

Hur analyserar man de offentliga finanserna?

Lars Calmfors

Bakom kulisserna i arbetet med statsbudgeten

Fortbildningsdag för lärare i samhällskunskap

Sveriges Riksdag 27/4-2017

Varför bekymrar vi oss om de offentliga finanserna?

- Vi vill bevara *manöverutrymme* i finanspolitiken
- Inte tvingas till dramatiska Anpassningar
 - Sverige under 1990-talskrisen
 - Grekland, Irland, Portugal, Spanien och Cypern under eurokrisen
- Vi behöver mått på både *stockar* (nivåer på förmögenhet och skulder) och *flöden* (förändringar av förmögenhet och skulder)

Statens budgetsaldo kontra statens finansiella sparande

Budgetsaldo

- Kassamässig beräkning
- Inbetalningar minus utbetalningar
- Budgetunderskott = lånebehov
- Budgetöverskott = minskning av lån
- Budgetsaldot påverkas av lånetransaktioner
- Inga periodiseringar

Finansiellt sparande

- Förändring av finansiell förmögenhet exklusive värdeförändringar
- Skillnaden mellan periodiserade intäkter och utgifter
- Påverkas inte av lånetransaktioner

Tabell 7.9 Statens finansiella sparande och budgetsaldo 2015–2020

Miljarder kronor, utfall 2016, prognos för 2017–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Finansiellt sparande	49	28	50	98	136
Justeringar till budget- saldo					
Räntor, periodisering, kursvinster/förluster	14	2	9	0	-11
Periodisering av skatter	51	-16	6	2	0
Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m. ¹	2	5	5	5	5
Övriga finansiella transaktioner m.m.	-31	-16	-19	-5	-6
Budgetsaldo	85	2	51	100	125

¹ Inkluderar justeringar avseende Riksbankens inlevererade överskott.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande, procent av BNP

	2016	2017	2018	2019	2020
Offentlig sektor	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1
Staten	1,1	0,6	1,0	2,0	2,6
Ålderspensions- systemet	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Kommunerna	-0,3	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5

Överskottsmålet

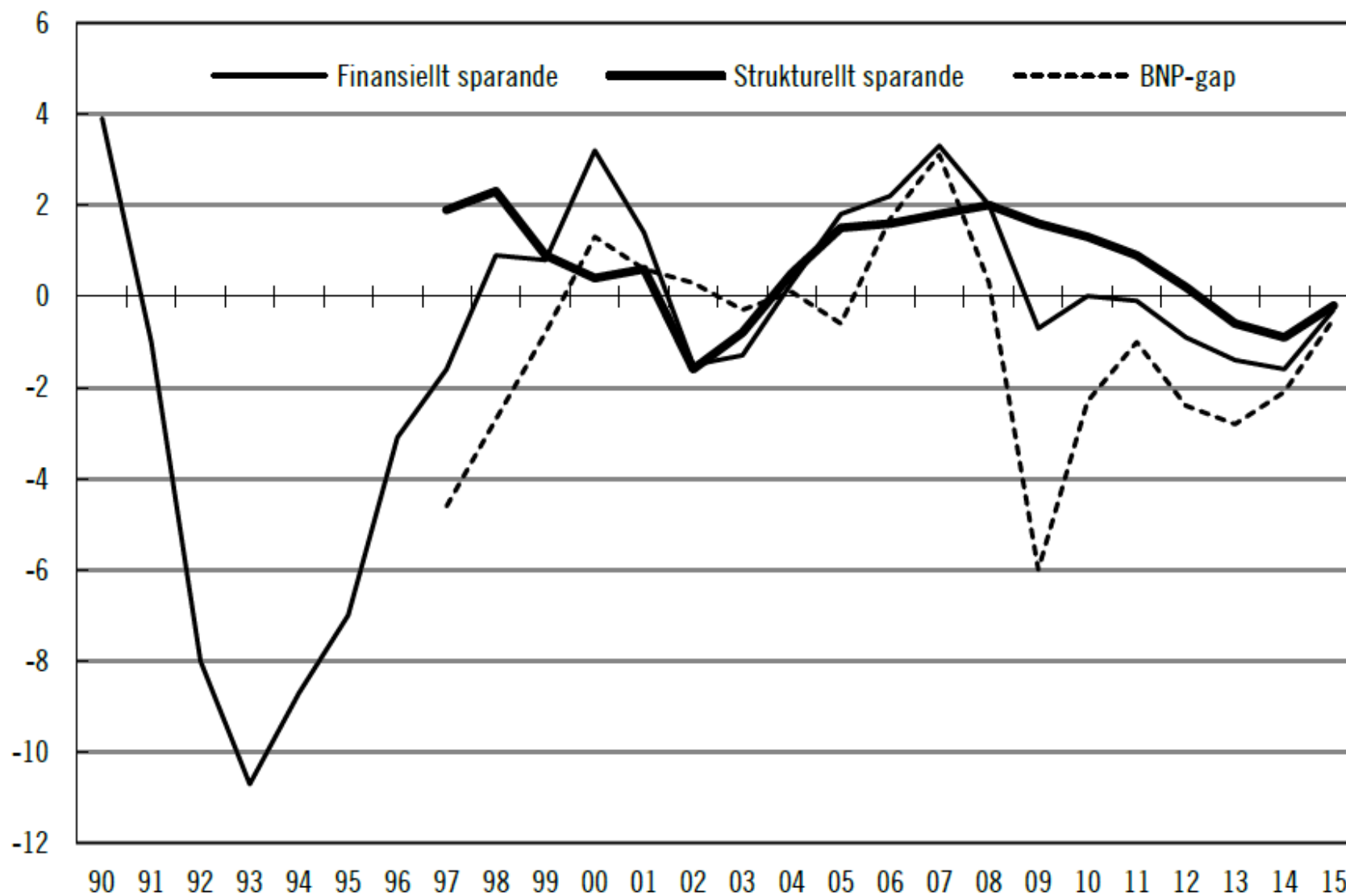
- Avser hela offentliga sektorns finansiella sparande
- Tidigare 1 procent av BNP över en konjunkturcykel
- Från 2019 är målet $1/3$ procent av BNP över en konjunkturcykel

