

FÖRDJUPNING

Strukturellt sparande – en osäker bedömning

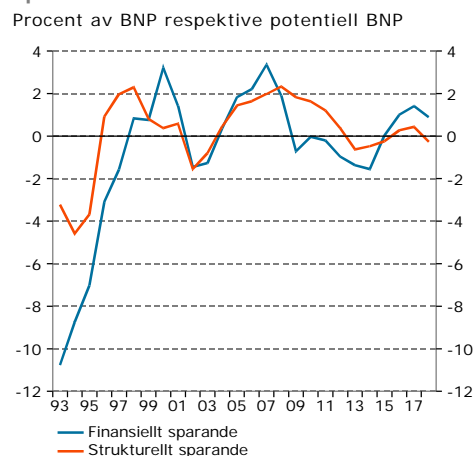
Den offentliga sektorns finansiella sparande varierar med konjunkturläget. Genom att korrigera för konjunktorens påverkan på den offentliga sektorns inkomster och utgifter är det möjligt att bilda sig en uppfattning om vad det finansiella sparandet skulle ha varit om ekonomin befunnit sig i konjunkturrell balans. Bedömningar av detta så kallade strukturella sparande är känsliga för vilka antaganden som görs i beräkningarna och det är vanligt att bedömningarna revideras. I denna fördjupning redovisas en känslighetsanalys med syfte att synliggöra den osäkerhet som omgärdar beräkningarna.

Den offentliga sektorns finansiella sparande, det vill säga skillnaden mellan dess inkomster och utgifter, varierar med konjunkturen. Hög skattekvot och omfattande arbetslöshetsrelaterade ersättningar gör, allt annat lika, det finansiella sparandet mer konjunkturkänsligt. Skattestrukturen kan också påverka hur pass konjunkturkänsligt det finansiella sparandet är. Exempelvis är konjunkturkänsligheten högre om skattesatserna på konjunktur-känsliga skattebaser, såsom företagsvinster, är höga eller vid hög progressivitet i beskattningen av arbetsinkomster.

Det strukturella sparandet syftar till att visa det offentliga finansiella sparande som varit om ekonomin hade varit i konjunkturrell balans (se diagram 64). Det beräknas genom att rensa det finansiella sparandet för konjunktorens påverkan på offentliga inkomster och utgifter.

Det strukturella sparandet är viktigt av olika skäl. Det finanspolitiska ramverket ger det strukturella sparandet en central roll i uppföljningen av överskottsmålet, enligt vilket det finansiella sparandet ska vara en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.²⁷ Vidare ger förändringen av det strukturella sparandet en indikation på finanspolitikens inriktning. En förstärkning indikerar att finanspolitiken är åtstramande medan en försvagning indikerar att finanspolitiken är expansiv. Det strukturella sparandet har därmed stor betydelse för Konjunkturinstitutets analys av finanspolitiken. Samtidigt är det strukturella sparandet en osäker bedömning.

Diagram 64 Finansiellt och strukturellt sparande



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

²⁷ Se regeringens skrivelse 2017/18:207, Ramverket för finanspolitiken.

STRUKTURELLT SPARANDE KAN BERÄKNAS MED OLIKA METODER

Det finns inget officiellt utfall för strukturellt sparande. Det gör att det har utvecklats olika metoder för att beräkna strukturellt sparande och dessa är baserade på olika antaganden. Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet använder i grunden samma metod för att beräkna det strukturella sparandet, men bedömningarna av det strukturella sparandet kan ändå skilja sig åt, till följd av dels vissa metodskillnader, dels olika beräkningsantaganden.

Konjunkturinstitutets metod

Konjunkturinstitutet använder en så kallad disaggregerad ansats för att beräkna det strukturella sparandet. Metoden tar hänsyn till resursutnyttjandet i ekonomin och sammansättningen av BNP och justerar sparandet för konjunkturella effekter på inkomster och utgifter var för sig.²⁸ Se marginalrutan ”Konjunkturinstitutets metod för att beräkna strukturellt sparande”.

Metoden förutsätter antaganden om vilka inkomst- och utgiftskategorier som beror på konjunkturen och som sker per automatik i frånvaro av politiska beslut. När det strukturella sparandet beräknas justeras posterna i den automatiska kategorin för cykliska effekter.

