Strukturella perspektiv på de offentliga finanserna

Av Johan Fall
Verksam vid ekonomiska avdelningen

Den offentliga sektorns sparande ger en ofullständig bild av de offentliga finanserna och deras hållbarhet på längre sikt. Det beror på att det offentliga sparandet till viss del följer konjunkturförloppet. Denna artikel beskriver och tillämpar en enkel metod för att få fram ett konjunkturoberoende, strukturellt mått på sparandet i de offentliga finanserna. Resultaten visar att Sverige haft strukturella underskott i de offentliga finanserna under lång tid och att känsligheten för både konjunktursvängningar och strukturella chocker är hög. I kombination med den offentliga sektorns höga skuldsättningsgrad innebär detta att det krävs marginaler för att hantera utvecklingen framöver.

Ofullständig bild

Sparandet i de offentliga finanserna påverkas av svängningar i konjunkturen. För att få fram ett konjunkturoberoende, strukturellt mått på sparandet behövs justeringar.

Sparandet i de offentliga finanserna följer till viss del konjunkturförloppet. I en lågkonjunktur är den ekonomiska aktiviteten definitionsmässigt låg, skattebaserna – och därmed den offentliga sektorns inkomster – minskar. Samtidigt ökar de offentliga utgifterna till följd av bl.a. ökad arbetslöshet. I en högkonjunktur är förhållandena de omvända. Den offentliga sektorns sparande kan således ge en ofullständig bild av de offentliga finanserna och deras hållbarhet på sikt. Det finns därför anledning att justera inkomster och utgifter för att få fram ett konjunkturoberoende, strukturellt mått på sparandet i de offentliga finanserna.

Ett sätt att åstadkomma en sådan justering är att metodiskt undersöka var

Värdefulla synpunkter har lämnats av Hans Lindberg och kollegor på Sveriges riksbank.

och en av sparbalansens delkomponenter och avgöra i vilken omfattning dessa beror på förändringar i konjunkturutvecklingen eller förändringar som kan karaktäriseras som strukturella. Därutöver kan det också finnas behov av att särskilja komponenter som är av extraordinär natur, som bankstödet. Ett sådant förfarande är emellertid arbetskrävande och skulle kräva kännedom om samtliga regeländringar i utgifts- och skattesystemet, inklusive förändringar i redovisningsprinciper. Behovet av disaggregerade, rättvisande data skulle också bli stort.

Konjunkturjusterade, strukturella mått på sparandet i de offentliga finanserna har beräknats på aggregerade tidsseriedata.

Här redovisas beräkningar av konjunkturjusterade, strukturella mått på sparandet i de offentliga finanserna för åren 1980–1998.[1] Beräkningarna är baserade på aggregerade tidsseriedata och utnyttjar flera olika konjunkturmått. Därmed begränsas möjligheterna att explicit stämma av resultaten mot regeländringar i enskilda utgifts- och skattesystem, men exemplifieringar med större förändringar låter sig ändå göras. Vissa större extraordinära händelser som påverkat det finansiella sparandet, som bankstödet, kommenteras men någon systematisk justering för sådana händelser görs inte. Resultaten av beräkningarna kan därför i första hand betecknas som konjunkturjusterade.

Underskott i offentlig sektor

Det finns olika mått på underskotten i offentlig sektor. Finansiellt sparande i offentlig sektor har använts i de beräkningar som presenteras här.

I den allmänna debatten är budgetunderskottet det kanske vanligast förekommande måttet på offentligt underskott, men andra termer som lånebehov, skuldförändring och finansiellt sparande förekommer också. Begreppen skiljer sig åt i flera avseenden som omfattning, struktur, och redovisningsprincip.[2] Det finansiella sparandet i offentlig sektor, som det redovisas i SCB:s nationalräkenskaper, täcker hela den offentliga sektorn och har en viss konsistens över tiden. Det måttet används också vid avstämningarna av EU:s konvergenskrav. De beräkningar som presenteras här är baserade på data för denna variabel.

[1] Ohlsson och Vredin (1995) beskriver det teoretiska ramverket för interaktionen mellan konjunktursvängningar och finanspolitik.

[2] Möjligheterna till explicita jämförelser mellan begreppen är begränsade. Regeringen har tillsatt en kommitté för att förbättra jämförbarheten mellan nationalräkenskaperna och statsbudgeten. Riksgäldskontoret och Riksrevisionsverket har ett gemensamt regeringsuppdrag för att förbättra jämförbarheten mellan budgetunderskottet och lånebehovet.