Successivt högre finansiellt sparande enligt ”prognoserna”

- Antagande om oförändrad politik
- Oförändrade skattesatser innebär att skatteintäkterna ökar ungefär i proportion till BNP
- De offentliga utgifterna ökar långsammare än BNP
 - utan aktiva beslut ligger transfereringarna fast i kronor eller är indexerade till priserna
 - utan aktiva beslut ökar de statliga myndighetsanslagen långsammare än BNP (avräkning för förväntad produktivitetsökning)
- ”Reformutrymmet” kommer att tas i anspråk

Figur 4.6 Offentliga sektorns finansiella och strukturella sparande samt BNP-gap

Procent av BNP respektive potentiell BNP

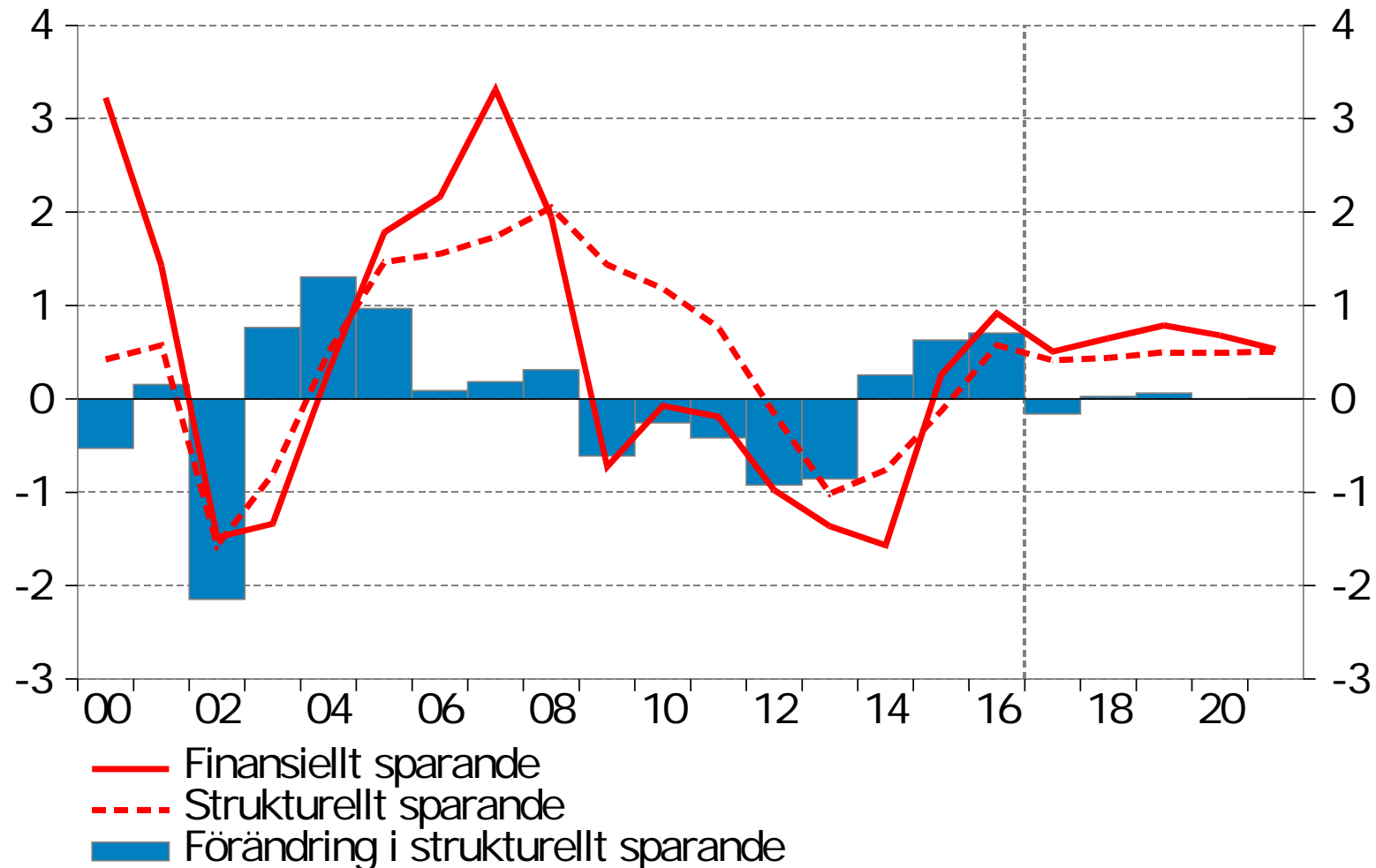


Strukturellt finansiellt sparande

- Det finansiella sparandet försvagas med automatik i en konjunkturedgång
 - skatteintäkterna minskar
 - de offentliga utgifterna förändras inte eller ökar
- Finanspolitikens *automatiska stabilisatorer* motverkar konjunktursvängningarna
- Det *strukturella finansiella sparandet* korrigerar det faktiska finansiella sparandet för konjunkturläget
 - beräkning av det finansiella sparandet i ett "normalt konjunkturläge" med BNP-gapet noll
 - den del av det finansiella sparandet som regering och riksdag kan "kontrollera"
- Överskottsmålet på 1/3 procent av BNP avser i praktiken det strukturella finansiella sparandet

