

Föreläsning 10: Ekonomisk politik, vt 2007

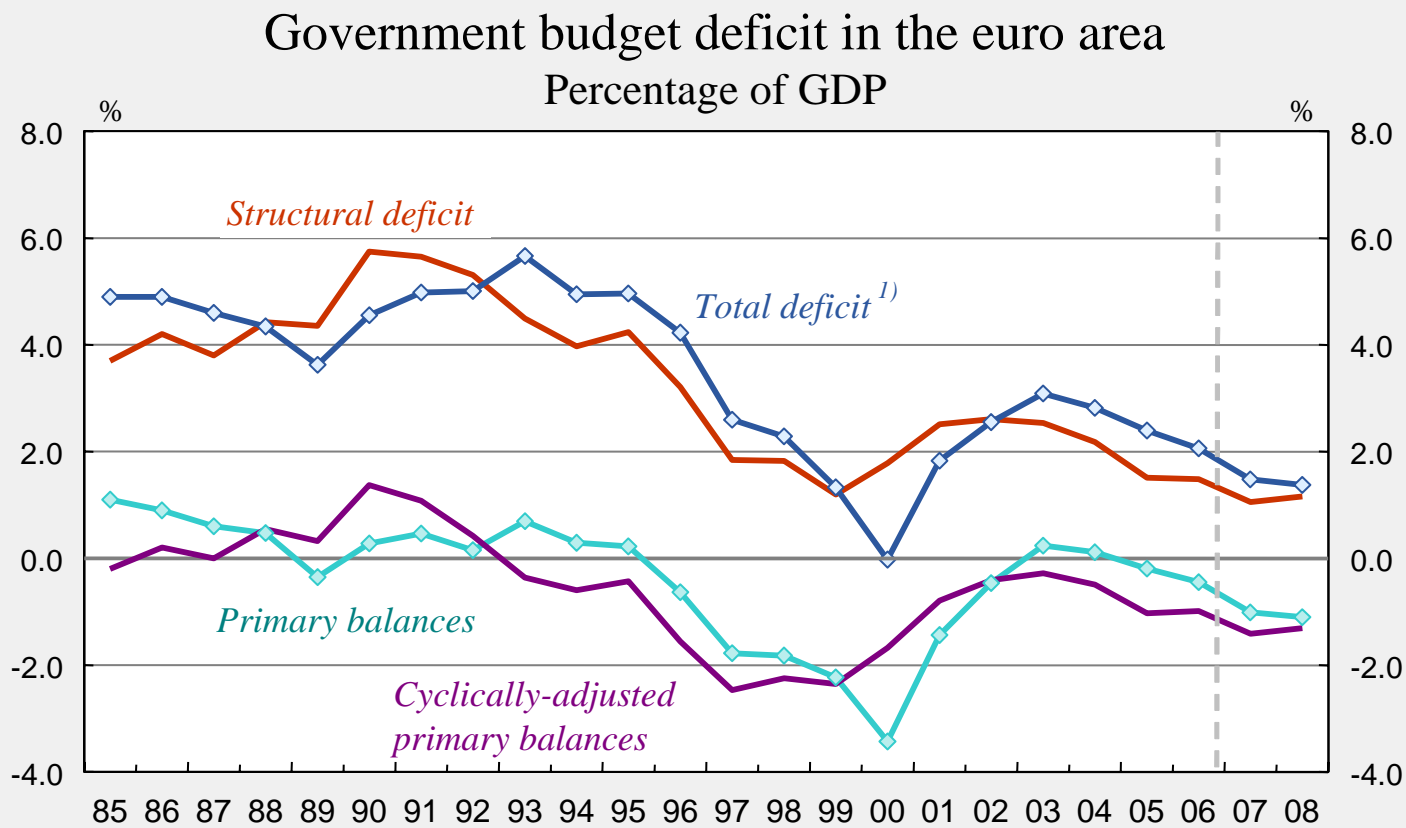
Lars Calmfors

Diagram 156 Offentliga sektorns finansiella sparande
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Fig. 1.18