Under perioden 1980–1995 har den offentliga sektorn i Sverige i genomsnitt haft ett sparunderskott på drygt 3 procent.

Under perioden 1980–1995 har den offentliga sektorn i Sverige i genomsnitt haft ett sparunderskott på drygt 3 procent. Det finansiella sparandet har varit negativt i tolv av sexton år och positivt i fyra år, nämligen under perioden 1987–1990. Sparandet var som högst 1989, motsvarande 5,4 procent av BNP, och som lägst 1993, motsvarande –12,3 procent av BNP.

I genomsnitt har det offentliga sparunderskottet i Sverige för hela perioden 1980–1995 legat i nivå med andra industriländer.

I genomsnitt har det offentliga sparunderskottet i Sverige för hela perioden 1980-1995 legat i nivå med andra industriländer. Italien och Belgien har haft betydligt större underskott, men även länder som Nederländerna och Kanada har haft större underskott i genomsnitt. Svängningarna i det finansiella sparandet har emellertid varit större i Sverige än i något annat industriland. I Sverige har situationen varit särskilt bekymmersam under senare tid; sedan 1991 har endast Italien och Grekland haft större sparunderskott.

Tabell 1. Finansiellt sparande i den offentliga sektorn
Procent av BNP

	1980–1995		1991–1995
	Medel-värde	Standard-avvikelse	Medel-värde
Belgien	–8,1	2,4	–6,0
Danmark	–2,7	3,3	–2,8
Finland	0,5	4,5	–5,4
Frankrike	–2,8	1,6	–4,6
Grekland	–10,3	3,4	–11,9
Irland	–6,8	4,6	–2,4
Italien	–10,4	1,4	–9,1
Japan	–0,9	2,6	–0,7
Kanada	–5,0	1,9	–6,2
Luxemburg	1,7	0,4	1,5
Nederländerna	–4,6	1,1	–3,3
Norge	3,2	2,9	0,1
Portugal	–5,6	3,7	–5,5
Spanien	–4,8	1,6	–5,9
Storbritannien	–3,2	2,5	–5,8
Sverige	–3,2	5,4	–8,0
Tyskland	–2,4	1,0	–3,1
USA	–2,8	1,0	–3,1
Österrike	–3,2	1,2	–3,9
Samtliga länder	**–3,8**	**2,5**	**–4,5**

Källa: OECD.

Man kan således konstatera att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn, i synnerhet under början av 1990-talet, varit otillräckligt. Detta har utlöst tvivel

om utvecklingen i den offentliga sektorns finanser är hållbar och resulterat i oro på de finansiella marknaderna, med försvagad växelkurs och höga långräntor som följd. Den svaga konjunkturutvecklingen har bidragit till de senaste årens stora underskott. Svängningar i konjunkturen förklarar dock inte att sparandet har varit negativt under en så stor del av de senaste årtiondena. Statistiken indikerar således att den offentliga sektorn i Sverige under större delen av den studerade perioden, i synnerhet under början av 1990-talet, haft sparunderskott som till viss del kan karaktäriseras som strukturella. Storleken på det strukturella underskottet kan beräknas genom att tillämpa en enkel metod, som presenteras nedan.

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn har, i synnerhet under början av 1990-talet, varit otillräckligt.

Konjunkturjustering

En analys av hur svängningar i konjunkturen påverkar de offentliga finanserna kan schematiskt delas upp i två moment: för det första krävs ett mått på konjunkturen och för det andra krävs ett mått som beskriver hur de offentliga finanserna varierar med konjunkturen. Med hjälp av dessa mått justeras de faktiska inkomsterna och utgifterna i de offentliga finanserna och på så sätt kan ett strukturellt (konjunkturoberoende) sparande beräknas i följande principekvation:

$$SS = (I - e_i \times GAP) - (U - e_u \times GAP) \qquad (1)$$

där:

SS = strukturellt sparande
I = inkomster
U = utgifter
GAP = konjunkturmått, normalt beräknat som gapet mellan faktisk och potentiell BNP
e = elasticitet, beskriver hur inkomster resp. utgifter varierar med konjunkturen

Samtliga variabler mäts som andel av BNP.