I Konjunkturinstitutets beräkningar antas alla skatteinkomster vara cykliska eftersom de beror på ekonomisk aktivitet. Konjunkturinstitutets metod justerar därför för konjunkturella effekter på skattebasernas andelar av ekonomin. Om till exempel en högkonjunktur främst drivs av bostadsinvesteringar, kommer momsens andel av BNP att vara temporärt hög, vilket driver upp det finansiella sparandet. Dessa cykliska effekter på inkomsterna kan vara betydande mitt i en hög- eller lågkonjunktur.

På de offentliga budgetarnas utgiftssida är det främst arbetsmarknadsrelaterade utgifter, såsom arbetslöshetsförsäkringen och inkomstersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program, som är cykliska i frånvaro av aktiva politiska beslut. Dessa transfereringar är rättighetsbaserade och varierar därmed automatiskt med konjunkturen på arbetsmarknaden.

Metoden justerar slutligen för engångseffekter. Konjunkturinstitutet bedömer från fall till fall om justeringar för engångseffekter ska göras. Exempel på sådana justeringar är bankstödet under 1990-talskrisen, en stor engångsinbetalning av bolagsskatt 2015 samt periodisering av EU-avgiften 2014–2016.

Konjunkturinstitutets metod för att beräkna strukturellt sparande

Metoden för att beräkna det strukturella sparandet går att härleda från det finansiella sparandet, som är skillnaden mellan inkomster och utgifter i offentlig sektor:

$$S = T - G + rD$$

där T är skatteinkomster, G är utgifter och rD är nettokapitalinkomster. Om inkomster och utgifter delas upp i olika kategorier kan det uttryckas som:

$$S = \sum_{i=1}^7 \left(\frac{T_i}{B_i} \right) \left(\frac{B_i}{Y} \right) Y - G_U - G_O + rD$$

Inkomsterna beror på tre variabler: den implicita skattesatsen $\left(\frac{T_i}{B_i} \right)$ mätt som faktisk skatteinkomst i relation till dess skattebas, skattebasens andel av BNP $\left(\frac{B_i}{Y} \right)$ och BNP i löpande pris Y . Skatterna är uppdelade i sju grupper:

- hushållens direkta skatter
- sociala avgifter
- hushållens nettokapitalskatter
- bolagsskatt
- hushållens indirekta skatter exklusive moms
- moms och
- övriga primära inkomster.

Utgifterna är uppdelade på arbetsmarknadsrelaterade utgifter G_U och övriga utgifter G_O .

Strukturellt sparande kan uttryckas enligt nedan:

$$S^* = \sum_{i=1}^7 \left(\frac{T_i}{B_i} \right) \left(\frac{B_i}{Y} \right)^{HP} Y^* - G_U \left(\frac{U^*}{U} \right) - G_O + rD - E$$

där de strukturella inkomsterna är storleken på inkomsten om ekonomin varit i konjunkturrell balans. Då används de implicita skattesatserna, skattebasernas långsiktiga andelar av BNP vilka tas fram med ett HP-filter, och potentiell BNP Y^* .

Av de strukturella utgifterna är det endast arbetsmarknadsrelaterade utgifter som konjunkturjusteras. Dessa är transfereringar kopplade till arbetsmarknadsrelaterade program såsom a-kassa och aktivitetsersättning, men inte ekonomiskt bistånd. De justeras med arbetslöshetsgapet $\frac{U^*}{U}$, där U^* är jämviktsarbetslöshet och U är faktisk arbetslöshet.

Slutligen justeras strukturellt sparande för vissa engångseffekter E .

²⁸ Se Braconier, H. och T. Forsfält, "A new method for constructing a cyclically adjusted budget balance: the case of Sweden.", Working Paper nr 90, Konjunkturinstitutet, 2004.

KÄNSLIGHET FÖR ÄNDRADE ANTAGANDEN

Bedömningen om det strukturella sparandet ändras ofta över tid. Det kan bero på reviderade data och ändrade prognoser.

