

Karolina Holmberg
Johanna Modigsson
Finanspolitiska rådets kansli
2015-08-27

Regeringens bedömning av strukturellt sparande – jämförelse över tiden och med andra prognosmakare

1. Inledning

Det strukturella sparandet visar hur högt det finansiella sparandet inom den offentliga sektorn skulle vara om konjunkturläget var normalt. Inom det finanspolitiska ramverket utgör det strukturella sparandet en av indikatorerna för att bedöma om överskottsmålet nås. Det är därför ett viktigt underlag när regeringen, i samband med budget- och vårpropositionerna, bedömer hur stort utrymmet är för ofinansierade reformer, alternativt hur stort sparbehov som föreligger.

Beräkningar av det strukturella sparandet utgår från det faktiska finansiella sparandet, dvs. skillnaden mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter. Det faktiska finansiella sparandet justeras för hur långt ekonomin bedöms befinna sig från konjunkturrell balans och för hur de offentliga finanserna bedöms påverkas av konjunkturläget (budgetelasticiteten). Dessa justeringar kan göras på olika sätt, men gemensamt för alla är att bedömningar av hur mycket den aktuella produktionsnivån avviker från den potentiella är osäkra. Beräkningar av konjunkturkänsligheten i de offentliga finanserna är också mycket osäkra, bl.a. därför att skatteregler och skattebasernas sammansättning ändras över tiden. Det är inte heller möjligt att i efterhand utvärdera prognoserna för det strukturella sparandet mot utfall eftersom det strukturella sparandet inte är en observerbar variabel.

I denna PM studerar vi hur mycket bedömningarna av det strukturella sparandet har ändrats över tiden. Perioden som vi studerar är

2003–2014. Vi jämför också regeringens revideringar av det strukturella sparandet med Konjunkturinstitutet (KI).¹

Det faktum att det strukturella sparandet både är en central policyvariabel och en variabel som är omgärdad av en hel del osäkerhet skapar utrymme för en politisk ”bias”. Av denna anledning jämför vi också regeringens och KI:s prognoser för strukturellt sparande sinsemellan under åren 2003–2015. Vi jämför också regeringens prognos i Vårpropositionen för 2015 med ett flertal andra nationella och internationella bedömare.

2. Beräkningen av det strukturella sparandet

Det strukturella sparandet beräknas genom att det faktiska finansiella sparandet justeras för hur mycket utgifterna och intäkterna bedöms påverkas av det rådande konjunkturläget, dvs. en justering för de automatiska stabilisatorerna. En stor post på utgiftssidan som varierar med konjunkturläget är arbetslöshetsersättningen. På intäktssidan varierar de flesta skatteposterna med konjunkturen. I beräkningarna av det strukturella sparandet exkluderas även engångseffekter och extraordinära kapitalvinster.² Den här typen av utgifter ses som vare sig konjunkturella eller strukturella eftersom de bara påverkar det finansiella sparandet ett visst år. Dessa poster har dock normalt varit små för Sveriges del och har därför haft liten betydelse för beräkningarna av det strukturella saldot.³ Det strukturella sparandet beräknas således som:

$$\text{strukturellt sparande} = \text{faktiskt finansiellt sparande} - \text{automatiska stabilisatorer} - \text{extraordinära kapitalvinster} - \text{engångseffekter}$$

De automatiska stabilisatorerna beräknades fram till våren 2015 av regeringen enligt:

¹ Rådet har tidigare utvärderat regeringens prognoser för BNP (mot utfall) och för potentiell BNP (jämfört med KI), se Svensk Finanspolitik 2013.

² Till skillnad från regeringen justerar KI det finansiella sparandet endast för engångseffekter, inte för extraordinära kapitalvinster.

