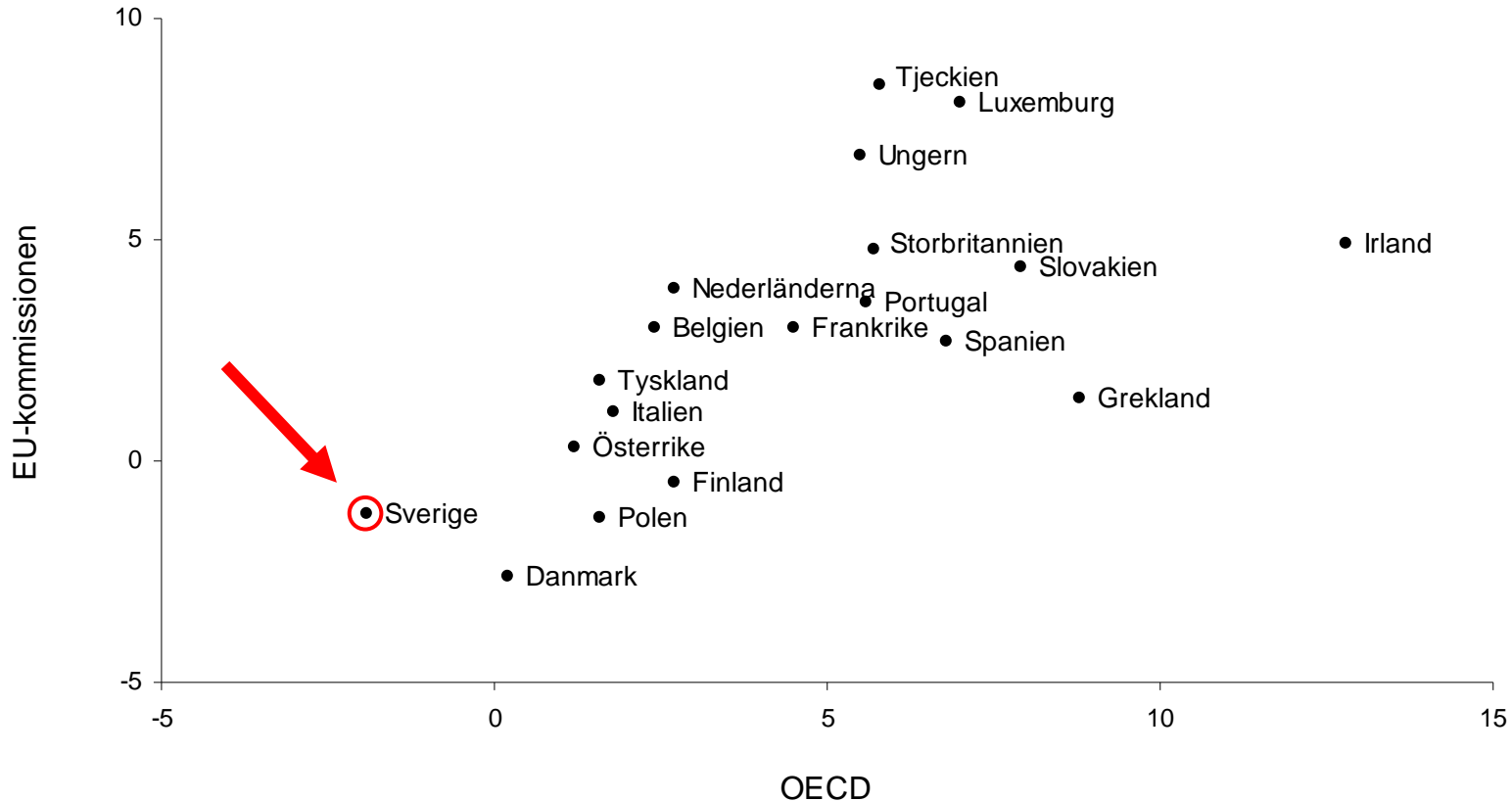
Den offentliga sektorns bruttoskuld och nettoskuld i procent av BNP



Den offentliga sektorns bruttoskuld i procent av BNP 2007



De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet (S2-indikatorn)