Faktiskt och strukturellt finansiellt sparande i offentlig sektor

Procent av BNP respektive procent av potentiell BNP



Tabell 4.2 Offentliga sektorns finansiella ställning

Procent av BNP i slutet av varje år

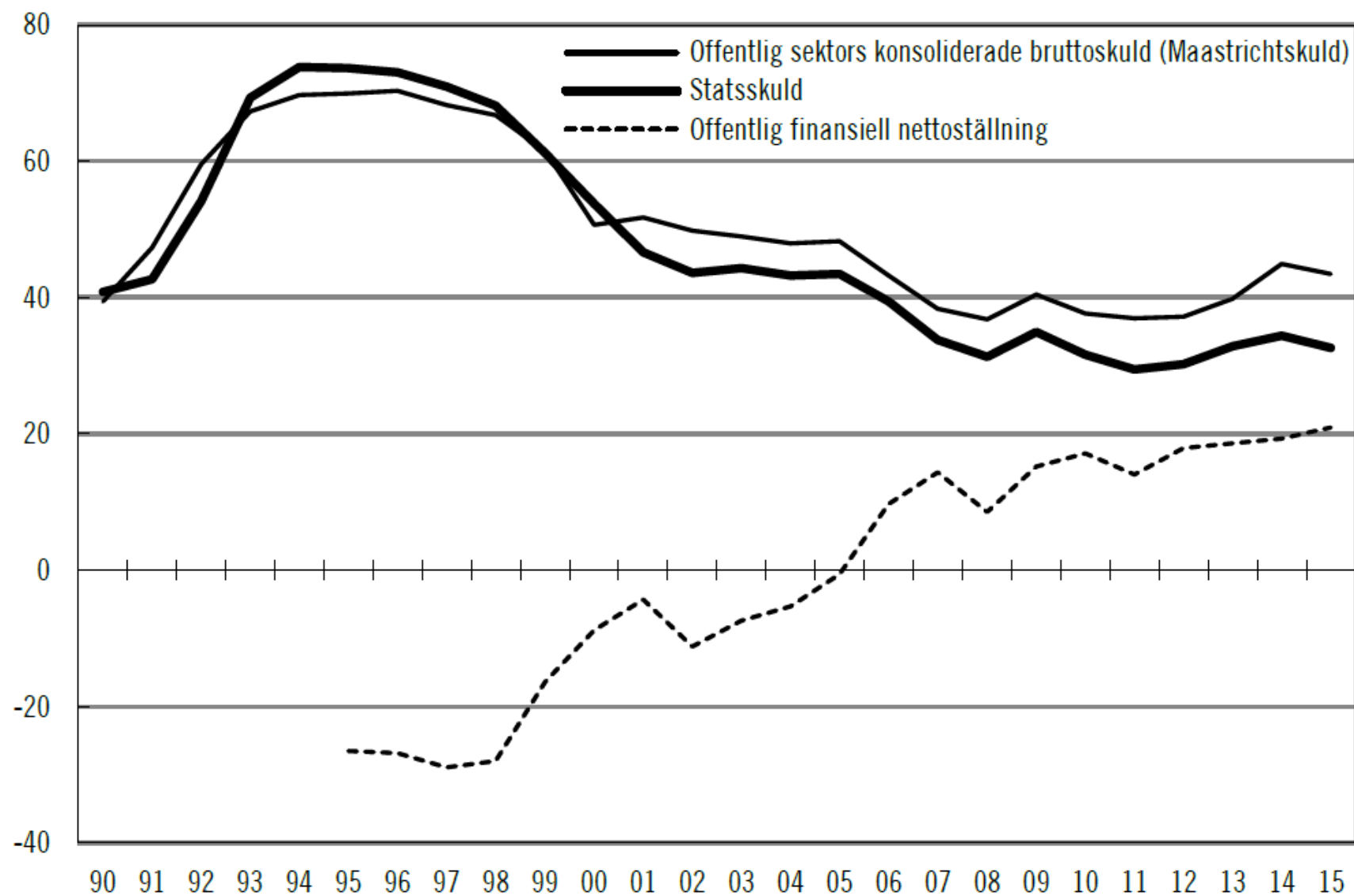
	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015
Tillgångar	68,3	69,9	60,7	72,1	74,3	79,8	85,8
Staten	25,0	28,9	29,2	33,6	36,2	38,6	38,3
Ålderspensionssystemet	34,7	31,2	21,8	28,3	25,7	27,5	31,6
Kommunsektorn	8,6	9,9	9,6	10,2	12,4	13,8	15,9
Skulder	97,2	78,8	68,1	62,4	59,1	58,5	66,2
Staten	88,0	69,2	57,9	52,1	46,9	43,6	48,2
Ålderspensionssystemet	0,0	0,1	0,1	0,4	0,4	1,2	1,6
Kommunsektorn	9,2	9,5	10,0	9,9	11,7	13,7	16,4
Nettoförmögenhet	-28,9	-8,8	-7,4	9,7	15,2	21,3	19,6
Staten	-63,0	-40,2	-28,7	-18,5	-10,7	-5,0	-9,8
Ålderspensionssystemet	34,6	31,1	21,7	27,9	25,3	26,3	30,0
Kommunsektorn	-0,6	0,3	-0,4	0,4	0,6	0,0	-0,5

Olika förmögenhets- och skuldbegrepp

- *Offentlig sektors* finansiella nettoförmögenhet = alla finansiella tillgångar minus alla skulder: 19 procent av BNP
- *Offentlig sektors* konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskuld) = alla skulder efter att interna fordringar och skulder inom sektorn avräknats mot varandra: 44 procent av BNP
 - innebörden är att ingen hänsyn tas till fordringar på privat sektor:
 $19 + 44 = 63$ procent av BNP
- Statsskulden är *statens* skuld som kan innefatta också skulder till ålderspensionssystemet (som också är en del av *offentlig sektor*): 35 procent av BNP

