



Finansdepartementet
Ekonomiska avdelningen

Metod för beräkning av strukturellt sparande i offentlig sektor april 2019

Den offentliga sektorns finansiella sparande varierar normalt med BNP. När konjunkturen försvagas sjunker skatteinkomsterna, samtidigt som utgifterna för framför allt arbetslöshet stiger, och det finansiella sparandet blir lägre. Dessa s.k. automatiska stabilisatorer bidrar till att stabilisera konjunkturen. Det är centralt för det finanspolitiska beslutsfattandet att kunna skilja de konjunkturella variationerna i sparandet från den strukturella, underliggande, nivån.

Det strukturella sparandet är en beräkning av hur stort det finansiella sparandet i offentlig sektor skulle vara om konjunkturläget var balanserat, dvs. fritt från cykliska variationer. Justeringar görs också för engångseffekter. Det strukturella sparandet är en av två indikatorer som regeringen använder för att bedöma hur de offentliga finanserna förhåller sig till målet för det finansiella sparandet.¹ Beräkningar av det strukturella sparandet möjliggör också bedömningar av finanspolitikens inriktning. Om det strukturella sparandet förstärks indikerar det att finanspolitiken är åtstramande. Ett minskat strukturellt sparande indikerar expansiv finanspolitik.

Det strukturella sparandet går inte att observera utan måste bedömas. Bedömningen av det strukturella sparandet kan skilja sig åt mellan olika prognosmakare både i nutid och bakåt i tiden. Osäkerheten i bedömningen av denna variabel är stor.

Fram till och med budgetpropositionen för 2015 beräknade regeringen det strukturella sparandet med hjälp av en aggregerad ansats. I den användes en skattad fast budgetelasticitet för hela den samlade offentliga sektorn som

¹ Det strukturella sparandet innevarande och nästkommande år används för att bedöma måluppfyllelsen i förhållande till överskotts målet i ett framåtblickande perspektiv. För att i efterhand utvärdera om överskotts målet uppnåtts och för att upptäcka systematiska avvikelser, används ett bakåtblickande åttårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet.

multiplieras med BNP-gapet, dvs. faktisk BNP:s avvikelse från den potentiella BNP-nivån, respektive år.² Budgetelasticiteten anger hur känsligt det finansiella sparandet är för konjunkturella förändringar. Från och med 2015 års ekonomiska vårproposition använder regeringen i stället en disaggregerad ansats där den offentliga sektorns inkomster och utgifter analyseras var för sig.³ I denna PM beskrivs metoden.

1.1 Metoden

I metoden konjunkturrensas inkomster och utgifter var för sig. Det strukturella sparandet (S^*) kan beskrivas enligt ekvationen nedan. Den första delen av uttrycket beskriver de konjunkturjusterade offentliga inkomsterna, där T_i är skatteinkomsten för skatten i , B_i är skattebasen för skatten i , Y är BNP i löpande pris och Y^* är potentiell BNP i löpande pris.⁴ Kvoten T_i/B_i är den implicita skattesatsen för skatten i och kvoten $(B_i/Y)^*$ är skattebasen i :s långsiktiga andel av BNP.

$$S^* = \sum_{i=1}^7 \frac{T_i}{B_i} \left(\frac{B_i}{Y} \right)^* Y^* - \frac{G_U}{U} U^* - G_0 - rD \quad (1)$$

De primära offentliga utgifterna delas upp i två delar, där G_U är utgifterna för arbetslöshet och G_0 är övriga primära utgifter. U är den faktiska arbetslösheten, U^* är jämviktsarbetslösheten⁵ och rD är nettot av kapitalutgifter minus kapitalinkomster.