Möjliga ytterligare åtgärder

- Högre *tillfälliga* statsbidrag till kommunerna
- Tidsbegränsad höjning av arbetslöshetsersättningen
- Höjda studiemedel (permanent)
- Motverka nästa års fall i pensionerna
 - tillfällig skatterabatt?
- Tillfällig skatterabatt till låginkomsttagare i allmänhet?
- Begränsad expansion av arbetsmarknadsutbildningen

Systemfrågor som aktualiseras av krisen

- Utgiftstaket
- Det kommunala balanskravet
- Arbetslöshetsförsäkringen

Utgiftstaket

- Syftet är att förhindra att höga skatteinkomster i goda tider leder till höjda utgifter då
- Behov av **undantagsklausul** i exceptionella krissituationer
- Alternativt kan man skilja mellan **reformmarginal** och **konjunkturmarginal**
- Bättre med tydlig undantagsklausul än manipulationer
 - höjda statsbidrag till kommunerna för 2010 betalas ut 2009
- Bättre med öppet och tydligt undantag

Det kommunala balanskravet

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

Den svenska konjunkturcykeln 1995-2008

Variabel, x	Genomsnitt relativt BNP ^a	Volatilitet (%) ^b	Korrelation med Δy_t			Cyklikalitet
			Δx_{t-4}	Δx_t	Δx_{t+4}	
BNP	1,00	1,88	-0,03	1,00	-0,03	procyklisk
Konsumtion	0,75	1,26	0,02	0,68	-0,09	procyklisk
offentlig	0,26	1,83	0,15	0,16	-0,32	-
statlig	0,08	3,54	-0,00	-0,11	-0,24	kontracyklisk
kommunal	0,18	2,18	0,18	0,28	-0,23	-
Investeringar	0,17	4,69	-0,03	0,55	0,29	procyklisk
offentliga	0,03	7,36	0,05	0,08	-0,01	acyklisk
statliga	0,01	11,44	0,09	0,15	-0,16	-
kommunala	0,01	8,03	-0,03	-0,08	0,22	-
Anställda	0,66	1,29	-0,28	0,29	0,59	procyklisk, eftersläpande
offentligt	0,23	-	0,17	0,21	0,17	procyklisk
statligt	0,04	-	-0,01	0,05	-0,07	acyklisk
kommunalt	0,19	-	0,20	0,23	0,20	procyklisk

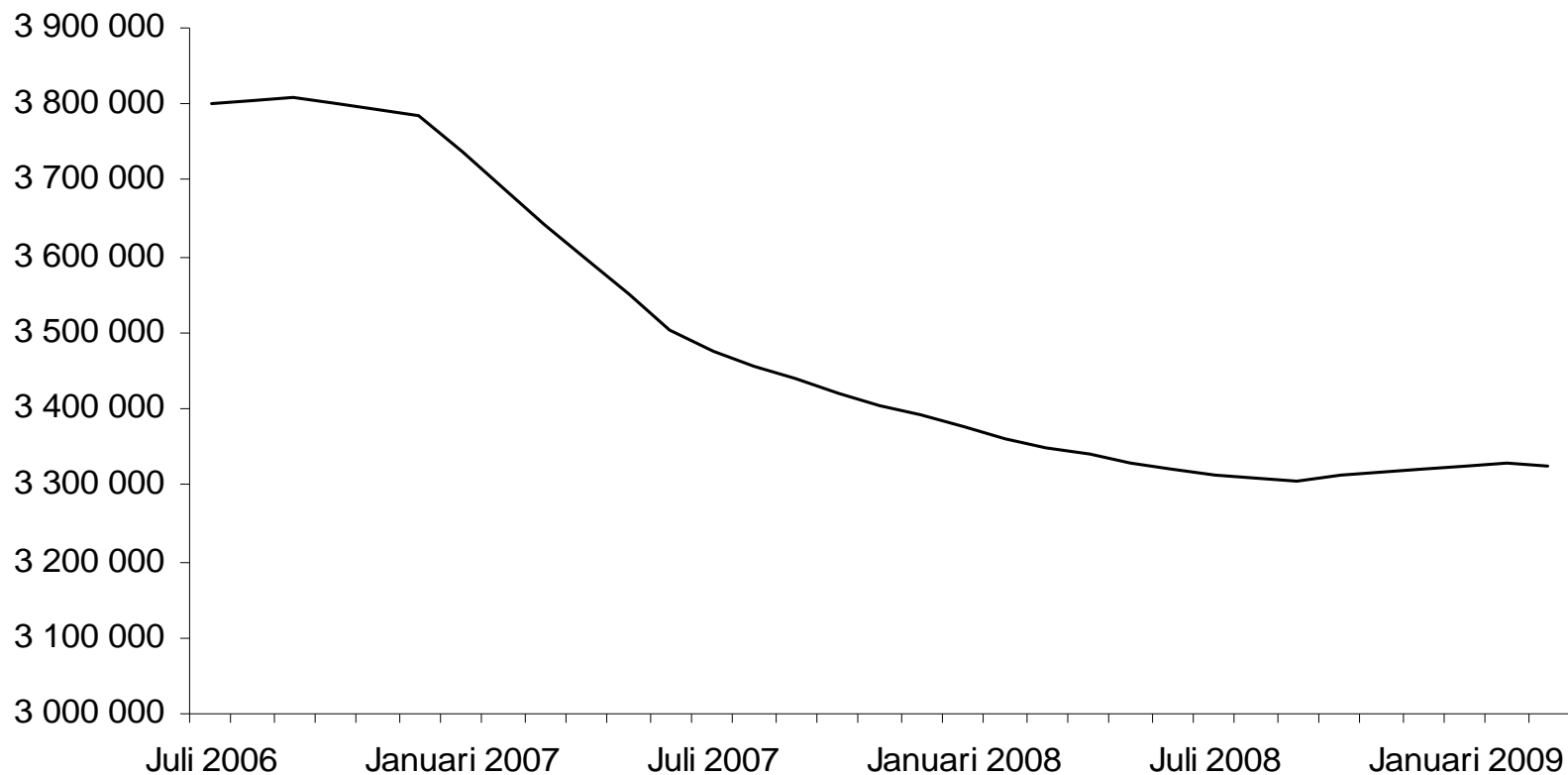
Konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring

