

## FÖRDJUPNING

### Konjunkturinstitutets bedömning av reformutrymmet

**Konjunkturinstitutet definierar reformutrymmet som utrymmet för permanenta ofinansierade åtgärder i statsbudgeten under den närmaste femårsperioden. För perioden 2013-2017 bedömer Konjunkturinstitutet att utrymmet för nya permanenta ofinansierade åtgärder är kraftigt begränsat. Det beror på att finanspolitiken tidigare har förts i en expansiv riktning och behöver stramas åt framöver för att det finansiella sparandet ska vara i linje med överskottsmålet.**

Begreppet reformutrymme har använts frekvent i den ekonomiska debatten. Begreppet saknar dock en tydlig definition, vilket medför att det ofta används med olika innebörd. I fördjupningens första del beskrivs hur Konjunkturinstitutet definierar begreppet reformutrymme, varför ett reformutrymme uppstår och hur det kan beräknas. I den andra delen redovisas Konjunkturinstitutets bedömning av reformutrymmet för 2013–2017.

### Konjunkturinstitutets definition av reformutrymmet

#### **AUTOMATISK BUDGETFÖRSTÄRKNING I AVSAKNAD AV NYA AKTIVA POLITISKA BESLUT**

Utrymmet för regeringen att genomföra ofinansierade budgetförsvagande åtgärder begränsas ytterst av överskottsmålet för de offentliga finanserna. Enligt överskottsmålet ska den offentliga sektorns finansiella sparande uppgå till i genomsnitt 1 procent av BNP över en konjunkturcykel.<sup>21</sup> Överskottsmålets utformning tillåter det finansiella sparandet att variera över konjunkturen (se fördjupningen ”Överskottsmålet för offentliga finanser”). Detta sker också normalt, dels på grund av så kallade automatiska stabilisatorer<sup>22</sup>, dels på grund av aktiva finanspolitiska beslut.

Konjunkturinstitutet beräknar ett konjunkturjusterat sparande som är det finansiella sparandet i offentlig sektor justerat för effekterna av de automatiska stabilisatorerna. Det konjunk-

<sup>21</sup> Även utgiftstaket för staten begränsar storleken på åtgärderna på utgiftsidan.

<sup>22</sup> De offentliga finanserna utvecklas automatiskt svagare när konjunkturen försvagas. Det beror framför allt på att skatteinkomsterna utvecklas proportionellt mot olika skattebaser, som utvecklas svagt i en konjunkturedgång. Samtidigt stiger utgifterna för bland annat arbetslöshet.

turjusterade sparandet visar vad det finansiella sparandet skulle varit om ekonomin var i konjunkturell balans. Det konjunkturjusterade sparandet är därför ett mått på den underliggande nivån på den offentliga sektorns finansiella sparande.<sup>23</sup> Om det konjunkturjusterade sparandet ökar/minskar tolkas det som att finanspolitiken förs i åtstramande/expansiv riktning.

Vid oförändrade regler, det vill säga i avsaknad av nya aktiva politiska beslut, ökar det konjunkturjusterade sparandet med tiden vilket ger finanspolitiken en åtstramande inriktning.<sup>24</sup> Det sker därför att de offentliga utgifterna normalt ökar långsammare än inkomsterna vid konjunkturell balans och oförändrade regler, vilket ytterst beror på de regelverk som styr uppräknigen av olika offentliga utgifter (se faktaruta nedan om Konjunkturinstitutets metod för att beräkna inkomster och utgifter vid oförändrade regler). Eftersom skatteinkomsterna i stort sett växer i takt med potentiell BNP vid konjunkturell balans och oförändrade regler, ger det sammantaget upphov till en automatisk budgetförstärkning, som är den mekanism som skapar reformutrymmet. I normalfallet krävs det därför att ofinansierade åtgärder genomförs varje år för att det konjunkturjusterade sparandet ska vara oförändrat och finanspolitiken ska ha en neutral inriktning.

