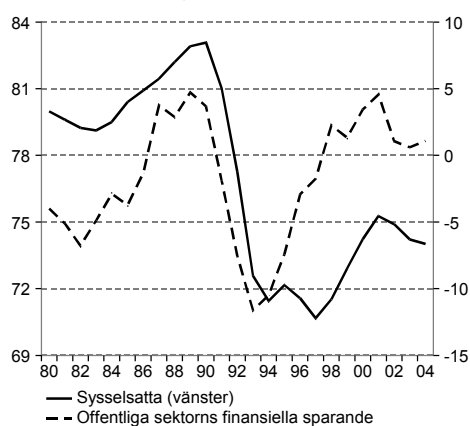


Besparingar och reformer 1994–2004

Under den ekonomiska krisen i början av 1990-talet minskade sysselsättningen med ca 550 000 personer, eller som andel av befolkningen i åldern 16–64 år med ca 12 procentenheter (se diagram 1). Därav följande lägre skatteinkomster och högre utgifter för bl.a. arbetsmarknadsrelaterade transfereringar resulterade i ett mycket stort underskott i de offentliga finanserna (se diagram 1). År 1993 uppgick det offentliga sparandet till –11,6 procent av BNP. Statskulden ökade snabbt och motsvarade närmare 80 procent av BNP 1994. Situationen var ohållbar och den svenska statens kreditvärdighet var ifrågasatt.

Diagram 1 Sysselsättning och offentligt finansiellt sparande
Procent av befolkningen 16–64 år respektive procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Hösten 1994 presenterades ett mycket omfattande konsolideringsprogram för de offentliga finanserna. Programmet utökades något 1995 och omfattade slutligen en permanent förstärkning av det offentliga sparandet med 125,5 miljarder kronor som genomfördes successivt från 1995 till 1998. Som framgår av tabell 37 var de sammanlagda utgiftsminskningarna ungefär lika stora som de sammanlagda inkomstökningarna. Ungefär hälften av utgiftsminskningarna på 71 miljarder kronor bestod av minskade transfereringar till hushållen: Ersättningsnivåer sänktes, pensioner räknades inte upp i takt med inflationen m.m. På inkomstsidan bestod en stor del, ca 24 miljarder kronor, av höjda egenavgifter för sjukförsäkring och pensioner.

Tabell 1 Konsolideringsprogrammet

	1998
Utgiftsminskningar	71,2
Transfereringar till hushållen	34,6
Minskade subventioner	8,1
Minskad statlig konsumtion	6,8
Övrigt	21,7
Varav minskade investeringar i vägar och järnvägar m.m.	2,7
Varav läkemedel och tandvård	2,8
Varav utbildning	4,1
Inkomstförstärkningar	69,0
Egenavgifter	23,7
Enhetlig kapitalbeskattning	7,5
Värnskatt	4,2
Produktionsskatter	6,1
Övrigt	27,5
Budgetförsvagningar	-14,7
Sänkt mervärdesskatt på livsmedel	-7,6
Övriga budgetförsvagningar	-7,1
Konsolideringsprogrammet	125,5

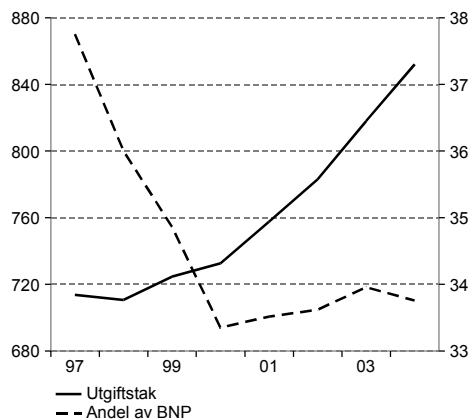
Källa: Prop. 2000/01:100.

De dåliga erfarenheterna från början av 1990-talet med snabbt stigande utgifter och minskande inkomster ledde också till att budgetprocessen reformerades. Förändringen skedde bl.a. mot bakgrund av den låga placering Sverige fick i en rapport som bedömde och rangordnade budgetprocessen i ett antal europeiska länder (ESO-rapport, Ds 1992:126).