- Avvägning mellan försäkrings- och incitamentseffekter
- Den optimala avvägningen beror på konjunkturen
 - större försäkringsbehov i lågkonjunktur
 - incitamentsproblemet av mindre betydelse i lågkonjunktur
- Konjunkturberoende försäkring i USA och Kanada
- Möjligheter i Sverige:
 - variationer av perioden med 80 procents ersättning?
 - variationer i grundbelopp och tak?
- Problem: Svårare höja än sänka ersättningen
- Systemet bör vara regelbaserat
 - höjning när arbetslösheten överstiger tidigare genomsnitt med visst tal
 - den genomsnittliga nivån kan läggas högre med konjunkturvariation

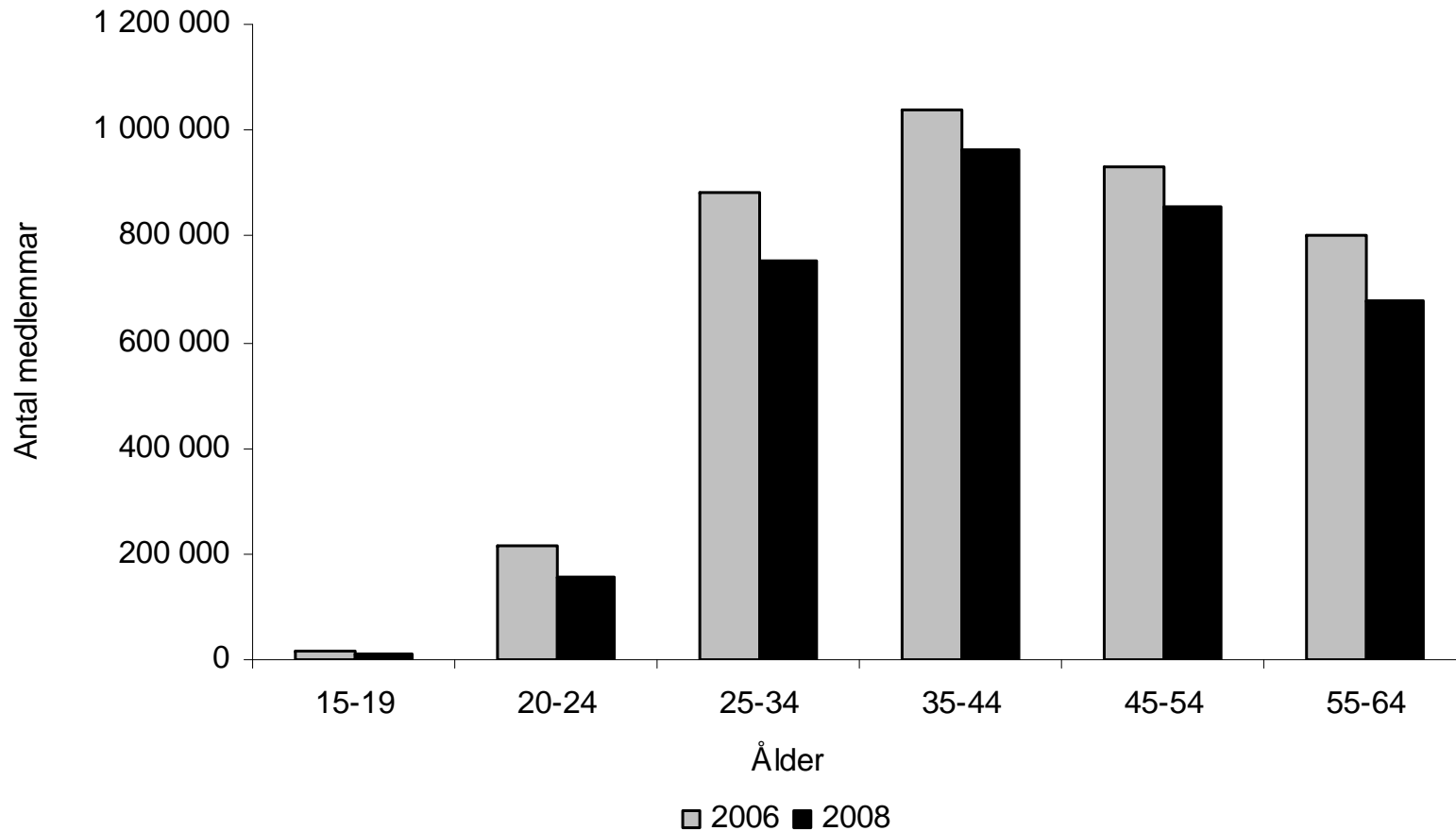
A-kassans finansiering

- Differentiering mellan kassorna och högre genomsnittlig avgift
 - differentieringen ger positiva incitaments effekter
 - men höjda avgifter har lett till medlemstapp
 - höjd genomsnittlig arbetslöshet höjer den genomsnittliga a-kasseavgiften – automatisk destabilisator och utebliven differentiering

Antal medlemmar i a-kassorna



Åldersfördelning av a-kassornas medlemmar 2006 och 2008



Statlig och obligatorisk försäkring

- Paternalistiskt argument
- Finansieringsargument
- Möjlighet till mer adekvat differentiering
- Differentiera efter relativ arbetslöshet men **fixera** genomsnittlig avgift
- Konsekvenser för facklig organisationsgrad
 - men hög facklig organisationsgrad kan inte vara huvudmål för arbetslöshetsförsäkringen

