



De svenske erfaringer med offentlig udgiftsstyring

U. Michael Bergman

Københavns Universitet, EPRU
Finanspolitiska rådet

Præsentation EPRN netværkskonference 16 juni, 2011

Disposition

- Det svenska finanspolitiska ramverket (överskottsmål och utgiftstak).
- Har det finanspolitiska ramverket bidragit till långsiktigt hållbara offentliga finanser?
- Varför försämrades inte de offentliga finanserna under krisen?
- Framtida utmaningar.

Det svenska finanspolitiska ramverket

- Ramverket består av fyra hörnstenar
 - Utgiftstak (infördes 1997); Regeringen lämnar förslag till tak för statens utgifter för det tredje tillkommande året. Riksdagen fastställer utgiftstaket.
 - Överskottsmål (beslutades 1996 och gäller fullt ut från 2000); Regeringen lämnar förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Nuvarande överskottsmål: det finansiella sparandet skall uppgå till 1 procent av BNP över en konjunkturcykel.
 - Kommunalt balanskrav (tillämpas sedan 2000). Balanskravet innebär att kommuner och landsting ska budgetera för ett resultat i balans, om inte synnerliga skäl föreligger. Underskott skall kompenseras av överskott inom 3 år.
 - En beslutsordning för statsbudgeten i två steg; steg I: totalt budget utrymme och steg II fördelning av anslagen inom de olika utgiftsområdena.

Det svenska finanspolitiska ramverket

- Ett antal myndigheter genomför extern kontroll och uppföljningen av finanspolitiken, t.ex. Ekonomistyrningsverket, Finanspolitiska rådet, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering och Konjunkturinstitutet.

Det svenska finanspolitiska ramverket

- Praxis efter 1990-taleskrisen är att det finns en budgeteringsmarginal som buffert om utgifterna plötsligt ökar på grund av konjunkturutvecklingen.
- Budgeteringsmarginal = utgiftstak - takbegränsande utgifter.
Takbegränsande utgifter = prognos av de offentliga utgifter som omfattas av utgiftstaket.
- Budgeteringsmarginal = 1 procent av takbegränsande utgifter för år $t+1$, minst 2 procent för år $t+2$ och minst 3 procent för år $t+3$.
- Utöver budgeteringsmarginal uppstår ett “reformutrymme” eftersom skatteintäkter växer i takt med BNP medan de offentliga utgifterna inte växer i samma takt.

Reformutrymme

- Sedan Vårpropositionen 2008 spelar bedömningen av det så kallade reformutrymmet stor roll i den svenska debatten.
- Reformutrymme = Summan av permanenta skattesänkningar och offentliga utgiftsökningar som riksdagen kan ta aktiva beslut om och som är förenliga med överskottsmålet.
- Eftersom skatteintäkter växer i takt med BNP medan de offentliga utgifterna faller som andel av BNP kan detta skapa en *surplus bias* istället för en *deficit bias*.
- Potentiellt konflikt mellan långsiktigt hållbara offentliga finanser och användning av reformutrymme. Hållbarhetskalkyler baseras på automatisk standardsäkring av tidigare reformer.

Sambanden mellan överskottsmål och utgiftstak

- Offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet) utgörs av skillnaden mellan intäkter och kostnader i stat (utgiftstak, budgeteringsmarginal, reformutrymme), i pensionssystemet och i kommunsektorn (balanskrav).

Hur utvärderas överskottsålet?

- Ett *tillbakablickande* genomsnitt från år 2000.
- Motsvarande konjunkturjusterat genomsnitt.
- En delvis *framåtblickande* indikator (glidande medelvärde för sju år, tre år tillbaka i tiden och tre år framåt).
- Motsvarande konjunkturjusterade genomsnitt.
- Det innevarande årets *strukturella* finansiella sparande.
- Det finns utrymme för godtyckliga bedömningar!

Hur utvärderas överskottsålet?

- Sammanblandning av en utvärdering av om överskottsålet har uppnåtts (tillbakablickande indikatorer) med framtagning av planeringsunderlag för framtida finanspolitik (framåtblickande indikatorer).
- Från och med Vårpropositionen 2010 kommer ett glidande tioårsgenomsnitt att användas istället för att räkna tillbaka till 2000.
- Huvudvikt läggs vid strukturellt sparande och de två framåtblickande sjuårsindikatorerna.
- Men, det finns flera problem med beräkningar av det strukturella sparandet; BNP-gap, mätfel, extraordinära skatteintäkter och beräkningar av budgetelasticitet.