Figur 4.9 Offentlig sektors konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskuld), statsskuld och offentlig finansiell nettoställning

Procent av BNP



Skuldankaret

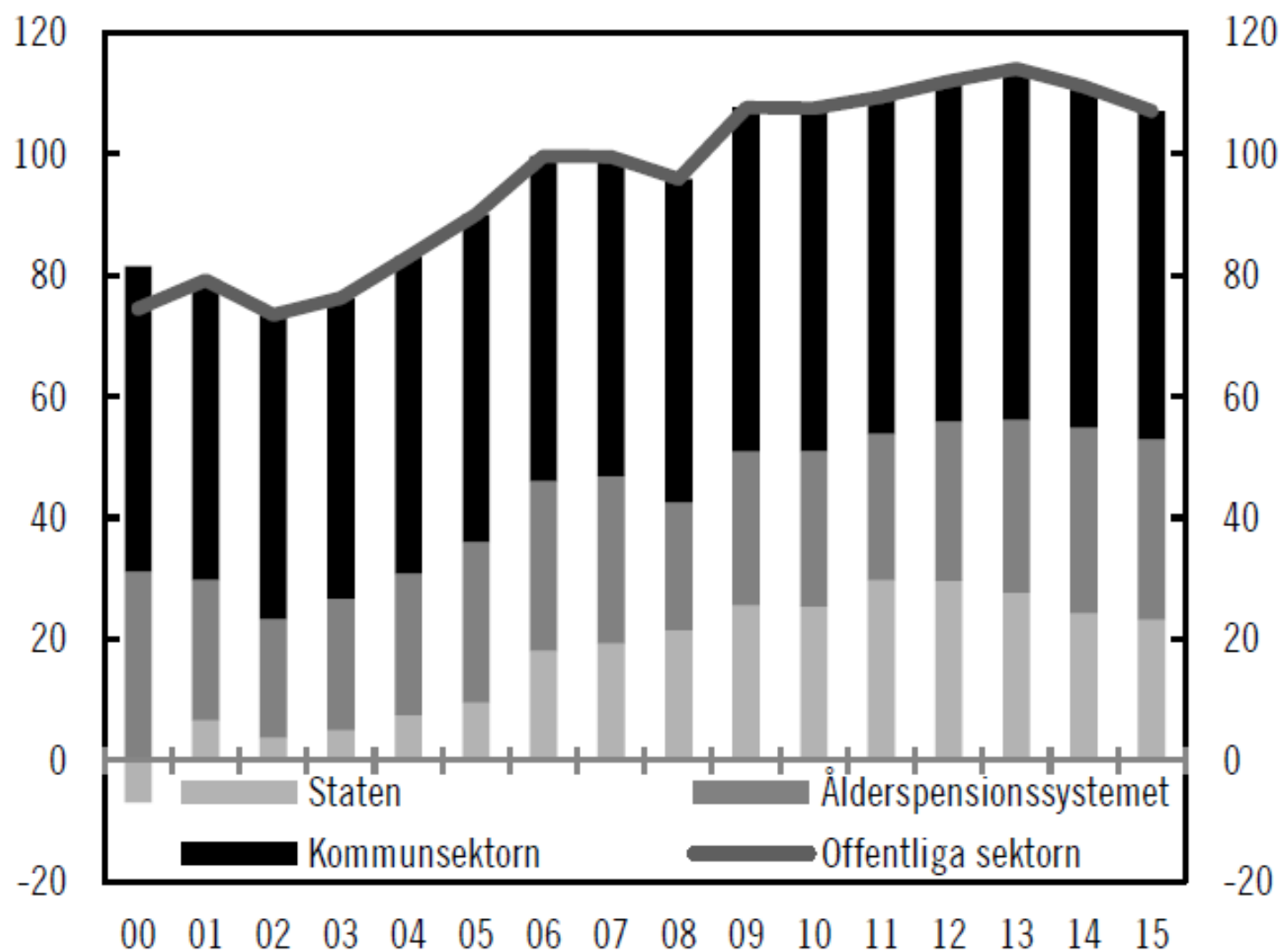
- Ett skuldankare på 35 procent av BNP (i termer av den konsoliderade bruttoskulden) kommer att införas i det finanspolitiska regelsystemet
 - komplettering till målet om överskott i det finansiella sparandet på 1/3 procent av BNP
- En avvikelse på mer än +/- 5 procentenheter från skuldankaret ska utgöra en *varningssignal*
- Regeringen ska då vara skyldig att förklara för riksdagen varför situationen uppkommit och hur den ska hanteras

