

Analys

Automatisk diskretionär finanspolitik – ADF

Förklaringar till förändringen av det
konjunkturjusterade sparandet



EKONOMISTYRNINGSVERKET

ESV:s analysserie innehåller fördjupade, egeninitierade analyser inom ESV:s olika verksamhetsområden.

Publikationen kan laddas ner som PDF

Datum: 2013-12-09

Dnr: 3.8-1374/2013

Copyright: ESV

Författare: Håkan Jönsson, Carl J Nordén

Förord

Det här är starten på Ekonomistyrningsverkets, serie med fördjupade analyser inom olika områden. Sådana analyser har tidigare funnits inuti andra publikationer, men för att öka och sprida kunskapen ytterligare väljer vi nu att starta en ny skriftserie med enbart analyser. Serien heter kort och gott Analys och kan omfatta analyser inom ESV:s alla verksamhetsområden.

Denna första analys är en vidareutveckling av den rapport som ESV gjorde åt Finanspolitiska Rådet 2011 och besvarar frågan hur det överskott uppstår, som alla prognosmakare redovisar i slutet av prognoshorizonten.

Rapporten har utarbetats inom avdelningen Analys och prognoser. Biträdande avdelningschef Håkan Jönsson och experten Carl J Nordén är rapportansvariga.

Stockholm 9 december 2013

Mats Wikström

Innehåll

Förord.....	3
1 Inledning och övergripande resultat.....	5
1.1 Inledning och disposition	5
1.2 Övergripande resultat.....	6
1.3 Analysmetod.....	7
1.4 Val av år i analysen	8
1.5 Beräkningarna i förhållande till tidigare kalkyler	9
2 Automatisk diskretionär finanspolitik (ADF) – dess komponenter	10
2.1 Nominellt bestämda anslag (BNB)	11
2.2 Förvaltningsanslagen (PLO).....	12
2.3 De regelstyrda anslagen (PLK)	12
2.3.1 Regelstyrda anslag efter ändamål	14
2.4 Skatter	14
2.5 Ränteeffekter, ADF.....	14
3 Ytterligare faktorer – utöver ADF – som förklarar utvecklingen av det konjunkturjusterade sparandet.....	17
3.1 Diskretionär finanspolitik.....	17
3.2 Effekt av ändrad volym, regelstyrda utgifter	17
3.3 Ränteutgifter.....	18
3.4 Övrigt.....	18
4 Praktisk finanspolitik och den automatiska diskretionära finanspolitiken – slutord	20

1 Inledning och övergripande resultat

De offentliga finanserna stärks automatiskt över tid utan att några särskilda beslut behöver fattas. Den årliga förstärkningen beror framför allt på reglerna för uppräkningsen av de statliga anslagen. Effekten uppgår till 0,5 procent av BNP årligen, vilket motsvarar närmare 20 miljarder kronor.

För att effekten skall realiseras krävs emellertid att den uppskattade trendmässiga BNP-tillväxten nås. Om BNP växer långsammare blir effekten mindre eller uteblir. Försiktighetsskäl talar således för att man inte ska ”räkna hem” ADF-effekten som ett årligt tillkommande budgetutrymme. Den beräknade ADF-effekten skall i stället ses som en förklaring till de prognostiserade överskotten längre bort i prognoshorizonten, inget annat.

I jämförelse med den beräkning som ESV redovisade 2011 är uppskattningen nu något högre.

Att det offentliga sparandet ökar innebär en finanspolitisk åtstramning för främst hushållssektorn. Denna finanspolitik benämns automatisk diskretionär finanspolitik, ADF.

Konsekvensen av att inkomsterna växer i takt med BNP och utgifterna långsammare är en förstärkning av de offentliga finanserna och därmed en lägre statsskuld. Den lägre statsskulden medför i sin tur lägre räntebetalningar.

Det går inte att tolka resultatet av ADF i denna rapport som ett argument för permanenta utgiftsökningar eller skattesänkningar. Den stora osäkerheten i bedömningen av potentialen i ekonomin gör det omöjligt att på förhand teckna in ett prognostiserat budgetutrymme.

Begreppet ”automatisk diskretionär” utgör till sin konstruktion något av en motsägelse. Diskretionär innebär ett aktivt beslut, vilket ju är motsatsen till automatisk. Begreppet är ändå adekvat då det beskriver konsekvenserna av tidigare

fattade beslut om budgetregler och hur olika statsutgifter förändras.

1.1 Inledning och disposition

Ett framträdande drag i ESV:s och andra instituts prognoser är att det finansiella sparandet ökar mot slutet av kalkylperioden. Särskilt tydligt är detta i svaga konjunkturlägen, när resursutnyttjandet framåt i tiden antas återgå till en tänkt potential. Åren fram till att potentialen nås präglas då av snabb ekonomisk tillväxt. Men även när det finansiella sparandet justeras för konjunkturella effekter, kvarstår ett stigande finansiellt sparande. Mot slutet av prognosperioden, när ekonomin utvecklas i takt med sin potential, ökar sparandet årligen med 0,3–0,4 procent av BNP, i ungefär samma takt som det konjunkturjusterade sparandet, se tabell 1.

Tabell 1. Det finansiella och konjunkturjusterade sparandet

Procent av BNP om ej annat anges

	2013	2014	2015	2016	2017
Offentligt sparande	-1,8	-1,4	-0,2	0,6	1,1
- förändring	-1,1	0,4	1,2	0,8	0,4
Automatiska stabilisatorer, konjunkturerffekter m.m.	0,2	-0,1	-0,4	-0,4	-0,2
- förändring av konjunkturjusterat sparande, % av trend-BNP	-1,0	0,3	0,8	0,4	0,3

Källa: ESV

Denna rapport förklarar den förstärkning av de offentliga finanserna som sker även efter rensning för konjunkturutvecklingen. Varför blir de offentliga finanserna allt ljusare ju längre prognoshorizont man har? Fokus ligger på att redovisa var och hur effekterna, av att de statliga utgifterna inte räknas upp i samma takt som BNP, uppstår. Förstärkningen av de offentliga finanserna av dessa effekter benämns automatisk diskretionär finanspolitik, ADF. I rapporten analyseras även andra förklaringar till det starkare konjunkturjusterade sparandet. Bland annat beskrivs de

effekter som ändrade volymer i de statliga transfereringssystemen medför.

Rapporten är en fördjupning och vidareutvecklad version av den underlagspromemoria som skrevs till Finanspolitiska rådet 2011. Metodiken är uppdaterad och beräkningarna är baserade på den prognos som ESV publicerade i september 2013.

Inledningsvis ges en översikt över rapportens huvudsakliga slutsatser. Val av analysmetod förklaras och därtill görs en jämförelse med de resultat som presenterades på detta område i rapporten som skrevs 2011. I rapportens andra kapitel presenteras den automatiska diskretionära finanspolitiken mer detaljerat och dess komponenter analyseras ingående. I kapitel 3 analyseras andra förklaringar till att det konjunkturjusterade sparandet förändras. Avslutningsvis diskuteras i kapitel 4 betydelsen av fortsatt god utgiftskontroll samt konsekvenserna av vad som händer om den trendmässiga tillväxten skulle visa sig bli annorlunda än den prognostiserade.

