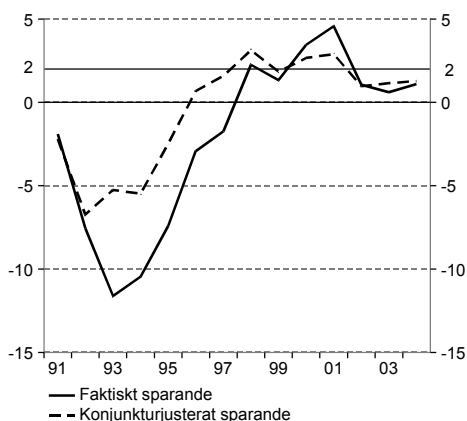


Konjunkturjusterat sparande

Den offentliga sektorns finansiella sparande är lågt såväl i år som nästa år, även om hänsyn tas till att ekonomin befinner sig i en konjunktursvacka. Det är en slutsats som kan dras genom användning av en ny metod för att beräkna ett konjunkturjusterat sparande, dvs. sparandet när offentliga inkomster och utgifter rensats för konjunktrens inverkan (se diagram 1). I denna fördjupningsruta beskrivs den nya metoden samt det konjunkturjusterade sparandet under perioden 1991–2004.

Diagram 1 Faktiskt och konjunkturjusterat finansiellt sparande

Procent av BNP respektive procent av potentiell BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Som en följd av Sveriges förhållandevis stora offentliga sektor har konjunkturvariationer stora effekter på det offentliga sparandet. När resursutnyttjandet är högt är också skatteintäkterna höga medan de offentliga utgifterna för exempelvis arbetsmarknadsrelaterade transfereringar är låga. Det offentliga sparandet är då högre än vid ett normalt resursutnyttjande. För att beslut om t.ex. permanenta skattesänkningar inte ska baseras på ett av konjunkturskäl tillfälligt högt offentligt sparande är det viktigt att kunna justera sparandet för konjunkturläget.

Det offentliga sparandet beror inte bara på det ekonomiska läget utan även av politiskt beslutade regler. En högre ersättningsnivå i sjukförsäkringen leder exempelvis till ett lägre offentligt sparande, vid ett givet ekonomiskt läge. I figur 1 ges en schematisk uppdelning i två dimensioner av bestämningsfaktorerna för det offentliga sparandet. I den första dimensionen delas faktorerna upp i sådana som beskriver det ekonomiska läget och sådana som hänger samman med politiskt beslutade regler. Den

andra dimensionen innebär en uppdelning mellan temporära och permanenta faktorer.

Figur 1. Uppdelning av faktorer som bestämmer det offentliga sparandet

	Temporär	Permanent
Ekonomiberoende	A	C
Politikberoende	B	D

Den uppdelning i fyra fält som ges i figur 1 kan användas för att på olika sätt analysera det offentliga sparandet. Faktorer som kan kopplas till konjunkturen ingår i den första kolumnen. Tillfälligt låga skatteintäkter på grund av konjunkturmässigt låg sysselsättning ingår i ruta A, medan en tillfälligt hög politiskt beslutad volym för arbetsmarknadspolitiska åtgärder ingår i ruta B. Permanenta faktorer återfinns i den andra kolumnen. Långsiktiga ekonomiska faktorer räknas till ruta C, t.ex. nivån på potentiell BNP. Politiskt bestämda regler av permanent karaktär ingår i ruta D, där ett exempel är den 30-procentiga skattesatsen på kapitalinkomster.

I ruta A ingår inte bara graden av resursutnyttjande utan även storleken på viktiga skattebaser, t.ex. lönesumma, realisationsvinster och privat konsumtion, i relation till BNP. Sammansättningen av BNP är betydelsefull för det offentliga sparandet och varierar dessutom över konjunkturcykeln. Om hushållens konsumtion är tillfälligt hög som andel av BNP bidrar detta till ett tillfälligt högt offentligt sparande eftersom hushållens konsumtion är förhållandevis högt beskattad. Om lönernas andel av förädlingsvärdet är tillfälligt hög så bidrar detta till ett tillfälligt högt offentligt sparande eftersom löner beskattas högre än vinster på kort sikt.¹

