

Svensk finanspolitik 2008

Finanspolitiska rådets
rapport till regeringen

Finanspolitiska rådet

Ledamöter

Lars Calmfors (ordf)

Torben Andersen (vice ordf)

Karolina Ekholm

Per-Ola Eriksson

Martin Flodén

Laura Hartman

Ann-Sofie Kolm

Erik Åsbrink

Kansli

Thomas Eisensee

Ann Öberg

Rapportens innehåll

1. Finanspolitiken och det finanspolitiska ramverket
2. Finansdepartementets makroekonomiska prognoser
3. De sysselsättningspolitiska reformerna
4. Förändringarna av fastighets- och förmögenhetsskatten
5. Regeringens beslutsunderlag

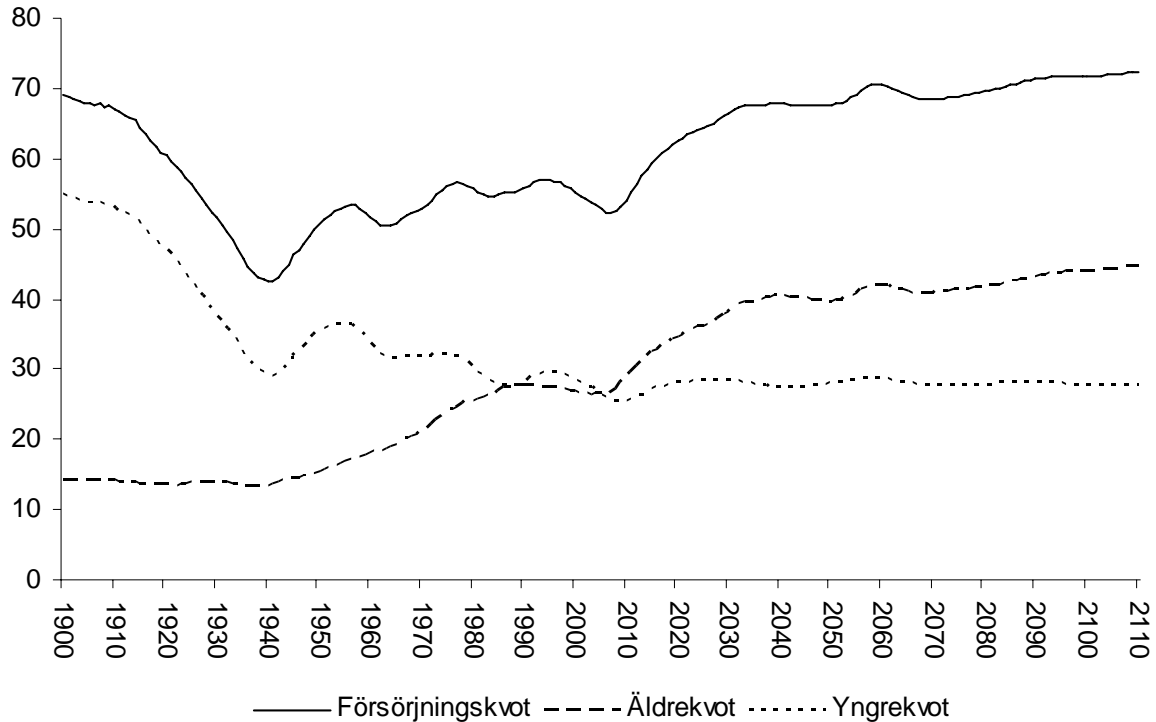
Rapportens viktigaste slutsatser

- Regeringen gör rätt i att ha stora överskott de närmaste åren
- Men en omformulering av överskotts målet 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

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.

Regeringen bör bättre motivera överskotts- målets nivå

- Vilken vikt har olika motiv?
- Målkonflikter måste diskuteras
- Behov av **generationsanalyser**
 - hur påverkar olika budgetutfall fördelningen mellan generationer?

