

Sveriges möjligheter att finansiera och genomföra försvarssatsningar

Lars Calmfors

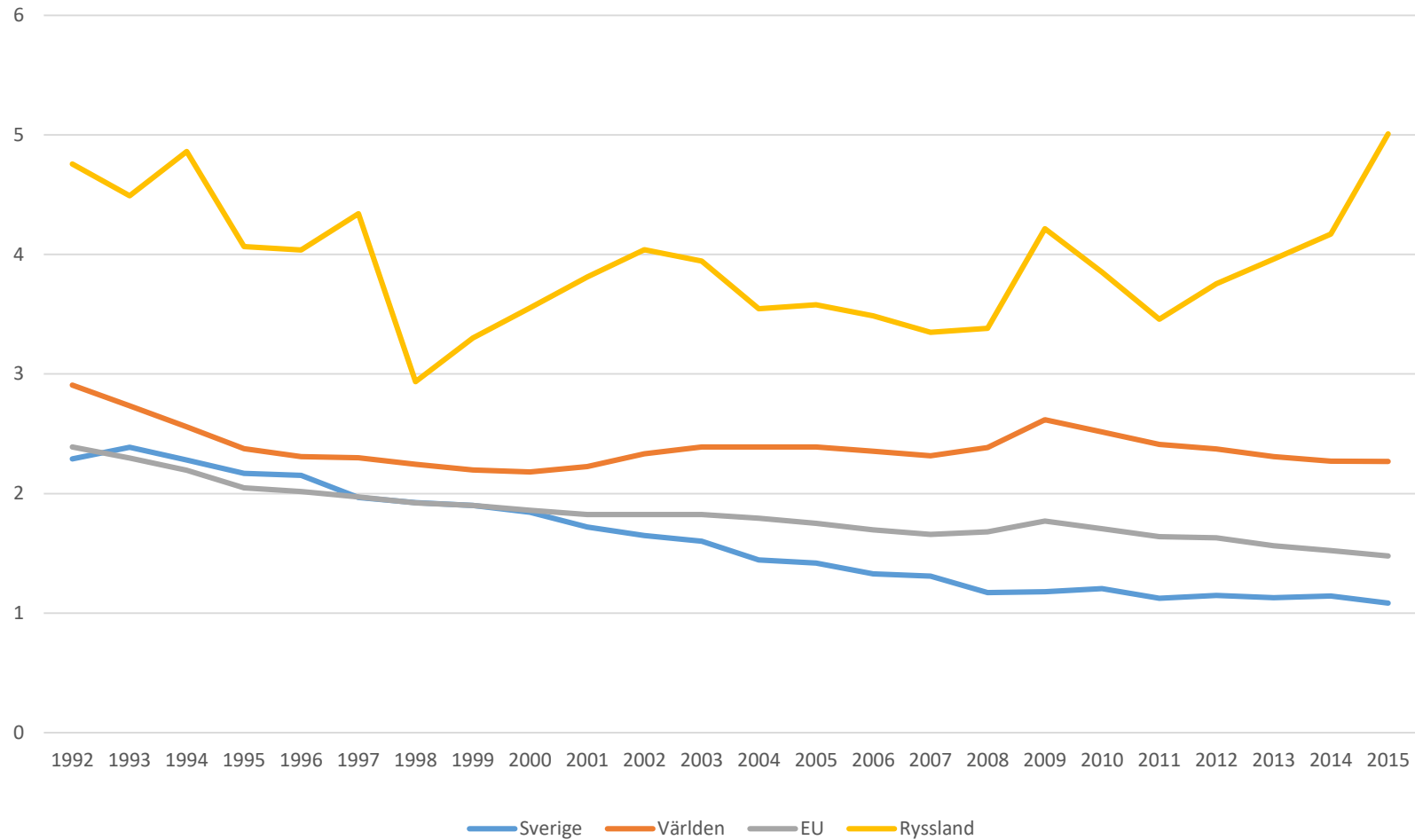
FOI

21/3 - 2017

Disposition

1. Storleken på försvarssatsningarna
2. Låne- eller skattefinansiering
3. Andra krav på de offentliga finanserna
4. Möjliga skattehöjningar
5. Personalförsörjningsproblemet

Försvarsutgifter, procent av BNP



Försvarsutgifter, procent av BNP, 2015

Sverige	1,1	Frankrike	2,1
Danmark	1,2	Storbritannien	1,9
Finland	1,3	Tyskland	1,2
Norge	1,5	USA	3,3
Belgien	0,9	Ryssland	5,0
Nederländerna	1,2	Indien	2,4
Litauen	1,1	Kina	2,0

Försvarsutgifterna som andel av BNP

- Samma andel som andra är ett rimligt “rättvisekriterium” i en försvarsallians
- Små länder (med därför liten BNP) borde satsa en större andel av BNP för att uppnå given försvarsförmåga
- Men så ser det inte ut: stora länder satsar en större andel
 - stormaktsambitioner
- Fattigare länder med lägre BNP per capita borde satsa en större andel av BNP för att uppnå given försvarsförmåga
- Men så ser det inte heller ut
 - rikare länder “har bättre råd”

Försvarsutgifter, procent av BNP, 2015

Höginkomstländer	2,4
Medelinkomstländer	2,0
Låginkomstländer	1,4

Förslag om lånefinansiering

- Gunnar Hökmark (DN), Carl B Hamilton (SVD)
 - se ökade försvarsanslag som en investering som kan lånefinansieras
- Men ökade försvarsanslag ger inte monetär avkastning
- Mindre ambitiöst budgetmål ger inte långsiktigt större utrymme för försvarssatsningar
 - på sikt äts utrymmet upp av högre räntekostnader för en större statsskuld
- Ökade försvarsutgifter måste på sikt finansieras med ökade skatter eller med att andra offentliga utgifter minskas

Några verbala ekvationer

Budgetunderskott = Primära utgifter + Ränteutgifter - Skatter

Primära utgifter = Skatter + Budgetunderskott - Ränteutgifter

Primära utgifter/BNP = Skatter/BNP + Budgetunderskott/BNP - Ränteutgifter/BNP

Ränteutgifter/BNP = Ränta × Skuld/BNP

Primär utgiftskvot = Skattekvot + Underskottskvot - Ränta × Skuldkvot

Några verbala ekvationer: fortsättning

På lång sikt gäller:

$$\text{Skuldkvot} = \text{Underskottskvot} / \text{Tillväxttakt}$$

$$\text{Underskottskvot} = 0 \Rightarrow \text{Skuldkvot} = 0$$

$$\text{Underskottskvot} = 1 \%, \text{ Tillväxttakt} = 4 \% \Rightarrow \text{Skuldkvot} = 1/4 = 25 \%$$

Anta att $\text{Ränta} = \text{Tillväxttakt} = 4 \%$

Underskottskvot : +1 procentenhet

$\text{Ränta} \times \text{Skuldkvot}$: $+(4 \% \times 25 \%) = +1$ procentenhet

$$\text{Primär utgiftskvot} = \text{Skattekvot} + \frac{\text{Underskottskvot}}{(+1)} - \frac{\text{Ränta} \times \text{Skuldkvot}}{(-1)}$$

Ekonomisk teori för finansiering av offentliga utgiftsökningar

- Skilj mellan *temporära* och *permanenta* utgiftsökningar
- Principen om *tax smoothing* (skatteutjämning över tiden)
- Konstanta (marginal)skattesatser över tiden bör eftersträvas
 - beskattning skapar snedvridningar (samhällsekonomiska effektivitetsförluster) genom att driva en kilt mellan privat- och samhällsekonomisk avkastning
 - förlusterna växer mer än proportionellt med skattesatserna
 - bättre med konstanta skattesatser än med höga ibland och låga ibland

Finansiering av offentliga utgiftsökningar

Temporär ökning

- Lånefinansiera ökningen
- Ineffektivt att först höja skatterna kraftigt och sedan minska dem igen
- Höj bara skatten lite till en permanent lite högre nivå
 - skatteutjämning uppnås
- Först budgetunderskott och ökad skuldsättning
- Sedan betalar den lilla skattehöjningen de ökade framtida räntekostnaderna