En viktig förändring som infördes från budgetåret 1997 var att riksdagen först fattar beslut om den totala utgiftsramen och därefter om fördelningen inom ett antal utgiftsområden. Samtidigt infördes ett tak för de sammanlagda statliga utgifterna. Utgiftstaket beslutas tre år i förväg och är nominellt. Avsikten är att om utgifterna stiger mer än beräknat och mer än vad som ryms inom den s.k. budgeteringsmarginalen så ska motsvarande utgiftsbesparing göras. Utgiftstaket i år är 819 miljarder kronor (se diagram 2). Under åren 1997–2000 minskade utgiftstaket som andel av BNP, men därefter har utgiftstaket varit relativt konstant på ca 34 procent av BNP.

Konjunkturläget mars 2003

Diagram 2 Statens utgiftstak
Miljarder kronor respektive procent



Anm. För att få jämförbarhet över tiden är utgiftstaket justerat för definitionsändringar.
Källa: Konjunkturinstitutet.

En annan förändring är att utgifterna nu i mindre grad än tidigare ökar med automatik. Som exempel kan nämnas statsbidraget till kommunerna, där tidigare en stor del automatiskt följde volym- och prisutvecklingen. I dag krävs politiska beslut för att ändra den nominella nivån på statsbidraget.

Ett centralt finanspolitisk mål utöver att utgiftstaken ska hållas är att det offentliga sparandet ska uppvisa ett överskott motsvarande 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Såväl utgiftstaket som överskottsmålet bidrar till sunda offentliga finanser.

Konsolideringsprogrammet 1995–1998, den nya stramare budgetprocessen, överskottsmålet och den förhållandevis höga tillväxten 1997 och 1998 resulterade i en mycket stark förbättring av det offentliga sparandet. År 1998 blev det finansiella sparandet positivt och statsskulden hade reducerats till ca 73 procent av BNP (se diagram 1).

Det offentliga finansiella sparandet fortsatte att förbättras efter 1998 främst som ett resultat av en starkt stigande sysselsättning och uppgick till som mest 4,5 procent av BNP 2001.

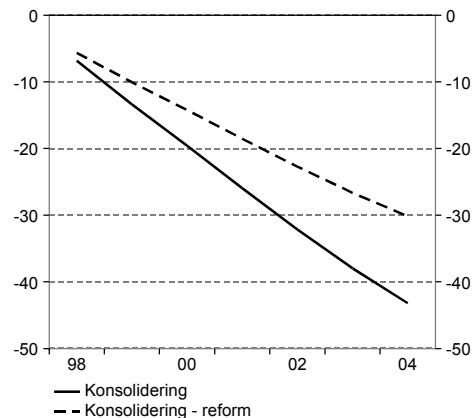
Sysselsättningsförbättringen var så stark att den gav betydande utrymme för ofinansierade skattesänkningar och utgiftsreformer inom ramen för överskottsmålet på 2 procent. Från och med 1998 inleddes en period med omfattande skattesänkningar och utgiftsreformer.

Som framgår av tabell 38, summerar reformerna 1998–2004 till 168 miljarder kronor. Bland de större utgiftsökningarna kan nämnas ökade statsbidrag till kommunerna för vård, skola och omsorg samt ökade transfereringar till barnfamiljer och pensionärer. Under åren 2000 till 2002 sänktes skatterna med

totalt 64 miljarder kronor. Drygt hälften av skattesänkningarna avsåg tre fjärdedels kompensation för den allmänna pensionsavgiften.

De sammanlagda reformerna på 167,9 miljarder kronor 1998–2004 överstiger således konsolideringsprogrammets 125,5 miljarder kronor. Beloppen avser dock olika år och är därmed inte direkt jämförbara. Konsolideringsprogrammet är beräknat för tidigare års (1994/95) penningvärde och förhållanden i övrigt så en miljard i konsolideringsprogrammet väger tyngre än en miljard i en reform t.ex. år 2002.

Diagram 3 Konsoliderings- och reformprogrammets effekt på statsskulden.
Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Konsolideringsprogrammet ger en förhållandevis större effekt på statsskulden 2004 genom att besparingarna gällt under fler år. För att illustrera detta redovisar diagram 3 dels hur konsolideringsprogrammet påverkat statsskulden jämfört med ett uteblivet konsolideringsprogram och dels den sammanlagda effekten av konsolideringsprogrammet och reformerna 1998–2004.¹ Av diagrammet framgår att reformerna krympt minskningen av statsskulden 2004 från drygt 40 till ca 30 procentenheter. Mätt på detta sätt är konsolideringsprogrammet således betydligt tyngre än reformerna 1998–2004.