Kopplingen mellan finansiellt och strukturellt sparande

Konjunkturinstitutets beräkning av strukturellt sparande utgår bland annat från officiell statistik från SCB över finansiellt sparande och nationalräkenskaperna, från SCB:s befolkningsprognos och från Konjunkturinstitutets prognoser och bedömningar. Såväl utfallsdata som prognoserna och bedömningarna revideras frekvent av olika skäl. Det gör att beräkningen av det strukturella sparandet för ett enskilt år ofta ändras över tid.

I diagram 65²⁹ visas de högsta och lägsta bedömningar av strukturellt sparande som redovisats i Konjunkturläget i juni respektive december 2012–2019. För varje år under perioden 2012–2019 omfattar jämförelsen det strukturella sparandet från och med 2000 fram till året i fråga samt nästföljande år. Bedömningar från 2012 avser således det strukturella sparandet 2000–2013, bedömningar från 2013 avser 2000–2014 och så vidare. Den blå linjen i diagram 65 visar den senaste redovisade bedömningen, som alltså avser hela perioden 2000–2020. Revideringarna beror på både ändrade strukturella inkomster och ändrade strukturella utgifter. I diagram 66 visas motsvarande intervall för finansiellt sparande. Som framgår av diagrammen är intervall på omkring en till två procentenheter vanligt förekommande.

Det finansiella och det strukturella sparandet utgår från samma data. Det innebär att revideringar av underliggande data påverkar båda estimaten, även om de inte påverkas på samma sätt. Det är normalt så att det finansiella sparandet fluktuerar mer i absoluta tal än det strukturella sparandet och därmed uppvisar större revideringar eftersom inkomsterna i det strukturella sparandet filtreras med ett Hodrick-Prescott filter (HP-filter). Det strukturella sparandet ska visa den underliggande utvecklingen som kan antas vara mer stabil över tid och ska i princip bara förändras av diskretionär politik eller strukturella förändringar i ekonomin. Men revideringarna skiljer sig inte så mycket åt storleksmässigt.

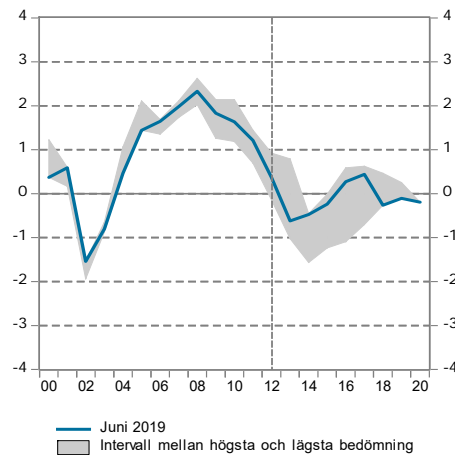
Ändrad konjunkturbild påverkar

Som nämndes inledningsvis så varierar den offentliga sektorns sparande med konjunkturen. Konjunkturinstitutets bild av

²⁹ Intervall med Konjunkturinstitutets bedömningar av strukturellt sparande publicerade i juni- och decemberprognoser 2012–2019.

Diagram 65 Bedömningar 2012–2019 avseende strukturellt sparande

Procent av potentiell BNP

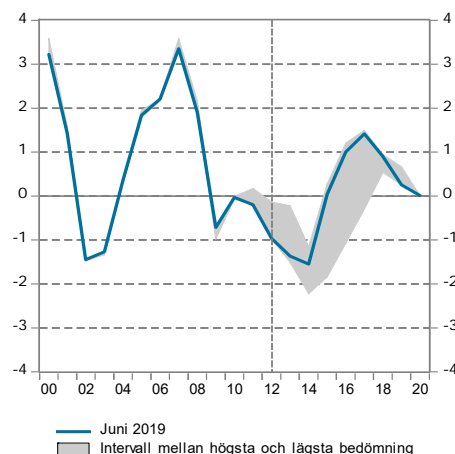


Anm. Se fotnot 29.