Det konjunkturjusterade offentliga sparandet definieras som det sparande som skulle ha observerats vid gällande regler samt normalt resursutnyttjande och normal sammansättning av BNP. Justeringar görs således för faktorer i ruta A motsvarande deras avvikelser från konjunkturmässigt normala, eller genomsnittliga, lägen. De för respektive år gällande skatte- och utgiftsreglerna tas som givna. Därmed

¹ Konjunkturinstitutet publicerar regelbundet en indikator på finanspolitikens inriktning, som motsvarar den politikberoende delen av förändringen av det finansiella sparandet. Den faktiska förändringen av det finansiella sparandet delas därvid upp i en del som beror på förändringar av det ekonomiska läget (motsvarande förändringar av faktorer i rutorna A och C) samt en resterande politikberoende del (motsvarande förändringar av faktorer i rutorna B och D).

Konjunkturläget mars 2003

justeras sparandet inte för temporära förändringar av regelsystem även om de vidtas i stabiliseringspolitiskt syfte (ruta B).

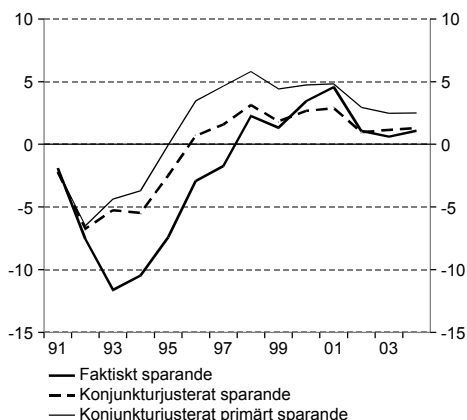
Mer exakt justeras finansiellt sparande för följande tre faktorer i ruta A:

- Att faktisk produktion skiljer sig från uppskattad potentiell produktion (produktionsgap).
- Att faktisk arbetslöshet skiljer sig från uppskattad jämviktsarbetslöshet (arbetslöshetsgap).
- Att viktiga skattebaser, som andel av BNP, avviker från sina normalandelar (sammansättnings-effekter).²

Dessutom görs en justering för större engångseffekter för det offentliga sparandet oberoende av om de är ekonomi- eller politikberoende.³

Det konjunkturjusterade sparandet beräknas utifrån den offentliga sektorns faktiska ränteutgifter. I diagram 2 redovisas även det primära konjunkturjusterade sparandet, dvs. det konjunkturjusterade sparandet exklusive nettoränteutgifter.

Diagram 2 Finansiellt sparande
Procent av BNP respektive procent av potentiell BNP



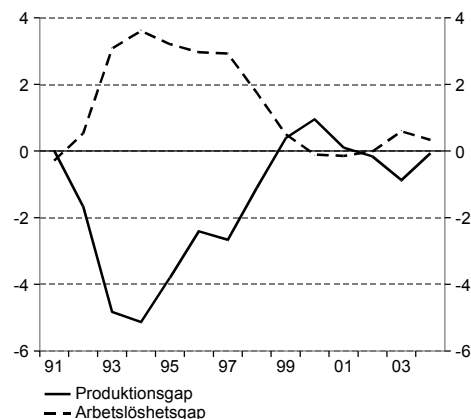
Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Varken potentiell produktion, jämviktsarbetslöshet eller skattebasernas normala andelar av BNP kan observeras direkt utan måste uppskattas. Här redovisade beräkningar baseras på Konjunkturinstitutets bedömningar av produktionsgapet, arbetslöshetsgapet och skattebasernas jämviktsandelar av BNP.

² En mer utförlig beskrivning av metoden kommer inom kort att publiceras i Konjunkturinstitutets Working Paper-serie, se Braconier, Henrik och Forsfält, Tomas *A New Method for Constructing a Cyclically Adjusted Budget Balance: The Case of Sweden*, www.konj.se.

³ Justeringar har gjorts för utgifter för bankstödet, 65 miljarder kronor 1991–1993, inkomster från bolagisering av AP-fondens fastigheter, 19 miljarder kronor 1998, samt skatteinkomster avseende återbetalningar från försäkringsbolaget SPP, 10 miljarder kronor 2001.