Permanent ökning

- Skattefinansiera omedelbart hela utgiftsökningen
- Därmed höjs skatten omedelbart till en permanent högre nivå
 - skatteutjämning uppnås
- Ingen lånefinansiering och ingen ökning av skuldsättningen
- Skattehöjningen bör genomföras så fort vi inser att utgifterna ska höjas

Andra krav på offentliga utgifter

- Wagners lag
- Åldrande befolkning

Wagners lag

- När BNP växer, så ökar de offentliga utgifternas andel av BNP
- Inkomstelasticitet större än 1 för till exempel utbildning och sjukvård enligt en del studier
 - 1 procents ökning av inkomsterna leder till mer än 1 procents ökning av efterfrågan på utbildning och sjukvård
- Debatt om huruvida Wagners lag gäller eller inte
- Den gällde helt klart 1950-1990 i Sverige
- Den har inte gällt de senaste decennierna
- Min gissning: den kommer att gälla framöver
 - de senaste decennierna var en tillfällig avvikelse

Diagram 10 Offentliga utgifter 1993-2014

Procent av BNP

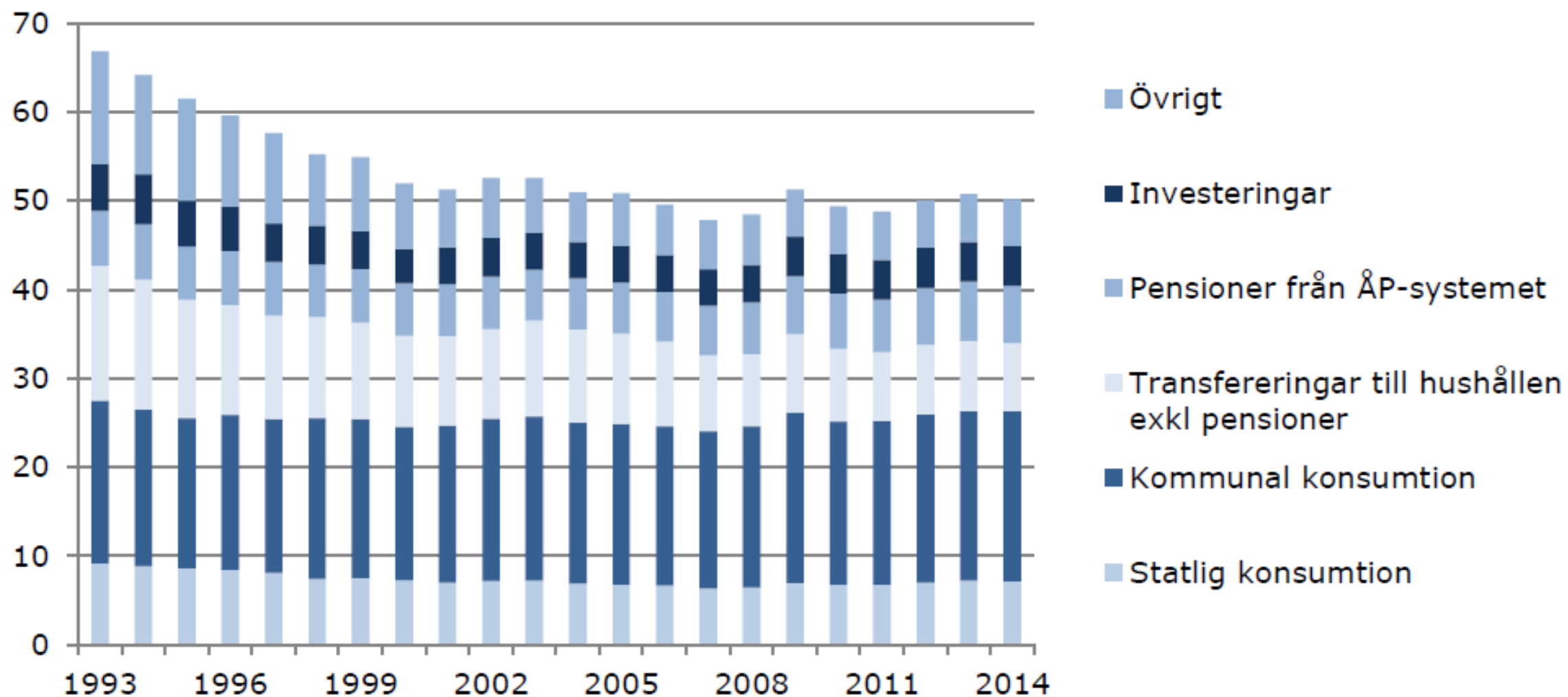
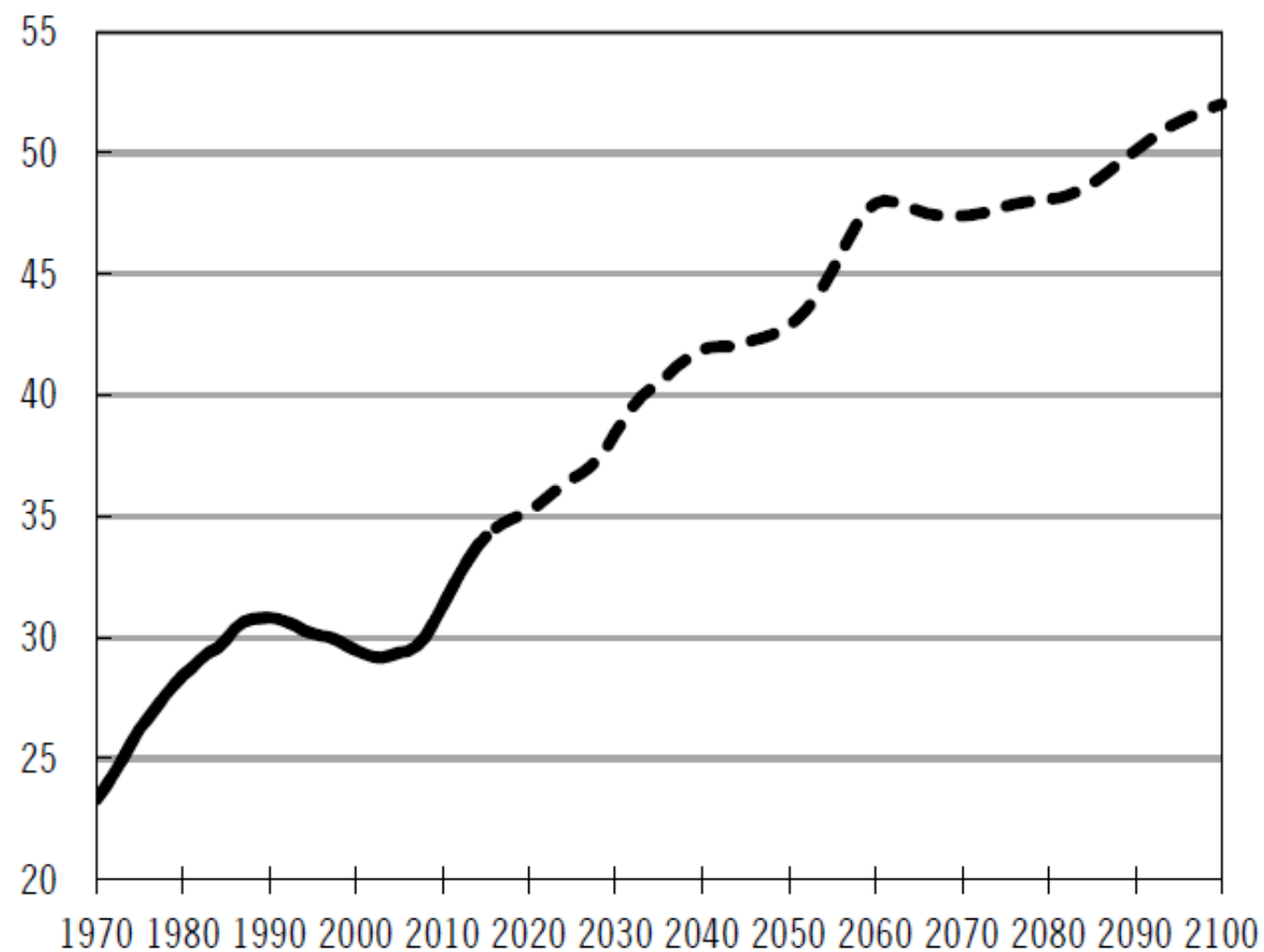