Tabell 7.16 Den offentliga sektorns okonsoliderade tillgångar och skulder 2015

	Miljarder kronor	Procent av BNP
Tillgångar	7 343	175,6
Finansiella tillgångar	3 663	87,6
varav aktier	1 617	38,7
Kapitalstock	3 680	88,0
varav mark	762	18,2
Skulder	2 863	68,5
Maastrichtskuld ¹	1 837	43,9
Pensionsskuld	355	8,5
Övrigt	670	16,0
Nettoförmögenhet	4 480	107,1
Staten	969	23,2
Ålderspensionssystemet	1 248	29,9
Kommunsektorn	2 262	54,1
Finansiell förmögenhet	800	19,1
<i>Statens nettoförmögenhet inkl. löneskatt på kommunsektorns pensionsskuld</i>	<i>1 063</i>	<i>25,4</i>

Diagram 7.6 Den offentliga sektorns nettoförmögenhet fördelad på sektorer

Procent av BNP



Hållbarhetsberäkningar för de offentliga finanserna

- Mål att undvika drastiska omläggningar av politiken
- Rättviseskäl
 - inte låta framtida generationer betala för budgetunderskott idag
- Samhällsekonomiska effektivitetsskäl
 - mest effektivt med jämna skattesatser över tiden
 - effektivitetsförlusterna av skatter växer mer än proportionellt med skattesatserna