1.2 Övergripande resultat

De offentliga finanserna stärks automatiskt över tid utan att några särskilda beslut behöver fattas. Effekten uppgår till 0,5 procent av BNP årligen, vilket motsvarar närmare 20 miljarder kronor.

Tabell 2. ADF - automatisk diskretionär finanspolitik – årlig förstärkning av de offentliga finanserna i neutralt konjunkturläge

	Procent av trend- BNP	Miljarder kronor ¹
ADF - Automatisk diskretionär finanspolitik	0,49	18,6
varav effekt av:		
Vissa utgifter är nominellt bestämda	0,18	7,0
Förvaltningsanslagen ökar inte i takt med trend-BNP (PLO uppräknings)	0,12	4,5
Ersättningarna i transfereringssystemen ökar inte i takt med trend-BNP	0,18	7,0
Vissa skatter är nominellt bestämda	0,00	-0,2
Ränteeffekt, ADF	0,01	0,3

¹ 2014 års prishivå.

Källa: ESV

Det ökade offentligfinansiella sparandet uppstår till följd av att inkomsterna i regel stiger i takt med nominell BNP medan utgifterna växer långsammare i enlighet med de olika regelverk som styr statsutgifterna. För att den fulla effekten skall realiseras krävs emellertid att den uppskattade trendmässiga BNP-tillväxten verkligen nås. Annars blir effekten mindre eller uteblir.

Det finansiella sparandet i offentlig sektor förändras av flera orsaker. Ekonomisk-politiska beslut, konjunkturella variationer samt engångseffekter är alla faktorer som påverkar på kort och mellanlång sikt. Rensat för konjunkturen är ADF-effekten den viktigaste förklaringen till att sparandet förändras med tiden.

Utgifterna på statens budget kan delas in i olika pristyper med utgångspunkt från hur utgifterna årligen räknas upp.

En kategori av utgifter är *nominellt bestämda*. Detta kan betyda att utgiften är nominellt oförändrad under hela prognosperioden, men kan också innebära att den har fastställts på ett sätt som innebär att den ökar eller minskar. Bland denna typ av anslag dominerar statsbidragen till kommunerna, men även såväl generella bidrag som specialdestinerade bidrag, exempelvis för läkemedelsförmånen. Sammantaget ökar de nominellt bestämda anslagen långsammare än trend-BNP, varför det finansiella sparandet stärks med 0,18 procent av BNP årligen till följd av denna effekt. Det motsvarar 7 miljarder kronor.

En annan kategori av utgifter är *förvaltningsanslagen*, det vill säga den statliga konsumtionen. Pris- och löneomräknings-förfarandet som styr dessa anslag, medför att denna typ av utgifter inte heller ökar i takt med trend-BNP i ett neutralt konjunkturläge. Den effekten förstärker årligen det finansiella sparandet med 0,12 procent av BNP, motsvarande 4–5 miljarder kronor.

Den tredje kategorin är de *regelstyrda utgifterna*. Ersättningarna i bidragssystemen räknas inte upp på ett sådant sätt att ersättningen följer trend-BNP. Dessa regelstyrda anslag utgör en stor del av statens budget. ADF-effekten för dessa anslag uppgår till 0,18 procent av BNP, eller 7 miljarder kronor. Inom detta område bidrar

utgifter kopplade till arbetsmarknad och ohälsa mest.

Ovanstående effekter har det gemensamt att det är statliga utgifter som inte växer i takt med BNP i neutralt konjunkturläge. I motsats till utgifterna växer skatteintäkterna i normalfallet med BNP då skattebaserna följer BNP. Några enskilda skatter, främst punktskatter, är dock indexerade på ett sådant sätt att de urholkas i förhållande till BNP. Detta minskar det finansiella sparandet, men effekten är mycket liten.

Sammantaget innebär den automatiska diskre- tionära finanspolitiken att det finansiella sparandet ökar vid oförändrade regler.

ADF medför att statsskulden blir lägre än den annars skulle ha blivit. Därmed blir också ränte- kostnaderna något lägre.

Utöver effekten av ADF finns det andra för- klaringar till att det konjunkturjusterade sparandet förändras över tiden, se tabell 3.

Tabell 3. Förändring av det konjunktur- justerade sparandet 2017
Procent av trend-BNP

	2017
Förändring av konjunkturjusterat finansiellt sparande	0,30
Varav	
ADF - Automatisk diskretonär finanspolitik	0,49
varav effekt av:	
Vissa utgifter är nominellt bestämda	0,18
Förvaltningsanslagen växer inte i takt med trend-BNP	0,12
Regelstyrda utgifter växer inte i takt med trend-BNP	0,18
Vissa skatter växer inte i takt med trend-BNP	0,00
Ränteeffekt, ADF	0,01
Diskretonär finanspolitik	-0,10
Volymeffekter, statliga transfereringssystemen	0,11
Ränteutgifter, netto	0,00
Övrigt	-0,19

Källa: ESV

Diskretonär finanspolitik är åtgärder som regeringen föreslår och som regeringen själv bedömer har påverkan på offentliga sektorns finansiella sparande. Storleken på den diskre- tionära finanspolitiken redovisas i de ekonomiska propositionerna vår och höst. Oftast är det endast de statiska effekterna som redovisas och

klassificeras som diskretonära. Undantaget för nästkommande budgetår är den diskretonära finanspolitiken framåt i tiden liten, vilket är naturligt då diskretonär finanspolitik är något som beslutas årligen. Däremot kan en del beslut sträcka sig över flera år.

Volymförändringar, det vill säga förändring av antal personer som uppbär olika statliga bidrag, påverkar också de offentliga finanserna. Sådana volymförändringar klassificeras sällan i regeringens propositioner som effekter av diskre- tionär finanspolitik även om de i viss utsträckning är det. År 2017 stärks det finansiella sparandet när antalet personer som uppbär försörjning genom trygghetssystemen minskar.

Utöver ovan nämnda faktorer, där ADF är den viktigaste, finns det även andra förklaringar bakom förändringen av det konjunkturjusterade sparandet. Några av dessa härrör från själva beräkningen av det konjunkturjusterade sparandet. De konjunkturrella effekterna är helt enkelt inte fullständigt bortrensade. Det konjunkturjusterade sparandet i kommunal sektor antas exempelvis vara det samma som det faktiska vilket inte behöver vara fallet varje enskilt år. Någon konjunkturjustering av ålderspensionssystemets utgifter sker heller inte.

1.3 Analysmetod

Vi undersöker här på vilket sätt och hur mycket sparandet förändras i frånvaro av ändrade regler och konjunkturvariationer. Vi använder därför det konjunkturjusterade sparandet, som det beräk- nades i ESV:s septemberprognos 2013, med fokus på de sista åren. Prognosen bygger på oförändrade regler och tillväxten är trendmässig då det är det konjunkturjusterade sparandet som studeras. Nivåerna justeras dock ytterligare för att rensa för effekterna av politiska beslut och volymför- ändringar.

Den automatiska diskretonära effekten, ADF, är en av anledningarna till att det finansiella sparandet förändras även vid trendmässig tillväxt.

De statliga utgifterna, och därmed finans- politiken i stora delar, beslutas årligen i termer av utgiftsområden och anslag även om det övergripande målet för de offentliga finanserna –

överskottsmålet – är uttryckt i NR-termer och avser finansiellt sparande (inkomster minus utgifter)¹.