Det finansiella sparandet (S) kan beskrivas med samma ekvation, genom att substituera in *faktisk* BNP (Y), skattebasernas *faktiska* andel av BNP (B_i/Y) och *faktisk* arbetslöshet (U) i ovanstående ekvation.

$$S = \sum_{i=1}^7 \frac{T_i}{B_i} \left(\frac{B_i}{Y} \right) Y - \frac{G_U}{U} U - G_0 - rD \quad (2)$$

² Budgetelasticiteten är en s.k. semi-elasticitet, eftersom den anger hur mycket det finansiella sparandet förändras som andel av BNP när BNP-gapet förändras med en procentenhet. BNP-gapet är skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent och är ett mått på resursutnyttjandet i ekonomin.

³ Ansatsen följer Konjunkturinstitutets ansats för att beräkna det strukturella sparandet som finns beskriven i A New Method for Constructing a Cyclically Adjusted Budget Balance: the Case of Sweden, Working Paper no. 90, Konjunkturinstitutet 2004.

⁴ Potentiell BNP definieras som den nivå på produktionen som skulle kunna uppnås vid fullt resursutnyttjande av tillgängliga produktionsfaktorer, arbete och kapital. Potentiell BNP i löpande priser beräknas genom att multiplicera potentiell BNP i fasta priser med implicitprisindex för BNP. För en närmare beskrivning av metoden för att beräkna potentiell BNP i fasta priser, se Finansdepartementets rapport Metod för beräkning av potentiella variabler april 2019 på www.regeringen.se.

⁵ Jämviktsarbetslösheten definieras som den arbetslöshet som råder vid när konjunkturläget är balanserat. För en beskrivning, se Finansdepartementets rapport Metod för beräkning av potentiella variabler april 2019 på www.regeringen.se.

Ekvationen kan då skrivas som:

$$S = \sum_{i=1}^7 T_i - G_U - G_O - rD \quad (3)$$

1.2 Justering av inkomsterna

I metoden är skatteinkomsterna indelade i sju grupper som relateras till olika relevanta skattebaser.⁶ För varje skatteinkomst beräknas den konjunkturjusterade skatteinkomsten, dvs. storleken på skatteinkomsten om ekonomin hade varit i konjunkturrell balans och sammansättningen av skattebaserna hade varit normal. Detta görs genom att multiplicera skattebasens långsiktiga andel av BNP (B_i/Y)* först med potentiell BNP i löpande pris (Y^*) och sedan med den implicita skattesatsen (T_i/B_i). Summan av skatteinkomsterna utgör de primära konjunkturjusterade inkomsterna.

För att bedöma skattebasernas långsiktiga andel av BNP används ett HP-filter för de faktiska skattebaserna från 1993 t.o.m. sista utfallsår inklusive en medelfristig prognos. Efter prognosperiodens slut antas skattebasernas andel av BNP vara konstant i tio år.⁷ Att en förlängd prognos inkluderas i HP-filtreringen beror på att enskilda år uppvisar relativt stor variation och att HP-filter i allmänhet har s.k. ändpunktsproblem, eftersom värdet ett enskilt år beräknas utifrån värden både framåt och bakåt i tiden. För de tio första åren efter prognosperioden slut, som också ingår i HP-filtreringen, antas att skattebaserna är konstanta i förhållande till BNP. Detta minskar risken för att ändpunktsproblem påverkar det strukturella sparandet de sista prognosåren.

1.2.1.1 Justering av utgifterna

De konjunkturjusterade utgifterna består till största delen av faktiska utgifter (G_0). Det är endast utgifterna för arbetslöshet (G_U), dvs. a-kassa, aktivitetsstöd, arbetsmarknadsutbildning och lönegaranti, som antas variera med konjunkturen. Detta görs med hjälp av skillnaden mellan faktisk arbetslöshet (U) och den bedömda jämviktsarbetslösheten (U^*), dvs. arbetslöshetsgapet.