Diagram 10.4 Äldreförsörjningskvot

Antal personer som är 65 år och äldre per hundra personer i åldrarna 20–64 år



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 4 Förväntad återstående medellivslängd för 65-åringar

Antal år

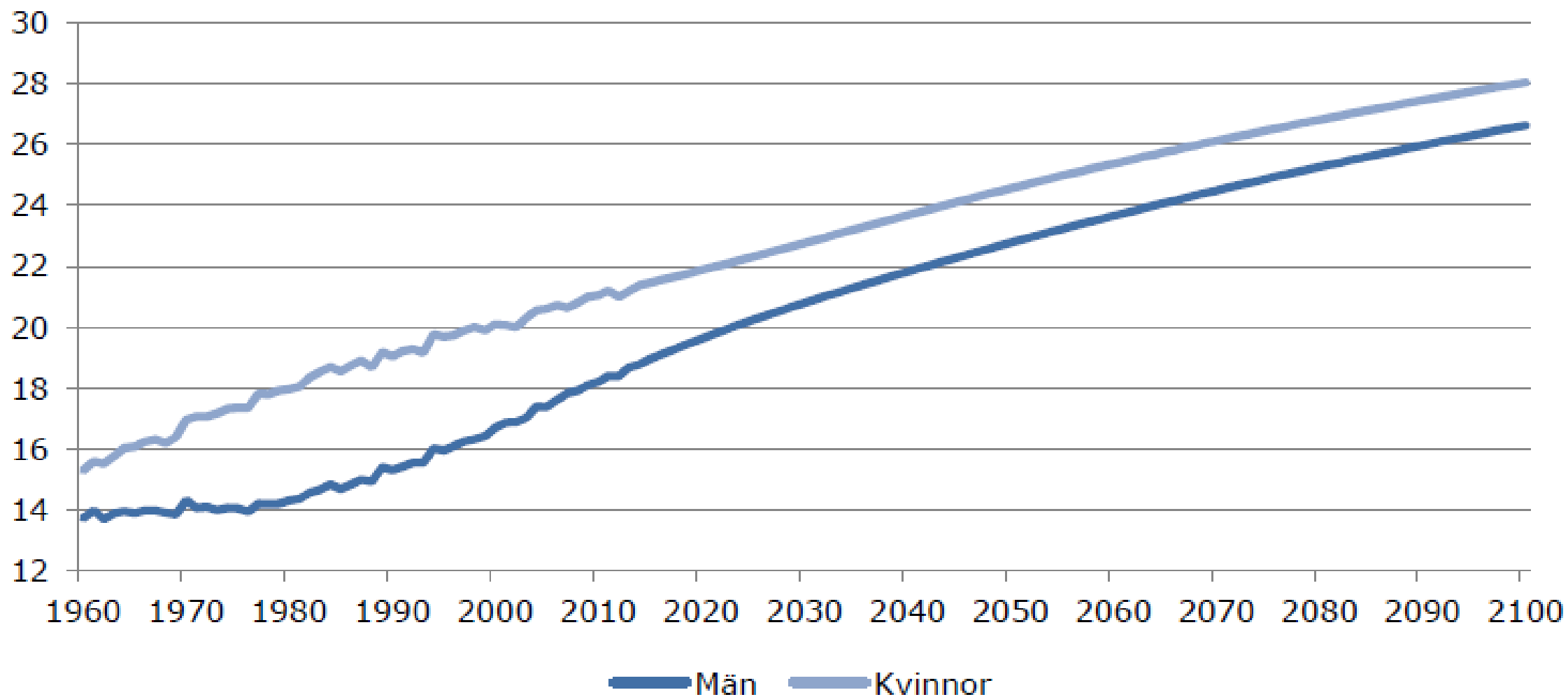
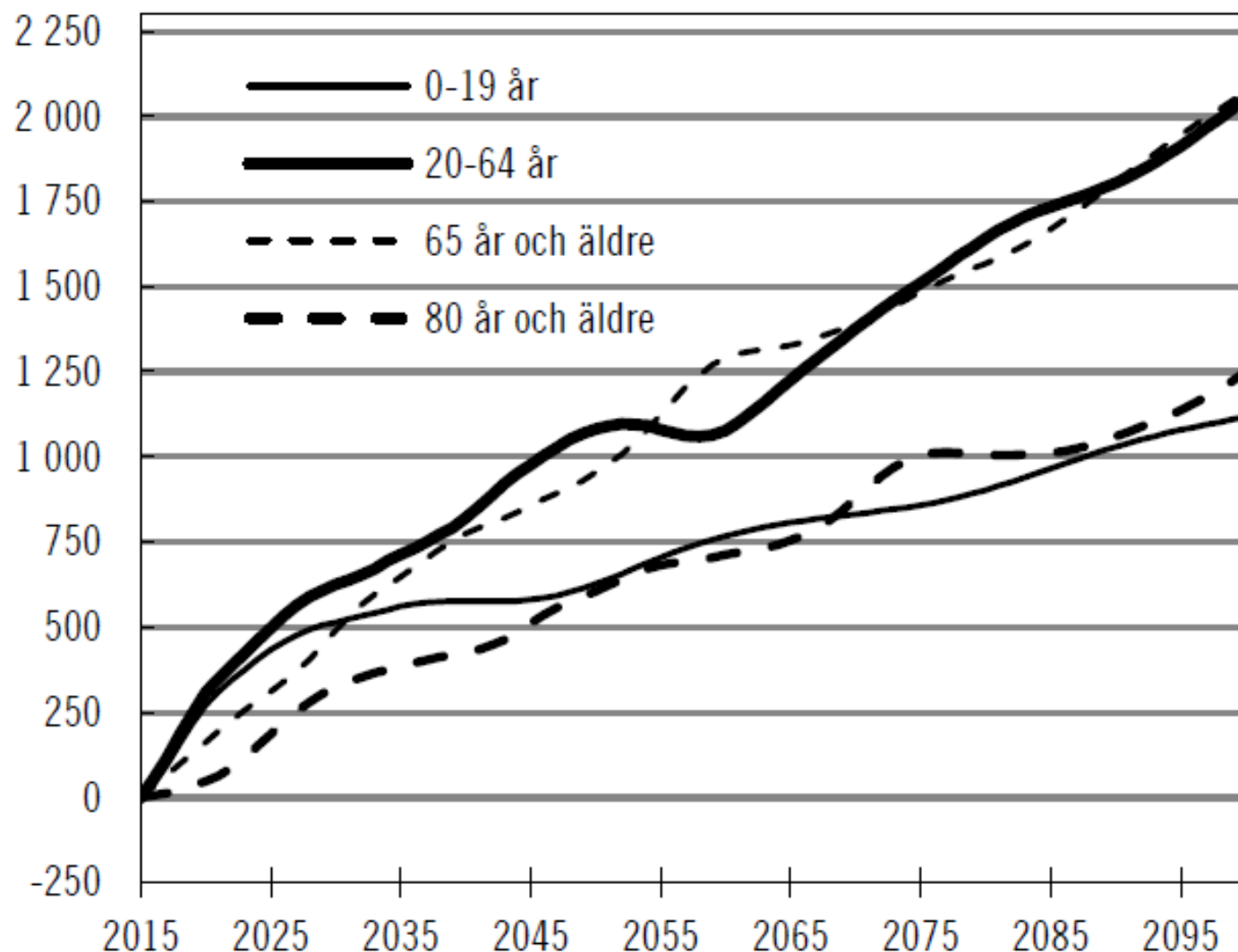