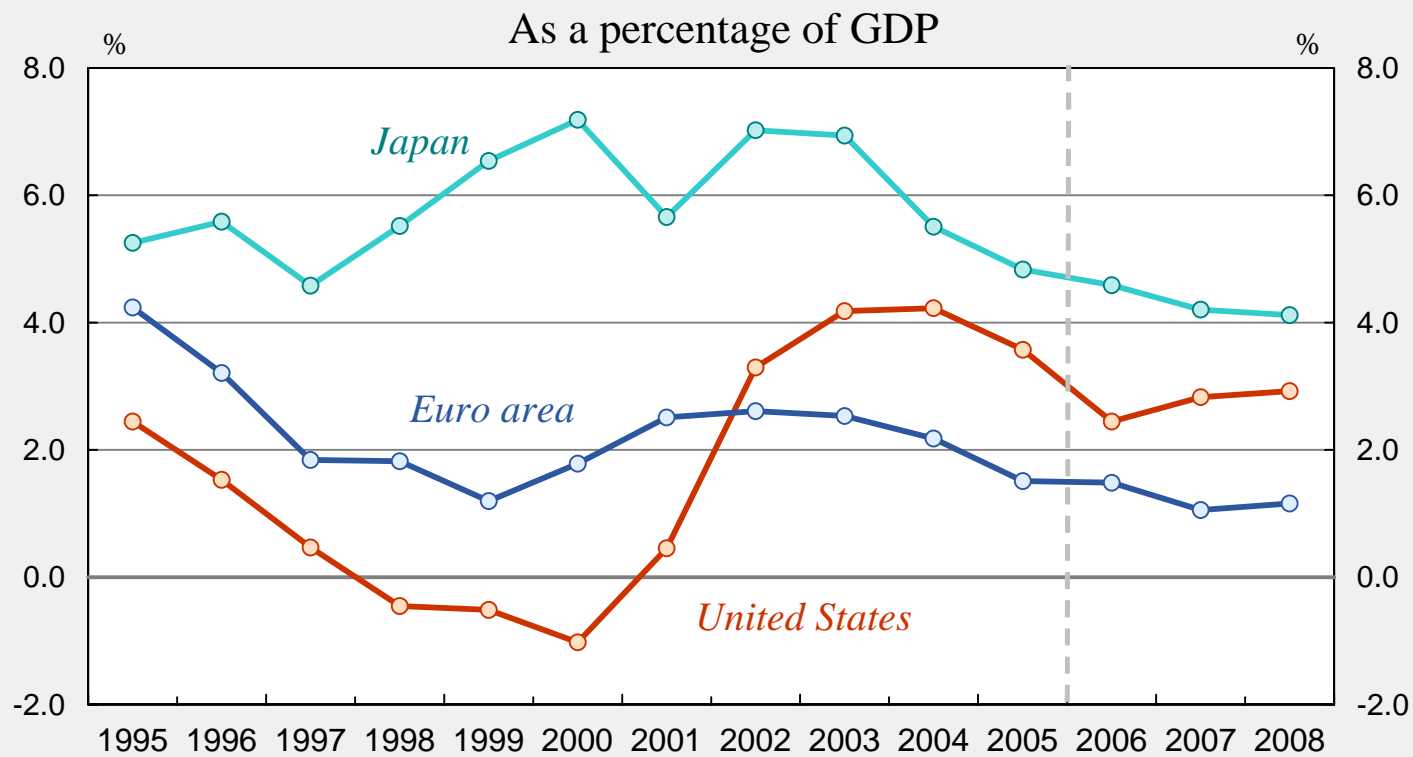
1) Excluding one-off revenues from the sale of the mobile telephone licenses in 2000.

Source: OECD, Economic Outlook 80, December 2006.

EEAG Report 2007

Fig. 1.17

Government structural budget deficit in the Euro area, Japan and the United States



Source: OECD, Economic Outlook 80, December 2006, Table 28.