Analysen av statens utgifter har gjorts utifrån den kategoristruktur som anslagens pristyp medför. Indelningen i olika pristyper görs med utgångspunkt från hur utgifterna årligen räknas upp.

Nominellt bestämda anslag. Anslag av denna pristyp är inte kopplade till något regelverk som medför någon automatisk indexering av anslagsnivåerna. Anslagsjusteringar görs endast genom beslut, som dock kan vara fleråriga.

Förvaltningsanslag. Dessa anslag utgörs huvudsakligen av myndigheternas förvaltningsanslag. I denna beräkning används de nivåer för förvaltningsanslagen som skulle bli resultatet om enbart den sedvanliga prisomräkningen ägde rum. I prognosen finns därutöver ökade utgifter för infrastruktur. Dessa räknas bort vid beräkning av ADF effekten.

Regelstyrda anslag. Dessa anslag omfattar främst de stora transfereringsanslagen till hushållen.

De olika pristyperna är inte bara en teknisk klassificering utan också ett uttryck för att olika utgifter förändras med olika grad av automatik. Det är en glidande skala som kan vara svår att kvantifiera, men som ändå är möjlig att rangordna.

Utgifterna kan styras av:

- helt diskretionära beslut
- volymer, men inte pris (barnbidrag)
- inflationen men med ett tak som begränsar utgiften för ett enskilt år (skadeersättningar)
- volym och uppräknings med lön men bara upp till tak (föräldrapenning)
- volym och lön, men med både tak och karens (sjukpenning)
- både volym och pris utan begränsning (bistånd, EU-avgift)
- fullständig automatik (ränteutgifter)

¹ Det finansiella sparandet är resultatmätt enligt NR. Förklaringar till hur olika utgifter, och delvis inkomster, förändras analyseras däremot med fördel utifrån hur de presenteras i budgetredovisningen, eftersom det är så de beslutas och implementeras.

Generellt gäller att ju högre grad av automatik desto mindre kontroll över den samlade utgiftsnivån får staten. Men automatiken är en konsekvens av de regler som gäller i varje enskilt fall. Utvecklingen under andra hälften av förra decenniet kan beskrivas som en skärpning av regelverket kring exempelvis sjukskrivningsprocessen som syftade till att öka andelen i arbetskraften. Men det fick också till följd att automatiken i statens budget minskade och att utgiftskvoten för de regelstyrda anslagen sjönk relativt kraftigt. Motsvarande resonemang gäller för förvaltningsutgifterna, där produktivitetsavdraget säkerställer en strävan efter ökad ekonomisk effektivitet genom att inte fullt ut kompensera pris- och löneändringar.

1.4 Val av år i analysen

Beräkningen av ADF-effekten beskriver års-effekten på det konjunkturjusterade sparandet. ADF-effekten utgör en betydelsefull förklaring till hur det konjunkturjusterade sparandet förändras.

Det konjunkturjusterade sparandet utgörs, teoretiskt sett, av det faktiska sparandet justerat för konjunkturrella effekter. Även engångseffekter av olika slag exkluderas. Konjunkturrella effekter på priser och löner, som påverkar de statliga utgifterna, justeras emellertid inte, varför sparandet och dess förändring inte kan sägas vara fullständigt justerat för konjunktur i praktiken.

När ekonomin understiger den nivå som antas vara långsiktigt hållbar med hänsyn till en stabil inflation, det vill säga ekonomins potential, ökar priser och löner snabbare än vad de skulle gjort om ekonomin vore i jämvikt. I kalkylerna, som ligger till grund för analysen, antas ekonomin nå sin potentiella nivå 2017. För att undvika de konjunkturrella effekter som uppkommer via priser och löner används främst beräkningarna för 2017 i kalkylerna för ADF-effekten. För de nominellt fastställda anslagen, utan koppling till priser och indexering, är ett genomsnitt för perioden 2014–2017 mer rättvisande. För samtliga utgiftstyper redovisas också beräkningar för åren 2014–2016, men dessa inkluderar även i viss utsträckning konjunkturrella effekter via priser och löner.

1.5 Beräkningarna i förhållande till tidigare kalkyler

Efter förfrågan från Finanspolitiska rådet utförde ESV under våren 2011 beräkningar på hur mycket olika faktorer bidrar till den årliga förändringen av det finansiella sparandet. Särskilt studerades effekten av att de statliga utgifterna inte växer i takt med BNP. ESV uppskattade då att denna ADF-effekt uppgick till cirka 0,4 procent av BNP. Uppskattningen har nu justerats till 0,5 procent av BNP. Delvis beror upprevideringen på att själva beräkningen utförts på nytt prognosmaterial men framför allt är det en omtolkning av hur de nominellt fastställda anslagen ska vägas in i beräkningen. I beräkningen 2011 vägdes dessa in år för år medan de nu mer korrekt har kalkylerats såsom genomsnitt. Att enbart använda det sista beräkningsåret ger en missvisande bild då exempelvis många programperioder kopplade till EU-budgeten löper ut det näst sista året i kalkylen.

2 Automatisk diskretionär finanspolitik (ADF) – dess komponenter

Förstärkningen av de offentliga finanserna sker genom att utgifterna per automatik, genom de regler som tillämpas för de olika utgiftsanslagen, ökar långsammare än inkomsterna. Denna ADF-effekt är ganska jämnt fördelad över olika typer av utgifter. Den uppstår även när ekonomin växer långsammare än trend, men blir då svagare.

Budgetens utgifter kan sorteras efter i vilken grad och på vilket sätt de påverkas av prisutvecklingen. Denna sortering har använts i analysen av storleken på ADF-effekten. Anslagen på statens budget delas in i tre pristyper. En pristyp utgörs av de anslag som fastställs med nominellt belopp. Dessa kan högst uppgå till det fastställda beloppet oberoende av hur löner och andra priser utvecklas. De styrs alltså helt genom beslut och kan bli lägre än budgeterat men aldrig högre. Dessa kallas för *nominellt bestämda anslag* (BNB). Den sortens utgifter är ganska vanliga, men är oftast relativt små. Två mycket stora anslag hör emellertid till denna grupp – statsbidrag till kommunerna samt läkemedelssubventioner. Det rör sig i övrigt framför allt om stöd av olika karaktär, exempelvis EU-bidrag till landsbygden. Realekonomiskt är det till helt övervägande del överföringar av olika slag. Bara en mindre del är förvaltning, bland annat rättshjälp. I denna kategori hamnar också ofta utgifter av engångskaraktär. Utgiftskvoten, utgifterna i förhållande till BNP, för denna typ av utgifter är låg och svagt sjunkande över tid.

För *förvaltningsanslagen* finns ett detaljerat system för prisomräkning av löner, hyror och övrigt. Varje anslag räknas årligen om med egna vikter för de olika utgiftsslagen i pris- och löneomräkningen (PLO). Särskilt omräkningssystem finns också för försvaret. Lönerna räknas upp med förändringen av timlönen i näringslivet minskat med ett produktivitetsavdrag. Även lokalkostnaderna räknas om² liksom de övriga

² Med 70 procent av inflationen eller förändringen i marknadshyromna.

kostnaderna. Utgifterna för statlig förvaltning utgörs mestadels av små anslag, men också några få mycket stora – exempelvis polisen och skatteväsendet. Det finns också anslag för forskning och utveckling, infrastruktur samt stöd till vuxenutbildning. För de senare avgörs nivåerna i huvudsak genom politiska beslut.