Källa: Konjunkturinstitutet

Diagram 66 Bedömningar 2012–2019 avseende finansiellt sparande

Procent av BNP

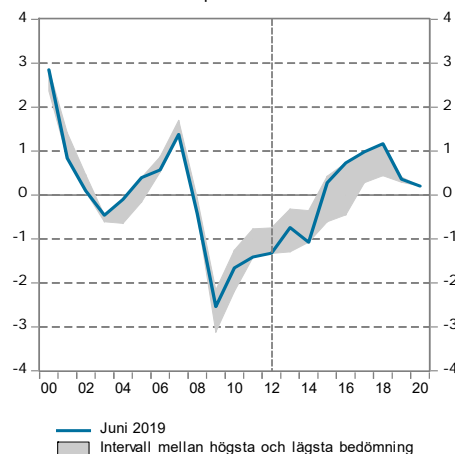


Anm. Se fotnot 29.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 67 Bedömningar 2012–2019 avseende konjunkturers påverkan på finansiellt sparande

Procent av BNP och potentiell BNP



Anm. Se fotnot 29.

Källa: Konjunkturinstitutet.

konjunkturen revideras ofta över tid. Sådana revideringar kan påverka bedömningen av det strukturella sparandet om den bedömda strukturella nivån för olika variabler ändras.

Skillnaden mellan det finansiella sparandet och det strukturella sparandet visar konjunkturs påverkan på det finansiella sparandet. Den är positiv i högkonjunkturer och negativ i lågkonjunkturer. Som diagram 67 visar så har även den cykliska delen av det finansiella sparandet reviderats. För åren 2015 och 2016 har till exempel bedömningen skiftat från att konjunkturen har dragit ner det finansiella sparandet till att den har höjt det finansiella sparandet.

Korrelationen mellan bedömningen av konjunkturs påverkan på finansiellt sparande och bedömningen av BNP-gapets storlek är som förväntat positiv (se diagram 68). Det innebär att ett högt BNP-gap i stor utsträckning korrelerar med att en stor del av det finansiella sparandet bedöms bero på att ekonomin befinner sig i högkonjunktur.

Känslighet för ändrade antaganden om inkomsterna

De strukturella inkomsterna beräknas med implicita skattesatser som multipliceras med skattebasernas normala andel av BNP (se marginalrutan ”Strukturella inkomster”).³⁰ Den normala andelen fås genom att skattebasens andel av BNP filtreras med ett HP-filtrer. Slutligen multipliceras skatterna med potentiell BNP. Därmed är metoden mycket känslig för revideringar av potentiell BNP, eftersom en sådan revidering får direkt utslag på den strukturella inkomstnivån. Metoden är något mindre känslig för en ändrad BNP-sammansättning eftersom kvoten HP-filtreras, vilket jämnar ut effekten och fördelar den över flera år.

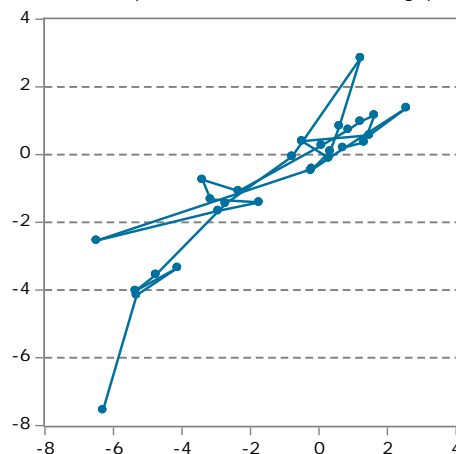
Ändrade implicita skattesatser får också stor effekt på strukturellt sparande. I teorin ändras de endast till följd av diskretionära politiska beslut, men eftersom de är framräknade skattesatser kan de också ändras ifall sammansättningen inom skattebasen ändras. Om hushållen till exempel ändrar sitt konsumtionsmönster genom att skifta sin konsumtion från varor med standardmomssats till varor med reducerad momssats, kommer den implicita skattesatsen att minska.

Eftersom en mycket stor del av skatteinkomsterna baseras på förvärvsarbete, kan ändrade prognoser på lönesumman som andel av potentiell BNP få relativt stor påverkan på de strukturella inkomsterna. Det kan jämföras med skattebaserna kapitalinkomster och bolagsvinster, som utgör en mindre andel av BNP

Diagram 68 Konjunkturrell påverkan på finansiellt sparande och BNP-gap

Procent av BNP och potentiell BNP

Y-axeln visar skillnaden mellan finansiellt och strukturellt sparande. X-axeln visar BNP-gapet.