³ För vissa länder inom EU har engångseffekterna däremot haft stor inverkan på det strukturella sparandet då bankstödsåtgärder, enligt EU:s sätt att beräkna det strukturella sparandet, räknas som engångseffekter.

$$\text{automatiska stabilisatorer} = \text{budgetelasticitet} \times \text{BNP-gap}$$

Våren 2015 bytte regeringen till en disaggregerad metod där konjunkturjusteringen i stället görs med utgångspunkt i hur mycket olika skattebaser avviker från jämvikt. På utgiftssidan justeras utgifterna för hur mycket arbetslösheten avviker från jämvikt. Metoden är densamma som den som KI använder sedan tidigare.⁴

Metoden gör det möjligt att ta hänsyn till sammansättningseffekter vid konjunkturvariationer. En konjunkturbedgång som orsakas av ett fall i hushållens konsumtion kan t.ex. förväntas minska skatteintäkterna mer än en konjunkturbedgång som drivs av fallande exportefterfrågan, eftersom konsumtionen är en mycket viktigare skattebas än exportföretagens vinster.

3. Osäkerheten i bedömningarna av det strukturella sparandet

Tabell 1 visar hur regeringens bedömning av det strukturella sparandet har ändrats över tiden vid oförändrade regler (dvs. då förändringen inte beror på ändrad politik). Som jämförelsepunkt visas också KI:s revideringar av det strukturella sparandet (tabell 2).⁵

Tabell 3 sammanfattar revideringarna som differensen mellan lägsta och högsta strukturella sparande för ett visst år och som genomsnittlig avvikelse från ”utfall”.⁶ Av tabellen framgår att bedömningen av det strukturella sparandet i regel ändras markant över tiden när ny information kommer in. De största revideringarna rör 2005 och 2009–2011 för regeringens del.

⁴ För en översiktlig beskrivning av metoden, se ”Ny modell för att beräkna strukturellt sparande i offentlig sektor”, PM, 2015-04-08, Ekonomiska avdelningen, Finansdepartementet.

⁵ Beroende på hur långt fram/bak i tiden prognoserna sträcker sig så skiljer sig antalet prognosobservationer åt mellan olika år, se grön/blåmarkering i tabellerna. I beräkningarna (tabell 3) har vi använt samma antal observationer för KI och regeringen varje givet år.

⁶ Vi definierar bedömningen som gjordes hösten 2014 som ”slutligt utfall” och jämför prognoserna mot detta värde. Efter dessa prognoser byter både FiD och KI beräkningsmetod för det strukturella sparandet: FiD byter från en aggregerad till en disaggregerad metod (=KI:s metod) i VP15 och KI antar fr.o.m. decemberprognosen 2014 inte längre att överskottsmålet nås när ekonomin är i balans, utan utgår i stället från principen att ett bibehållet offentligt åtagande finansieras krona-för-krona. Antalet observationer som ingår i beräkningen av genomsnittet i tabellen ovan varierar mellan år.

Den genomsnittliga skillnaden mellan det högsta och lägsta strukturella sparandet ett givet år uppgår till 1,4 procentenheter. Revideringarna beror både på revideringar av det faktiska finansiella sparandet och på att synen på det rådande konjunkturläget ändrats.⁷

I genomsnitt har regeringens bedömning av det strukturella sparandet avvikit med 0,6 procent av BNP från ”utfall” (absolutavvikelse). Om vi bara studerar de prognoser för det strukturella sparandet som görs för innevarande år i vår- respektive budgetpropositionerna (blå fält i diagrammen) i förhållande till utfall är absolutavvikelsen 0,9 procentenheter. En avvikelse i denna storleksordning motsvarar i dagsläget ett missbedömt reformutrymme alternativt sparbehov på runt 35 mdkr.

En jämförelse av revideringar över tiden visar att KI har ungefär lika hög variabilitet i sina bedömningar av det strukturella sparandet. Den genomsnittliga absolutavvikelsen är ungefär samma som regeringens. Däremot är avvikelsen mellan det strukturella sparandet för prognosår i förhållande till utfall något lägre än regeringens.