Diagram 10.5 Förändring i folkmängden jämfört med 2010

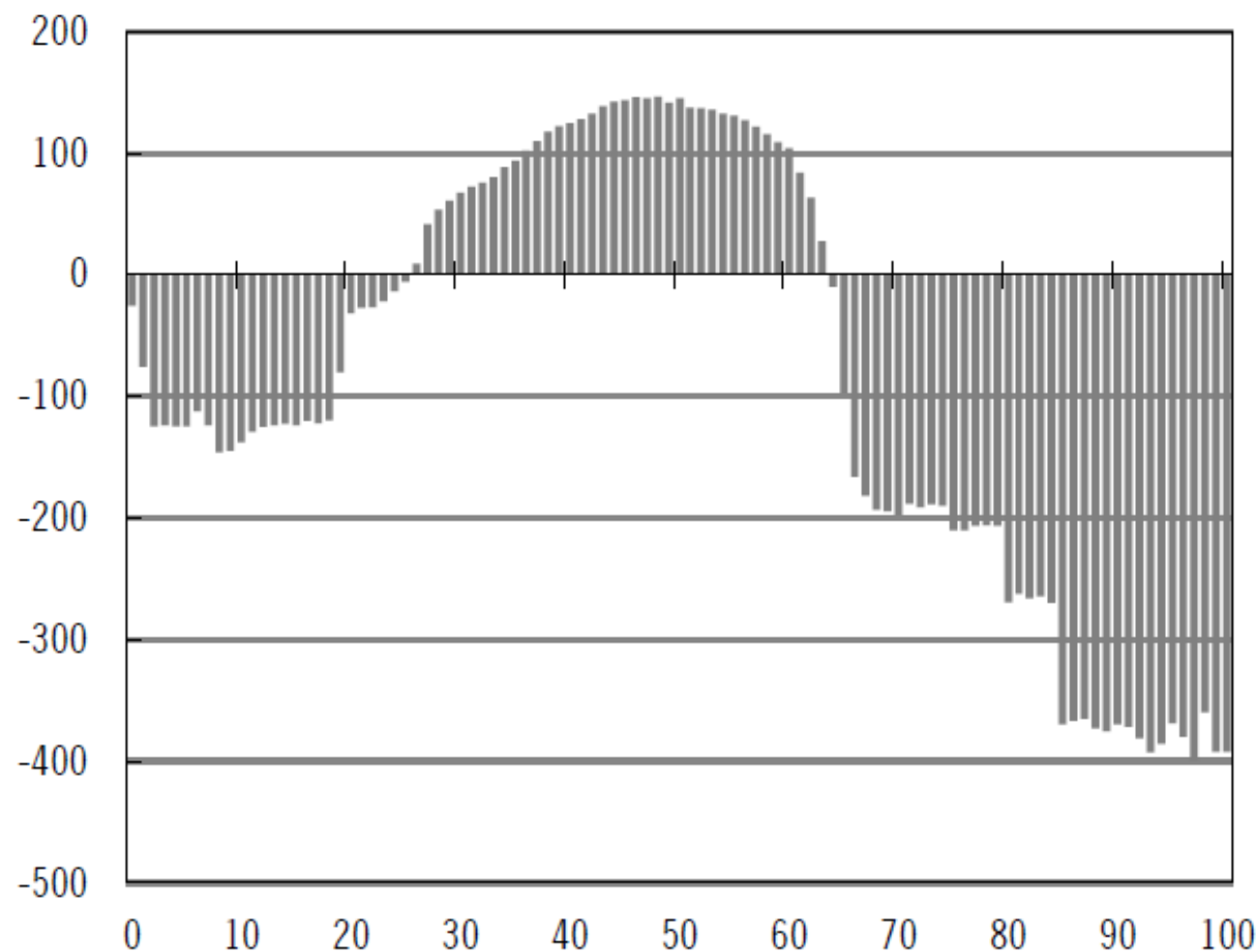
Tusental personer



Källa: Statistiska centralbyrån.

Diagram 10.6 Offentligt nettobidrag per person och ålder 2012

Tusental kronor



Anm.: Ett negativt nettobidrag betyder att utgifterna för tjänster och transfereringar överstiger skattebetalningarna för en genomsnittlig individ.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Antaganden i Finansdepartementets huvudscenario

- Oförändrad resursinsatsen per brukare av olika välfärdstjänster (i form av antal arbetstimmar)
- Oförändrad utträdesålder från arbetsmarknaden
- Samma sysselsättningsgrader som idag för invandrare med olika långa vistelsetider i Sverige
- Transfereringar som sjukpenning, arbetslöshetsersättning, barnbidrag m m ligger kvar på samma andel av lönerna som idag
- Samma hälsoläge för olika åldersgrupper som idag
- Ingen produktivitetsökning i offentligt finansierade tjänster
- Oförändrade pensionsregler

S2-indikatorn

- Ett mått på hur hållbara de offentliga finanserna är
- Indikatorn anger med hur mycket skatterna (som andel av BNP) idag och för all framtid måste höjas för att de offentliga finanserna precis ska gå ihop på lång sikt
 - den finansiella nettoförmögenheten får varken öka eller minska i all oändlighet
- Ett positivt värde innebär att skatterna behöver höjas
- Ett negativt värde innebär att skatterna kan sänkas

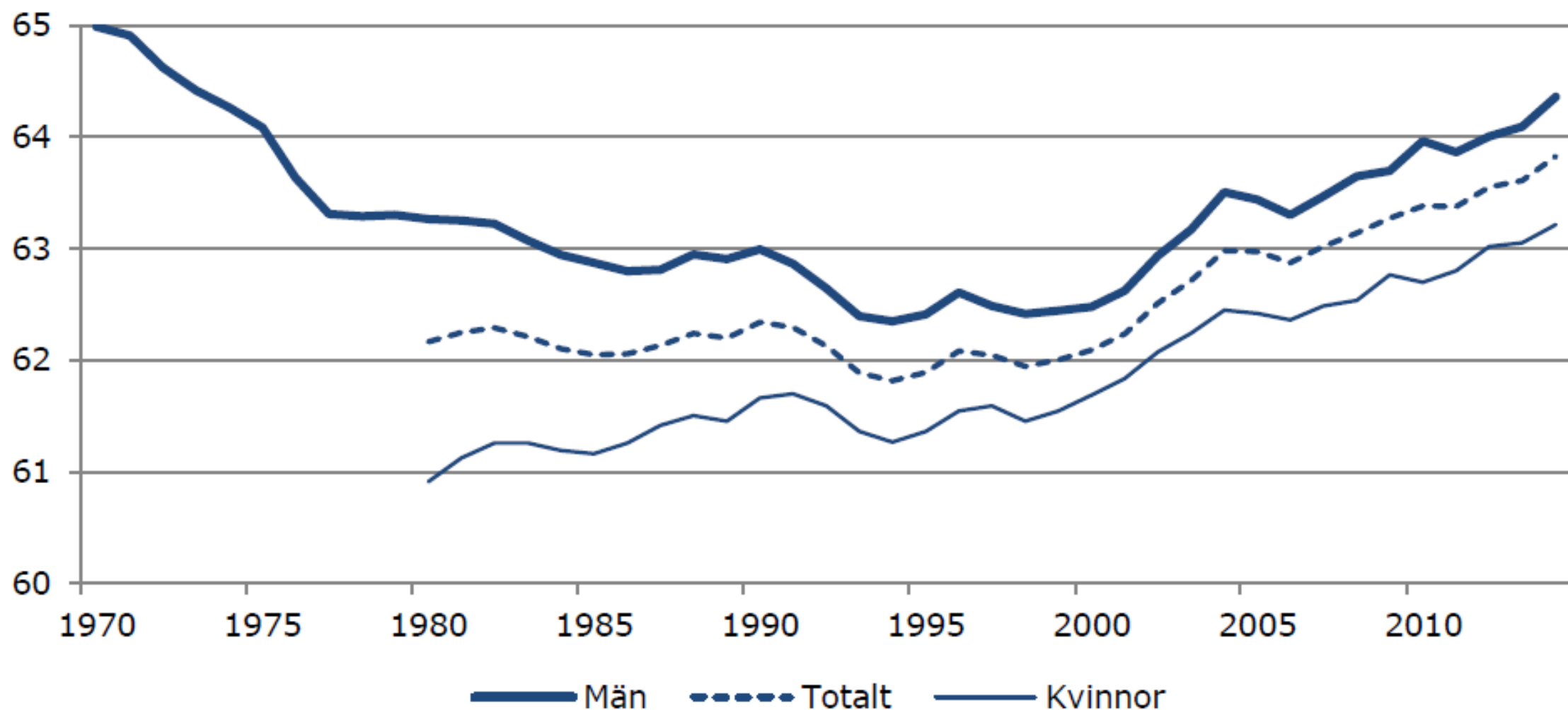
S2-indikatorn enligt Finansdepartementet