Olika konjunkturmått

Allmänt kan man konstatera att varje konjunkturmått är behäftat med osäkerhet och beroende av principiella utgångspunkter, eventuella parametrar etc. Användningsområdet

Alla konjunkturmått är behäftade med osäkerhet varför det är motiverat att redovisa flera olika mått.

kan också styra vilken typ av konjunkturmått som är lämpligt att använda. Mot denna bakgrund är det motiverat att redovisa flera olika mått. På så vis kan man illustrera beräkningarnas känslighet för olika parametrar.

Ett konjunkturmått kan beräknas som skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP.

En metod för att konstruera ett konjunkturmått är att beräkna skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP.[3] När denna skillnad är positiv, dvs. då faktisk BNP ligger över potentiell, råder högkonjunktur och när denna skillnad är negativ, dvs. när faktisk BNP ligger under potentiell, råder lågkonjunktur. Konjunkturmåttet bestäms således av vilken metod som används för att beräkna potentiell BNP. Potentiell BNP beräknas som regel antingen med olika typer av filtrering av tidsserier eller med beräkningar av någon typ av produktionsfunktion. Här redovisas fyra konjunkturmått, beräknade med tre olika metoder.[4]

Ur figur 1 kan man utläsa att de olika konjunkturmåtten skiljer sig relativt kraftigt åt i nivå. Som mest uppgår skillnaden till drygt 2,5 procentenheter. Konjunkturtoppar och -bottnar sammanfaller dock tämligen väl.

Elasticiteterna för Sverige är höga

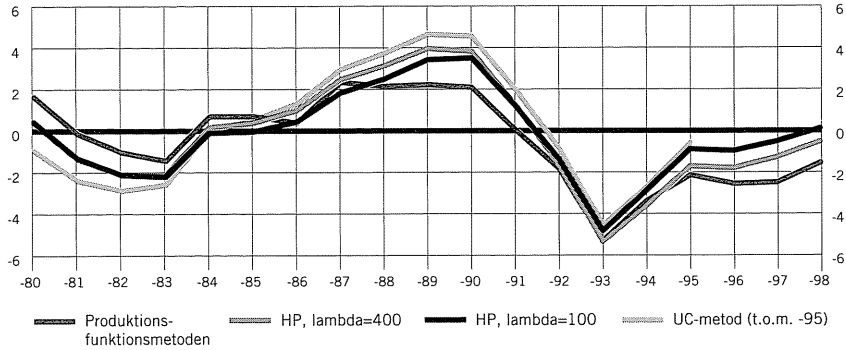
Den andra delen i beräkningsmetoden består i att bedöma hur de offentliga finanserna varierar med konjunkturen. I det enklaste fallet förändras en konjunkturkänslig inkomst eller utgift i direkt proportion till förändringar i konjunkturmåttet; elasticiteten är lika med 1. Så behöver inte alltid vara fallet; exempelvis innebär ett progressivt skattesystem att inkomstskatter uppvisar kraftigare svängningar än konjunkturmåttet, eftersom inkomstökningar på marginalen beskattas hårdare. Detta skulle innebära att elasticiteten för en sådan budgetpost kan vara större än 1. På motsvarande vis kan en elasticitet vara mindre än 1, t.ex. för transfereringar med begränsade maximibelopp.

För att bättre kunna bedöma och kvantifiera inkomst- och utgiftselasticiteter är det vanligt att man studerar sparbalansens konjunkturkänsliga komponenter disaggregerat. På inkomstsidan kan de konjunkturkänsliga komponenterna antas bestå av inkomstskatter från hushåll respektive företag, arbetsgivaravgifter samt indirekta skatter. På utgiftssidan har arbetslöshetsrelaterade utgifter behandlats

[3] Begreppet potentiell produktion kan i ekonomiska termer tolkas som det utbud ekonomin långsiktigt förmår producera vid neutralt inflationstryck. En närmare beskrivning ges i Apel et al (1996).

[4] Dessa är Hodrick-Prescott-filtret (med två olika värden för parametern λ; 100 och 400), produktionsfunktionsansatsen och den s.k. UC-metoden. Metoderna diskuteras närmare i Apel et al (1996). Prognosdata har hämtats ur regeringens budgetproposition (1996/97:1).

