



# 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](http://www.finanspolitiskaradet.se)



**Tack för uppmärksamheten!**