Procent av BNP

	S2
Oförändrat beteende	-1,1
Förbättrar hållbarheten	
Oförändrad arbetslivsandel	-2,9
Förbättrad etablering	-1,9
Högre arbetsutbud bland kvinnor	-2,5
Förbättrad hälsa	-3,3
Högre produktivitet i offentlig sektor	-2,3
Försämrar hållbarheten	
Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster	3,8
Mer fritid	0,4
Fler välfärdstjänster	2,0
Högre jämviktsarbetslöshet	-0,8
Försämrat utgångsläge	0,5

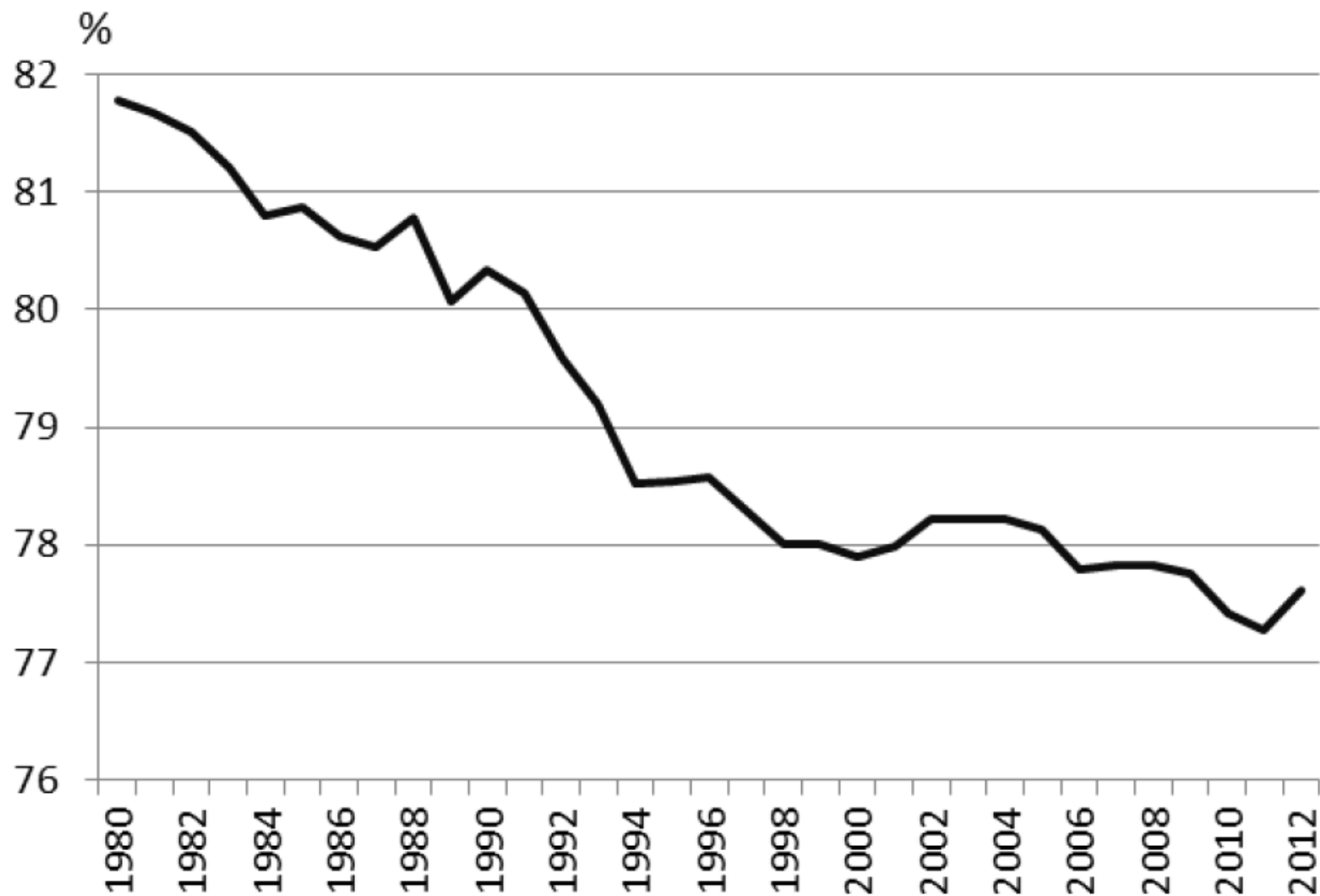
Anm.: Positiva värden anger att det offentliga sparandet måste förstärkas permanent för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar, och negativa värden att en permanent försvagning är möjlig.

Diagram 7 Genomsnittlig utträdesålder från arbetsmarknaden



Anm: Utträdesålder definieras här som den ålder då förvärvsarbetande lämnar arbetslivet givet att de ingår i arbetskraften vid 50 års ålder.

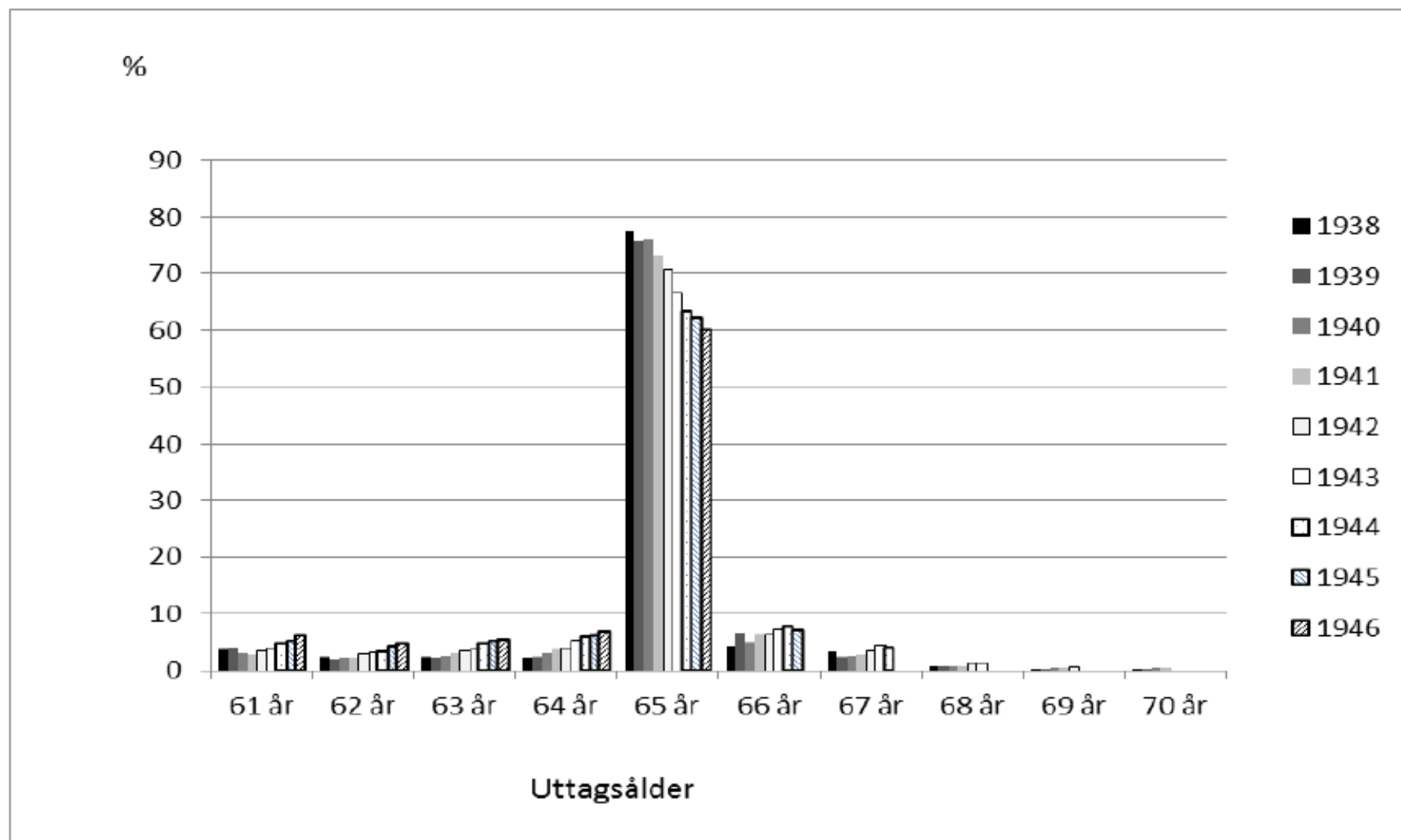
Diagram 4.2 Kvoten mellan faktisk utträdesålder och förväntad medellivslängd 1980– 2012