Tabell 4. Utgifterna på statens budget sorterade efter pristyp

Miljarder kronor resp. procent

	BNB ¹⁾	PLO ²⁾	PLK ³⁾	Ssr ⁴⁾	Summa
Nivå 2014	155	251	417	22	846
Antal anslag	198	341	41	1	581
Andel av totala utgifter, procent	18	30	49	3	100
Procent av trend-BNP	4,1	6,6	10,9	0,6	22,1
Nivå 2017	151	270	420	23	864
Procent av trend-BNP	3,5	6,3	9,7	0,5	20,0
Förändring utgiftskvot 2014–2017	-0,6	-0,3	-1,1	-0,1	-2,1
Förändring utgiftskvot per år, procentenheter:					
2006–2013	0,0	0,0	-0,4	-0,2	-0,6
2013–2017	-0,2	-0,1	-0,3	0,0	-0,6
2007–2017	-0,1	-0,1	-0,4	-0,1	-0,6

¹⁾ Nominellt bestämda, ²⁾ Förvaltningsanslag, ³⁾ Regelstyrda anslag, ⁴⁾ Statsskuld räntor

Källa: ESV

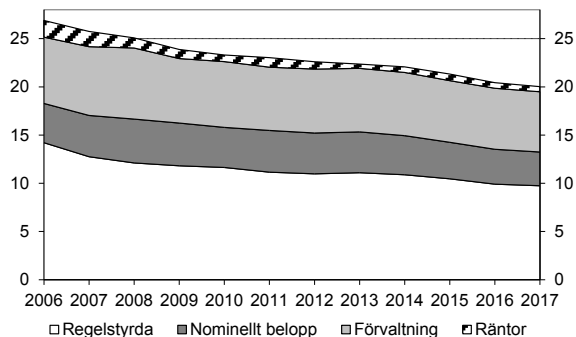
De *regelstyrda* anslagen (pris- och lönekänsliga, PLK) är de som har en uttalad koppling till pris, volym eller till både pris och volym. Det rör sig om relativt få anslag, men de svarar sammantaget för hälften av de totala utgifterna på statens budget. Större delen är trygghetssystemen riktade till hushållen, men även överföringar till andra sektorer såsom kommuner och utland. Den här typen av anslag stabiliserar inkomsterna vid konjunkturvariationer, för att kompensera inkomstbortfall eller som stöd vid oförutsedda omständigheter. De regelstyrda anslagen förändras med automatik. Med gällande regelsystem påverkas utgifterna dels av om fler eller färre uppfyller villkoren för den aktuella ersättningen,

dels av förändringar i lönenivån. Exempel på sådana utgifter är sjuk- och arbetslöshetsersättningar. Andra överföringar kan vara kopplade till allmän prisnivå genom basbelopp. Åter andra bidrag kan vara fastställda med ett nominellt belopp, och utgifterna påverkas då enbart av antalet som får bidrag. Det är inte ovanligt med vissa begränsningar i någon form för att få ersättning. Det kan handla om kvalificeringstid och karensdagar men också tak, att man får ersättning för lönebortfall upp till en viss nivå men inte därutöver. Befintliga regler kan också få skärpt tillämpning. Genom att inte fatta beslut om uppräknings av ett nominellt fastställt tak sänks också den genomsnittliga reala ersättningsnivån i takt med att pris- och lönenivåer stiger.

De regelstyrda utgifterna är den kategori som minskar mest, både kommande år och historiskt. Den enskilt viktigaste förklaringen är minskade utgifter för ohälsa.

Diagram 1. Budgetutgifter efter pristyp

Procent av trend-BNP



Källa: ESV

Under perioden 2006–2017 minskar de statliga utgifterna som andel av trend-BNP från 27 till 20 procent. Av denna minskning svarar de regelstyrda utgifterna för den överlägset största delen.

2.1 Nominellt bestämda anslag (BNB)

Under perioden 2014–2017 bidrar de *nominellt bestämda anslagen* till att det konjunkturjusterade sparandet ökar med 0,18 procent av trend-BNP i genomsnitt per år.

Bidraget skiftar något i storlek mellan åren. En av anledningarna till minskningen 2016–2017 är

att vissa utgiftsanslag löper ut. Vanligen brukar de dock ersättas av andra anslag i ungefär samma kostnadsordning. Det är därför rimligt att beräkna ADF-effekten för dessa utgifter som ett genomsnitt över perioden i stället för utgifterna för slutåret. I genomsnitt bidrar de nominellt bestämda anslagen till att det konjunkturjusterade sparandet ökar med 0,18 procent av trend-BNP per år.

Tabell 5. Bidrag till årlig förändring av det konjunkturjusterade sparandet – nominellt bestämda anslag

Procent av trend-BNP

	2014	2015	2016	2017	Snitt 2014-2017
Nominellt bestämda anslag	0,18	0,27	0,17	0,12	0,18

Källa: ESV

Storleken på effekten avgörs i hög utsträckning av om BNP växer snabbare eller långsammare än sin potential. Men det är också av betydelse hur de nominella utgifterna på anslagen förändras mellan åren.

Tabell 6. Nominellt bestämda anslag realkonomiskt fördelade

Miljarder kronor

	2014	2015	2016	2017
Nominellt bestämda anslag	155	151	150	151
Varav:				
Transfereringar	142	138	138	139
till kommuner	123	121	121	121
till hushåll	6	5	5	5
till övriga sektorer	13	12	12	12
Konsumtion	11	10	10	10
Investeringar	1	2	1	1
Övrigt finansiellt	1	1	1	1
Räntor	0	0	0	0

Källa: ESV

Det finns flera orsaker till att utgifterna för de nominellt bestämda anslagen minskar 2015. Ett flertal program, exempelvis forskning beräknas upphöra, en ny programperiod inom EU startar 2014 och utgifterna för den kommunalekonomiska utjämnningen minskar något. Det samma

gäller för ett antal mindre, tidsbegränsade satsningar riktade till kommuner och företag.

Över 90 procent av utgifterna för de nominellt bestämda anslagen består av överföringar till andra sektorer medan endast cirka 7 procent är konsumtionsutgifter, det vill säga statlig förvaltning.

Av transfereringarna går det mesta till den kommunala sektorn, se tabell 6 och 7. Det är kommunalekonomisk utjämning och bidrag till läkemedelsförmånerna som dominerar. En mindre del går till företag i form av olika EU-bidrag som finansierar stöd till landsbygden.

Tabell 7. Nominellt bestämda anslag – urval av anslag
Miljarder kronor

	2014	2015	2016	2017
Transfereringar	142	138	138	139
Varav:				
Kommunalekonomisk utjämning	85	84	84	84
Bidrag till läkemedelsförmånerna	21	21	21	21
Bidrag till folkhälsa och sjukvård	2	1	1	1
Från EU-budgeten finansierade åtgärder för landsbygdens miljö och struktur	3	3	2	2
Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur	3	3	2	3

Källa: ESV

2.2 Förvaltningsanslagen (PLO)

För 2017 bidrar pris- och löneomräkningen av förvaltningsanslagen till att det konjunkturjusterade sparandet ökar med 0,12 procent av trend-BNP. I denna kategori av anslag finns det många små förvaltningsanslag, men också några där nivån beslutas diskretionärt.