Källa: Konjunkturinstitutet.

Strukturella inkomster

I uttrycket för strukturellt sparande i marginalrutan ”Konjunkturinstitutets metod för att beräkna strukturellt sparande” ovan så utgörs strukturella inkomster av följande term:

$$\sum_{i=1}^7 \left(\frac{T_i}{B_i} \right) \left(\frac{B_i}{Y} \right)^{HP} Y^*$$

Termen visar summan av sju olika implicita skattesatser $\left(\frac{T_i}{B_i} \right)$ mätt som faktisk skatteinkomst i relation till dess skattebas, skattebasernas långsiktiga andel av BNP $\left(\frac{B_i}{Y} \right)^{HP}$ och potentiell BNP i löpande pris Y^* .

Strukturella utgifter

I uttrycket för strukturellt sparande i marginalrutan ”Konjunkturinstitutets metod för att beräkna strukturellt sparande” ovan så utgörs strukturella utgifter av följande termer:

$$G_U \left(\frac{U^*}{U} \right) - G_0$$

Den första termen visar arbetsmarknadsrelaterade utgifter G_U justerade för arbetslöshetsgapet $\frac{U^*}{U}$. Den andra termen visar övriga utgifter G_0 .

³⁰ En implicit skattesats är den genomsnittliga skattesatsen per skattebas, exempelvis inkomstskatt från förvärvsarbete genom total beskattningsbar förvärvsinkomst.

och vars skattesats är lägre. Kapitalinkomster och bolagsvinster är dock volatila tidsserier vilket gör dem svårprognosticerade. De kan därför påverka sparandet mycket under enskilda år.

Känslighet för ändrade antaganden om utgifterna

De offentliga utgifter som inte är arbetsmarknadsrelaterade transfereringar betraktas som strukturella och konjunkturjusteras därmed inte (se marginalrutan ”Strukturella utgifter”).

De arbetsmarknadsrelaterade utgifterna konjunkturjusteras med arbetslöshetsgapets storlek. Det innebär att i en högkonjunktur, då arbetslösheten är låg och arbetslöshetsgapet positivt, antas de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna vara lägre än då arbetsmarknaden är i konjunkturrell balans. Justeringen innebär därmed att de strukturella utgifterna är högre än de faktiska utgifterna i en högkonjunktur. Under lång tid har de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna minskat som andel av BNP (se diagram 69).

Scenario med lägre jämviktsarbetslöshet

Konjunkturinstitutet bedömer att Sverige för närvarande befinner sig i en högkonjunktur, vilket bland annat tar sig uttryck i att arbetslösheten är lägre än den bedömda jämviktsarbetslösheten. Om den bedömda jämviktsarbetslösheten från 2018 och framåt i stället hade legat lägre, till exempel i nivå med regeringens bedömning³¹, så hade bilden av det strukturella sparandet varit mer positiv (se diagram 70 och diagram 71).

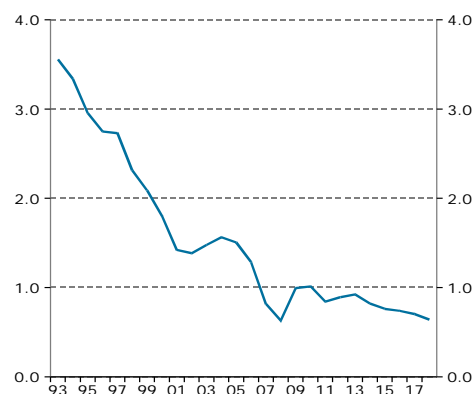
En lägre jämviktsarbetslöshet innebär att de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna i mindre utsträckning bedöms som konjunkturrellt låga, det vill säga de strukturella utgifterna bedöms ligga närmare de faktiska utgifterna. I ett scenario med lägre jämviktsarbetslöshet blir därför de strukturella utgifterna lägre än i Konjunkturinstitutets ordinarie bedömning.

Den lägre jämviktsarbetslösheten påverkar också de strukturella inkomsterna, eftersom den potentiella sysselsättningen bedöms vara högre och därmed även potentiellt arbetade timmar och potentiell BNP. Det höjer den strukturella inkomstnivån. Detta är den huvudsakliga förklaringen till att det strukturella sparandet blir högre.