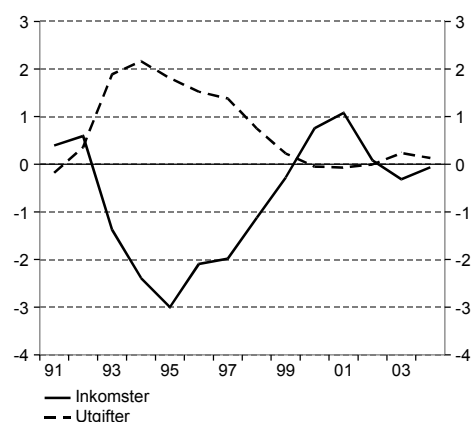
Diagram 3 Produktionsgap och arbetslöshetsgap
Procent av potentiell BNP respektive procentenheter



Källa: Konjunkturinstitutet.

Den ekonomiska krisen i början på 1990-talet resulterade i ett betydande negativt produktionsgap och ett positivt arbetslöshetsgap (se diagram 3). Justering för dessa faktorer samt för sammansättnings-effekter leder till ett konjunkturjusterat sparande på ca –5 procent av BNP 1993, vilket kan jämföras med ett faktiskt sparande på ca –12 procent (se diagram 2). Från 1993 fram till 2001 ökade det finansiella offentliga sparandet dels beroende på att produktions- och arbetslöshetsgapet slöts och dels beroende på regeländringar som minskade utgifterna och ökade skatterna. De senare åtgärderna ökade inte bara det faktiska utan även det konjunkturjusterade sparandet. Sedan 2001 har det faktiska sparandet sjunkit betydligt mer än det konjunkturjusterade sparandet.

Diagram 4 Avvikelse mellan faktiska och konjunkturjusterade offentliga inkomster respektive utgifter
Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Under mitten av 1990-talet var den offentliga sektorns inkomster lägre än om ekonomin hade befunnit sig i konjunkturmässig jämvikt (se diagram 4).

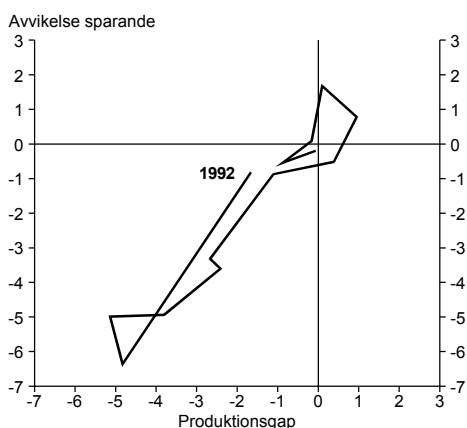
Konjunkturläget mars 2003

Avvikelsen var som störst 1995, motsvarande ca 3 procent av BNP. Det dröjde till 2000 innan inkomsterna överskred potentiell nivå. Trots den låga tillväxten under 2001 låg inkomsterna över potentiell nivå. Orsaken var sammansättningseffekter som bl.a. innebar att hushållens inkomster i förhållande till BNP var högre än normalt.

Utgifterna var under större delen av 1990-talet betydligt högre än om ekonomin hade befunnit sig i konjunkturmässig jämvikt, men skillnaden minskade successivt, främst som en följd av det minskande arbetslöshetsgapet (se diagram 3 och 4).

Diagram 5 Avvikelse mellan faktiskt och konjunkturjusterat finansiellt sparande i förhållande till produktionsgap, 1992–2004

Procent av BNP respektive procent av potentiell BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Som illustreras i diagram 5 finns ett starkt samband mellan produktionsgapet och den konjunkturberoende delen av det offentliga sparandet. Det är naturligt med tanke på att konjunkturjusteringen delvis baseras på produktionsgapets storlek och att sambandet mellan produktionsgap och arbetslöshetsgap är starkt (den s.k. Okuns lag).

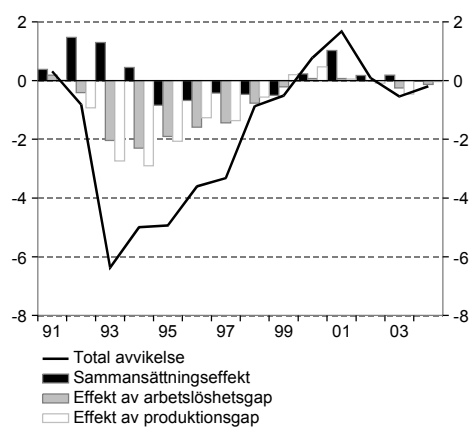
Samband av detta slag ligger till grund för olika typer av beräkningar av konjunkturjusterat offentligt finansiellt sparande, t.ex. OECD:s CAB-indikator.⁴ Som diagram 5 visar kan en tumregel av detta slag ge en förhållandevis god approximation av den här mera noggrant beräknade konjunkturjusteringen.