⁶ Grupperingen av skatter i metod följer i stort indelningen i Konjunkturinstitutets modell. Indelningen är gjord utifrån relevanta skattebaser. Skatterna är grupperade i direkta skatter från företag (bolagens taxerade inkomster), hushållens kapitalinkomstskatt (hushållens kapitalinkomster netto), övriga direkta skatter från hushåll (hushållens taxerade inkomster), mervärdesskatt exklusive mervärdesskatt från bostadsinvesteringar (privat konsumtion och investeringar, exklusive bostadsinvesteringar), mervärdesskatt på bostadsinvestering (bostadsinvesteringar), övriga indirekta skatter (hushållens konsumtion), socialavgifter inklusive löneskatter (totala lönesumman i ekonomin) samt övriga primära inkomster (BNP).

⁷ Ett HP-filter (Hodrick-Prezcott-filter) är en matematisk metod för att beräkna en trend i en tidsserie. HP-filtreringen använder ett $\lambda=100$ för samtliga skattebaser.

1.2.1.2 Ränta och nettoskuld

Summan av inkomsterna och utgifterna ovan utgör det primära strukturella sparandet. För att beräkna det totala strukturella sparandet dras netto-utgifterna för kapital (rD) bort från det primära strukturella sparandet. I metoden görs ingen konjunkturjustering av räntan (r). Det är svårt att bestämma en neutral ränta för den offentliga sektorn, bland annat eftersom många offentliga lån och fordringar har förhållandevis långa löptider. Kort-siktiga förändringar av räntan får därför också relativt små effekter på ränteutgifter och ränteinkomster.

1.2.1.3 Engångseffekter

Det finansiella sparandet justeras också för engångseffekter. Ett exempel på detta är periodiseringar av Sveriges EU-avgift 2014–2016.

1.2.1.4 Diskretionär politik

I metoden har diskretionära politiska beslut som påverkar skattesatser (T_i/B_i) eller utgifter (G_U, G_0) en direkt påverkan på det strukturella sparandet. Förändringar i skatteinkomsterna eller utgifterna för arbetslöshet som beror på konjunkturen påverkar inte det strukturella sparandet, utan endast det finansiella sparandet.

1.2.1.5 Dekomponering av konjunktorens påverkan på det finansiella sparandet

Skillnaden mellan det faktiska (S) och strukturella sparandet (S^*) som andel av BNP (Y) respektive potentiell BNP (Y^*) kan uttryckas enligt ekvationen nedan:

$$\frac{S}{Y} - \frac{S^*}{Y^*} = \underbrace{\left(\frac{G_0 + rD}{Y} \right) \left(\frac{Y - Y^*}{Y^*} \right)}_{\text{Effekt av BNP-gap}} - \underbrace{\frac{G_U / U}{Y^*} (U - U^*)}_{\text{Effekt av arbetslöshetsgap}} + \underbrace{\sum_{i=1}^7 \frac{T_i}{B_i} \left(\left(\frac{B_i}{Y} \right) - \left(\frac{B_i}{Y} \right)^* \right)}_{\text{Effekt av skattebasernas sammansättning}} \quad (4)$$

Ekvationen beskriver de konjunkturrella effekterna på det finansiella sparandet. Den första termen av uttrycket i högerledet beskriver effekten av BNP-gapet, den andra termen effekten av arbetslöshetsgapet och den tredje termen effekterna av skattebasernas sammansättning.

Respektive term kan i sin tur delas in i en vikt och ett gap. Av ekvationen framgår att högre offentliga utgifter (exklusive utgifter för arbetslöshet) och kapitalutgifter (netto) ökar de offentliga finansernas konjunkturkänslighet (mätt med BNP-gapet). Vidare innebär exempelvis högre ersättningsgrad i

arbetslöshetsförsäkringen att konjunkturkänsligheten ökar (mätts med arbetslöshetsgapet). Slutligen innebär ett högre skattetryck i ekonomin att de offentliga finanserna blir känsligare för avvikelser i skattebasernas sammansättning (mätt med skattebasgapet).