Pris- och löneomräkningen av förvaltningsanslagen baseras på faktisk prisökning, men minskas med ett produktivitetsavdrag.

Tabell 8. Bidrag till årlig förändring av det konjunkturjusterade sparandet – förvaltningsanslag
Procent av trend-BNP

	2014	2015	2016	2017
Förvaltningsanslag	0,11	0,18	0,15	0,12

Källa: ESV

Detta bidrar till att förbättra det konjunkturjusterade sparandet. Prisutvecklingen för den statliga konsumtionen är dessutom oftast lägre än BNP-ökningen. Löner utgör den största delen av denna typ av utgifter, men genom produktivitetsavdraget ökar inte de särskilt mycket mer än lokal- och övriga kostnader. ADF-effekten 2017 är representativ för hela perioden.

2.3 De regelstyrda anslagen (PLK)

ADF-effekten från de regelstyrda anslagen bidrar till att förbättra det konjunkturjusterade sparandet med 0,18 procent av BNP årligen.

Denna ADF-effekt är stabil över tid. Enskilda utgiftssystem inom denna grupp kan periodvis bidra till såväl ökat som sänkt sparande. Utgiftsnivån 2014–2017 bygger på oförändrade regler. Men även om följsamheten till prisnivån skulle vara starkare, skulle tillväxten ändå ge krympande utgiftskvot.

De regelstyrda anslagen förändras med automatik givet den lagstiftning som finns. Trygghetssystemen är ett sådant exempel. Den som uppfyller angivna villkor kan vara berättigad till en ersättning. De statliga utgifterna för dessa ersättningar förändras då med antalet mottagare. Ersättningen kan sedan vara kopplad till prisnivå eller till lön, vilket gör att utgifterna ökar även om antalet personer är oförändrat. Vanligen växer dock BNP än snabbare, och utgifterna som andel av BNP minskar då över tid.

Av dessa utgifter har tre fjärdedelar en explicit koppling till någon form av volym: antal personer, timmar eller dylikt. Det handlar till största delen om bidrag till hushåll, men även till kommuner. Denna typ av utgifter förändras alltså även med oförändrat regelverk. Effekten beräknas genom att förändringen av utgiftskvoten fördelas på orsaker. Förändringarna för dessa anslag kan bero på ändrad volym (antal ersatta), på ersättningsnivån, eller styckkostnaden (bidrag per person). Då vi mäter utgifterna som andel av BNP, får också förändringen i BNP (tillväxten) stor betydelse. ADF-effekten utgörs av den del som inte beror på ändrade volymer. Volymförändringen beskrivs och analyseras i kapitel 3.1.

I sammanställningen används effekten 2017. Då är tillväxten trendmässig och reglerna hålls konstanta. Det gör att man kan använda effekten som en uppskattning på medellång sikt. Men effekten är av denna storleksordning alla undersökta år, och även historiskt. Det beror på att tillväxt-effekten dominerar, att utgifterna vanligen inte ökar snabbare än BNP. Ju starkare indexering, desto mer stiger utgifterna nominellt. Men tak, karensdagar och kvalificeringstid begränsar ökningstakten och det är bara ett fåtal utgifts-system som enstaka år ökar snabbare än BNP.

De regelstyrda utgifterna delas också upp i olika grupper, som motsvarar syften – exempelvis ohälsa, flyktningmottagande och arbetslöshet. Grupperna motsvarar ungefärligen de olika utgiftsområdena. ADF-effekten för de regelstyrda anslagen sammanfattas i tabell 9.

Tabell 9. Bidrag till årlig förändring av det konjunkturjusterade sparandet
Procent av trend-BNP

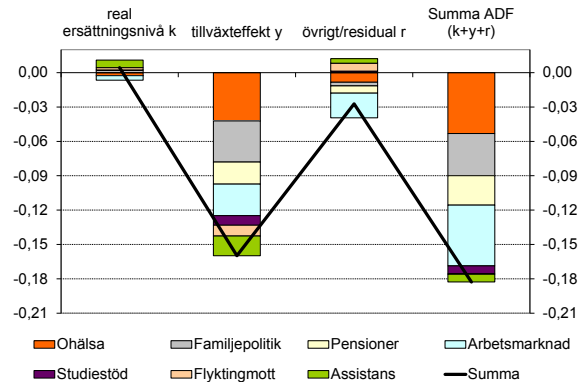
	Effekt
real ersättningsnivå, k	-0,004
tillväxteffekt, y	0,160
övrigt/residual, r	0,027
Summa ADF (k+y+r)	0,183
därav	
Ohälsa	0,053
Familjepolitik	0,037
Pensioner	0,026
Arbetsmarknad	0,053
Studiestöd	0,007
Flyktningmottagande	-0,000
Övrigt (=assistansersättning, tandvård)	0,007

Källa: ESV

Även om många av dessa utgifter ofta har en tydlig prisreglering, ökar de ändå inte i samma takt som BNP. Några utgiftssystem har vidare reallt stigande styckkostnader. Det gäller exempelvis flyktningmottagande och assistansersättning. Andra har fallande ersättningsnivåer, som pensioner och ersättningar vid ohälsa. Effekten av ändrad ersättningsnivå är emellertid flerfaldt mindre än effekten av att BNP växer snabbare. Den ackumulerade effekten av tillväxten blir mycket

stor efter ett par år. Störst är bidragen till det ökande sparandet från utgifter för arbetsmarknad och ohälsa. I diagram 2 visas hur utgifterna förändras som andel av trend-BNP 2017, uppdelat på olika grupper.

Diagram 2. Förändring av utgiftsandel till följd av ADF 2017, olika grupper av utgifter
Procent av trend-BNP

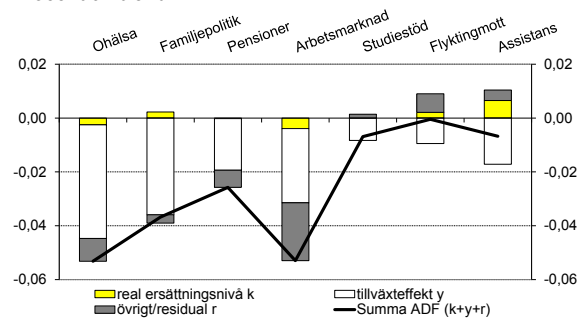


Källa: ESV

Också fördelat på de olika utgiftsgrupperna framgår tydligt att det är tillväxt som betyder mest. Den reala ersättningsnivån har mycket liten effekt för samtliga grupper, även i de fall där den ökar. Såväl ersättningsnivå som residual är relativt liten, och bidrar både till ökning och till minskningar av utgiftskvoten. Tillväxteffekten är däremot alltid stor och stärker sparandet.

Vid en analys av de olika utgiftsgrupperna framgår även vilka som bidrar mest till ADF-effekten, se diagram 3.

Diagram 3. Förändring av utgiftsandel till följd av ADF 2017, betydelsen av olika komponenter
Procent av trend-BNP



Källa: ESV

De största bidragen kommer från ohälsa, arbetsmarknad och familjepolitik. Även om ersättnings-

nivån stiger i några enstaka fall, är detta bidrag mycket litet.