Sammantaget innebär en lägre jämviktsarbetslöshet med 0,4 procentenheter att det strukturella sparandet blir ungefär 0,2 procentenheter högre.

³¹ Se regeringens proposition 2019 års ekonomiska vårproposition (prop. 2018/19:100).

Diagram 69 Utgifter för arbetsmarknadsrelaterade transfereringar
Procent av BNP

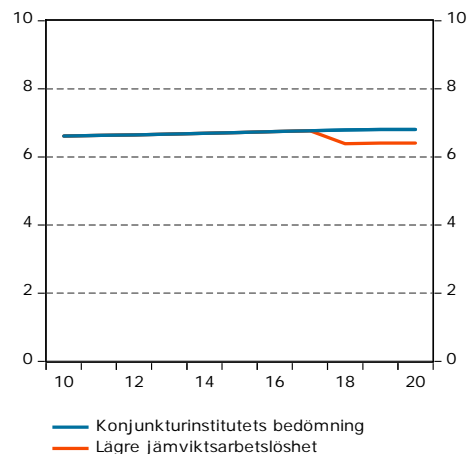


Anm. Utgifter för arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, arbetsmarknadsutbildning och lönegaranti.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 70 Scenario med lägre jämviktsarbetslöshet

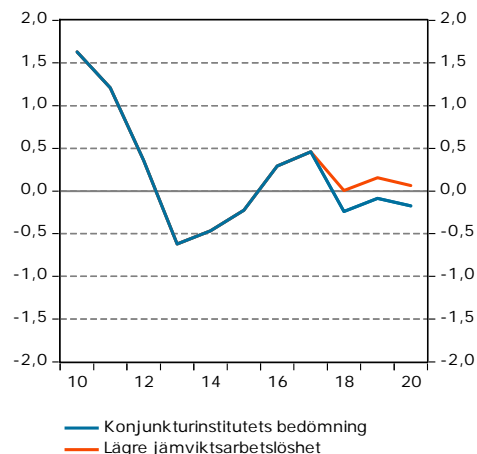
Procent av arbetskraften 15–74 år



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 71 Strukturellt sparande med lägre jämviktsarbetslöshet

Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

OLIKA METODER GER OLIKA RESULTAT

Som tidigare nämnts kan olika metoder användas för att beräkna strukturellt sparande. Här exemplifieras det genom att beräkna sparandet med en aggregerad metod.

Strukturellt sparande beräknat med en aggregerad metod

Traditionellt sett har strukturellt sparande beräknats med en aggregerad ansats. Till exempel EU använder en sådan för att beräkna strukturellt sparande för sina medlemsländer. Den utgår ifrån det finansiella sparandet som konjunkturjusteras med hjälp av ett BNP-gap och en budgetelasticitet. En sådan metod kan ses som en tumregel för vad strukturellt sparande hade varit vid ett neutralt resursutnyttjande, det vill säga då BNP-gapet är noll, men metoden beaktar inte att BNP:s sammansättning och därmed inte att skattebaserna kan avvika från det normala (se marginalrutan ”Aggregerad metod för att beräkna strukturellt sparande”).

BNP-gapet är en bedömning av hur stort resursutnyttjandet är i ekonomin. Det finns inte heller för detta mått en vedertagen beräkningsmetod, och bedömningen är osäker.

Budgetelasticiteten är ofta beräknad med statistiska metoder. Konjunkturinstitutets beräkningar indikerar att budgetelasticiteten uppgår till ca 0,5. Det vill säga, om BNP ökar (minskar) med en procent så förbättras (försämrar), allt annat lika, den offentliga sektorns finansiella sparande med 0,5 procent av BNP. Budgetelasticiteten bedöms ha legat på ungefär samma nivå sedan 2009. Även dessa beräkningar är osäkra.³²

Jämförelse mellan Konjunkturinstitutets metod och en aggregerad metod

Konjunkturinstitutets ordinarie metod är disaggregerad och justerar för konjunkturella effekter på olika skattebasers andelar av BNP. På sikt konvergerar skattebaserna mot sina långsiktiga andelar i takt med att ekonomin återgår till konjunkturell balans, vilket gör att denna justering då spelar en mindre roll. Men under låg- och högkonjunkturer kan justeringen vara betydande.