Hur bör överskottsmålet utvärderas? Finanspolitiska rådets förslag

- Två indikatorer bör användas, en tillbakablickande och en framåtblickande indikator som båda gäller för lika långa perioder exempelvis 10 år.
- Ingen konjunkturjustering!

Har överskottsmålet uppfyllts?

- Ja!
- I Finanspolitiska rådets rapport 2011 presenteras en svensk konjunkturkronologi vilken kan användas för att granska om överskottsmålet uppfylls.

Tabell 6 Finansiellt sparande som andel av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel

	Konjunkturcykel	Klassisk konjunktur	Konjunkturcykel	Tillväxtcykel
Topp-till-topp	2000-2007	1,3	2000-2008	1,4
Botten-till-botten	1997-2003	0,4	1997-2003	0,4
	2003-2009	1,2	2003-2009	1,2

Anm: Tillväxtcykel är den datering av konjunkturcykeln som ges av de tre filtreringsmetoderna medan Klassisk konjunktur är den datering som fås med hjälp av MS-metoden, se tabell 1. De tal som redovisas i tabellen är genomsnitt under en konjunkturcykel och i procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Har det finanspolitiska ramverket haft betydelse?

Tabell 7 Finansiellt sparande som andel av BNP i genomsnitt under tidigare konjunkturcykler

	Konjunkturcykel	Klassisk konjunktur	Konjunkturcykel	Tillväxtcykel
Topp-till-topp	1971-1975	4,5	1970-1976	4,8
	1975-1979	1,9	1976-1980	-0,2
	1979-1984	-4,7	1980-1990	-1,5
	1984-1990	0,9	1990-1995	-5,5
	1990-1997	-4,8		
Genomsnitt		-0,4		-0,6
Botten-till-botten	1972-1977	4,3	1972-1977	4,3
	1978-1981	-3,5	1977-1983	-3,4
	1981-1985	-4,6	1983-1993	-1,7
	1986-1993	-0,9	1993-1997	-6,5
	1993-1997	-6,5		
Genomsnitt		-2,2		-1,8

Anm: Tillväxtcykel är den datering av konjunkturcykeln som ges av de tre filtreringsmetoderna medan Klassisk konjunktur är den datering som fås med hjälp av MS-metoden, se tabell 1. De tal som redovisas i tabellen är genomsnitt under en konjunkturcykel och i procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Varför försämrades inte de offentliga finanserna under krisen?

- Underskotten i de offentliga finanserna små; 0,9 och 0,4 procent av BNP under 2009 och 2010.
- Möjliga orsaker:
 - Starka offentliga finanser i utgångsläget (den viktigaste orsaken).
 - Stort fall i BNP (större än i OECD) men liten effekt på de offentliga finanserna eftersom sysselsättningen föll mindre än normalt.
 - Skatteintäkterna hölls uppe medan kostnader för arbetslöshetsförsäkringen och lägre ersättningsnivåer höll nere utgifterna.
 - Reformen på sjukförsäkringsområdet minskade också de offentliga utgifterna.
 - Det är troligt att jobbskatteavdrag haft en positiv effekt på sysselsättning och lönebildning.

Två framtida utmaningar

- Ramverk för finansiell stabilitet. Det finns behov av att förstärka övervakning av finansiell stabilitet vilket föreslås av Finanspolitiska rådet.
- I en ekonomisk uppgång kan det vara svårt att avstå från kostnadskrävande reformer. Problem om både stora skattesänkningar och stora utgiftsökningar genomförs.

Slutsatser

- Det svenska finanspolitiska ramverket har bidragit till hållbara offentliga finanser och skapar utrymme för en mer aktiv stabiliseringspolitik under dåliga tider.
- *Deficit bias* har ersatts av *surplus bias*.
- Svagheter i den ekonomisk–politiska beslutsprocessen och den institutionella ramen (utrymmet för skattesänkningar och utgiftsökningar) kan hota den långsiktiga stabiliteten.
- Formulering av överskottsmål behöver ses över (saldomål, bör gå att utvärdera, indikatorer bör ses över).

Finanspolitiska rådets rapporter

Samtliga rapporter finns tillgängliga på rådets hemsida (på svenska och engelska). Där finns också underlagsrapporter och annan information.

www.finanspolitiskaradet.se

Tack för uppmärksamheten!