Tabell 10. ADF-effekt 2014–2017, olika komponenter

Procent av trend-BNP

	2014	2015	2016	2017
Real ersättningsnivå, k	-0,02	-0,01	-0,01	0,00
Tillväxteffekt, y	0,17	0,17	0,17	0,16
Övrigt/residual, r	-0,03	0,02	0,00	0,03
Summa ADF (y+k+r)	0,12	0,18	0,16	0,18

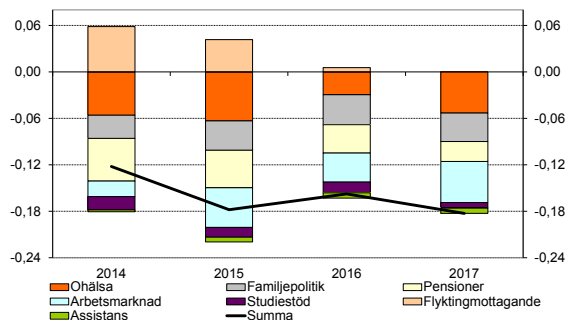
Källa: ESV

2.3.1 Regelstyrda anslag efter ändamål

De regelstyrda utgifterna grupperas efter huvudsyfte i sju grupper. ADF-effekten kommer främst från ohälsa och arbetsmarknad, men även familjepolitik och pensioner. Några områden bidrar knappt alls till den sammanlagda effekten (studiestöd, flyktingmottagande, assistansersättning), och det beror på att de stigande styckkostnaderna motverkar den annars dominerande tillväxt-effekten.

Diagram 4. Utgiftsandelens förändring 2014–2017 till följd av ADF, olika grupper av utgifter

Procent av trend-BNP



Källa: ESV

Ohälsan är den grupp som bidrar mest till ADF. Här ingår sjukersättning och sjukpenning. Även pensioner (garantipension och bostadstillägg) ger minskningar av utgiftskvoten. Arbetsmarknad ger också en viss minskning. Det enda område som ger en ökning av utgiftskvoten – om än marginellt och under kort tid – är den ersättning kommunerna får för flyktingmottagande, bland annat för stigande real ersättningsnivå.

2.4 Skatter

Några enskilda punktskatter är fastställda som ett nominellt belopp per konsumerad enhet. Så är fallet exempelvis för alkoholskatten där skatten utgår med ett fastställt belopp per liter. Skatteintäkten ökar inte automatiskt bara för att inköpspriset ökar. Förutom alkoholskatt saknar även fordonsskatt och andra vägtrafikskatter prisindexering. För andra punktskatter, såsom energiskatt och från 2012 även tobaksskatt, finns en automatisk indexering mot prisnivån. Att det saknas indexering innebär en försvagning av det offentliga sparandet. Effekten är dock mycket liten.

2.5 Ränteeffekter, ADF

En följd av den automatiska diskretionära finanspolitiken är att statsskulden blir lägre än den annars skulle ha blivit. Därmed blir räntekostnaderna lägre, vilket också är en ADF-effekt. Den tillkommande effekten av detta är emellertid liten 2017.

De regelstyrda anslagen, metod

Av de 41 regelstyrda anslag som har någon form av tydlig form av automatik, har 22 identifierats och analyseras här. Detta redovisas i tabell 11.

Tabell 11. Regelstyrda utgifter på statens budget exklusive räntor

Miljarder kronor

	Nivå 2013	Nivå 2017	Förän- dring 2013- 2017	Andel av ut- gifter 2017	Andel trend- BNP 2017	Förän- dring BNP- andel 2013- 2017
Regelstyrda anslag	410	420	10	50,0	9,7	-1,35
ingår ej:						
- bistånd	28	35	7	4,1	0,8	0,04
- EU-avgift	38	37	-1	4,4	0,9	-0,17
Summa	345	349	4	41,5	8,1	-1,23
Analyserade utgifter	296	299	3	35,5	6,9	-1,08
därav						
Ohälsa	80	78	-1	9,3	1,8	-0,34
Familjepolitik	61	70	9	8,3	1,6	-0,03
Pensioner	40	35	-5	4,1	0,8	-0,27
Arbetsmarknad	58	49	-9	5,8	1,1	-0,44
Studiestöd	16	16	-1	1,8	0,4	-0,08
Flyktingmottagande	13	18	5	2,1	0,4	0,06
Övrigt (=assistans, tandvård)	28	34	6	4,0	0,8	0,03

Källa: ESV

Bland de regelstyrda anslagen finns två som är explicit kopplade till BNP, biståndet och EU-avgiften. Vid en förklaring till hur utgifterna förändras som andel av BNP ingår därför inte dessa – de utgör en konstant andel av BNP och exkluderas därför i analysen. Avgiftsrabatter och periodiseringar kan medföra att dessa utgifter tillfälligt motsvarar en något annorlunda andel av BNP, men detta är mer en följd av redovisning än av reala effekter.

För att beräkna hur mycket dessa utgifter bidrar till ändrad sparkvot används en metod för att ytterligare dela upp – dekomponera – förändringen.

Utgiften uttrycks här som dels volym, antalet som får ett genomsnittligt bidrag och dels en styckkostnad, bidragets storlek. Utgifterna som andel av BNP förändras då genom att antalet personer som får ersättning (volym) förändras, att ersättningsnivån per person (styckkostnaden) förändras samt genom att BNP förändras (tillväxt). Tekniken för dekomponeringen är att förändra en av dessa delar i taget medan de övriga hålls konstanta. För att få volymeffekten beräknas hur stora utgifterna skulle ha blivit om man applicerat förra årets styckkostnad och BNP på årets volym. För att kvantifiera effekten av förändrad styckkostnad beräknar man årets styckkostnad på förra årets volymer och BNP-nivå. Effekten av tillväxten fås slutligen genom att ta förra årets volymer och styckkostnader men med årets BNP. Eftersom förändringar i delarna i realiteten inte sker en i taget uppstår alltid en restpost vid dekomponeringen.

Saldoförändringen, som blir resultatet, utgörs av effekten av tillväxt och kostnad per person. Däremot ingår inte volymförändringen. Att de statliga utgifterna ökar med automatik när arbetslösheten stiger ingår inte i ADF. Inte heller regeländringar som påverkar volymerna ska ingå här. Det vi mäter är enbart effekten som uppstår av styckkostnader och tillväxt.

Dekomponeringen är en förenklad men fullständig förklaring till hur de statliga utgifterna förändras över en viss tidsperiod³.

ADF-effekten avser enbart 2017, men den kan beräknas även för alla år. Tolkningen blir dock då något annorlunda, eftersom historiska år påverkats av diskretionära beslut och av konjunktur.

Mer formellt kan utgiften U beräknas som antal personer (volymen) V som får ett bidrag per person (styckkostnad) K . Den statliga regelstyrda utgiften uttrycks då som

$$U = V * K$$

³ Metoden är fullständig i meningen att varje delkomponent ger ett bidrag och att dessa delar tillsammans täcker hela förändringen. Men det är också en förenkling i och med att vi begränsat oss till ett fåtal variabler (volym, styckkostnad och tillväxt) för att beskriva komplexa system. Förenklingen är nödvändig för att kunna beskriva sinsemellan olika system på ett enhetligt sätt.