EEAG Report 2007

Olika sätt mäta den offentliga sektorns finansiella situation

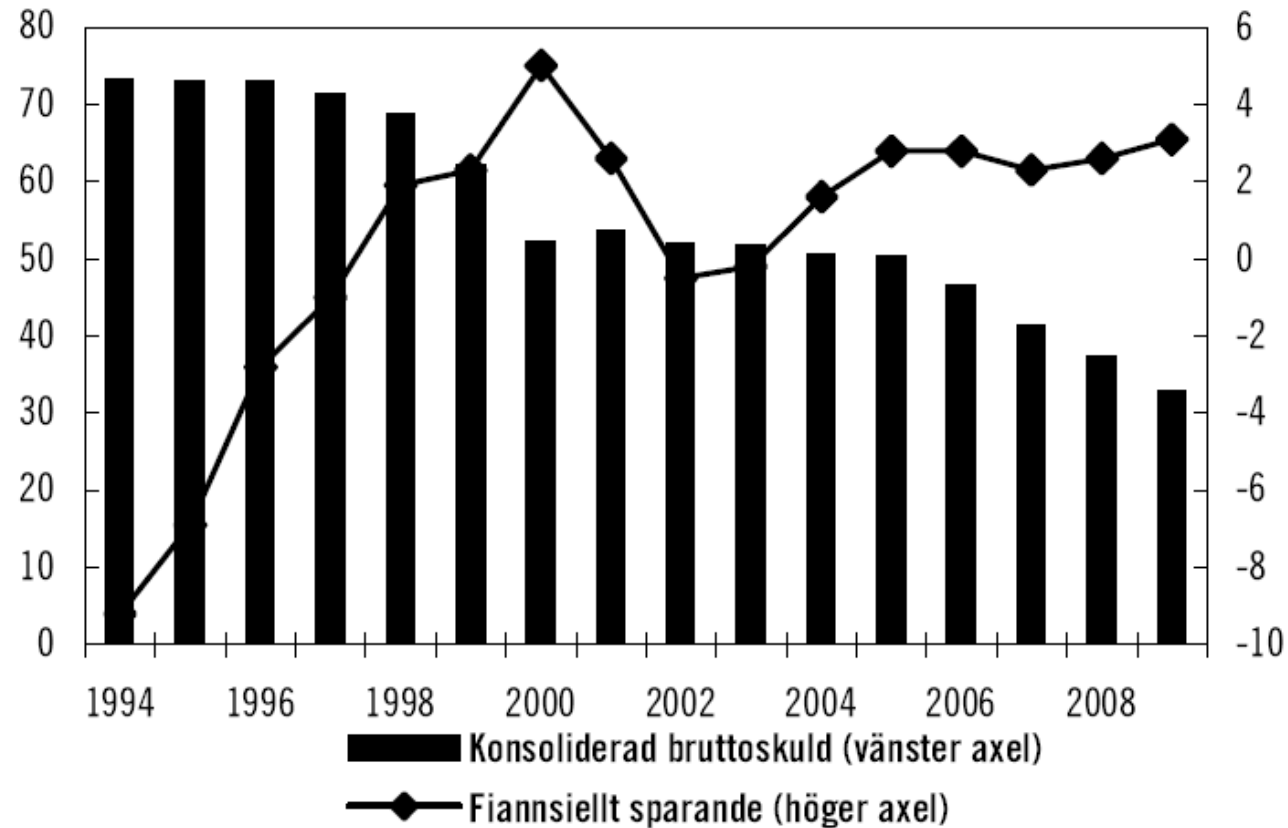
- 1. Statsskuld (statens skuld exklusive socialförsäkrings-systemet, kommuner och landsting)**
- 2. Bruttoskuld (gross debt) – den offentliga sektorns skuld efter det att interna fordringar och skulder inom offentlig sektor (t ex pensionssystemets innehav av statspapper) nettats ut. Detta skuldbegrepp används i Maastricht-fördraget.**
- 3. Nettoskuld (net debt) – den offentliga sektorns skuld minus fordringar på privat sektor.**
- 4. Total explicit och implicit skuld – man räknar då in också pensionsåtaganden som skuld.**
- 5. ”Net worth” (nettoförmögenhet). Reala kapitaltillgångar minus finansiell nettoskuld.**

Det är ofta svårt att värdera den offentliga sektorns realkapitaltillgångar och ibland också fordringar på den privata sektorn (kan vara ”mjuka lån”)

Diagram 1.3 Konsoliderad bruttoskuld och finansiellt sparande i offentlig sektor 1994–2009