4. Regeringens bedömning jämfört med andra prognosmakare

Det rådande strukturella sparandet spelar en central roll i bedömningen av hur stort utrymmet för ofinansierade reformer är, alternativt hur stort sparbehov som föreligger. Eftersom det strukturella sparandet samtidigt är en variabel som är omgärdad av ett stort mått av osäkerhet finns ett utrymme för en politisk ”bias”.⁸

I tabell 4 jämför vi regeringens prognoser för strukturellt sparande med KI:s. Prognoserna är hämtade från vår- och höstpropositionerna respektive Konjunkturläget mars och augusti och visar prognoserna för innevarande år. De första två raderna visar således regeringens

⁷ För en historisk dekomponering av revideringar av det strukturella sparandet i bidrag från reviderat faktiskt sparande, BNP-gap respektive budgetelasticitet, se ”Prognososäkerhet i det finansiella sparandet, bilaga 4 till Ds 2010:4 ”Utvärdering av överskottsmålet”, Finansdepartementet.

⁸ Frankel, J.A. (2011) utvärderar de prognoser för tillväxt och finansiellt sparande som regeringarna i ett flertal länder gjorde mellan 2001 och 2009 och finner en genomsnittlig positiv bias. Han finner att biasen är särskilt tydlig för de länder inom EU som har varit bundna av stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Se ”Over-optimism in forecasts by official budget agencies and its implications”, Oxford Review of Economic Policy 27.

respektive KI:s prognos för det strukturella sparandet 2003 som gjordes på våren respektive på hösten detta år.

Det går inte att utifrån denna typ av enkla jämförelse av prognoser i realtid påvisa någon bias i regeringens prognoser. I genomsnitt finns en mycket liten *negativ* skillnad mellan regeringens och KI:s prognoser, dvs. i genomsnitt har KI prognostiserat ett något högre strukturellt sparande än regeringen.

Det är dock notervärt att sedan 2013, då det strukturella sparandet enligt både regeringen och KI sjönk under överskotts målet nivå om 1 procent, och alltså pekade på ett sparbehov, har regeringen prognostiserat ett högre strukturellt sparande än KI.

Tabell 5 jämför regeringens senaste publicerade prognos, vårpropositionen 2015, med andra prognoser gjorda vid närmast intilliggande tidpunkt. Av tabellen framgår att det bara var OECD som räknade med ett lika högt strukturellt sparande som regeringen för 2015.⁹

5. Slutsatser

Vi konstaterar att regeringen har gjort betydande revideringar av bedömningarna av det strukturella sparandet 2003 – 2014. Den genomsnittliga skillnaden mellan det högsta och det lägsta strukturella sparandet ett givet år uppgår till 1,4 procentenheter. I genomsnitt har bedömningen av det strukturella sparandet avvikit med 0,6 procent av BNP från ”utfall” (absolutavvikelse). Om vi begränsar studien till de prognoser för det strukturella sparandet som har gjorts för innevarande år i vår- respektive budgetpropositionerna och jämför dessa med utfall är absolutavvikelsen 0,9 procentenheter. En avvikelse i denna storleksordning motsvarar i dagsläget ett felbedömt reformutrymme alternativt sparbehov på runt 35 mdkr. En jämförelse med KI:s revideringar över tiden visar att KI har ungefär lika hög variabilitet i sina bedömningar av det strukturella sparandet.

Det faktum att det strukturella sparandet både är en central policyvariabel och en variabel som är omgärdad av en hel del osäkerhet skapar utrymme för en politisk ”bias”. Av denna anledning jämför vi

⁹ Jämfört med KI beror prognoskillnaden för 2015 till hälften på att regeringen prognostiserade ett högre faktiskt sparande än KI.

också regeringens och KI:s prognoser för strukturellt sparande sinsemellan under åren 2003–2015. Jämförelsen visar inte på någon systematisk avvikelse i regeringens prognoser i förhållande till KI. Under dessa år har KI i genomsnitt prognostiserat ungefär samma strukturella sparande som regeringen. Sedan 2013, då det strukturella sparandet började understiga 1 procent enligt både regeringen och KI, och alltså pekade på ett sparbehov för att överskotts målet skulle nås, har dock regeringens bedömning av det strukturella sparandet varit högre än KI:s. En jämförelse med andra nationella och internationella prognosmakare visar att regeringen våren 2015 räknade med ett högre strukturellt sparande än de flesta andra bedömare.