Vi beräknar sedan utgiften⁴ som andel av BNP, Y och får då

$$\frac{U}{Y} = \frac{V * K}{Y}$$

Vi kan sedan differentiera ekvationen enligt

$$\Delta \left(\frac{U}{Y} \right) = \Delta v \left(\frac{K}{Y} \right) + \Delta k \left(\frac{V}{Y} \right) - \Delta y \left(\frac{VK}{Y^2} \right)$$

där $\Delta x = X_t - X_{t-1}$

och dela upp förändringen i utgiftskvot på effekten förändrad volym Δv , förändrad styckkostnad Δk samt tillväxteffekten Δy . Vid differentiering uppstår alltid en residual. Den är proportionell mot den totala förändringen och skulle i princip kunna fördelas på de olika förklaringsposterna, men särredovisas här.

⁴ Beräkningen görs i fasta priser, och fastprisberäkningen sker genom att använda deflatorn för BNP även för utgifterna. Det innebär att vi inte behöver beräkna effekten av att prisutvecklingen är annorlunda mellan priset på BNP och ett annat pris, exempelvis KPI eller deflatorn för privat konsumtion. Detta har mycket liten praktiskt betydelse, speciellt när inflationen som nu är låg. Det är först om prisförändringen skiljer sig markant mot den för BNP som en sådan beräkning skulle vara meningsfull. I termer av alternativkostnad är dessutom BNP-deflatorn teoretiskt bättre att använda för offentliga utgifter.

3 Ytterligare faktorer – utöver ADF – som förklarar utvecklingen av det konjunkturjusterade sparandet

Det finansiella sparandet påverkas av bland annat konjunkturvariationer, beslut och engångseffekter. Om man rensar för detta erhålls det konjunkturjusterade sparandet. Att detta sparande förstärks även utan beslut beror på att inkomsterna följer BNP medan utgifterna växer långsammare. Det är denna ADF-effekt som förklaras i rapporten. Men ADF är inte den enda anledningen till att de offentliga finanserna stärks. En viktig förklaring till att sparandet förändras på medellång sikt även i en konjunktur- och beslutsfri beräkning är demografien. Den påverkar framför allt *volymerna i utgifterna*. Övriga förklaringar har samband med sparandet i kommuner och pensionssystem. Därtill uppstår alltid en ränteeffekt.

3.1 Diskretionär finanspolitik

Regeringen redovisar den diskretionära finanspolitiken i vårpropositionen och i budgetpropositionen. Den avser direkta utgifts- och inkomstförändringar till följd av beslut. Indirekta effekter, via arbetsmarknaden eller ändrade beteenden som leder till förändrade volymer i transfereringssystemen ingår som regel inte. Inte heller uteblivna beslut om höjda ersättningsnivåer. Givet definitionen är den diskretionära finanspolitiken oftast störst avseende nästkommande år, men liten för åren därefter. Som förklaring till förändringen av det konjunkturjusterade sparandet 2015–2017 ger den diskretionära finanspolitiken därför endast ett litet bidrag. I denna rapport har diskretionära utgiftsökningar 2014–2017 för främst infrastruktur också rensats bort i analysen av förvaltningsanslagen.

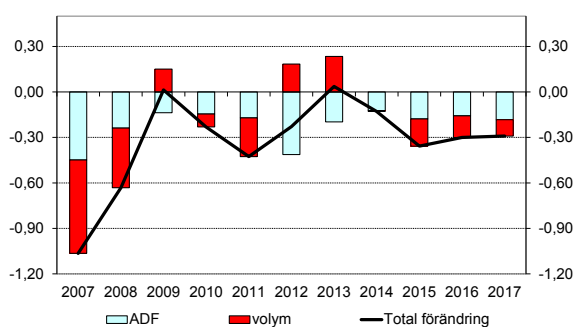
3.2 Effekt av ändrad volym, regelstyrda utgifter

Vid analys av utgifter över tid är volymförändringen en viktig del. Mellan 2006 och 2017 minskar de regelstyrda utgifterna med 4,1 procent av

trend-BNP⁵. Av detta svarar volymförändringar – som kan bero på både demografi och politiska beslut – för 1,2 procentenheter.

Diagram 5. Förändring av regelstyrda utgifter 2006–2017

Procent av trend-BNP



Källa: ESV

Volymförändringar har i genomsnitt bidragit till att förbättra det konjunkturjusterade sparandet med 0,11 procentenheter per år, både för historiska år och under prognosperioden. Under perioden har dock volymerna både ökat och minskat. Dessa utgifter påverkas av beslut men i högre grad av faktorer som inte står under politisk kontroll.

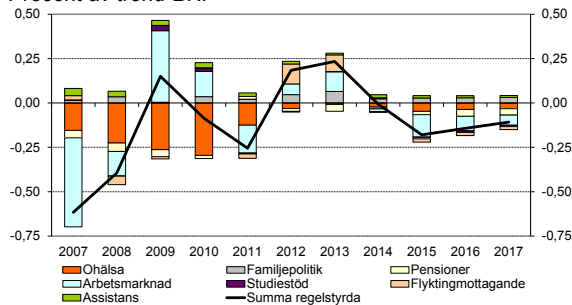
Inom ohälsområdet ledde ökade volymer till ändrade regler och skärpt tillämpning 2006–2010. Dessa beslut påverkade också styckkostnaderna och ledde sedan till att volymerna minskade. Enbart den direkta effekten av en ändrad ersättningsnivå ingår i de officiella redogörelserna över diskretionär finanspolitik. Den ändrade volymen, till följd av den ändrade ersättningsnivån, gör det inte även om den indirekt också har påverkats av politiken. Att

⁵ En så här lång tidsperiod innehåller självfallet även ändrade regler, engångseffekter och konjunkturlära variationer. Av dessa är förmodligen engångseffekter de som är lättast att kvantifiera. Påverkan från konjunkturlära växlingar kan beskrivas schematiskt, men blir då med nödvändighet ofullständiga. För de statliga utgifterna görs exempelvis en korrigering för utbetald arbetslöshetsersättning – men konjunkturlära påverkan på de samlade utgifterna är genom indirekta effekter sannolikt större än så.

bedöma volymeffekterna till följd av ändrad politik är högst osäkert, även i efterhand. Flyktingmottagande och assistansersättning bidrar periodvis till ökad utgiftskvot. Fler arbetslösa ökade utgiftskvoten under krisåren 2009–2010 och i mindre mån även de senaste åren.

Diagram 6. Volymförändring 2007–2017

Procent av trend-BNP



Källa: ESV

Ohälsan är den grupp av utgifter som bidragit mest genom minskad volym under perioden. För sjukersättningar är det en kombination av två effekter: att det är färre som kommer in i systemet, och att det nu är relativt många som lämnar det genom ålderspensionering. När det gäller sjukpenning (hälften så stor effekt som från förtidspension) påverkas volymerna både av skärpt tillämpning och av att sänkt real ersättning får en effekt på antalet sjukdagar. Ju fler som har inkomster över taket i sjukförsäkringen, desto lägre blir den effektiva ersättningsgraden.⁶

Även utgifter för *pensioner* har minskat som andel av BNP genom volymeffekten – det är färre som får garantipension och bostadstillägg nu än tidigare. Detta gäller trots att bromsen i ålderspensionssystemet aktiveras vissa år. När denna balansering träder i kraft är det fler som får garantipension och bostadstillägg. Bromsen i ålderspensionssystemet ökar alltså utgifterna för staten. Denna effekt motverkas av den allmänna tendensen att den genomsnittliga pensionen ökar då nya pensionärer i hög utsträckning har högre pensionsgrundande inkomst än tidigare generationer.