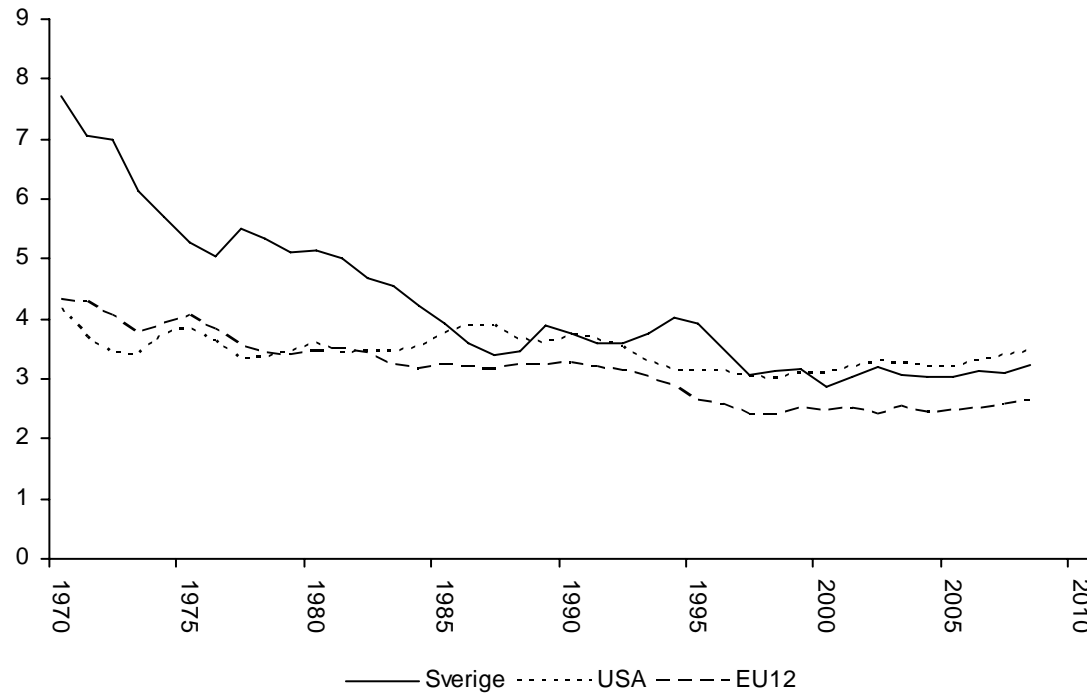
Överskottsmålet kommer att behöva revideras

- Enligt regeringens egna kalkyler ska det bara gälla fram till 2015
- Därefter minskar överskotten enligt kalkylerna och blir så småningom underskott
- Överskottsmålet infördes när de offentliga finanserna måste konsolideras
- Idag finns helt andra möjligheter att finjustera målformuleringen

Överväg en gyllene regel

- Överväg om överskotts målet ska gälla den offentliga sektorns **totala sparande** och inte bara det finansiella sparandet
 - det totala sparandet är summan av finansiellt sparande och nettoinvesteringar
 - dagens överskotts mål kan hålla tillbaka de offentliga investeringarna
- Tillsätt en offentlig utredning
 - behov av spärrar mot missbruk
 - gräns för hur låg den offentliga sektorns **finansiella** förmögenhet får bli

Den offentliga sektorns bruttoinvesteringar i Sverige, EU12 och USA (procent av BNP)



Anmär. Data för 2007-2008 är prognoser. Data för EU12 före 1991 är exklusive tidigare Östtyskland.
Källa: OECD Economic Outlook 2007/2.