Tabell 1. Regeringens bedömning av strukturellt sparande vid olika tidpunkter

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
VP03	1,4												
BP04	1,2												
VP04	1,1	1,2											
BP05	1,5	1,7											
VP05	0,8	1,8	0,9										
BP06	1,0	1,8	2,1										
VP06	1,1	2,1	3,4	2,4									
BP07		1,9	2,7	2,4									
VP07		0,6	1,8	1,6	1,9								
BP08			1,3	1,4	2,2								
VP08			1,1	0,9	2,3	2,5							
BP09			1,1	0,8	2,1	2,8							
VP09			1,0	0,7	2,0	3,3	1,2						
BP10			0,6	0,5	1,6	2,3	1,4						
VP10			1,1	0,6	1,6	2,3	2,2	0,4					
BP11			1,5	1,0	1,3	1,7	2,1	0,6					
VP11				0,8	1,1	1,8	3,0	1,9	1,4				
BP12				0,8	1,1	1,9	3,0	1,9	1,5				
VP12					1,2	1,7	2,8	1,3	0,7	1,2			
BP13					1,2	1,8	2,8	1,3	0,6	0,2			
VP13						1,8	3,0	1,6	0,7	0,3	0,4		
BP14						1,8	2,8	1,6	0,8	0,6	0,5		
VP14							2,8	1,6	0,7	0,3	0,0	-0,2	
BP15 ("utfall")	-0,2	0,7	2,0	1,1	1,2	1,6	3,0	1,7	1,0	0,8	0,1	-0,9	-0,4

Anm: Procent av BNP. Grönmarkerade celler avser "utfallsår" och blåmarkerade avser "prognosår". Källor: BP och VP.

Tabell 2. Konjunkturinstitutets bedömning av strukturellt sparande vid olika tidpunkter

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vår 2003	1,1												
Höst 2003	1,0												
Vår 2004	1,1	1,5											
Höst 2004	1,2	1,7											
Vår 2005	0,4	1,8	0,9										
Höst 2005	0,5	1,3	1,1										
Vår 2006	1,3	3,0	3,8	2,9									
Höst 2006		2,9	3,6	3,0									
Vår 2007		1,7	2,7	2,5	2,4								
Höst 2007			2,7	3,1	2,9								
Vår 2008			2,4	2,4	3,0	3,0							
Höst 2008			2,4	2,0	2,8	2,7							
Vår 2009			2,8	2,7	3,3	3,8	1,6						
Höst 2009			2,6	2,5	3,2	3,4	2,0						
Vår 2010			2,3	2,2	2,7	3,7	3,2	2,5					
Höst 2010			2,7	2,0	2,1	3,0	2,5	1,4					
Vår 2011				1,6	2,1	2,7	2,0	1,9	1,3				
Höst 2011				1,4	2,0	2,8	2,3	2,1	1,3				
Vår 2012					1,8	2,8	2,6	2,2	1,4	1,2			
Höst 2012					2,1	2,5	1,6	1,9	1,4	0,4			
Vår 2013						2,6	1,8	2,1	1,6	0,4	-0,3		
Höst 2013						2,5	1,6	1,9	1,4	0,4	-0,8		
Vår 2014							1,3	1,5	1,1	0,2	-1,0	-1,3	
Höst 2014	-0,8	1,0	2,0	1,4	2,1	2,4	1,3	1,5	1,1	0,2	-0,7	-1,2	-0,7

Anm: Procent av BNP. Grönmarkerade celler avser ”utfallsår” och blåmarkerade avser ”prognosår”.

Källa: Konjunkturläget höst respektive vår.