I diagram 72 visas strukturellt sparande beräknat med de olika metoderna sida vid sida. De följer varandra väl, men Konjunkturinstitutets ordinarie metod visar ett något jämnare förlopp av det strukturella sparandet. Det är vanligt att bedömningarna skiljer sig åt med ungefär en halv procentenhet.

³² Se ”Automatiska stabilisatorer i Sverige 1998–2018”, Specialstudie, KI:2018:29, Konjunkturinstitutet, 2018.

Aggregerad metod för att beräkna strukturellt sparande

Beräkningen av strukturellt sparande som andel av BNP skrivs som:

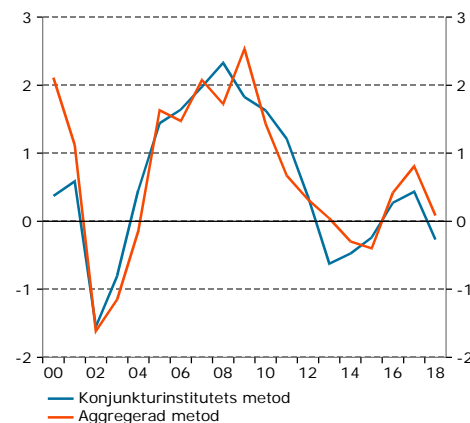
$$\frac{S^*}{Y^*} = \frac{S-E}{Y} - \varepsilon \times \frac{Y-Y^*}{Y^*}$$

Denna metod utgår ifrån det finansiella sparandet minus engångseffekter och är redovisad som andel av BNP, $\frac{S-E}{Y}$.

Från denna post subtraheras BNP-gapet $\frac{Y-Y^*}{Y^*}$ multiplicerat med en skattad budgetelasticitet ε som anger hur känsligt det finansiella sparandet normalt är för konjunkturella fluktuationer i produktionen. Metoden visar vad det finansiella sparandet, som andel av BNP, hade varit vid ett neutralt resursutnyttjande, dvs. då BNP-gapet är noll, och under förutsättningen att BNP har en normal sammansättning.

Diagram 72 Strukturellt sparande beräknat med olika metoder

Procent av potentiell BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Skillnader mellan de två metoderna uppstår främst som en följd av att skattebasernas andelar av BNP avviker från sina långsiktiga jämviktsandelar. Det är tydligt under lågkonjunkturen i samband med finanskrisen. BNP-gapet var 2009 mycket negativt men samtidigt var sammansättningen av skattebaserna offentligt-finansiellt tillfälligt gynnsam eftersom exporten, som inte är momsbelagd, påverkades mer än konsumtionen och hushållens inkomster, som är centrala skattebaser, av den minskade efterfrågan i omvärlden. Det var i sig positivt för det finansiella sparandet som därför föll mindre än vad BNP-gapet indikerade. Det strukturella sparandet för 2009 är därmed lägre enligt Konjunkturinstitutets ordinarie metod än enligt den aggregerade ansatsen som utgår från BNP-gapet (se diagram 72).

Åren 2016 och 2017 utvecklades inkomsterna starkt till följd av tillfälligt höga kapitalinkomster, vilket också gynnade de offentliga finanserna. Det strukturella sparandet är även här lägre enligt Konjunkturinstitutets ordinarie metod än vad den aggregerade ansatsen som utgår från BNP-gapet indikerar.

Den aggregerade metoden fungerar ofta väl som en ungefärlig beräkning av den disaggregerade metoden som Konjunkturinstitutet använder. De olika metoderna kan ändå ge upphov till olika tolkningar av finanspolitiken. Genom att titta på förändringen av strukturellt sparande mellan 2016 och 2017 kan man analysera den finanspolitiska inriktningen 2017. Medan Konjunkturinstitutets ordinarie metod endast visar en marginell förändring mellan åren, vilket indikerar att finanspolitiken 2017 var ungefär neutral, uppvisar den aggregerade metoden en förstärkning av sparandet som snarast indikerar en åtstramande inriktning på finanspolitiken.