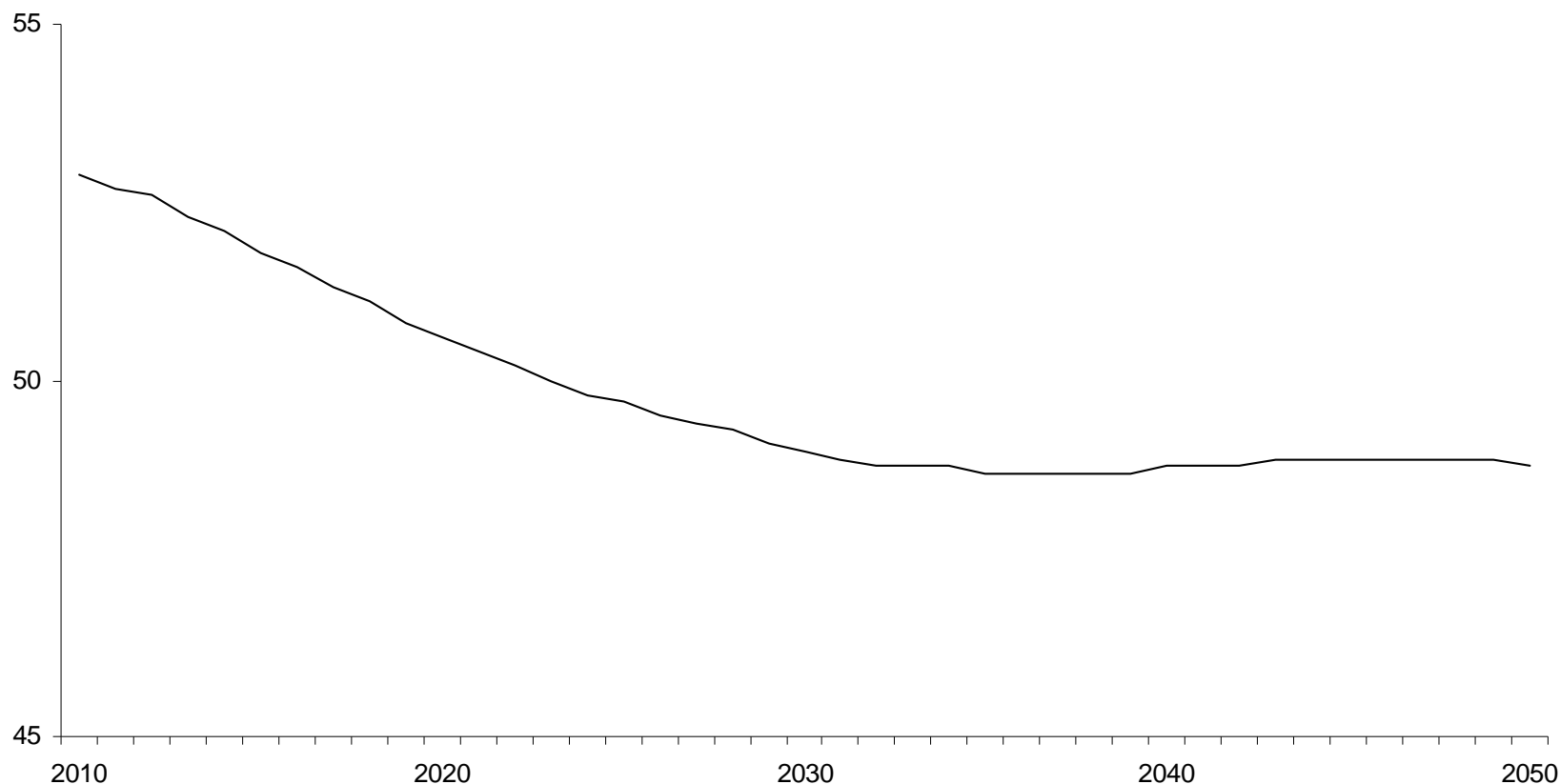
Det finanspolitiska ramverket och överskottsmålet

- Oklart vad överskottsmålet på "en procent av BNP över konjunkturcykeln" innebär
 - målet har aldrig motiverats tillfredsställande
 - från kodifiering av saneringspolitiken till demografiskt utgiftstryck
 - *fem* olika indikatorer
- Behov motivera överskottsmålet
- *Förtida sparande* eller *längre livsarbetsid* för att möta det demografiska utgiftstrycket
 - förtida sparande innebär välfärdsöverföring till de generationer som redan gynnas av att de lever längre
- Nuvarande ramverk klargör inte avvägningen mellan att spara och att arbeta längre
- Ömsesidigt beroende mellan sparmål och framtida 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