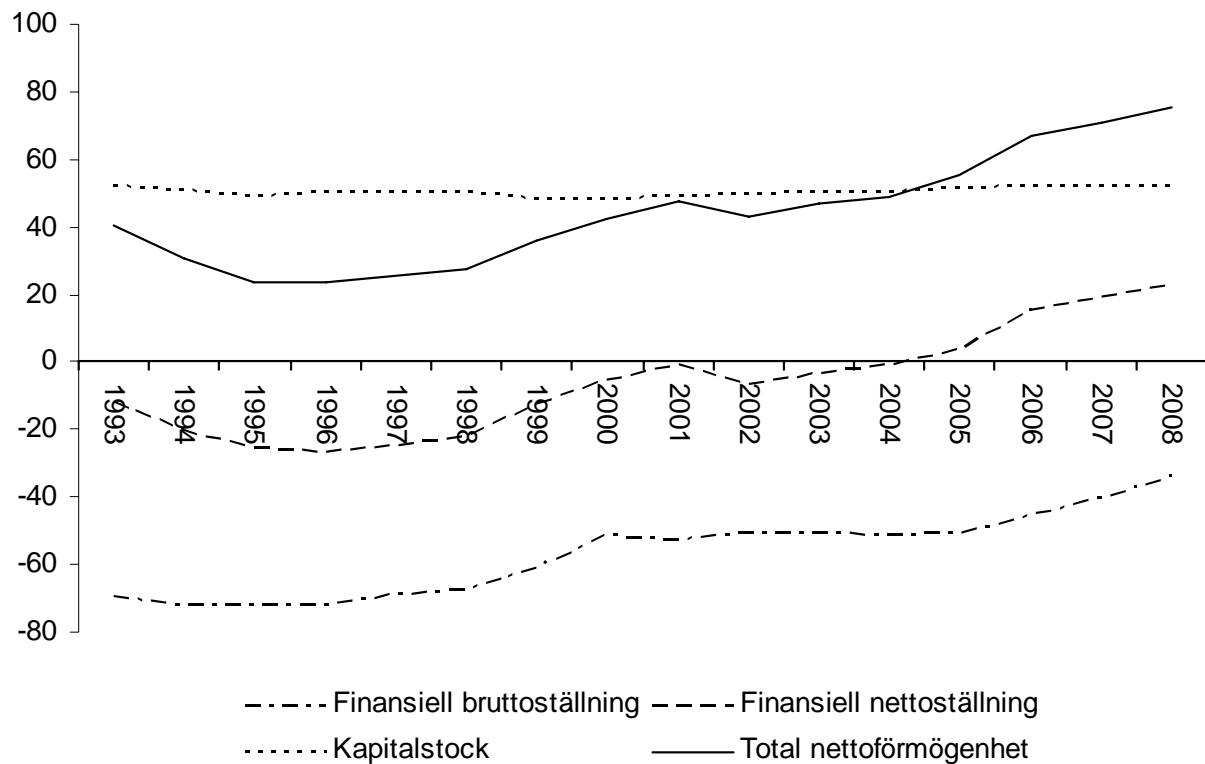
Exempel på gyllene regel

- Storbritannien
- Tyskland
- Många amerikanska delstater
- Kommuner och landsting/regioner i Sverige (det kommunala balanskravet)
- Svenska staten på 1950-talet
 - **driftbudget** för löpande utgifter och inkomster
 - **kapitalbudget** för investeringar (lånefinansiering)

Förbättra redovisningen av den offentliga sektorns ekonomiska ställning

- Idag saknas redovisning om hur den offentliga sektorns **nettoförmögenhet** utvecklas i budget- och vårpropositioner
- Det går inte att få en helhetsbild av den offentliga sektorns ekonomiska ställning
- En redovisning av statens nettoförmögenhet finns i **Årsredovisning för staten**
 - men statens nettoförmögenhet enligt årsredovisningen är ca 800 mdr kr lägre än enligt finans- och nationalräkenskaperna
 - årsredovisningen tillmäts litet intresse

Offentlig sektors finansiella ställning och förmögenhet (procent av BNP)



Anm: Data för 2007–2008 är prognoser.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Finanspolitikens stabiliseringspolitiska roll

- Tidigare inga klart formulerade principer
- Vårpropositionen
 - Riksbanken har huvudansvaret för konjunkturstabiliseringen
 - finanspolitiken ska normalt verka via de automatiska stabilisatorerna
 - aktiv finanspolitik bara i vissa situationer
- Behov av ytterligare klarlägganden
 - **stora** konjunkturstörningar
 - aktiv finanspolitik ska tillföra ett **mervärde** utöver vad som går att åstadkomma med penningpolitik

Stora överskott viktiga de närmaste åren?

- För närvarande mycket stora överskott
- Den stora osäkerheten i hållbarhetsberäkningar ger starka **försiktighets**argument för större överskott än en procent av BNP fram till 2015
- Hur stora **säkerhetsmarginalerna** bör vara är en rent politisk fråga
- Den naturliga anpassningen borde vara att höja pensionsåldern i takt med ökningen av livslängden

Hållbarhetsindikator (S2) och implicit överskottsmål för olika scenarier (procent av BNP)

	S2	Minsta hållbara finansiella sparande
	år 2009	2009-2015
Budgetpropositionen 2008	0,1	-
<i>BP08 utan teknisk justering</i>	<i>-3,8</i>	<i>-0,7</i>
Högre standard i offentlig sektor	-0,4	3,8
Högre standard i vård och omsorg	-0,3	3,5
Större effekt av arbetsmarknadsreformer	-4,3	-1,1
Mindre effekt av arbetsmarknadsreformer	-3,3	-0,5
Minskning av arbetstid	-2,1	1,4
Ökning av pensionsåldern	-5,0	-2,0

Källa: Finanspolitiska rådet baserat på Finansdepartementets kalkyler i Budgetpropositionen för 2008.

