

## FÖRDJUPNING

# Automatisk budgetförstärkning ger utrymme för ofinansierade åtgärder

**I frånvaro av aktiv finanspolitik förstärks de offentliga finanserna trendmässigt över tid. Denna förstärkning kallas automatisk budgetförstärkning och uppkommer till följd av att inkomsterna, i avsaknad av aktiv finanspolitik, tenderar att utvecklas i takt med ekonomin samtidigt som det oftast krävs politiska beslut för att utgifterna inte ska minska som andel av BNP. Detta ger vanligtvis upphov till ett budgetutrymme. Enligt Konjunkturinstitutets beräkningar är budgetutrymme för perioden 2021–2023 drygt 100 miljarder kronor.<sup>94</sup> Givet föreliggande makrosce- nario är det därför möjligt att genomföra ofinansierade åtgärder, såsom inkomstminskningar eller utgiftsökningar, för motsva- rande belopp under samma tidsperiod och samtidigt nå ett struk- turellt sparande i offentlig sektor som är i linje med överskotts- målet. Denna fördjupning syftar till att förklara hur den automa- tiska budgetförstärkningen uppstår samt hur den vanligtvis ger upphov till ett budgetutrymme.**

I Konjunkturinstitutets finanspolitiska scenario antas en aktiv fi- nanspolitik för att bibehålla personaltätheten i offentligfinansi- erade verksamheter på 2020 års nivå samt en årlig standardhöj- ning motsvarande 0,4 procent. Detta antagande skiljer sig från regeringens beräkningar som baseras på gällande regelverk och aviserade åtgärder i senaste budgetproposition.

Vid sidan av det finanspolitiska scenariot gör Konjunkturin- stitutet även beräkningar som inte inkluderar någon finanspolitik utöver den som återfinns i senaste budgetproposition och avser budgetåret i fråga. Denna alternativa beräkning kallas ”oföränd- rade regler” och är mer jämförbar med regeringens prognoser.<sup>95</sup> Vid oförändrade regler uppstår över tid en automatisk budget- förstärkning som ligger till grund för budgetutrymmet.

### Budgetutrymme eller reformutrymme?

Begreppet *reformutrymme* används ibland syno- nymt med *budgetutrymme*. Det saknas dock tyd- lig konsensus för vad det betyder i ekonomisk bemärkelse och beräkningsmetoden för reform- utrymmet behöver inte nödvändigtvis överens- stämma med den metod som beskrivs i denna fördjupning.

<sup>94</sup> Det budgetutrymme som presenterades i juni var något större. Skillnaden förkla- ras främst av att det budgetutrymmet avsåg perioden 2020–2023 medan beräk- ningarna här endast avser 2021–2023.

<sup>95</sup> Konjunkturinstitutets beräkningar vid oförändrade regler innehåller ej aviseringar i senaste budgetproposition för åren efter budgetåret. Det skiljer sig från rege- ringen och Ekonomistyrningsverket (ESV) vars beräkningar även inkluderar avise- ringar för efterföljande år.

## Hur uppstår den automatiska budgetförstärkningen?

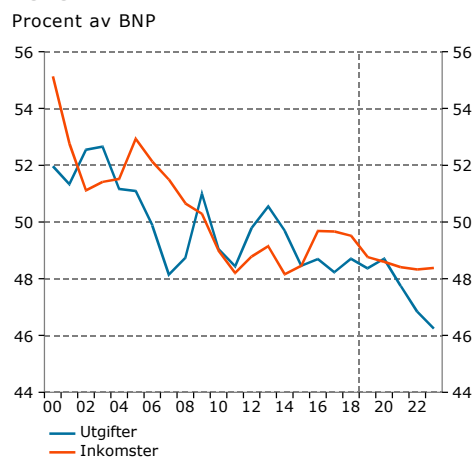
Vid oförändrade regler utvecklas inkomsterna över tid ungefär i linje med nominell BNP. Ett fåtal skatter (såsom punktskatter på alkohol och tobak) är nominellt fixerade, vilket innebär att inkomsten från dem på sikt minskar som andel av BNP. Majoriteten av skatterna har dock en direkt koppling till en skattebas. Stora skattebaser såsom konsumtion och arbetsinkomster utvecklas på sikt ungefär i takt med BNP och därmed växer de totala skatteinkomsterna i linje med BNP vid oförändrade regler. Utgifterna saknar däremot generellt en direkt koppling till den ekonomiska utvecklingen. För att de inte ska minska som andel av BNP krävs normalt aktiva politiska beslut. Diagram 170 visar hur inkomster och utgifter utvecklas vid oförändrade regler i nuvarande prognos. Utgifterna faller från ca 49 procent av BNP 2020 till ca 46 procent 2023. Inkomsterna är däremot relativt stabila som andel av BNP.