Källa: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

Diagram 5.1 Andelen som tar ut ålderspension vid olika ålder

Procentandel av respektive befolkningsgrupp



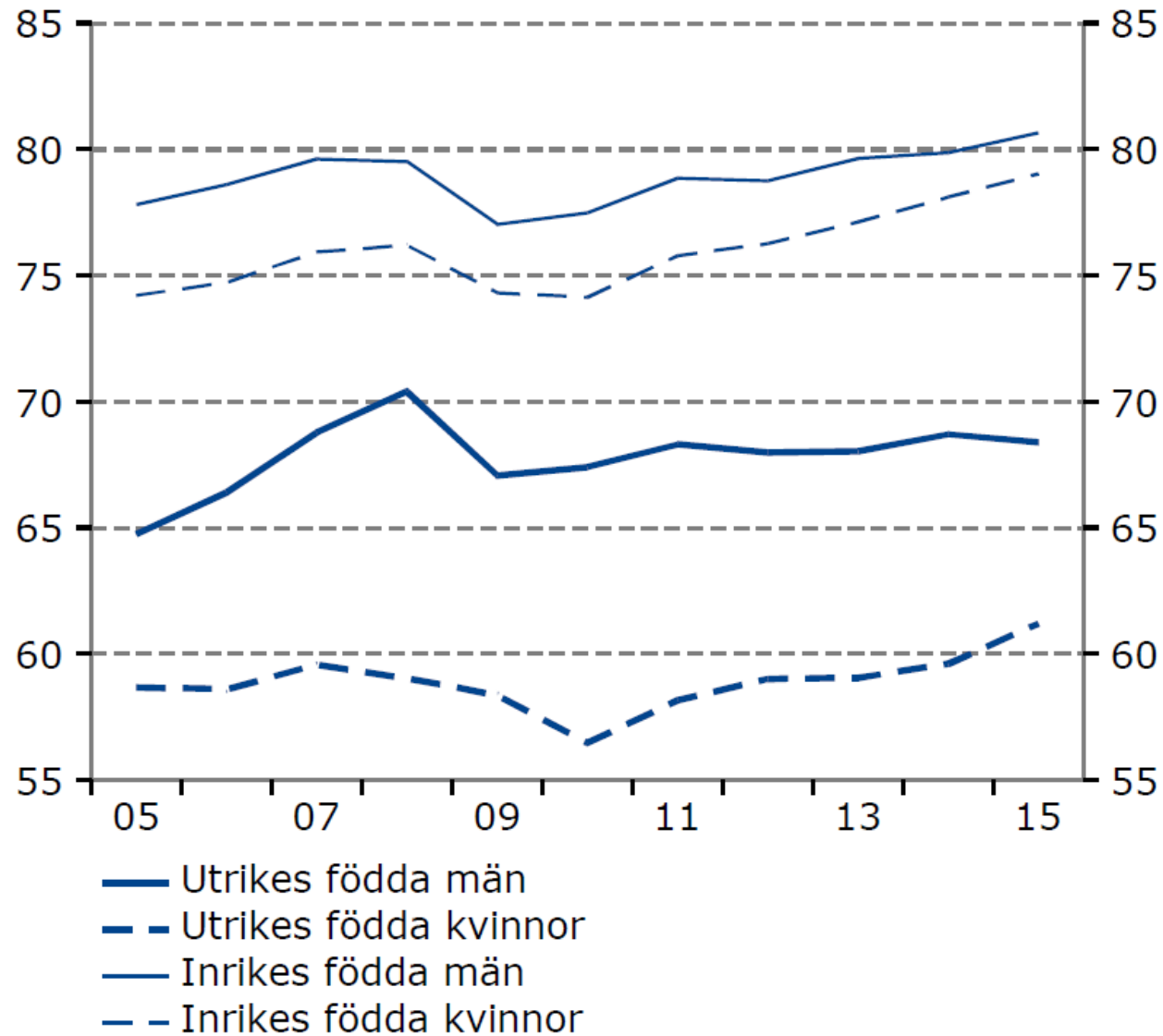
Källa: Pensionsmyndigheten.

Pensionsregler

- Lägsta ålder för att ta ut inkomstpension: 61 år
- Ålder för avgångsskyldighet: 67 år
- Ålder för garantipension: 65 år
- Rätten till a-kassa och sjukpenning upphör vid 65 år
- Behov av att samtliga gränser förskjuts uppåt
 - Pensionsåldersutredningen (2013) föreslog en **riktålder** i pensionssystemet som skulle styra alla gränser
- Förändringar i det statliga pensionssystemet måste samordnas med förändringar i kollektiva tjänstepensioner

Diagram 81 Sysselsättningsgrad, 16-64 år

Procent av befolkningen



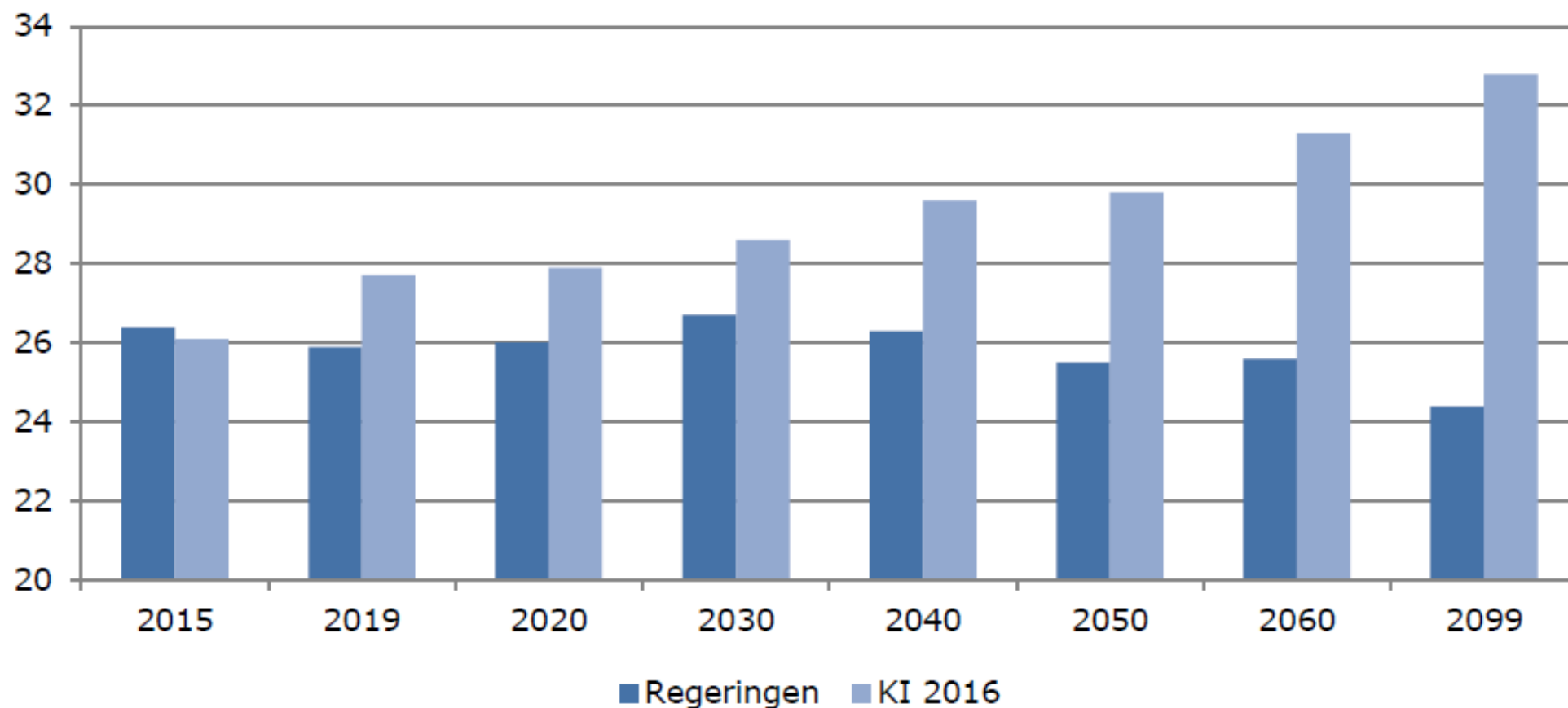
S2-indikatorn enligt Konjunkturinstitutet