En kanske än mer intressant fråga är hur de sammantagna regeländringarna påverkat det konjunkturjusterade primära sparandet. Detta kan uppskattas genom att regeländringarna respektive år sätts i relation till BNP respektive år. Både budgetförstärkningarna i konsolideringsprogrammet och

¹ Diagrammet är en förenkling i och med att där antas att konsolideringsprogrammet får effekt först 1998. I verkligheten infördes åtgärderna gradvis från 1995 och framåt varför förbättringen av statsskulden är större än i diagrammet.

reformerna summerar då till drygt 7,5 procent av BNP. Mätt på detta sätt är alltså båda programmen lika stora.

Trots dessa stora reformer under slutet av 1990-talet förbättrades det konjunkturjusterade finansiella sparandet med åtskilliga procentenheter. Som framgår i fördjupningsrutan ”Konjunkturjusterat sparande” gäller detta även det primära konjunkturrensade sparandet. Denna förstärkning tillsammans med konstaterandet att konsoliderings- och reformprogrammen är av ungefär samma storleksordning visar att det konjunkturjusterade primära sparandet skulle ha förbättrats även vid frånvaro av konsoliderings- och reformprogrammen, dvs. vid oförändrade regler. En delförklaring kan vara att den s.k. jämviktsarbetslösheten beräknas ha sjunkit ungefär en procentenhet sedan mitten av 1990-talet.

En annan delförklaring är att den stramare budgetprocessen kan ha fått mycket stora effekter. Dels direkt genom ökad stramhet i själva framtagandet av budgeten, men även indirekt genom att frånvaro av regeländringar automatiskt ger en förbättring av

budgeten då nominella belopp inte indexeras på samma sätt som tidigare. Den stramare budgetprocessen har därmed bidragit till att reformer kan genomföras utan att det konjunkturjusterade sparandet blivit särskilt lågt.

En stor del av senare års reformutrymme beror på den starka sysselsättningsökningen i slutet av 1990-talet. Denna sysselsättningsökning har efter 2001 avstannat och vänts i en nedgång (se diagram 1). De ofinansierade reformerna har dock fortsatt och därmed har sparandet försämrats och skulle vid oförändrade regler uppgå till målsatta 2 procent av BNP först år 2008 (se Konjunkturläget december 2002).

Om sysselsättningen skulle utvecklas mer positivt uppstår dock ett utrymme för ofinansierade utgiftsreformer eller skattesänkningar. Om t.ex. målet om halverad sjukfrånvaro 2008 uppnås bedöms detta ge ett tillkommande reformutrymme på upp till ca 45 miljarder kronor enligt beräkningen som redovisades i Konjunkturinstitutets lönebildningsrapport 2002.

Tabell 2 Statliga utgifts- och skattereformer

Miljarder kronor

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Vård, skola, omsorg och sjukersättn.	8,0	5,3	4,0	5,7	7,1	5,7	3,5
Barnfamiljer och pensionärer	3,2	3,8	2,6	2,4	4,4	3,5	0,6
Utbildning	2,6	2,6	2,5	3,1	4,9	2,5	1,0
Arbetsmarknad och sysselsättning	1,9	-0,9	1,5	-0,6	2,0	1,8	-0,1
Företagande	4,2	3,6	3,3	0,2	0,1	0,2	0,1
Hållbar utveckling/miljö	1,5	3,8	1,1	-3,3	3,1	2,0	3,2
Skatter	0,3	6,8	13,8	22,7	27,3	2,0	-1,9
Övrigt	0,2	3,1	1,8	2,7	1,2	2,8	2,7
Totalt före finansiering	21,9	28,1	30,6	32,9	50,1	20,6	9,1
Finansiering	0,6	8,5	1,4	-0,9	7,7	6,3	1,8
Total förändring (årlig)	21,3	19,6	29,2	33,8	42,4	14,3	7,3
Total förändring ackumulerat	21,3	40,9	70,1	103,9	146,3	160,6	167,9

Källor: Budget- och vårpropositioner samt Konjunkturinstitutet.