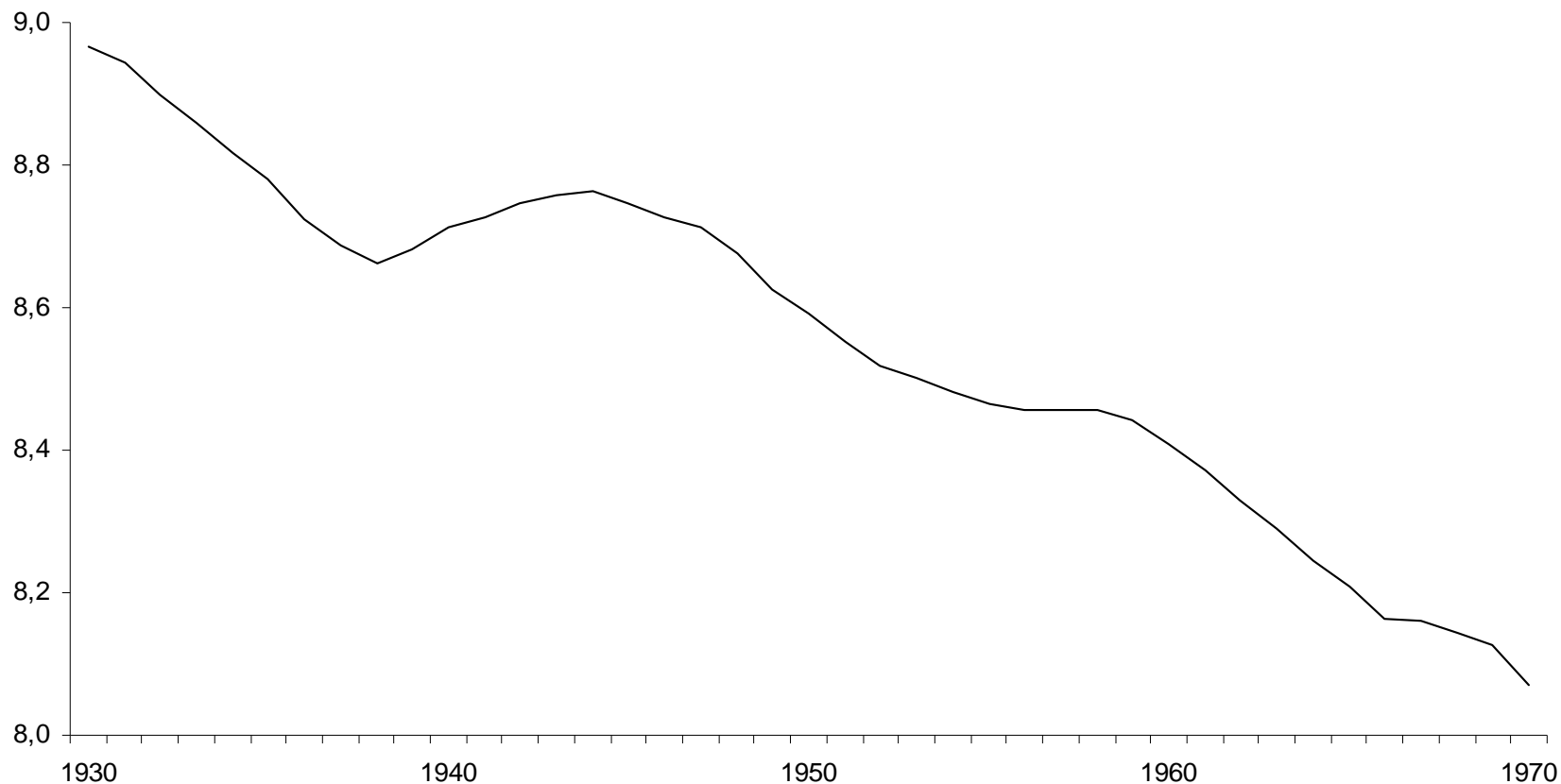
Olika indikatorer på överskottsmålet

	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			

Prognos för arbetskraftens andel av befolkningen, procent



Andel av livstiden i arbete efter födelseår, procent



Tankeskiss

1. Långsiktiga hållbarhetskalkyler för olika livsarbetstider under de mest rimliga antagandena
 - S2-indikator
 - permanent budgetförändring för att exakt uppfylla den intertemporala budgetrestriktionen
2. Gör om kalkylen med mer pessimistiska antaganden för att få säkerhetsmarginaler
3. Välj önskvärd kombination av S2-indikator och livsarbetstid
4. Översätt S2-indikator till **tidsvarierande saldomål** (tioårsperiod?) och utveckling av **arbetade timmar per person i befolkningen**
5. Ange **medel** för att uppnå önskat sysselsättningsmål
6. Iterera proceduren så att "medlen" är rimliga
7. Följ upp måluppfyllelsen
8. Regeringen ska vara skyldig ange plan för hur stora avvikelser ska hanteras
9. Gör om hela proceduren vid tioårsperiodens slut