### REGELVERK FÖR STATLIGA UTGIFTER FÖRKLARAR ATT UTGIFTERNA UTVECKLAS LÅNGSAMMARE ÄN BNP

När Konjunkturinstitutet beräknar den automatiska budgetförstärkningen är utgångspunkten de olika regelverk som styr statens utgifter. Att utgifterna minskar som andel av BNP vid oförändrade regler förklaras av hur de årligen räknas upp i frånvaro av aktiva politiska beslut från regering eller riksdag. De statliga utgifterna kan delas in i tre grupper: nominellt bestämda, regelstyrda och förvaltningsanslag. *Nominellt bestämda* anslag domineras av kommunala statsbidrag som är nominellt fastställda och därmed helt saknar koppling till BNP-utvecklingen. Vid oförändrade regler antar Konjunkturinstitutet att de är kvar på den nivå som föreslås i regeringens senaste proposition om statens budget.<sup>96</sup> Inom de *regelstyrda utgifterna* återfinns framförallt transfereringar till hushåll. De flesta transfereringar anpassas dels efter förändringar i volym (antalet personer som är transfereringsmottagare) men också efter prisförändringar eftersom vissa ersättningsnivåer är kopplade till prisnivån. Även vid en oförändrad volym stiger därmed utgifterna något varje år, men då nominell BNP vanligtvis växer snabbare än prisnivån minskar de

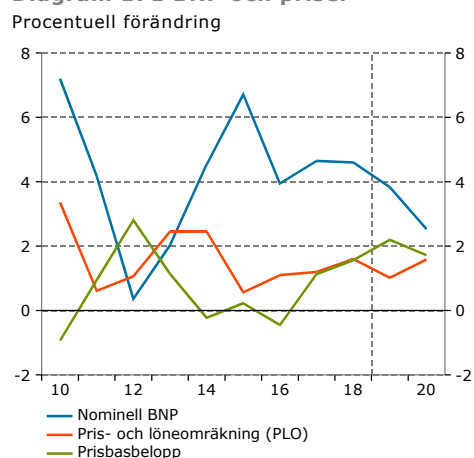
<sup>96</sup> Detta antagande skiljer sig från regeringens metod där även aviserade, men ej beslutade, nominella förändringar av de generella statsbidragen finns med i beräkningarna. I nuläget innebär det att de generella statsbidragen i regeringens prognos stiger något 2021 och 2022 medan de i Konjunkturinstitutets prognos vid oförändrade regler är kvar på 2020 års nivå.

**Diagram 170 Offentliga utgifter och inkomster vid oförändrade regler efter 2020**



Källa: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 171 BNP och priser**



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

regelstyrda utgifterna som andel av BNP över tid.<sup>97</sup> *Förvaltningsanslagen* räknas upp med den årliga pris- och löneomräkningen (PLO). Den baseras på prisförändringar men med ett årligt produktivitetsavdrag och utvecklas vanligtvis långsammare än nominell BNP (se diagram 171).<sup>98</sup> Det är framförallt anslag till statliga myndigheter som följer PLO.