Figur 1. Konjunkturmått
Procent av BNP



som konjunkturkänsliga. En kvantifiering av elasticiteter försvåras bl.a. av omperiodiseringar och regelförändringar som skett under perioden. Inkomsternas totalelasticitet kan från dessa utgångspunkter uppskattas till ca 0,6 och utgifternas totalelasticitet kan uppskattas till ca –0,3 (båda variablerna räknade som andel av BNP). Med dessa elasticiteter skulle exempelvis en ökning av konjunkturmåttet med 1 procentenhet medföra att inkomsterna ökar med 0,6 procentenheter samtidigt som utgifterna minskar med 0,3 procentenheter. Den sammantagna effekten blir således att 1 procentenhets ökning av konjunkturmåttet medför en ökning av det finansiella sparandet med 0,9 procentenheter.

Sammantaget blir elasticiteten 0,9, dvs. 1 procentenhets ökning av konjunkturmåttet medför en ökning av det finansiella sparandet med 0,9 procentenheter.

Skattningar av inkomst- och utgiftselasticiteter för Sveriges offentliga finanser har även gjorts av EU-kommissionen, OECD och IMF. Dessa institutioners skattningar avviker i viss mån för enskilda delposter från vad som redovisas här, men sett som helhet är överensstämmelsen god. Vid en jämförelse med dessa institutioners bedömningar för motsvarande elasticiteter i 21 andra länder kan man konstatera att Sverige uppvisar den högsta känsligheten i de offentliga finanserna.

Bland 22 industriländer uppvisar Sverige den högsta känsligheten i de offentliga finanserna.

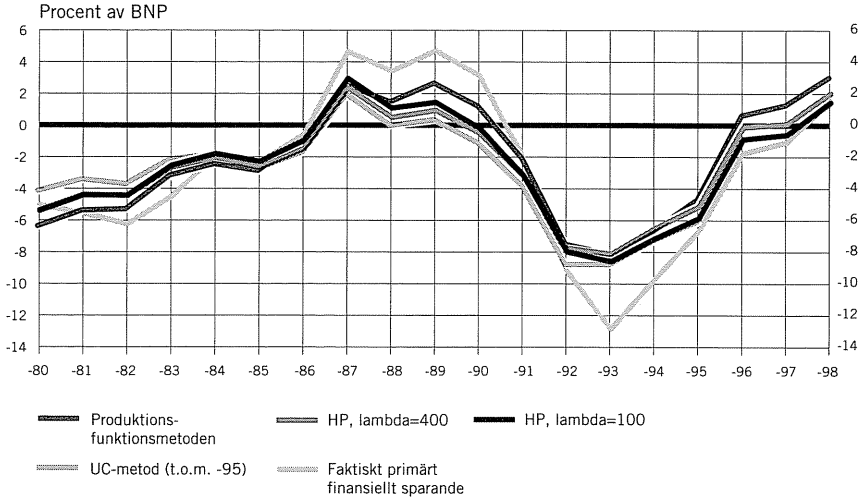
Strukturella faktorer påverkar det finansiella sparandet

Med utgångspunkt från de skattade konjunkturmåtten och elasticiteterna, kan ett strukturellt finansiellt sparande beräknas i en modell, som är något mer detaljrik än ekvation (1). Beräkningarna som redovisas behandlar det primära strukturella sparandet, alltså det strukturella sparandet exklusive räntebetalningar. Beräkningsresultaten tyder på att det kan finnas kvar ett konjunkturliknande mönster i den primära strukturella delen av det finansiella sparandet (i det följande utelämnas *primära*). En tolkning skulle förstås kunna vara att konjunkturrensningen inte skett fullt ut och att således svängningarna i konjunkturmåtten underskattats och/eller elasticiteterna felbedömts..

De offentliga finanserna har påverkats av strukturella chocker, som samvarierat med och sannolikt också i viss utsträckning varit styrande för konjunkturförloppet.

En annan tolkning av resultaten, som inte nödvändigtvis är oförenlig med den förra, är att de offentliga finanserna har påverkats av strukturella chocker. Dessa har samvarierat med och i viss utsträckning också varit styrande för konjunkturförloppet. Allmänt kan man konstatera att de strukturella förändringar som skett i svensk ekonomi under den studerade perioden har varit genomgripande. Exempel på sådana förändringar är kreditmarknadens avreglering, som fullbordades 1985, skattereformen 1990–1991, nedväxlingen av inflationen från och med 1992 och den snabbt stigande arbetslösheten under 1991–1993. De strukturella förändringarna har haft

Figur 2. Primärt strukturellt finansiellt sparande
Procent av BNP



en betydande inverkan på ekonomins funktionssätt och även på själva konjunkturförloppet. I sin förlängning har detta påverkat såväl den strukturella som den konjunkturella delen av sparandet i offentlig sektor.