	Huvud-scenario	Oförändrat beteende	Minskad personal-täthet	Förbättrad integration
S2	0,7	4,4	-4,3	0,0
S2+	1,3	6,4	-5,5	0,4

Anm: S2+ är en justerad S2-indikator som tar hänsyn till skattebaseeffekter och anger den procentuella förstärkning av det primära sparandet som krävs för att generera en S2-indikator som uppgår till noll med år 2100 som slutår för framskrivningen.

Diagram 31 Offentlig konsumtion enligt regeringen och Konjunkturinstitutet

Procent av BNP

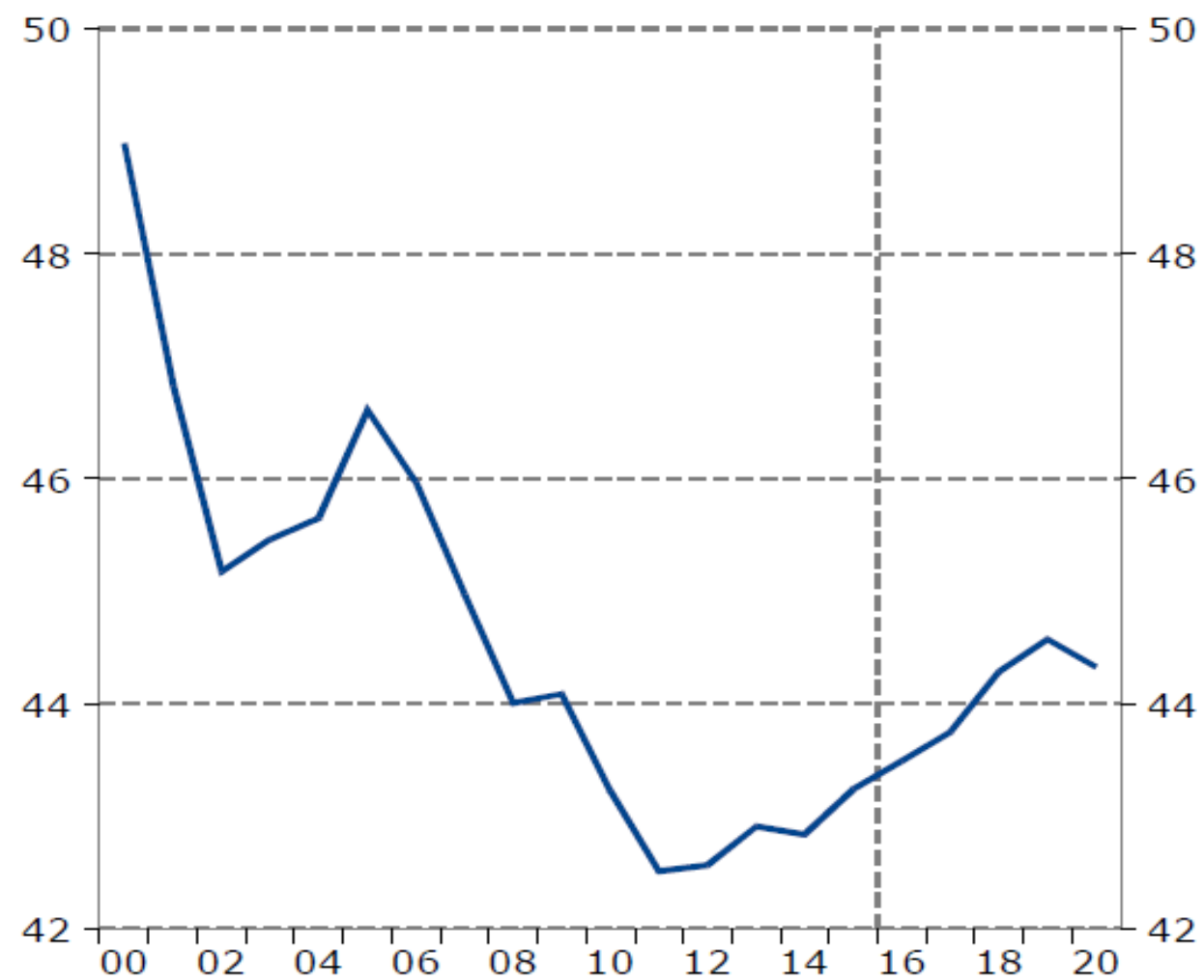


Anm: Diagrammet visar offentlig konsumtion vid oförändrat beteende. Regeringens värden avser beräkningar redovisade i promemorian "Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet 2015".

Källor: Regeringskansliet och Konjunkturinstitutet.

Diagram 116 Skattekvot

Procent av BNP



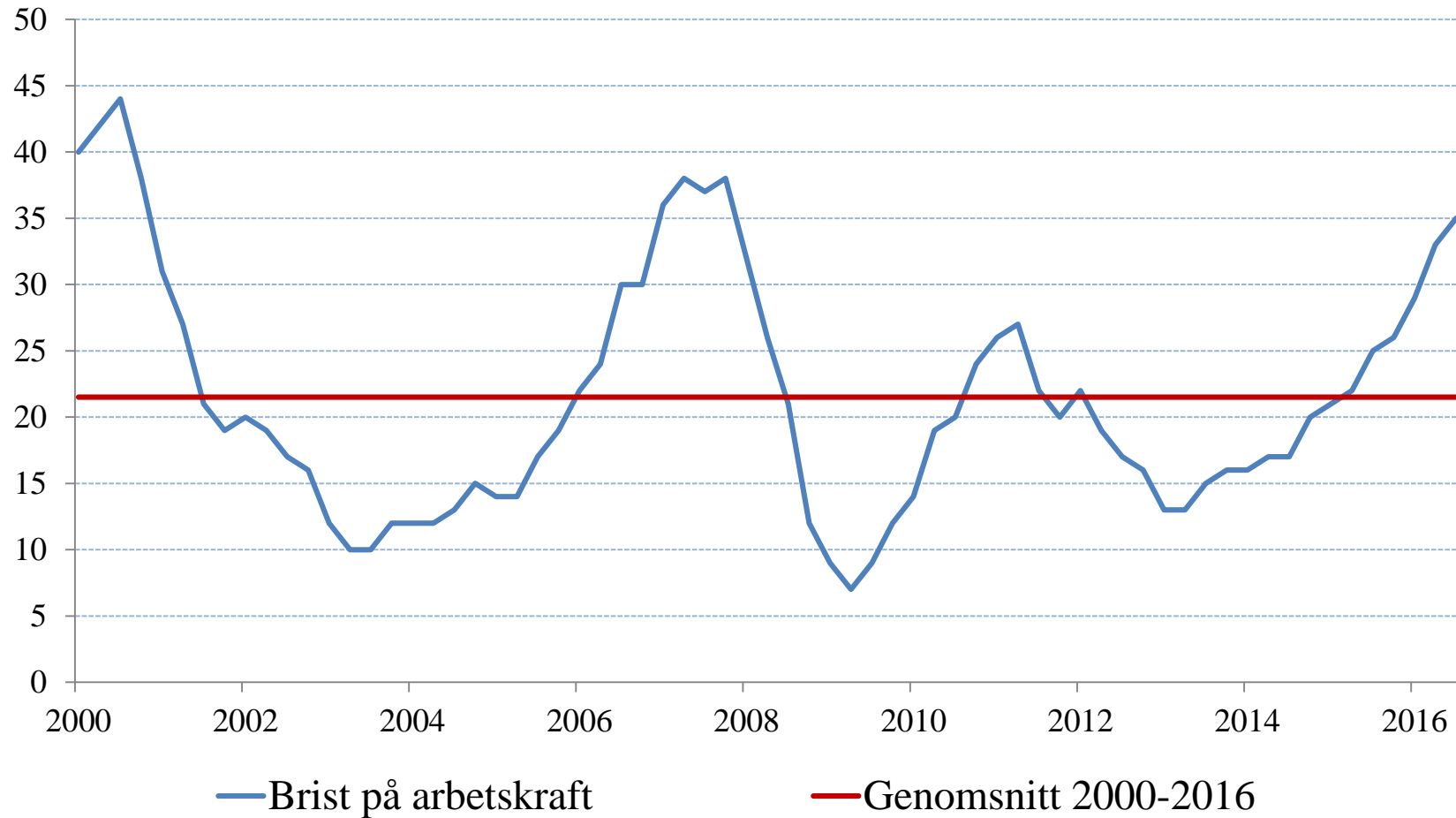
Anm. I skattekvoten ingår skatter till offentlig sektor samt skatter till EU.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