Procent av BNP

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

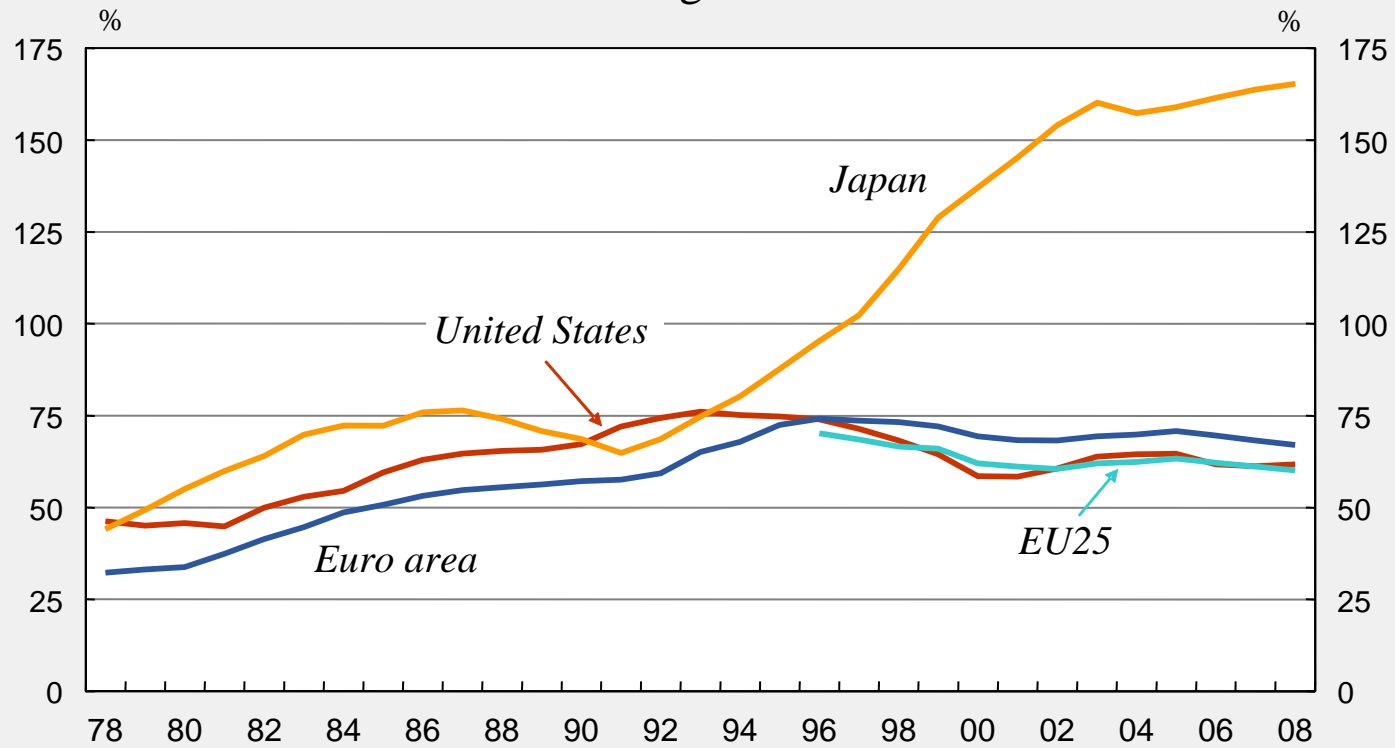
Offentliga finanser, procent av BNP

	1997	2000	2004	2007	2009
Utgiftskvot	60,0	54,2	53,8	51,3	49,8
Inkomstkvot	59,0	59,2	55,4	53,6	52,8
Skattekvot inkl. EU	52,1	53,4	50,5	48,1	47,6
Finansiellt sparande	-0,1	5,0	1,6	2,3	3,1
Nettoskuld	22,8	1,2	-5,7	-16,9	-20,8
Konsoliderad bruttoskuld	71,4	52,3	50,5	41,5	33,0

Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Fig. 1.5

Gross government debt Percentage of GDP



Source: Eurostat; European Commission: Statistical Annex of the European Economy, Autumn 2006, Table 76.

EEAG Report 2007

Effekterna av skattesänkningar

- **Normalt tänker vi oss att en skattesänkning leder till ökade disponibla inkomster och därmed till ökad konsumtionsefterfrågan (jfr föreläsning 1)**
- **Alternativt synsätt: Ricardiansk ekvivalens (David Ricardo – engelsk 1800-talsekonom som egentligen inte trodde på resonemanget som positiv teori)**
- **Om given bana för offentlig konsumtion, så förändrar inte skattesänkning idag livsinkomsten och följaktligen bör inte heller den privata konsumtionen ändras. Dagens skattesänkning måste nämligen finansieras med framtida skattehöjningar som exakt motväger dagens inkomstökning.**

Förutsättningar för Ricardiansk ekvivalens

1. **Individerna är framåtblickande**
2. **Individerna förstår statens intertemporala budgetrestriktion**
3. **Lägre skatter idag innebär inte lägre framtida offentlig konsumtion**
4. **Inga lånerestriktioner för hushållen**
5. **Dagens individer bryr sig om framtida generationer**

Matematisk formulering av Ricardiansk ekvivalens i Irving

Fishers tvåperiodsmodell

G = offentlig konsumtion, T = skatt, D = budgetunderskott.