Regelverkens utformning leder dock till att det offentliga åtagandet minskar vid oförändrade regler, givet nuvarande demografiska utveckling.<sup>25</sup> Det sker genom sänkt standard i de offentliga tjänsterna, exempelvis i form av minskad personaltäthet inom vård, skola och omsorg, som blir konsekvensen av nominellt oförändrade statsbidrag och oförändrade kommunalskatter. Det sker också genom att utbetalningsnivåerna per individ i olika transfereringssystem faller relativt den allmänna lönenivån. Den automatiska budgetförstärkningen uppstår därför huvudsakligen som en konsekvens av ett minskat offentligt åtagande.

<sup>23</sup> Det konjunkturjusterade sparandet beräknas som inkomster vid potentiell BNP, normal sammansättning av skattebaser samt faktiska implicita skattesatser minus faktiska utgifter vid arbetslöshetens jämviktsnivå. Finansdepartementet beräknar ett liknande mått som benämns strukturellt sparande.

<sup>24</sup> Oförändrade regler innebär att inkomster och utgifter skrivs fram med den makroekonomiska utvecklingen och nu gällande regelverk. Se faktarutan nedan om Konjunkturinstitutets metod för att beräkna inkomster och utgifter vid oförändrade regler.

<sup>25</sup> Det offentliga åtagandet har inte varit konstant över tiden och bör heller inte vara det. Politiska preferenser och samhällsutvecklingen påverkar vad som är ett önskvärt åtagande. Se faktarutan nedan om Konjunkturinstitutets metod för att beräkna primära utgifter vid ett bibehållet offentligt åtagande.

## KONJUNKTURINSTITUTETS DEFINITION AV REFORMUTRYMMET

Konjunkturinstitutet definierar reformutrymmet som de *permanenta ofinansierade åtgärder* i statsbudgeten som ryms inom ramen för överskottsmålet under en period av år. För att öka jämförbarheten över tiden (och med Finansdepartementet) har Konjunkturinstitutet valt att beräkna reformutrymmet för den närmaste femårsperioden.<sup>26</sup> Utgångspunkt för beräkningen är det senaste året för vilket det finns en budgetproposition. Nuvarande period sträcker sig mellan 2013–2017.

Det är svårt att ange ett *reformutrymme* för enskilda år, eftersom utrymmet för ofinansierade åtgärder i en enskild budgetproposition beror på politiska avvägningar. Storleken på dessa åtgärder beaktar såväl behovet av en aktiv finanspolitik som behovet av framtida justeringar av det finansiella sparandet för att nå överskottsmålet. En budgetproposition med ett större belopp för ofinansierade åtgärder det första året innebär att utrymmet för ofinansierade åtgärder i efterföljande budgetpropositioner blir något mindre och vice versa. Reformutrymmet definierar därför inte storleken på en enskild budget.

## STORLEKEN PÅ REFORMUTRYMMET BERÄKNAS UTIFRÅN DET KONJUNKTURJUSTERADE SPARANDET

Konjunkturinstitutet utgår från det konjunkturjusterade sparandet för att beräkna reformutrymmet. Konjunkturinstitutet tolkar överskottsmålet som ett framåtblickande mål. Detta innebär att det finansiella sparandet bör vara i linje med överskottsmålet när ekonomin är i konjunkturrell balans och BNP-gapet är slutet.

Storleken på reformutrymmet beror dels på vilket konjunkturjusterat sparande som anses vara förenligt med överskottsmålet när ekonomin är i konjunkturrell balans, dels på vad det konjunkturjusterade sparandet beräknas bli vid oförändrade regler vid slutet av femårsperioden. Konjunkturinstitutet bedömer att det konjunkturjusterade sparandet bör uppgå till 1,2 procent av potentiell BNP vid konjunkturrell balans, för att det finansiella sparandet ska anses vara i linje med överskottsmålet (se fördjupningen ”Överskottsmålet för offentliga finanser”).<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Reformutrymmet kan definieras för en annan period. Ju längre perioden är desto större blir reformutrymmet eftersom den automatiska budgetförstärkningen under fler år adderas. För en alltför kort period är det dock inte möjligt att definiera ett reformutrymme. Det kan finnas konjunkturrella motiv till att det konjunkturjusterade sparandet tillfälligt avviker från målnivån. Detta gör det svårt att bedöma om sparandet är förenligt med överskottsmålet under en period när konjunkturen inte är i balans.