De sysselsättningspolitiska reformerna

- **Vårt uppdrag:** har de angivna målen om att öka sysselsättningen och det totala antalet arbetade timmar uppnåtts?
- Vi tar inte ställning till om åtgärderna varit **önskvärda** eller inte om man väger sysselsättnings- mot fördelningseffekter
- Bedömning utifrån tidigare forskning och modellkalkyler

Slutsatser

- Betydande positiva sysselsättningseffekter av lägre a-kassa och jobbskatteavdrag på sikt
 - sänkning av jämviktsarbetslösheten med kanske upp till en procentenhet på sikt
- Men sysselsättningsuppgången 2007-08 beror på konjunkturen, inte på reformerna
- En eventuell ökning av arbetslösheten i en kommande lågkonjunktur betyder inte att regeringens politik misslyckats

Jobbskatteavdrag mer effektivt än alternativ

- Jobbskatteavdraget ändamålsenligt om målet är **fler i arbete**
- Bättre än ett avdrag som fasas ut med högre inkomst
- Men jobbskatteavdraget är för **krångligt konstruerat**
- En höjning av inkomstgränsen för statlig inkomstskatt har en **hög självfinansieringsgrad** men inkomstskillnaderna skulle öka
- Sänkningen av fastighetsbeskattningen har förbrukat ”fördelningpolitiskt utrymme”

Beräknad självfinansieringsgrad och fördelningseffekt av olika reformer

	Självfinansieringsgrad	Fördelningseffekt (P90/P10)
<i>Utan reform</i>	-	2,92
Jobbskatteavdrag I	0,71	2,86
Jobbskatteavdrag II	0,69	2,84
Jobbskatteavdrag I med utfasning	0,40	2,82
Borttagande av värnskatt	0,56	2,94
Höjd inkomstgräns för statlig skatt	0,80	2,99

Källa: Beräkningar av Konjunkturinstitutet på uppdrag av Finanspolitiska rådet

Inga fler selektiva skattesänkningar

- Riktade skattesänkningar mot olika grupper eller branscher
- Det har funnits goda motiv
- Men risk att skattesystemet blir svåröverskådligt och att gränsdragningsproblem leder till ineffektiviteter
- Regeringen bör vara mycket restriktiv med ytterligare selektiva skattesänkningar

Misslyckade reformer av a-kassans finansiering

- Sannolikt positiva, men små, effekter på sysselsättningen av differentierade avgifter
- Men höjningen av avgifterna i genomsnitt har kraftigt minskat anslutningen till a-kassorna
- Därmed står många utan försäkringsskydd mot arbetslöshet i kommande lågkonjunktur

Bristande samordning mellan olika delar av politiken

- Höjda egenavgifter skulle finansiera i förväg bestämd storlek på jobbskatteavdraget
- Men de höjda egenavgifterna motverkar jobbskatteavdraget
 - undantag för arbetslösa och sjukskrivna
- Samma effekt på lönsamheten att arbeta hade uppnåtts med lägre jobbskatteavdrag och utan höjda a-kasseavgifter
- **obligatorisk a-kassa** en möjlig lösning
 - inte sannolikt

Reformerna av sjukförsäkringen ger små effekter

- Reformerna ökar antalet personer i arbete
- Men alltför ensidig inriktning på incitamenten för de sjukskrivna
- Sannolikt för svaga ekonomiska incitament för arbetsgivarna

Sänkningen av fastighetsbeskattningen

- Skatten hade små negativa bieffekter
- Brott mot principerna i 1990/91 års skattereform
- Investeringar i bostäder och i näringsverksamhet behandlas inte längre likformigt
- Den slopade förmögenhetsskatten och den sänkta fastighetsbeskattningen ger större ojämlikhet
- Inget forskningsstöd för fastighetsskattereformen
 - kapitalkostnadsberäkningar först i efterhand
- Anmärkningsvärd kontrast mot regeringens ambitioner på andra områden om forskningsstöd

Kapitalkostnad för nyinvesteringar i villa och aktiebolag (procent)

	1991	2006	2007	2008
<i>Villa</i>				
Lån	3,5	3,1	3,1	2,4
Eget kapital	3,5	3,1	3,1	2,4
<i>Genomsnitt</i>	<i>3,5</i>	<i>3,1</i>	<i>3,1</i>	<i>2,4</i>
<i>Aktiebolag</i>				
Lån	2,2	2,3	2,3	2,3
Eget kapital	3,8	4,0	4,0	4,0
<i>Genomsnitt</i>	<i>3,2</i>	<i>3,3</i>	<i>3,3</i>	<i>3,3</i>

Källa: Öberg (2008).

Regeringens beslutsunderlag

- Generellt hög kvalitet på Finansdepartementets analysarbete
- Men behov av bättre dokumentation både internt och externt
- Låt tjänstemännen publicera analyser under eget namn i skriftserie
- Analyser i de ekonomiska propositionerna också av alternativa förslag
- Ambitionerna att grunda politiken på forskningsunderlag måste gälla alla områden

Rapportens viktigaste slutsatser

- Regeringen gör rätt i att ha stora överskott de närmaste åren
- Men en omformulering av överskotts målet 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