Förändringar i det strukturella sparandet

En diskussion om bakomliggande förklaringar till utvecklingen bör inte i första hand fokuseras på enskilda år, utan ska snarare ses på några års sikt. Beräkningsmetoden gör det inte heller möjligt att explicit kollationera resultaten mot enskilda förändringar, som skett i regelsystemen. Exemplifieringar med större förändringar låter sig ändå göras – nedan beskrivs perioderna 1986–1989, 1990–1993 samt 1994–1998 närmare.

1986–1989; TILLFÄLLIG FÖRBÄTTRING

Det strukturella sparandet förbättrades enligt beräkningarna under 1986 och 1987 med sammanlagt ca 5 procentenheter, räknat som andel av BNP. Toppen 1987 berodde på en tillfällig förmögenhetsskatt på livförsäkringsbolag, vilken ökade de offentliga inkomsterna med motsvarande närmare 2 procent av BNP. Dessutom var företagens direkta skatter – till följd av periodiseringseffekter – detta år särskilt stora; mellan 1986 och 1987 ökade statens inkomster av företagsskatterna med nära 70 procent, vilket motsvarade 1 procent av BNP.

Det strukturella sparandet förbättrades enligt beräkningarna under 1986 och 1987 med sammanlagt 5 procentenheter.

Härutöver kan en mer övergripande betraktelse av den makroekonomiska utvecklingen under dessa år ge en mer allmänt hållen förklaring till förbättringarna i det strukturella sparandet. Priser och löner växte i allt snabbare takt under slutet av 1980-talet. Det skattesystem som då var i bruk kännetecknades av höga marginalskattesatser och flera s.k. skiktgränser, vid vilka skattesatsen trappades upp. Skiktgränserna justerades inte i takt med inflationen. Detta fick till följd att en allt större andel av de skattskyldigas inkomster flyttades upp i allt högre marginalskatteskikt, en effekt som benämns fiscal drag. Det är svårt att kvantifiera denna effekt, men man kan konstatera att hushållens direkta skatter, räknat som andel av disponibel inkomst, ökade med 7 procentenheter mellan 1985 och 1989. Detta bidrog till att förbättra de offentliga finanserna, men på längre sikt var utvecklingen inte hållbar, eftersom den byggde på att priser och löner växte i en allt snabbare takt.

Förbättringen i de offentliga finanserna var inte hållbar på längre sikt eftersom den byggde på att priser och löner växte i en allt snabbare takt.

Skattesystemet gav inte hushållen incitament att spara, vilket höll den privata konsumtionen på en hög nivå. I kombination med de successivt ökande inkomstskatterna medförde detta att hushållens sparande minskade drastiskt och var negativt under åren 1987–1990. Inte heller ur denna synvinkel var utvecklingen, sedd i ett längre perspektiv, hållbar.

Den ekonomiska politiken under 1980-talets senare del bidrog till att behålla strukturer, som inte var hållbara på längre sikt.

Den ekonomiska politiken bidrog således under 1980-talets senare del till att behålla strukturer, som under en begränsad tid medförde att de offentliga affärerna bringades i balans genom snabbt växande skattebaser. Dessa strukturer var emellertid inte hållbara på längre sikt.

För beräkningarna av det strukturella sparandet kan finnas anledning att ifrågasätta om överhettningen under slutet av 1980-talet inte borde ha fångats i konjunkturmått och elasticiteter och därmed inte återspeglas i det strukturella sparandet. Beräkningsresultaten indikerar dock att så inte skett fullt ut, vilket bl.a. kan förklaras av att elasticiteterna av enkelhets- och jämförbarhetsskäl hålls konstanta för hela den studerade perioden, trots att de sannolikt var högre under 1980-talets sista år. Vidare kan t.ex. skattesystemet betraktas som ett av flera strukturella villkor under vilka ekonomin fungerar. Sett ur detta perspektiv blir det naturligt att i det strukturella sparandet inkludera inkomster, som direkt och indirekt uppkommit till följd av den rådande skattestrukturen och dess inverkan på ekonomins funktionssätt.

1990–1993; KRAFTIGT FALL

Mellan 1990 och 1993 faller det strukturella sparandet enligt beräkningarna med ca 10 procentenheter.