<sup>27</sup> Konjunkturinstitutet har reviderat ner målnivån för det konjunkturjusterade sparandet. Tidigare bedömdes den till 1,5 procent av potentiell BNP (se fördjupningen ”Överskottsmålet för offentliga finanser”).

Reformutrymmet kan beräknas som skillnaden mellan det konjunkturjusterade sparandet vid oförändrade regler vid slutåret och målnivån på 1,2 procent. Om exempelvis det konjunkturjusterade sparandet vid slutåret beräknas bli 2,0 procent av potentiell BNP vid oförändrade regler är reformutrymmet under den närmaste femårsperioden motsvarande 0,8 procent av potentiell BNP.

#### REFORMUTRYMMET PÅVERKAS INTE AV RESURSUBNYTTJANDET I EKONOMIN

Ett lågt resursutnyttjande innebär att de automatiska stabilisatorerna försvagar det finansiella sparandet. Detta utgör dock ingen begränsning av reformutrymmet eftersom det låga sparandet endast är tillfälligt. När konjunkturen vänder upp och resursutnyttjandet normaliseras förbättras åter det finansiella sparandet.

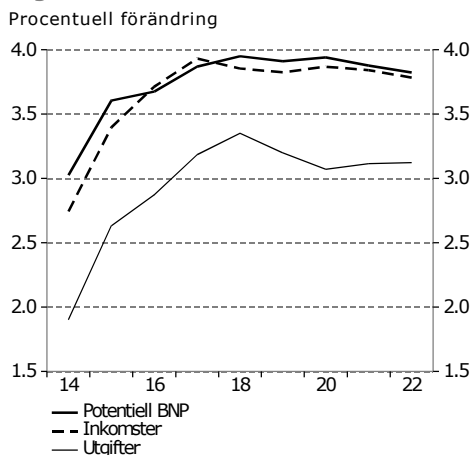
Reformutrymmet påverkas däremot av nivån på det konjunkturjusterade sparandet vid inledningen av femårsperioden. Om finanspolitiken tidigare har förts i en expansiv riktning och det konjunkturjusterade sparandet understiger 1,2 procent av potentiell BNP i utgångsläget, måste finanspolitiken successivt stramas åt för att sparandet ska återgå till den långsiktiga målnivån. Detta behöver inte nödvändigtvis ske genom aktiva besparingar. Om avvikelser från den långsiktiga målnivån inte är alltför stora kan åtstramningen åstadkommas enbart genom att minska storleken på de ofinansierade åtgärderna under en period.

#### REGELVERKENS UTFORMNING HÅLLER NERE UTVECKLINGEN AV DEN OFFENTLIGA SEKTORNS UTGIFTER

Den automatiska budgetförstärkningen uppstår till följd av att den offentliga sektorns primära utgifter utvecklas långsammare än de primära inkomsterna vid konjunkturrell balans och oförändrade regler. De offentliga inkomsterna ökar under dessa betingelser i takt med respektive skattebas, som i sin tur följer potentiell BNP relativt väl (se diagram 44). Inkomsternas utveckling vid oförändrade regler styrs därför mycket av den prognostiserade utvecklingen av centrala makroekonomiska variabler på längre sikt, såsom potentiell produktivitet och jämviktssystemställning liksom efterfrågans och skattebasernas sammansättning. Högre potentiell BNP-tillväxt i ekonomin, genom högre potentiell produktivitetstillväxt eller fler potentiellt arbetade timmar, leder till ett ökat reformutrymme.