### KOMMUNER OCH LANDSTING UPPFYLLER "GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING"

Kommuner och landstings utgifter beror till stor del på hur befolkningen och dess sammansättning utvecklas. Till skillnad från staten saknas ett tydligt regelverk för utgifterna. I stället styrs kommunsektorn av ett balanskrav samt "god ekonomisk hushållning" (se marginalrutan "God ekonomisk hushållning"). Precis som i Konjunkturinstitutets finanspolitiska scenario antas kommunsektorn i sin helhet uppnå god ekonomisk hushållning vid oförändrade regler. Konjunkturinstitutets operationalisering av god ekonomisk hushållning motsvarar ett finansiellt sparande som på sikt, för närvarande 2024, når -0,3 procent av BNP.

Då kommunalskattesatsen vid oförändrade regler antas vara oförändrad på 2020 års nivå växer skatteinkomsterna ungefär i linje med BNP. Statsbidragen antas samtidigt vara nominellt oförändrade vilket innebär att inkomsterna sammantaget sjunker som andel av BNP över tid. För att samtidigt uppfylla god ekonomisk hushållning måste därför kommunsektorn anpassa sina utgifter. Idag har kommunsektorn ett finansiellt sparande som är lägre än vad Konjunkturinstitutet anser krävs för att på sikt vara förenligt med god ekonomisk hushållning (se diagram 172). För att uppnå ett sparande på -0,3 procent av BNP krävs en betydande åtstramning. Det innebär att utgifterna (som framförallt består av kommunal konsumtion) minskar som andel av BNP vid oförändrade regler. Åtstramningen medför att konsumtionen inte utvecklas i takt med det demografiskt betingade behovet vilket får som konsekvens att personaltätheten därmed minskar över tid.

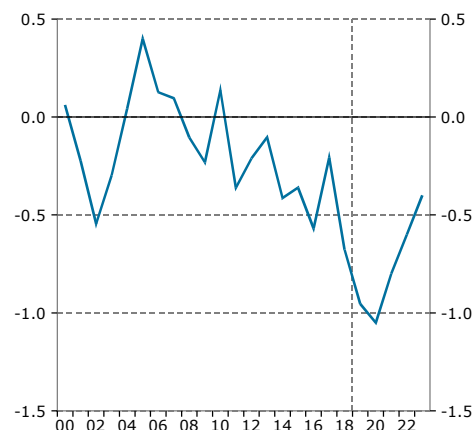
#### God ekonomisk hushållning

Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting uppfylla det så kallade balanskravet och ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. *Balanskravet* innebär att kommuner och landsting inte får upprätta en budget där utgifter överskrider inkomster utan synnerliga skäl. Vidare måste kommuner och landsting också ha en *god ekonomisk hushållning*. Kravet om *god ekonomisk hushållning* är inte siffrerat utan det är upp till varje kommun att tolka kravet. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tog fram en tumregel 2005 som stöd i planeringen för kommuner och landsting. Tumregeln utgår från resultatet som bör uppgå till 2 procent av skatter och generella statsbidrag. Beroende på det ekonomiska utgångsläget och andra lokala förutsättningar kan nivån både vara högre och lägre.

Konjunkturinstitutets operationalisering av *god ekonomisk hushållning* för hela kommunsektorn är en finansiell nettoförmögenhet som på sikt är stabil som andel av BNP. I nuläget bedöms det vara förenligt med ett finansiellt sparande på -0,3 procent av BNP. Det motsvarar ett resultat omkring 4 procent av skatter och generella statsbidrag.

Diagram 172 Finansiellt sparande i kommunsektorn

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

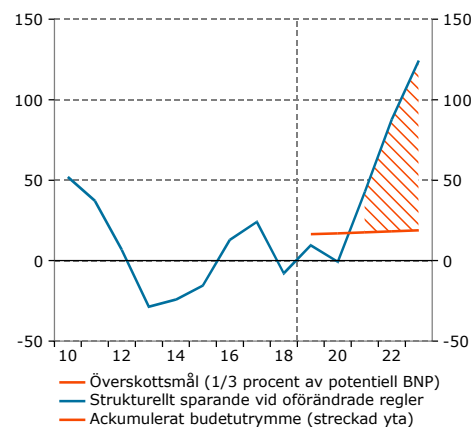
<sup>97</sup> Nominell BNP-tillväxt är summan av tillväxten i real BNP (det vill säga volymförändringar) och deflator (det vill säga prisförändringar).