Diagram 10.4 Äldreförsörjningskvot

Antal personer som är 70 år och äldre per hundra personer i åldern 20–69 år

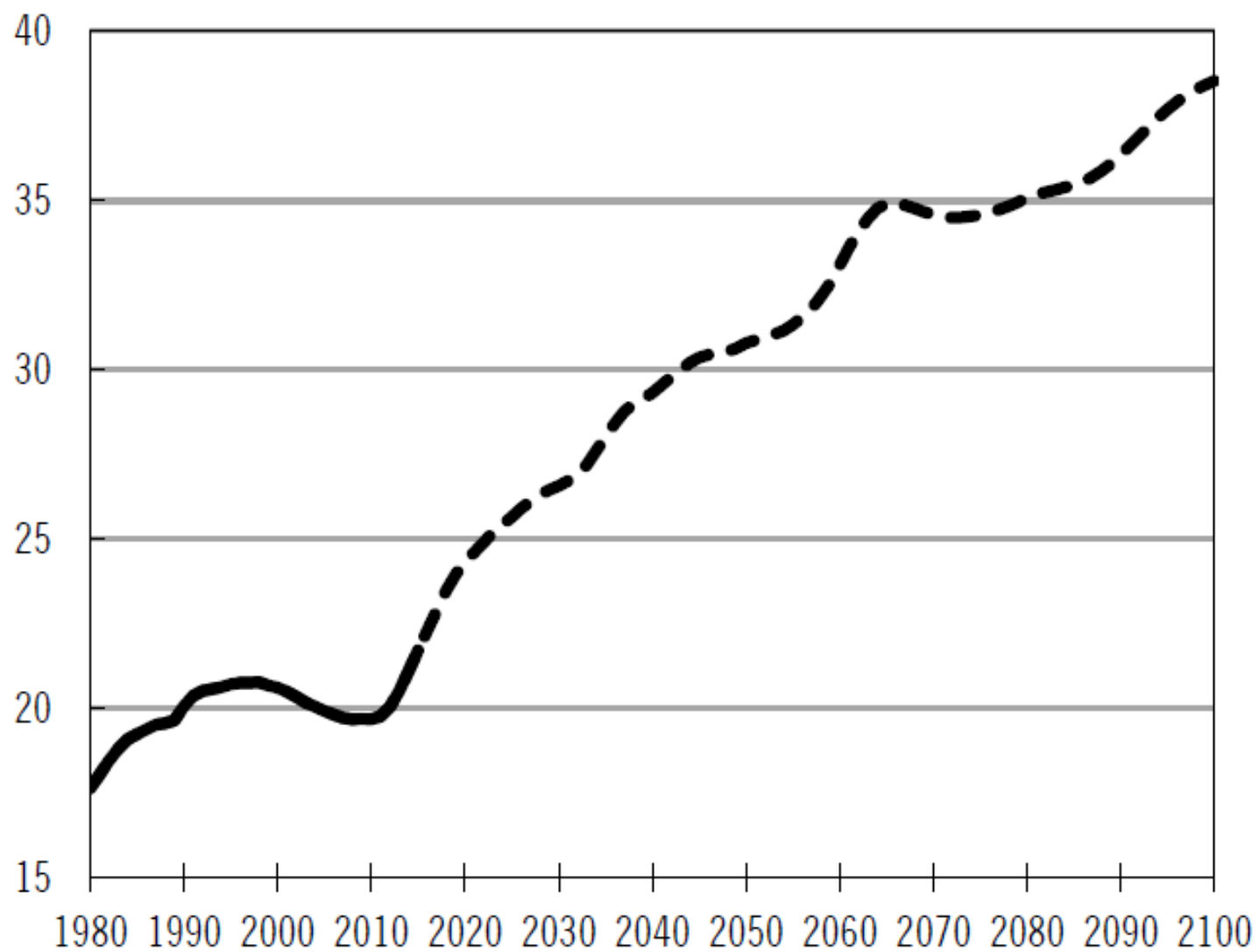
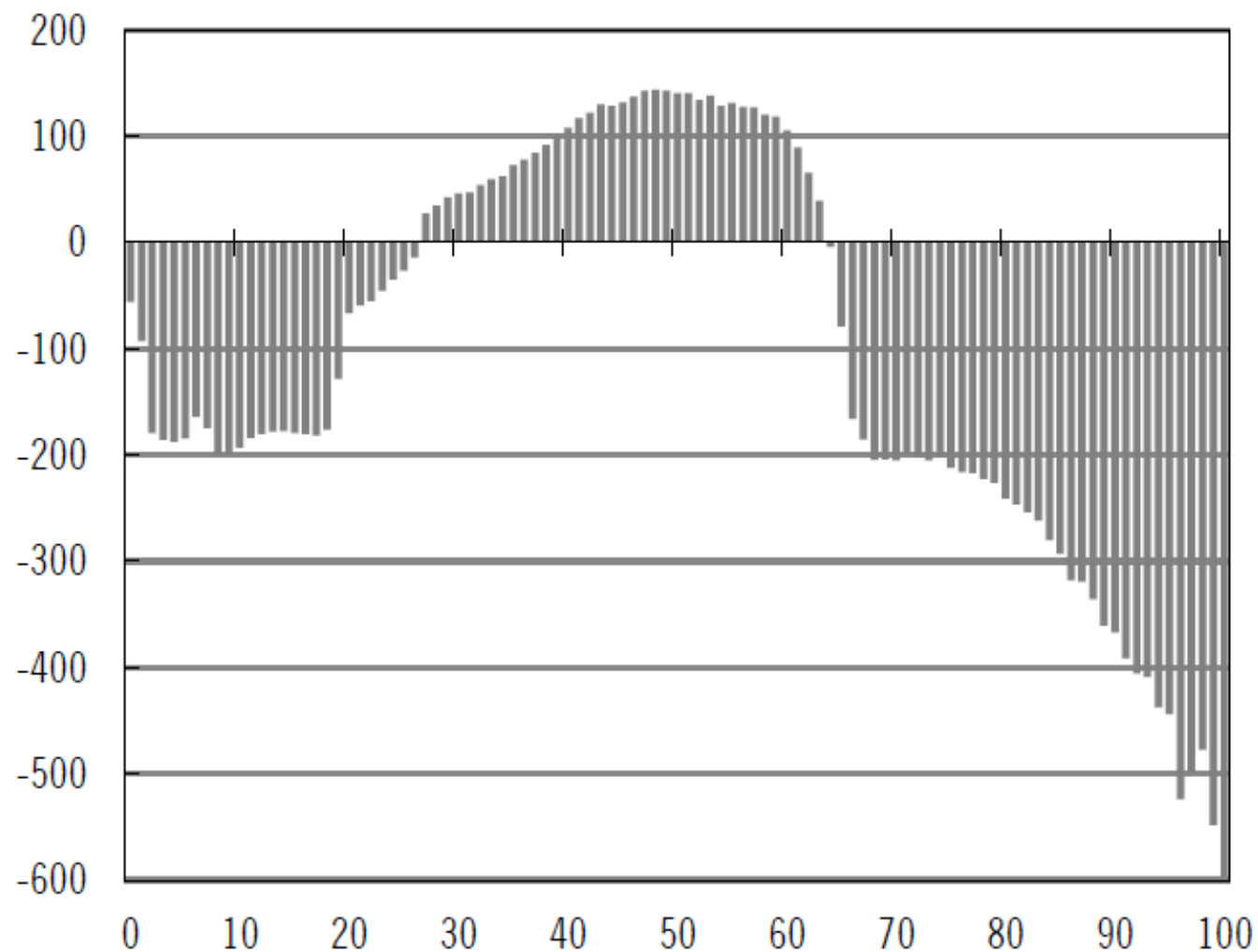