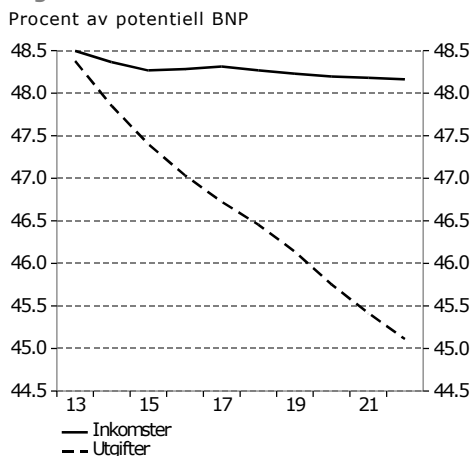
Gällande regelverk innebär att det offentliga åtagandet minskar år för år i avsaknad av nya aktiva beslut. Den offentliga sektorns utgifter ökar då långsammare än inkomsterna (se diagram 44). Utgifterna minskar därmed som andel av potentiell BNP (se

**Diagram 44 Offentliga sektorns inkomster och utgifter vid oförändrade regler**



Anm. Utveckling vid konjunkturrell balans.  
Källa: Konjunkturinstitutet.

**Diagram 45 Offentliga sektorns inkomster och utgifter vid oförändrade regler**



Anm. Nivåer vid konjunkturrell balans.  
Källa: Konjunkturinstitutet.

diagram 45). Det beror framför allt på att:

- De statliga myndigheternas anslag ökar med en sammanvägning av pris- och löneutvecklingen (PLO) som normalt är lägre än BNP-tillväxten i löpande pris (se diagram 46).
- Planerna för statens infrastrukturinvesteringar på några års sikt innebär oftast minskade investeringsutgifter som andel av potentiell BNP (se diagram 46).
- Statsbidragen till kommunerna indexeras inte regelmässigt utan förändringar sker genom aktiva beslut (se diagram 46).
- Flera transfereringssystem saknar löneindexering. Individuella bidragsnivåer skrivs i vissa fall upp med prisbasbeloppet, såsom studiebidrag, eller är i andra fall nominellt oförändrade, såsom barnbidrag (se diagram 47).
- Andra transfereringssystem har lågt satta tak som inte indexeras, till exempel arbetslöshetsförsäkringen och ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Det innebär att utbetalningarna till de flesta individer som omfattas av systemen inte följer den allmänna löneutvecklingen (se diagram 47).

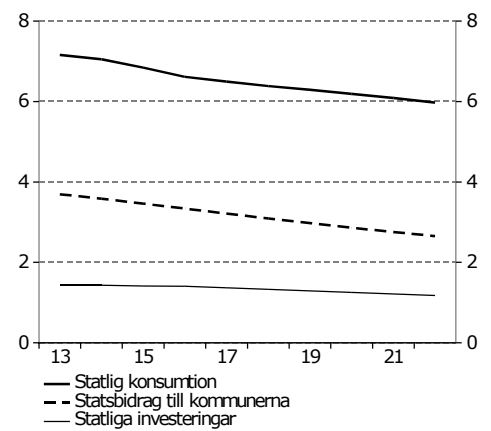
Utöver regelverken kan olika strukturförändringar påverka utgifternas utveckling. Ett exempel är utgifterna för sjuk- och aktivitetsersättningen, som enligt Försäkringskassans bedömning väntas fortsätta att minska som andel av potentiell BNP till följd av att färre personer får dessa ersättningar de närmaste åren (se diagram 47).<sup>28</sup> Omvänt leder stigande utbetalningar i ålderspensionssystemet på grund av en ökat antal äldre i befolkningen till stigande utgifter som andel av BNP (se diagram 48).

Reformutrymmet påverkas också av förändringar av den offentliga sektorns nettoutgifter för räntor, via ändrade räntesatser och/eller ändrad skuldsättning. Stigande marknadsräntor för den offentliga sektorns skuld begränsar reformutrymmet.

<sup>28</sup> Från och med 2020 beräknas utgifterna för personer med sjuk- och aktivitetsersättning öka något som andel av inkomsterna.