Period 1

$$D = G_1 - T_1$$

Period 2

$$T_2 = (1 + r)D + G_2$$

$$T_2 = (1 + r)(G_1 - T_1) + G_2$$

Offentlig sektors budgetrestriktion

$$T_1 + T_2/(1 + r) = G_1 + G_2/(1 + r)$$

De diskonterade nuvärdena av skatteintäkter och utgifter måste vara lika stora

Skattesänkning period 1: ΔT_1

Skattechöjning period 2: $(1 + r)\Delta T_1$

Diskonterat nuvärde av skattechöjning: $(1 + r)\Delta T_1/(1 + r) = \Delta T_1$

Skattesänkning påverkar således inte individernas

livsinkomst och följaktligen inte heller deras konsumtion

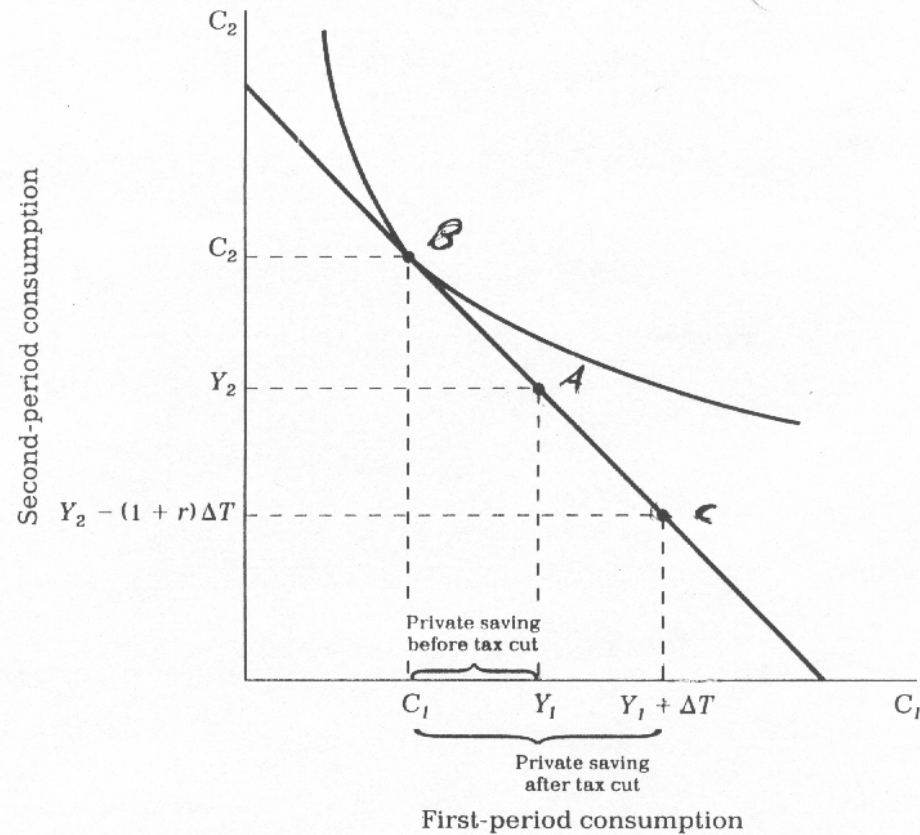


Figure 16-1 A Debt-Financed Tax Cut in the Fisher Diagram. A debt-financed tax cut of ΔT raises first-period income. Yet if government purchases are unchanged, then the government budget constraint requires that second-period taxes be

raised by $(1 + r)\Delta T$. Because the present value of income is unchanged, the budget constraint is unchanged, and the consumer chooses the same consumption as before the tax cut. Hence, Ricardian equivalence holds.

Med Ricardiansk ekvivalens påverkar skattesänkning inte budgetrestriktionen

Skattesänkning period 1: ΔT_1

Skattehöjning period 2: $\Delta T_1(1+r)$

$$C_2 = -(1+r)C_1 + (1+r)Y_1 + Y_2$$

$$C_2 = -(1+r)C_1 + (1+r)(Y_1 + \Delta T_1) + Y_2 - (1+r)\Delta T_1$$

$$C_2 = -(1+r)C_1 + (1+r)Y_1 + (1+r)\Delta T_1 + Y_2 - (1+r)\Delta T_1$$

$$C_2 = -(1+r)C_1 + (1+r)Y_1 + Y_2$$

- Hela skattesänkningen sparas för att betala framtida skattehöjning
- Finanspolitiken påverkar inte den privata konsumtionen

Tillfällig ökning av offentlig konsumtion

- **Direkt ökning av efterfrågan**
- **Förväntad framtida skattehöjning för att betala för det**
- **Förväntad minskning av livsinkomsten**
- **Minskad privat konsumtion**
- **Men privat konsumtion minskar mindre än offentlig konsumtion ökat, eftersom konsumtionsminskningen fördelas på alla framtida perioder**
- **Netto ökar därför efterfrågan i innevarande period**

Permanent ökning av offentlig konsumtion

- **Direkt ökning av efterfrågan**
- **Förväntad framtida skatteökning**
- **Förväntad minskning av livsinkomsten**
- **Minskad privat konsumtion**
- **I detta fall minskar privat konsumtion lika mycket som offentlig konsumtion ökat, eftersom en permanent offentlig konsumtionsökning måste motsvaras av en lika stor permanent skattehöjning**

Offentlig budgetrestriktion: $T_2 = (1 + r)(G_1 - T_1) + G_2$

Tillfällig ökning av offentlig konsumtion ($\Delta G_1 > 0, \Delta G_2 = 0$)