<sup>98</sup> PLO syftar till att kompensera myndigheter för omvärldens prisutveckling justerat för ett effektivitets- och produktivetskrav, även kallat produktivitetsavdrag. Avdraget ska motsvara ett 10-årigt genomsnitt av produktivetsutvecklingen i den privata tjänstesektorn.

## Den automatiska budgetförstärkningen ger vanligtvis ett budgetutrymme

Enligt det finanspolitiska ramverket ska det finansiella sparandet i offentlig sektor uppgå till i genomsnitt en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. För att utvärdera om överskotts-målet uppfylls används det strukturella sparandet som indikator, det vill säga det finansiella sparandet justerat för konjunkturella effekter. Genom den automatiska åtstramning som uppstår när offentliga utgifter inte utvecklas i takt med BNP stärks det strukturella sparandet över tid. Om det vid oförändrade regler överstiger en tredjedels procent av potentiell BNP<sup>99</sup> bedöms det finnas ett budgetutrymme, det vill säga ett utrymme för ofinansierade åtgärder. Storleken på budgetutrymmet motsvara skillnaden mellan det strukturella sparandet vid oförändrade regler och en tredjedels procent av potentiell BNP (se diagram 173). Bedömningar av strukturellt sparande och budgetutrymme är be-  
häftade med betydande osäkerhet.<sup>100</sup>

**Diagram 173 Strukturellt sparande vid oförändrade regler och budgetutrymme**  
Miljarder kronor



Anm. Förändringen i det ackumulerade budgetutrymmet motsvarar det årliga budgetutrymmet (se tabell 15 i kapitlet "Offentliga finanser 2019–2023"). Budgetutrymmet avser hela offentlig sektor.  
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## Skiljer sig Konjunkturinstitutets beräkningsmetod från regeringens?

Den metod som regeringen använder för att beräkna den automatiska budgetförstärkningen påminner på många sätt om Konjunkturinstitutets metod. Det som framför allt skiljer är tolkningen av vilket sparande i kommunsektorn som är förenligt med god ekonomisk hushållning. Medan Konjunkturinstitutet utgår från det finansiella sparandet och bedömer att det på sikt bör uppnå -0,3 procent av BNP antar regeringen att resultatet i slutet av prognoshorisonten ska uppnå 2 procent av skatter och generella statsbidrag. I nuläget är det stor skillnad mellan kommunernas resultat och finansiella sparande. Det förklaras främst av kommunsektorns ökade investeringstakt sedan 2000-talet som har en direkt påverkan på det finansiella sparandet medan det genom avskrivningar endast har en liten effekt på dagens resultat. Konjunkturinstitutet och regeringens avvikande antaganden om målnivån för sparandet gör att kommunsektorn behöver spara mer i Konjunkturinstitutets scenario. Allt annat lika innebär det att den automatiska budgetförstärkningen, och därmed budgetutrymmet, blir större i Konjunkturinstitutets scenario.

<sup>99</sup> Potentiell BNP är den BNP-nivå som skulle uppnås om ekonomin var i balans, det vill säga om det varken råder hög- eller lågkonjunktur.

<sup>100</sup> Se fördjupningen "Strukturellt sparande – en osäker bedömning", *Konjunkturläget*, juni 2019, Konjunkturinstitutet.

Det finns dock andra faktorer som påverkar budgetutrym-  
met, exempelvis bedömningen av det strukturella sparandet i nu-  
läget. I den prognos som regeringen presenterade i budgetpro-  
positionen för 2020 är det strukturella sparandet nästa år ca  
0,2 procentenheter högre än Konjunkturinstitutets bedömning.  
Allt annat lika ger det ett större budgetutrymme. Skillnaden i det  
strukturella sparandet beror främst på olika syn på det faktiska  
sparandet.