Mellan 1990 och 1993 faller det strukturella sparandet enligt beräkningarna med ca 10 procentenheter, räknat som andel av BNP. Förklaringarna till detta dramatiska fall är många och komplexa. Till viss del kan nedgången ses som en återanpassning från den i någon mening tillfälligt högre nivå som uppnåtts under slutet av 1980-talet. Skattereformen 1990–1991 var nödvändig och dess betydelse för ekonomins funktionssätt kan på lång sikt väntas vara positiv. På kort sikt innebar den emellertid att de direkta skatterna minskade med motsvarande sammanlagt 3 à 4 procent av BNP under åren 1991–1992 och kanske ytterligare något följande år. Nedväxlingen av inflationen från 1992 gav vidare en "omvänd fiscal drag"; skiktgränsen i skatteskalan justerades upp med den historiska (höga) inflationen, samtidigt som inkomsterna ökade betydligt långsammare. Detta fick till följd att en mindre del

av de skattskyldigas inkomster blev föremål för den högre marginalskatten. Motsvarande effekt uppstod för flera transfereringar på utgiftssidan. Under slutet av 1980-talet hade inte minst byggsektorn varit överhettad. Till följd av eftersläpningar i de generösa investerings- och räntebidragssystemen ökade de offentliga utgifterna mellan 1990 och 1993 med motsvarande drygt 1 procent av BNP.

Den totala arbetslösheten steg från knappt 3 procent 1990 till drygt 12 procent 1993 och de arbetslöshetsrelaterade transfereringarna mer än femdubblades.

Den totala arbetslösheten steg från knappt 3 procent 1990 till drygt 12 procent 1993 och de arbetslöshetsrelaterade transfereringarna mer än femdubblades i löpande priser. Detta var liktydigt med en utgiftsnivå för dessa transfereringar 1993 motsvarande knappt 4 procent av BNP. Beräkningsmetoden för det strukturella sparandet bör normalt justera för konjunkturberoende svängningar i arbetslöshetsutgifter, men vid denna extrema ökning har justeringen inte skett fullt ut. Den strukturella nivån för arbetslösheten kan också antas ha ökat markant under denna period,[5] vilket kan motivera att de ökade utgifterna för arbetslöshet till viss del kommit att ingå i den strukturella delen av sparandet. De strukturella kostnaderna för arbetslösheten har ökat med uppskattningsvis 1 à 2 procent av BNP.

Även efter skattereformen har många skatteförändringar skett. På inkomstskattesidan har både företagssektorn och hushållssektorn påverkats genom t.ex. införandet av utjämningsreserver och periodiseringsfonder, slopade schablonavdrag och sänkta grundavdrag. Kapitalbeskattningen har genomgått flera modifieringar med sänkta skatter för reavinster, pensions- och kapitalförsäkringar. Arbetsgivaravgifterna har justerats flera gånger, en kraftig sänkning kom 1993. Momssatsen har också förändrats, olika undantag har funnits för livsmedel och s.k. turistmoms. Vissa punktskatter har försvunnit, andra förändrats och nya har tillkommit. Den sammantagna effekten för åren 1991–1993 kan uppskattas ha minskat de offentliga inkomsterna med motsvarande 1 à 2 procent av BNP.

Under 1990-talets första år skedde försämringar i försäkringssystemen och reduceringar av bidragen, men transfereringarna till hushållen ökade ändå som andel av BNP.

Under 1990-talets första år stramande finanspolitiken åt på utgiftssidan genom försämringar i sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna samt pensionssystemet, reducerade ränte- och investeringsbidrag till byggsektorn samt mer allmänt hållna besparingskrav för den offentliga konsumtionen. En följd av den snabbt stigande arbetslösheten var att utgifterna ökade i flera av transfereringssystemen vid sidan av de direkt inrik-

[5] Se t.ex. Forslund (1995).

tade mot arbetsmarknaden; exempelvis ökade del- och förtidspensioneringarna starkt under dessa år. Sammantaget ökade transfereringarna till hushållen, räknat som andel av BNP, även då arbetsmarknadstransfereringar exkluderas. Den offentliga konsumtionen, räknat som andel av BNP, ökade också under perioden, även om utvecklingen historiskt sett var förhållandevis blygsam.

De offentliga finanserna försämrades också av mer extraordinära skäl. Bankkrisen medförde utgifter som sammantaget motsvarade ca 4 procent av BNP under åren 1992-1993. Utgifter för flyktingmottagande bidrog också till att öka utgifterna med knappt 1 procent av BNP under dessa år.