- $\Delta T_2 = (1 + r)\Delta G_1$
- Δ livsinkomst: $-\frac{(1 + r)\Delta G_1}{1 + r} = -\Delta G_1$
- Privat konsumtionsminskning fördelas över två perioder

Permanent ökning av offentlig konsumtion ($\Delta G_1 = \Delta G_2 > 0$)

- $\Delta T_2 = (1 + r)\Delta G_1 + \Delta G_2 = (1 + r)\Delta G_1 + \Delta G_1$
- Δ livsinkomst = $-\frac{(1 + r)\Delta G_1}{1 + r} - \frac{\Delta G_1}{1 + r} = -\Delta G_1 - \frac{\Delta G_1}{1 + r}$
- Om lika konsumtion i alla perioder: reducera C så att $\Delta C_1 = \Delta C_2 = -\Delta G_1$
- Livskonsumtion reduceras då med $\Delta G_1 - \frac{\Delta G_1}{1 + r}$

Inbyggd tendens till budgetunderskott (*deficit bias*)

- Politiska konjunkturcykler
 - utgiftsökningar och skattesänkningar före val
- ”Allmänningarnas tragedi”
 - lobbying av särintressen
- Strategiskt beteende
 - gynna egna väljare när man har makten
- Tidskonsistensproblemet
 - öka sysselsättningen (jfr penningpolitiken)

Starkare tendens till ”underskottsbias” med gemensam valuta

- kostnader kan övervältras på andra
- räntor och växelkurs
- ”bailing-out”

Effekterna av stora budgetunderskott

- Icke önskvärd omfördelning av offentlig och privat konsumtion över tiden
- Högre räntor
- Risk för högre inflation
- Risk för statsbankrutt alternativt drakoniska nedskärningar när man väl reagerar

Budgetunderskott och skulldynamik

D = budgetunderskott, B = den offentliga sektorns skuld,

ϕ = BNP:s nominella tillväxttakt, Y = nominell BNP

$$\Delta B_t = B_t - B_{t-1} = D_t$$

$$\frac{B_t}{Y_t} - \frac{B_{t-1}}{Y_t} = \frac{D_t}{Y_t}$$

$\frac{B}{Y} = b$ = skuldkvot, $\frac{D}{Y} = d$ = budgetunderskott i procent av BNP

$$\frac{B_t}{Y_t} - \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}(1+\phi)} = \frac{D_t}{Y_t}$$

$$b_t - b_{t-1}/(1+\phi) = d_t$$

I en stationär jämvikt är $b_t = b_{t-1} = b$ och $d_t = d$

$$b - b/(1 + \phi) = d$$

$$(1 + \phi)b - b = d(1 + \phi)$$

$$b = \frac{d(1 + \phi)}{\phi}$$

Anta $\phi = 0,04$ (2 % real tillväxt + 2 % inflation)

$$d = 0 \% \Rightarrow b = 0 \%$$

$$d = 1 \% \Rightarrow b = 26 \%$$

$$d = 2 \% \Rightarrow b = 52 \%$$

$$d = 3 \% \Rightarrow b = 78 \%$$

$$d = -1 \% \Rightarrow b = -26 \%$$

$$d = -2 \% \Rightarrow b = -52 \%$$

$$d = -3 \% \Rightarrow b = -78 \%$$

Budgetunderskott innebär skuld i stationär jämvikt.

Budgetöverskott innebär att offentlig sektor har positiva nettofordringar i stationär jämvikt.

Finanspolitiska regler på EU-nivå

Maastrichtfördraget

- **No bail-out clause**
 - varken ECB eller andra regeringar i EU får ”gå i borgen” för ett enskilt EU-lands regering om den inte kan betala sina skulder
- **Förfarandet vid alltför stora underskott (excessive deficit procedure)**
 - maximalt 3 % av BNP i budgetunderskott om inte exceptionella skäl
 - bruttoskulden ska högst vara 60 % av BNP: om den är högre måste den minska ”i tillfredställande takt”

Stabilitets- och tillväxtpakten

- **Depositioner som kan omvandlas till böter (att fördelas bland övriga EMU-länder) på max 0,5 % av BNP om ett land inte åtgärdar ”excessive deficit”**
- **Medium-term budget target of ”close to balance or in surplus”**
- **Innebörden är att budgeten i stort sett ska balansera över konjunkturcykeln (det strukturella budgetsaldot/det cykliskt justerade budgetsaldot/the cyclically adjusted budget balance ska ligga nära noll)**

Hur har reglerna fungerat?