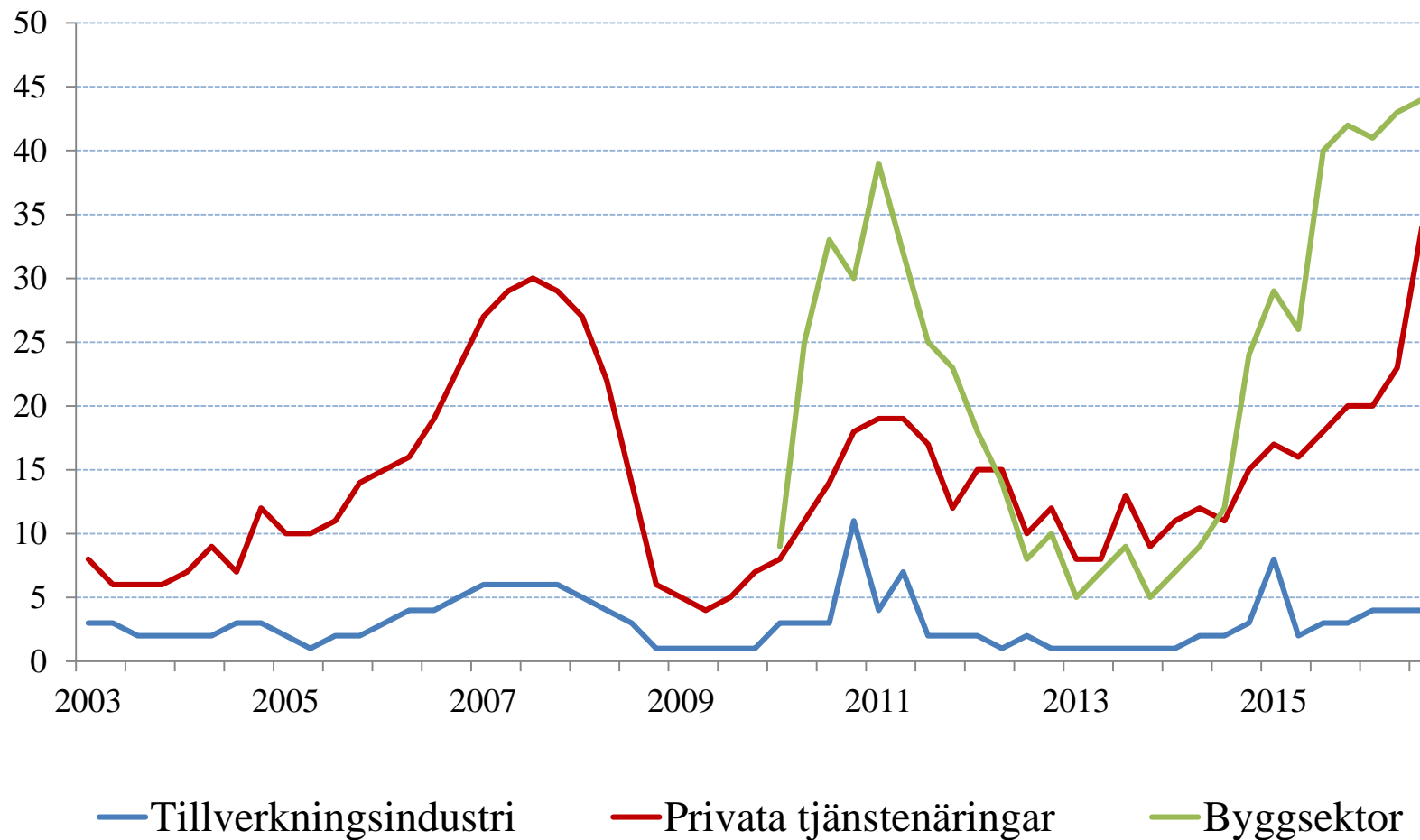
Överväganden om skatter

- Skatter driver en kilt mellan privatekonomisk och samhällsekonomisk avkastning
 - huvudproblemet är att drivkrafterna för arbete, kompetensutveckling och utbildning minskar
 - skatter på arbete ger de största snedvridningarna
- Minst snedvridningar av fastighetsskatt
 - logiskt inslag i skattesystemet för att behandla olika placeringar/konsumtion lika
 - fastighetsskatt skulle kunna **öronmärkas till försvaret**
 - skulle kunna motiveras av förmånsprincip: de med dyrt boende har mer att förlora på ett väpnat angrepp än andra
 - av fördelningsskäl skulle skatten kunna göras progressiv
- Enhetlig moms
 - svaga argument för lägre moms på livsmedel och fritidsaktiviteter
 - mindre snedvridningar än skatt på arbete

Brist på arbetskraft i näringslivet, procent



Främsta hindret för expansion av verksamheten är brist på arbetskraft, procent



Arbetskraftsbristen kan vara strukturell

- Inte bara kortsiktigt konjunkturfenomen
- Vi har haft högt sparande och låga investeringar
- Sparandet minskar när befolkningen åldras: hög privat konsumtion
- Efterfrågan på välfärdstjänster ökar
- Stora behov av investeringar i bostäder och infrastruktur framöver
- Dessa faktorer samverkar till att ge hög arbetskraftsefterfrågan

Försvarmakten kommer att få svårt att rekrytera

- Stark konkurrens om den tillgängliga arbetskraften
- Nödväntigt betala höga löner: ökade kostnader för försvarssatsningarna
- Stort behov för hela ekonomin att ta till vara utrikes föddas potentiella arbetsutbud
 - fungerande utbildnings- och omskolningsinsatser
 - fler enkla jobb med lägre löner
- Kan försvaret göra riktade rekryteringsinsatser mot utrikes födda?
 - generösa studiemöjligheter?

Sammanfattning

- Stora krav på de offentliga finanserna av ökad efterfrågan på välfärdstjänster och åldrande befolkning
- Svårt att se att andra offentliga utgifter kan minskas för att ge utrymme för ökade försvarsutgifter
- Permanenta ökningar av försvarsutgifterna bör inte lånefinansieras utan skattefinansieras
- Höjda skatter på arbetsinkomster bör undvikas
- Lämpliga skattehöjningar: (öronmärkt?) fastighetsskatt och enhetlig moms
- Riktade rekryteringsåtgärder mot utrikes födda?