När sammansättningseffekterna i BNP är betydelsefulla riskerar dock en sådan enkel tumregel att ge missvisande resultat. Som exempel kan nämnas att både produktionsgapet och arbetslöshetsgapet

var nära noll 2001. Med en enkel tumregel blir slutsatsen att det konjunkturrensade sparandet överensstämmer med det faktiska. Men som nämnts ovan var hushållens inkomster högre än normalt detta år, vilket övergångsvis höll uppe skatteinkomsterna.

Diagram 6 visar hur konjunkturjusteringen fördelas mellan sammansättningseffekter samt effekter av arbetslöshetsgapet och av produktionsgapet. Exempelvis är det positiva produktionsgapet den viktigaste komponenten 2000 medan sammansättningseffekten är störst 2001.

Diagram 6 Avvikelse mellan faktiskt och konjunkturjusterat finansiellt sparande
Procent av BNP



Anm. Total avvikelse består av sammansättningseffekt, effekt av arbetslöshetsgap och effekt av produktionsgap samt av engångseffekter.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Det här presenterade konjunkturjusterade sparandet skiljer sig på ett betydelsefullt sätt från OECD:s uppskattning även under perioden 1995–1997, då det i genomsnitt är 1,7 procentenheter högre än OECD:s mått. En viktig förklaring till skillnaden är den negativa sammansättningseffekten av att exporten var ovanligt hög i förhållande till BNP under dessa år, vilket inte OECD beaktar.

Då det konjunkturjusterade sparandet justerats för konjunkturs inverkan är en naturlig fråga hur högt detta sparande är i förhållande till det av riksdagen uppställda överskottsmålet för de offentliga finanserna. Överskottsmålet är formulerat som att det offentliga sparandet ska uppgå till 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Detta innebär dock inte att det konjunkturjusterade sparandet måste vara 2 procent varje år. Utifrån ett stabiliseringspolitiskt perspektiv kan det till och med vara önskvärt att en aktiv stabiliseringspolitik i viss grad parerar efterfrågestörningar i ekonomin, vilket

⁴ Se van den Noord *The size and role of automatic stabilizers in the 1990s and beyond*, OECD Economics Department Working Papers No. 230, 2000.

Konjunkturläget mars 2003

innebär att det konjunkturjusterade sparandet bör vara lägre än 2 procent i konjunktursvackor och motsvarande högre än 2 procent i konjunkturtoppar.

Tabell 1 Den offentliga sektorns finansiella sparande

Procent av BNP

	2001	2002	2003	2004
Faktiskt sparande	4,6	1,1	0,6	1,1
Konjunkturjusterat sparande	2,9	1,0	1,1	1,3
Produktionsgap	0,1	-0,2	-0,9	-0,1

Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Under perioden 2001–2004 är det dock svårt att finna något tydligt samband mellan nivån på det konjunkturjusterade sparandet och produktionsgapet (se tabell 1). Detta kan tolkas som att det lägre konjunkturjusterade sparandet från och med 2002 inte beror på temporär stabiliseringspolitik (B) utan snarare på permanenta åtgärder (D), utifrån uppdelningen i figur 1. Samma slutsats följer av att studera de reformer som genomförts under denna period. Kompensationen för den allmänna pensionsavgiften kan antas vara tänkt att bli permanent, utifrån det sätt som skattesänkningen genomfördes i tre steg. Likaså är det inte troligt att satsningen på vård, skola och omsorg genomfördes av stabiliseringspolitiska skäl. Dessa exempel utgör huvuddelen av regeringens reformprogram (se fördjupningsrutan ”Besparingar och reformer 1994–2004”).

Sammantaget tyder den låga nivån på det konjunkturjusterade sparandet för åren 2002–2004 på att det krävs skatthöjningar eller utgiftsminskningar för att överskottsmålet ska kunna uppnås. Eftersom produktionsgapet sluts mot slutet av 2004 kan det vara lämpligt att genomföra en sådan finanspolitisk åtstramning 2004 eller 2005.