- Lägre budgetunderskott än som annars skulle ha blivit fallet
- Men reglerna har inte följts
 - Nederländerna 2003 enda klara exemplet på att reglerna följts fullt ut
 - Frankrike, Tyskland, Portugal, Italien och Grekland har brutit mot reglerna

Indicators of the public budgets in the EU 27

	Fiscal balance ³⁾				
	2003	2004	2005	2006	2007
Germany	-4.0	-3.7	-3.2	-2.3	-1.6
France	-4.2	-3.7	-2.9	-2.7	-2.6
Italy	-3.5	-3.4	-4.1	-4.7	-2.9
Spain	0.0	-0.2	1.1	1.5	1.1
Netherlands	-3.1	-1.8	-0.3	0.0	0.1
Belgium	0.0	0.0	-2.3	-0.2	-0.5
Austria	-1.6	-1.2	-1.5	-1.3	-1.2
Greece	-6.1	-7.8	-5.2	-2.6	-2.6
Finland	2.5	2.3	2.7	2.9	2.9
Ireland	0.3	1.5	1.1	1.2	0.9
Portugal	-2.9	-3.2	-6.0	-4.6	-4.0
Slovenia	-2.8	-2.3	-1.4	-1.6	-1.6
Luxembourg	0.3	-1.1	-1.0	-1.5	-0.5
Euro area	-3.1	-2.8	-2.4	-2.0	-1.5
United Kingdom	-3.3	-3.2	-3.3	-2.9	-2.8
Sweden	0.1	1.8	3.0	2.8	2.4
Denmark	1.1	2.7	4.9	4.0	4.3
Poland	-4.7	-3.9	-2.5	-2.2	-2.0
Czech Republic	-6.6	-2.9	-3.6	-3.5	-3.6
Hungary	-7.2	-6.5	-7.8	-10.1	-7.4
Slovakia	-3.7	-3.0	-3.1	-3.4	-3.0
Lithuania	-1.3	-1.5	-0.5	-1.0	-1.2
Cyprus	-6.3	-4.1	-2.3	-1.9	-1.7
Latvia	-1.2	-0.9	0.1	-1.0	-1.2
Estonia	2.0	2.3	2.3	2.5	1.6
Malta	-10.0	-5.0	-3.2	-2.9	-2.7
EU25	-3.0	-2.7	-2.3	-2.0	-1.6
Romania	-1.5	-1.5	-1.5	-1.4	-2.6
Bulgaria	0.3	2.7	2.4	3.3	1.8

	Gross debt ^{a)}				
	2003	2004	2005	2006	2007
Germany	63.9	65.7	67.9	67.8	67.7
France	62.4	64.4	66.6	64.7	63.9
Italy	104.3	103.9	106.6	107.2	105.9
Spain	48.7	46.2	43.1	39.7	37.0
Netherlands	52.0	52.6	52.7	50.5	47.8
Belgium	98.6	94.3	93.2	89.4	86.3
Austria	64.6	63.8	63.4	62.1	60.9
Greece	107.8	108.5	107.5	104.8	101.0
Finland	44.3	44.3	41.3	38.8	37.3
Ireland	31.1	29.7	27.4	25.8	24.4
Portugal	57.0	58.6	64.0	67.4	69.4
Slovenia	28.5	28.7	28.0	28.4	28.0
Luxembourg	6.3	6.6	6.0	7.4	7.3
Euro area	69.2	69.7	70.6	69.4	68.0
United Kingdom	38.9	40.4	42.4	43.2	44.1
Sweden	51.8	50.5	50.4	46.7	42.6
Denmark	44.4	42.6	35.9	28.5	24.5
Poland	43.9	41.8	42.0	42.4	43.1
Czech Republic	30.1	30.7	30.4	30.9	30.8
Hungary	58.0	59.4	61.7	67.6	70.9
Slovakia	42.7	41.6	34.5	33.0	31.6
Lithuania	21.2	19.4	18.7	18.9	19.6
Cyprus	69.1	70.3	69.2	64.8	62.2
Latvia	14.4	14.5	12.1	11.1	10.6
Estonia	5.7	5.2	4.5	4.0	2.7
Malta	70.2	74.9	74.2	69.6	69.0
EU25	62.0	62.4	63.3	62.5	61.4
Romania	21.5	18.8	15.9	13.7	13.9
Bulgaria	46.0	38.4	29.8	25.8	21.8

^{a)} As a percentage of gross domestic product.

Source: European Commission.