⁶ Detta kompenseras för många, men inte alla, av att arbetsgivaren ersätter den del som inte täcks av det statliga systemet.

Volymförändringarna inom *flyktingmottagande* är generellt små, undantaget 2012 och 2013, då de försvagar det offentliga sparandet med 0,2 procent av BNP. Inom gruppen *familjepolitik* är det fler barn som gör att utgifterna för föräldrapenning och barnbidrag ökar snabbare än BNP vilket ökar utgiftskvoten. Inom *assistansersättningen* har volymerna, liksom den genomsnittliga ersättningen, ökat betydligt. Bidraget till ändrad utgiftskvot är dock inte särskilt stort, trots att utgifterna i fasta priser fördubblas mellan 2006 och 2017.

3.3 Ränteutgifter

Statens räntekostnader netto är i nominella termer relativt oförändrade under prognosperioden. De påverkas emellertid av två viktiga faktorer som verkar åt olika håll. En väntad ränteuppgång bidrar successivt till ökade räntekostnader medan en från 2015 sjunkande statsskuld verkar åt motsatt håll. Statsskulden sjunker som mest i slutet av perioden. I relation till trend-BNP minskar dock räntekostnaderna alla år under perioden. En del av denna minskning beror på ADF-effekten och räknas därmed in i denna effekt. Resterande del av räntekostnadernas minskning under perioden bidrar årligen till att öka det finansiella sparandet.

3.4 Övrigt

Utöver ADF, den diskretionära finanspolitiken, volymeffekter och räntor finns det också andra förklaringar till att det konjunkturjusterade sparandet förändras.

En viktig förklaring till att denna övrig-post uppstår rör själva beräkningen av det konjunkturjusterade sparandet och därmed även förändringen av denna över tid. Metoden för konjunkturjusteringen är per definition osäker och kan aldrig ge mer än en ungefärlig bild av det finansiella sparandet i ett neutralt konjunkturläge.

Exempelvis antas det kommunala sparandet vara opåverkat av konjunkturläget eftersom sektorn anpassar sin konsumtion till skatteintäkterna, oavsett konjunkturläge. Detta är naturligtvis en viss förenkling och behöver inte gälla strikt varje enskilt år. Därtill kan variationer i utbetalningar av pensioner påverka det konjunktur-

justerade sparandet. Intäkterna till pensionsystemet konjunkturjusteras men inte utgifterna. Bromsen i pensionssystemet och de demografiska förändringarna kan emellertid medföra stora konsekvenser enskilda år vilket därmed påverkar det konjunkturjusterade sparandet och den årsvisa förändringen.

Den prisräkning som sker för statliga utgifter baseras också på historisk inflation. I vissa fall

kan dessa eftersläpningar vara betydande. Det kan påverka det konjunkturjusterade sparandet, speciellt i lägen då inflationstakten förändras.

Förutom det faktum att konjunkturjusteringen inte perfekt justerar för konjunkturen finns även andra förklaringar som är kopplade till att prognoserna är baserade på annan information än pris- och löneomräkningsförfarandet, officiell diskretionär finanspolitik med mera. ESV:s prognoser på utgifterna görs exempelvis individuellt där hänsyn tas till flera olika faktorer för att få bästa möjliga prognos.

4 Praktisk finanspolitik och den automatiska diskretionära finanspolitiken – slutord

Huvudslutsatsen i denna rapport är att de offentliga finanserna stärks automatiskt över tid utan att några särskilda beslut behöver fattas. Denna årliga förstärkning beror framför allt på reglerna för uppräkningsen av de statliga anslagen. Effekten uppgår till 0,5 procent av BNP årligen, vilket motsvarar närmare 20 miljarder kronor.

Vad innebär detta för inriktningen på finanspolitiken? Kan utgifterna ökas? Kan utgiftskontrollen minskas då det underliggande uppstår ett årligt budgetutrymme med närmare 20 miljarder kronor? I debatten, sedan ESV publicerade sina första resultat på området 2011, har sådana tongångar framförts.

Det är viktigt att komma ihåg att det är genom system som begränsar ökningstakten i utgifterna som statskulden har kunnat hållas nere. Den lägre statskulden hade annars bara kunnat åstadkommas genom skattehöjningar. De offentliga finanserna hade varit betydligt svagare om det inte hade funnits en rigorös utgiftsprövning. Skatte-medlen har därigenom kunnat användas till annat än att betala statskuldsräntor. Därtill har skatten kunnat sänkas i olika steg. Omläggningen av budgetprocessen i mitten 1990-talet nödvändiggjordes efter att en för låg grad av utgiftskontroll ökat utgifterna mer än inkomsterna, vilket bland annat ledde till att kostnaderna för räntor trängde undan andra utgifter.

Vidare finns en viktig men osäker förutsättning för att den årliga förstärkningen av det offentliga sparandet via den automatiska diskretionära finanspolitiken alls ska uppstå: Ett neutralt konjunkturläge, mätt som trend-BNP. Uppskattningen av detta neutrala konjunkturläge är baserat på utvecklingen av BNP sett över en mycket lång period. Det finns däremot en risk för att den trendmässiga tillväxten framöver blir lägre, inte minst mot bakgrund av att den trendmässiga produktiviteten successivt har reviderats ned. Samtidigt som bristtal rapporteras från delar av arbetsmarknaden, växer BNP märkbart svagt och

BNP per capita har knappt ökat 2012 och 2013. Blir den trendmässiga BNP-tillväxten framöver lägre, blir också den årliga budgetförstärkningen via ADF mindre. ADF-effekten skulle inte försvinna – för det krävs en rejäl nedjustering av trend-BNP – men bli mindre än den årliga förstärkningen på 0,5 procent av BNP som beräknats här. Det finns därtill osäkerhet om hur lång tid det kan förväntas ta innan man når trendmässig tillväxt. De flesta prognosmakare brukar utgå från att trendmässig tillväxt nås det sista året i kalkylperioden men detta är långtifrån en verklig konjunkturprognos, utan endast ett antagande. Skuldproblematiken i Europa riskerar att medföra att tidpunkten för när trendmässig tillväxt nås behöver flyttas fram i takt med prognosrevideringarna. Den gör också att prisutvecklingen överlag nu är konstlat låg. Försiktighetsskäl talar således för att man inte ska ”räkna hem” ADF-effekten som ett årligt tillkommande budgetutrymme. Den beräknade ADF-effekten skall ses som en förklaring till de prognostiserade överskotten längre bort i prognos-horisonten, inget annat.

Analysen i denna rapport har varit inriktad på att beskriva konsekvenserna av det regelverk som omgärdar de statliga utgifterna. Det finns här i slutordet också anledning att poängtera betydelsen av den utgiftskontroll som sker, bland annat i form av månadsutfall i förhållande till prognoserna. Avstämningen mot utgiftstaken och styrningen därigenom är också betydelsefull för att utgifterna inte ska riskera att skena iväg såsom de gjorde på 1990-talet innan uppstramningen av budgetprocessen ägde rum.

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.