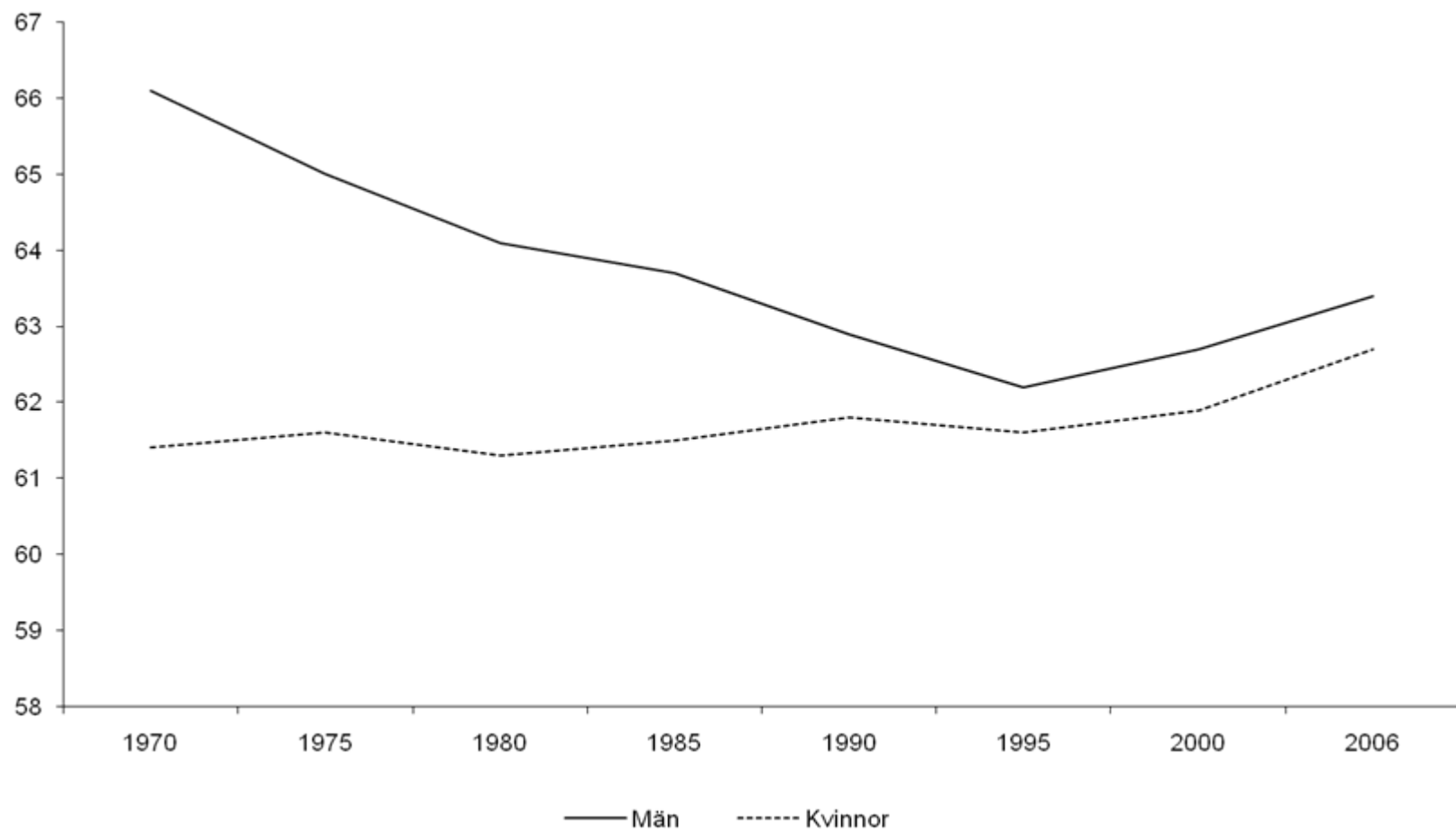
Koppling mellan pensionsålder och livslängd?

- Gradvis genomslag av det nya pensionssystemet kommer att höja utträdesåldern från arbetsmarknaden
- Längre medellivslängd sänker automatisk pensionerna
 - men privatekonomisk avkastning av att arbeta längre är lägre än samhällsekonomisk avkastning på grund av beskattningen
- Automatisk koppling av pensionsålder till livslängd à la Danmark?
- 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?