**Diagram 46 Offentliga utgifter vid oförändrade regler**

Procent av potentiell BNP

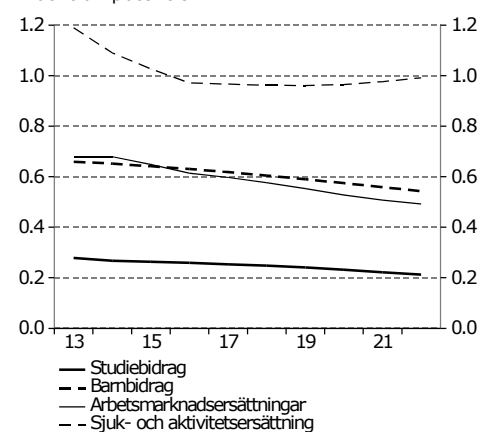


Anm. Nivåer vid konjunkturrell balans.

Källa: Konjunkturinstitutet.

**Diagram 47 Offentliga utgifter vid oförändrade regler**

Procent av potentiell BNP

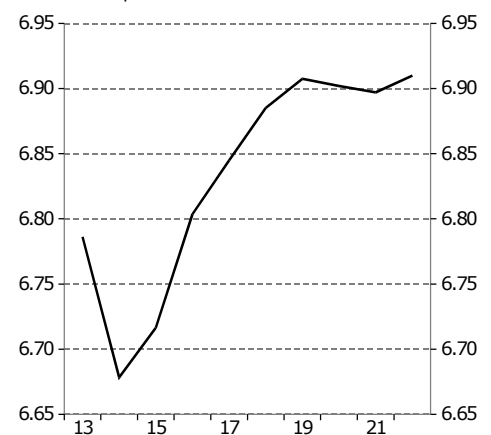


Anm. Nivåer vid konjunkturrell balans.

Källa: Konjunkturinstitutet.

**Diagram 48 Utbetalningar från ålderspensionssystemet**

Procent av potentiell BNP



Anm. Nivåer vid konjunkturrell balans.

Källa: Konjunkturinstitutet.

## FAKTA

### Konjunkturinstitutets metod för att beräkna inkomster och utgifter vid oförändrade regler

Konjunkturinstitutet beräknar den offentliga sektorns inkomster och utgifter vid oförändrade regler, det vill säga vid gällande regelverk. Inkomsterna skrivs fram med utvecklingen av respektive skattebas och oförändrade implicita skattesatser. Utgifterna skrivs fram med modeller som återspeglar gällande regelverk.

*Statens konsumtionsutgifter* vid oförändrade regler baseras i närtid på regeringens eller Ekonomistyrningsverkets prognoser. Därefter skrivs utgifterna fram med ett beräknat pris- och löneomräkningstal (PLO) som utgör regelverket för myndigheternas anslagsuppräknning. Justeringar görs också för tillfälliga satsningar som avslutas.

*Statens investeringsutgifter* vid oförändrade regler baseras på regeringens investeringsplaner för vägar och järnvägar. Dessa används för att skriva fram investeringar i byggnader och anläggningar. Investeringar i övriga kapitaltyper skrivs fram med KPI.

*Statliga transfereringar* vid oförändrade regler skrivs fram med hjälp av modeller som på en aggregerad nivå återspeglar regelverket i respektive transfereringssystem. Vissa regelverk innehåller ingen indexering av bidragsnivåer. Utgifterna för barnbidraget till exempel skrivs fram med antalet barn i åldrarna 0–15 år, eftersom förändringar av barnbidraget per barn kräver politiska beslut. Andra regelverk omfattas av lågt satta tak som inte indexeras, som till exempel arbetslöshetsförsäkringen. Utgifterna för denna skrivs endast fram med antal arbetslösa eftersom en övervägande del av individerna har ersättning i nivå med taket. Ytterligare andra transfereringssystem har högre tak, som till exempel föräldraförsäkringen. Dessa transfereringar skrivs fram med relevant åldersgrupp eller annan grupp samt nominallönen per timme.