Tabell 3. Jämförelse av regeringens och KI:s bedömning av strukturellt sparande

Regeringen	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Medel 2003–2014
Lägsta	0,8	0,6	0,6	0,5	1,1	1,7	1,2	0,4	0,6	0,2	0,0	-0,2	
Högsta	1,5	2,1	3,4	2,4	2,3	3,3	3,0	1,9	1,5	1,2	0,5	-0,2	
Differens högsta-lägsta	0,7	1,5	2,8	1,9	1,2	1,6	1,8	1,5	0,9	1,0	0,5	0,0	1,4
Genomsnittlig avvikelse från "utfall" (BP15)	1,3	0,9	-0,4	0,1	0,4	0,5	-0,6	-0,3	-0,1	-0,3	0,2	0,7	0,2
Genomsnittlig absolut avvikelse från "utfall" (BP15)	1,3	0,9	0,8	0,5	0,5	0,5	0,6	0,4	0,4	0,4	0,3	0,7	0,6
Genomsnittlig absolut avvikelse mellan prognosår och "utfall"	1,5	0,8	0,6	1,3	0,9	1,0	1,7	1,2	0,4	0,5	0,4	--	0,9
Konjunkturinstitutet	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Medel 2003–2014
Lägsta	0,4	1,3	0,9	1,4	1,8	2,5	1,3	1,4	1,1	0,2	-1,0	-1,3	
Högsta	1,3	3,0	3,8	3,1	3,3	3,8	3,2	2,5	1,6	1,2	-0,3	-1,3	
Differens högsta-lägsta	0,9	1,7	2,9	1,7	1,5	1,3	1,9	1,1	0,5	0,9	0,8	0,0	1,4
Genomsnittlig avvikelse från "utfall" (höst 2014)	1,7	1,0	0,5	1,0	0,5	0,5	0,8	0,5	0,3	0,3	0,0	-0,1	0,6
Genomsnittlig absolut avvikelse från "utfall" (höst 2014)	1,7	1,0	0,8	1,0	0,5	0,5	0,8	0,5	0,3	0,3	0,3	0,1	0,7
Genomsnittlig absolut avvikelse mellan prognosår och "utfall"	1,8	0,6	1,0	1,6	0,6	0,4	0,5	0,6	0,2	0,5	0,3	--	0,7

Anm: Med "utfall" avses BP15 och KI:s höstprognos 2014.

Tabell 4. Regeringens och KI:s prognoser för strukturellt sparande innevarande år

	Regeringen	Konjunkturinstitutet	Avvikelse
Vår 2003	1,4	1,1	0,3
Höst 2003	1,2	1,0	0,2
Vår 2004	1,2	1,5	-0,3
Höst 2004	1,7	1,7	0,0
Vår 2005	0,9	0,9	0,0
Höst 2005	2,1	1,1	1,0
Vår 2006	2,4	2,9	-0,5
Höst 2006	2,4	3,0	-0,6
Vår 2007	1,9	2,4	-0,5
Höst 2007	2,2	2,9	-0,7
Vår 2008	2,5	3,0	-0,5
Höst 2008	2,8	2,7	0,1
Vår 2009	1,2	1,6	-0,4
Höst 2009	1,4	2,0	-0,6
Vår 2010	0,4	2,5	-2,1
Höst 2010	0,6	1,4	-0,8
Vår 2011	1,4	1,3	0,1
Höst 2011	1,5	1,3	0,2
Vår 2012	1,2	1,2	0,0
Höst 2012	0,2	0,4	-0,2
Vår 2013	0,4	-0,3	0,7
Höst 2013	0,5	-0,8	1,3
Vår 2014	-0,2	-1,3	1,1
Höst 2014	-0,9	-1,2	0,3
Vår 2015	-0,5	-1,1	0,6
Genomsnittlig avvikelse			-0,1

Tabell 5. Prognos för strukturellt sparande 2015

<i>Procent av BNP</i>	2015
Regeringen (VP15)	-0,5
OECD (juni 2015)	-0,5
KI (mars 2015)	-1,1
EU-KOM (feb 2015)	-1,3
Riksbanken* (feb 2015)	-1,5
ESV (mars 2015)	-1,6

Anm: Observera att prognostillfällena skiljer sig åt, vilket gör att informationen om både det faktiska finansiella sparandet och om det ekonomiska läget kan variera mellan prognosmakarna. Prognos-tidpunkten för respektive prognos anges inom parentes.

*Riksbanken redovisar inte någon bedömning av det strukturella sparandet. Värdet i tabellen ovan beräknas genom att det finansiella sparandet minskas med elasticiteten 0,55 multiplicerat med Riksbankens bedömning av BNP-gapet.