1994–1998; FÖRBÄTTRING VÄNTAS

Under åren 1994-1998 beräknas det strukturella sparandet komma att förbättras med motsvarande ca 11 procentenheter.

Under åren 1994–1998 beräknas det strukturella sparandet komma att förbättras med motsvarande ca 11 procentenheter, räknat som andel av BNP. Den enskilda förbättringen 1994 motsvarar ca 2 procent av BNP och beror bl.a. på bortfallet av tidigare års utgifter för bankstöd. Förbättringarna därefter kan förklaras av de omfattande åtgärder som vidtagits för att sanera de offentliga finanserna. Enligt regeringens uppföljningar av konvergensprogrammet för Maastrichtvillkoren omfattar dessa åtgärder förstärkningar av de offentliga finanserna motsvarande knappt 7 procent av BNP.[6] Saneringsåtgärderna berör i princip alla sektorer i ekonomin och fördelar sig med ungefär lika stora delar på inkomst- och utgiftssidan.

De omfattande strukturella förändringar som skett bör på sikt kunna förbättra ekonomins funktionssätt.

Utöver detta kan förbättringen i det beräknade strukturella sparandet i någon mån också ha en mer allmän förklaring. De omfattande strukturella förändringar som skett bör på sikt kunna förbättra ekonomins funktionssätt. Vid nedväxlingen av inflationen uppkom till att börja med negativa effekter, men i takt med att dessa klingar av bör de positiva effekterna tillta. Det faktum att skattebaser till följd av förbättrade produktionsförutsättningar i och med lägre inflation kommer att kunna utvecklas mer stabilt över tiden, ger en viss potential för förbättringar av de offentliga finanserna. Dessutom kan olika uppstramningar inom transfereringssystemen medföra vissa ytterligare effekter, utöver de direkta besparingseffekterna.

[6] Efter avräkning av EU-avgiften.

Ett exempel är sjukförsäkringen, där de offentliga utgifterna minskat inte bara som följd av fler karensdagar och minskade ersättningsnivåer utan även som en följd av lägre genomsnittligt antal sjukdagar.

Den positiva utveckling för de offentliga finanserna, som inleddes under 1995 har överraskat i styrka.

Beräkningarna för den avslutande perioden med betydande förbättringar av det strukturella sparandet grundar sig för mer än halva tiden på prognoser över både den offentliga sektorns sparbalans och konjunkturutvecklingen. Under senare år har svårigheterna att göra prognoser för underskotten i den offentliga sektorn varit betydande. Det säger sig självt att även denna prognos är behäftad med osäkerhet. Det beräknade konjunkturmåttet är också osäkert, i synnerhet då det är fråga om en prognostiserad framtida utveckling. Osäkerheterna till trots förefaller ändå inte beräkningsresultaten orimliga. Den positiva utveckling för de offentliga finanserna, som inleddes under 1995 har överraskat i styrka, vilket under senare tid bl.a. kommit till uttryck i relativt stora nedrevideringar av prognoser för lånebehovet för 1996. Nedrevideringarna har skett under en period då konjunkturutvecklingen inte varit särskilt stark, vilket kan sägas stödja tanken om en pågående förbättring av den strukturella delen av sparandet.

Saneringsprogrammen nödvändiga

De beräkningsresultat som presenterats indikerar att de offentliga finanserna i Sverige har hög känslighet för konjunktursvängningar. Dessutom tycks de offentliga finanserna under den studerade perioden även i betydande grad ha påverkats av strukturella chocker, främst under den senare delen av 1980-talet samt de första åren på 1990-talet.

De offentliga finansernas höga känslighet för både konjunktursvängningar och strukturella chocker innebär att det krävs marginaler för att kunna hantera skuldutvecklingen.

De offentliga finansernas höga känslighet för både konjunktursvängningar och strukturella chocker innebär att en säkerhetsmarginal krävs för att kunna hantera den offentliga skuldutvecklingen. Kraven på en säkerhetsmarginal ökar ytterligare till följd av den höga skuldsättningsgrad, nära 79 procent räknat som andel av BNP, som ackumulerats under framför allt de senaste årens negativa utveckling för de offentliga finanserna. Den observerade utvecklingen hittills visar emellertid på ett betydande strukturellt underskott exklusive räntor. För att bringa den offentliga skuldutvecklingen under kontroll erfordras ett positivt primärt sparande. Ett minimikrav är att saneringsprogrammen fullföljs fram till 1998, då enligt beräkning-

arna detta villkor skulle uppfyllas. Under denna förutsättning och om den prognostiserade utvecklingen slår in, kan de offentliga finanserna anses vara under kontroll i ett långsiktigt perspektiv.