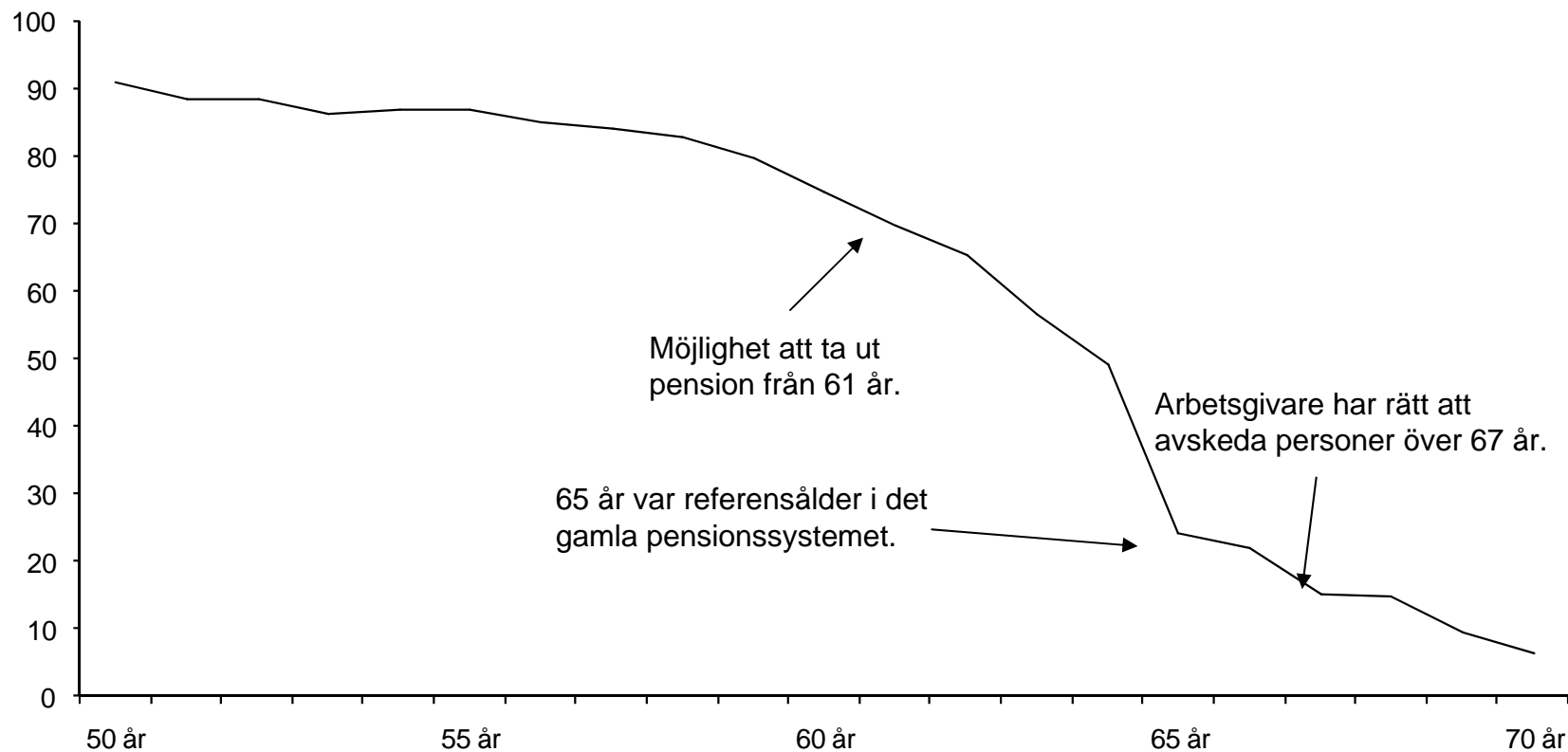
S2-indikatorn och intertemporal finansiell nettoförmögenhet

	S2	Intertemporal finansiell nettoförmögenhet
Basscenario	0,5	-52,5
Högre utträdesålder	-0,8	84,0
Högre vårdkostnader	8,2	-861,0

Genomsnittlig ålder för utträde från arbetsmarknaden



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