Diagram 10.6 Genomsnittligt nettobidrag till offentlig sektor för personer i olika ålder 2014

Tusental kronor per person



Anm.: Ett negativt nettobidrag betyder att utgifterna för skattefinansierade tjänster och transfereringar överstiger skattebetalningarna för en genomsnittlig individ.

Metodiken i hållbarhetsberäkningarna

- Antaganden om den offentliga utgiftsutvecklingen
- Beräkning av vilken omedelbar höjning av skattekvoten till en ny nivå som skulle krävas för att uppfylla olika kriterier om den nya nivån ska hålla oförändrad i all framtid

Kriterier

1. S1: Konsoliderad bruttoskuld på 60 procent av BNP 2030
2. S2026: Konsoliderad bruttoskuld på 35 procent av BNP 2026
3. S2: Finansiell nettoförmögenhet (nettoskuld) i procent av BNP ska så småningom stabiliseras på någon nivå
 - dagens finansiella nettoförmögenhet plus diskonterat nuvärde av framtida skatter ska vara lika med det diskonterade nuvärdet av framtida offentliga utgifter

Antaganden i Finansdepartementets huvudscenario

- Oförändrad resursinsats per brukare av olika välfärdstjänster (i form av antal arbetstimmar)
- Oförändrad utträdesålder från arbetsmarknaden
- Samma sysselsättningsgrader som idag för invandrare med olika långa vistelsetider i Sverige
- Transfereringar som sjukpenning, arbetslöshetsersättning, barnbidrag m m ligger kvar på samma andel av lönerna som idag
- Samma hälsoläge för olika åldersgrupper som idag
- Ingen produktivitetökning i offentligt finansierade tjänster
- Oförändrade pensionsregler

Tabell 10.6 Hållbarhetsindikatorer

Procent av BNP

	S2026	S1	S2
Referensscenario - oförändrat beteende	-1,8	-3,7	-1,8
Förbättrar hållbarheten			
Oförändrad andel av livet i arbete	-1,8	-3,8	-3,3
Förbättrad etablering	-1,9	-3,9	-2,3
Förbättrad hälsa	-1,9	-3,8	-4,1
Högre produktivitet i offentlig sektor	-1,8	-3,7	-3,1
Försämrar hållbarheten			
Nytt överskottsmål	-0,5	-2,4	0,0
Högre efterfrågan på fritid	-1,7	-3,5	0,1
Fortsatt ambitionshöjning	-1,5	-3,2	6,6
Ett försämrat utgångsläge	-1,4	-3,2	-1,3

Anm. Positiva värden anger att det offentliga sparandet måste förstärkas permanent 2018 för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar, och negativa värden att en permanent försvagning är möjlig.

Tabell 10.8 Hållbarhetsindikatorer för Sverige

Procent av BNP

	S1	S2
Regeringen	-3,2	-1,7
Konjunkturinstitutet (feb 2017)	–	0,0
Europeiska kommissionen (jan 2017)	-2,9	1,0

Problem med hållbarhetskalkylerna

- De är ofta konjunkturkänsliga: optimistiska i goda tider, pessimistiska i dåliga tider
- Ingen hänsyn till behov av ökade försvarsanslag
- Ingen hänsyn till behov av relativlönehöjningar för att hantera personalbristen i offentlig sektor
 - lärare
 - sjuksköterskor
 - undersköterskor
 - polis
 - försvarsanställda
 - socialsekreterare