Med en utveckling mot balanserade förhållanden i de offentliga finanserna kan ekonomin utvecklas mer stabilt.

Med en utveckling mot balanserade förhållanden i de offentliga finanserna kan ekonomin som helhet utvecklas mer stabilt. Härigenom förbättras också förutsättningarna för penningpolitiken. De reporäntesänkningar som vidtagits hittills under 1996 har genomförts mot bakgrund bl.a. av den finanspolitiska konsolideringen. Denna konsolidering ger både efterfrågedämpande effekter och bidrar till ökat förtroende på de finansiella marknaderna. Ett nödvändigt villkor för fortsatt förtroende är att saneringsprogrammen fullföljs i linje med konvergensprogrammen och de mål som ställts upp av regering och riksdag.

Litteratur

Andersson, Krister (1992), "Budgetunderskottet och finanspolitikens inriktning", Penning- & Valutapolitik, 1992:3.

Apel, Mikael, Jan Hansen och Hans Lindberg (1996), "Potentiell produktion och produktionsgap", Penning- och valutapolitik, 1996:3.

Blanchard, Oliver (1990), "Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators", Working Paper 1990:79, OECD.

Chouraqui, Jean Claude, Robert P. Hagemann, Nicola Sartor (1990), "Indicators of Fiscal Policy: a Reassessment", Working Paper 1990:78, OECD.

ESO (1994), Ds 1994:38, "Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de?".

EU-kommissionen (1995), DG II/401/95-EN, juli 1995, "The Commission Services' Method for the Cyclical Adjustment of Government Budget Balances".

Finansplanen 1993, Reviderad Finansplan 1993 och 1995, övriga Finansplaner 1980–1996.

Forslund, A. (1995), "Unemployment – Is Sweden Different?", Swedish Economic Policy Review.

Giorno, Claude, Pete Richardson, Deborah Roseveare och Paul van den Noord (1995), "Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances", Working Paper 1995:152, OECD.

Heller, Peter S., Richard D. Haas och Ahsan S. Mansur (1986), "A Review of the Fiscal Impulse Measure", Occasional Paper 1986:44, IMF.

IMF (1996), "Fiscal Challanges Facing Industrial Countries", World Economic Outlook May 1996.

Jaeger, Albert (1993), "Structural Budget Indicators for the Major Industrial Countries" World Economic Outlook October 1993, IMF.

Lachman, Desmond, Adam Bennett, John H. Green, Robert Hagemann och Ramana Ramaswamy (1995), "Challanges to the Swedish Wellfare State", Occasional Paper 1995:130, IMF.

Ohlsson, Henry och Anders Vredin (1995), "Finanspolitik, konjunkturer och ekonomisk integration", bilaga 9 till Långtidsutredningen 1995.

Ribe, Frederick (1995), "Structural Fiscal Balances in Smaller Industrial Countries", World Economic Outlook May 1995, IMF.

Sterte, Hans (1992), "En indikator för finanspolitik" Konjunkturläget maj 1992, Konjunkturinstitutet.

Notiser

Sinikka Bohlin (s) ny suppleant i fullmäktige

Riksdagen har utsett Sinikka Bohlin (s) till ny suppleant i riksbanksfullmäktige. Utnämningen gäller från den 24 september 1996. Bohlin efterträder Lisbeth Staaf-Igelström.

Framställan om ändringar i riksbankslagen

I en skrivelse till riksdagen den 24 oktober 1996 föreslår riksbanksfullmäktige vissa ändringar i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen).

I skrivelsen föreslås bl.a.

- en lagändring som skall precisera Riksbankens rätt att utfärda föreskrifter för finansmarknadsstatistiken,
- att tidpunten för Riksbankens överlämnande till riksdagen av sin redovisning för det föregående räkenskapsåret ändras till före den 1 mars varje år,
- att en ny paragraf införs som innebär att en personalansvarsnämnd inrättas i Riksbanken som skall pröva frågor om bl.a. skiljande från anställning och disciplinansvar samt
- att Riksbanken får möjlighet att förvärva fastigheter för att bereda semesterbostad åt anställda i banken.