Förändringarna i stabilitetspakten

- Det ekonomiska innehållet
- Efterlevnaden

Bestämmelserna för att trygga efterlevnaden av reglerna

- Den ursprungliga tidsfristen kan förlängas ett år
- Upprepning av både rekommendation och föreläggande
 - ett års förlängning av tidsfristen i båda fallen
 - “särskilda omständigheter: “andra relevanta faktorer”
 - förutsättning: “negativa oväntade händelser”

Table 9 Theoretically possible scenarios for the excessive deficit procedure in case of non-compliance (time until first fine)

Year	Old pact as originally envisaged and strict application of new pact	Lax application of new pact	Very lax application of new pact	Super-lax application of new pact	Maximum laxity according to new pact
t	Budget deficit above 3 % of GDP	Budget deficit above 3 % of GDP	Budget deficit above 3 % of GDP	Budget deficit above 3 % of GDP	Budget deficit above 3 % of GDP
t+1	Council decision on excessive deficit and recommendation	Council decision on excessive deficit and recommendation	Council decision on excessive deficit and recommendation	Council decision on excessive deficit and recommendation	Excessive deficit exception
t+2	Deadline for correction				Council decision on excessive deficit and recommendation
t+3	First deposit	Extended initial deadline	Extended initial deadline	Extended initial deadline	
t+4	Second deposit	First deposit	Repeated recommendation and new extension of deadline	Repeated recommendation and new extension of deadline	Extended initial deadline
t+5	First deposit converted into fine	Second deposit	First deposit	Repeated notice and further extension of deadline	Repeated recommendation and new extension of deadline
t+6		First deposit is converted into fine	Second deposit	First deposit	Repeated notice and further extension of deadline
t+7			First deposit converted into fine	Second deposit	First deposit
t+8				First deposit converted into fine	Second deposit
t+9					First deposit converted into fine

Note: The table has been constructed under the assumption that a deficit above three per cent of GDP is identified the year after its occurrence. Later identification would lengthen the period before fines should be imposed according to the new rules.

Kraftig försvagning av regelverket

- Stort steg från regler tillbaka till diskretionärt beslutsfattande
 - reglerna skulle motverka ”deficit bias” av diskretionärt beslutsfattande
 - men regeltillämpningen har blivit diskretionär
- Sanktioner mot brott mot otydliga regler saknar legitimitet
- Ökad risk för politiska konflikter vid mer av diskretionärt beslutsfattande
- Demonstration av att reglerna är endogena innebär låg framtida trovärdighet
- Slutsats: Svårare upprätthålla regelverket med mer av diskretionära beslut

Dagsläget

- Budgetunderskotten minskar men inte tillräckligt
- Koordinationsmisslyckande
 - finanspolitiken stramas inte åt tillräckligt
 - penningpolitiken stramas åt för mycket
- Det nya regelsystemet har redan lidit en svår trovärdighetsförlust
 - tre års förlängning för Tyskland trots ”no unexpected events”
 - Tyskland fick godkänna ”final deadline”
- Konjunkturmässig förbättring försvagar incitamenten för strukturella förbättringar

Kan sanktionssystemet göras mer trovärdigt?

- Flytta besluten om sanktioner från Ekofin-rådet till EG-domstolen (avpolitisering)
- Starkare incitament för Ekofin-rådet tillgripa sanktioner
 - Länder med otillåtna underskott bör inte få rösta i EDP mot andra länder
 - Mindre initiala depositioner/böter
 - Icke-finansiella sanktioner: förlust av röster

Förstärkta nationella ramverk

- Svensk debatt inför EMU-omröstningen
- Internationell debatt
 - IMF
 - Kommissionen
 - Aviserat förslag från regeringen

Komponenter i ett nationellt ramverk

- I förväg fastställda och väldefinierade mål
 - budgetsaldo eller skuldutveckling över konjunkturcykeln
 - offentlig utgiftsnivå? (statliga utgifter i Sverige)
 - konjunkturstabilisering
- Åtaganden om en transparent budgetprocess
- Incitament för regeringen att utforma politiken så att den stämmer överens med de i förväg beslutade målen

Oberoende finanspolitiskt expertråd

- ”Countervailing powers” i den finanspolitiska beslutsprocessen
- Övervakning att budgetpolitiken stämmer överens med de politiskt fastlagda målen

Olika varianter

- Prognoser, rekommendationer och analyser av regeringens budgetförslag
 - ytterligare en aktör
- Regeringen måste basera sina budgetkalkyler på rådets prognoser
- Formell roll i budgetprocessen
 - initial rekommendation
 - analys för parlamentets räkning av regeringens slutliga förslag
 - offentliga utskottsutfrågningar i parlamentet
- Utvärdering av finanspolitiken i efterhand
- Delegering av finanspolitiska beslut

Teknokratiskt eller politiskt beslutsfattande

- Expertkompetens och analys av komplicerad information
- De politiska målen kan preciseras i förväg
- Starka tendenser till kortsiktighet i den politiska processen
- Låga krav på expertkompetens
- Svårt att i förväg precisera de politiska målen
- Stor risk att tjänstemännen ska vägledas av egna mål
- Starka komplementariteter i politiken