*Statsbidragen till kommunerna* vid oförändrade regler antas vara nominellt oförändrade. Kommunal konsumtion beräknas som de konsumtionsutgifter som ryms inom det kommunala balanskravet i kommunsektorn vid oförändrad kommunalskatt, nominellt oförändrade statsbidrag och Konjunkturinstitutets prognos på investeringar.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Kommunernas investeringar bedöms på längre sikt motsvara ca 1,9 procent av potentiell BNP.

## Bedömning av reformutrymmet

### BEGRÄNSAT REFORMUTRYMME FRAM TILL 2017

Det konjunkturjusterade sparandet vid oförändrade regler uppgår till 1,0 procent av potentiell BNP 2017, enligt Konjunkturinstitutets prognos för den makroekonomiska utvecklingen.<sup>30</sup> Detta är lägre än nivån på 1,2 procent som bedöms vara förenligt med överskottsmålet på längre sikt. Reformutrymmet fram till 2017 är därmed -0,2 procent av potentiell BNP, vilket innebär ett besparingsbehov på 8 miljarder kronor.<sup>31</sup> En tolkning är att det krävs förstärkningar av inkomstsidan med detta belopp för att finansiera utgifter enligt oförändrade regler och samtidigt klara åtstramningsbehovet.

Bidraget till reformutrymmet kan dekomponeras i bidrag från automatisk budgetförstärkning, anpassning av finanspolitiken till överskottsmålet samt förändringar i ränteutgifter (netto) (se tabell 14).

**Tabell 14 Bidrag till reformutrymmet 2014–2017**

Miljarder kronor respektive procent av potentiell BNP

Automatisk budgetförstärkning vid oförändrade regler (1)	64	1,5
<i>Bidrag från primära inkomster</i>	264	
<i>Bidrag från primära utgifter</i>	-200	
Anpassning av finanspolitiken till överskottsmålet (2)	-60	-1,4
Nettoräntor (3)	-12	-0,3
<b>Reformutrymme (1+2+3)</b>	<b>-8</b>	<b>-0,2</b>

Källa: Konjunkturinstitutet.

Den automatiska budgetförstärkningen som uppkommer då primära utgifter utvecklas långsammare än primära inkomster vid oförändrade regler beräknas till 64 miljarder kronor. Finanspolitiken har förts i en expansiv riktning under några år och det konjunkturjusterade sparandet är endast -0,3 procent av potentiell BNP 2013 (se diagram 49). För att det konjunkturjusterade sparandet ska stiga och uppgå till 1,2 procent av potentiell BNP

<sup>30</sup> Beräkningen av oförändrade regler utgår från budgetpropositionen för 2013 och den genomsnittliga kommunalskatten för 2013. I beräkningarna förutsätts inga ytterligare ofinansierade åtgärder för 2013. Skulle det ske begränsas reformutrymmet 2014–2017 i motsvarande utsträckning.

<sup>31</sup> Om konjunkturen antas vara symmetrisk framöver skulle det konjunkturjusterade endast behöva nå 1,0 procent av potentiell BNP på längre sikt för att det finansiella sparandet ska vara förenligt med överskottsmålet. Reformutrymmet 2013–2017 skulle då vara ca 0 miljarder kronor.

**Diagram 49 Konjunkturjusterat sparande**

Procent av potentiell BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

2017 krävs det en finanspolitisk åtstramning motsvarande 60 miljarder kronor. Ökade räntekostnader till följd av stigande räntor och något högre offentlig skuld bidrar dessutom till att minska reformutrymmet med ytterligare 12 miljarder.

#### **FINANSIERINGSBEHOV VID ETT BIBEHÅLLET OFFENTLIGT ÅTAGANDE<sup>32</sup>**

Den automatiska budgetförstärkningen uppstår huvudsakligen på grund av ett minskat offentligt åtagande. Konjunkturinstitutet beräknar att 61 miljarder kronor i statliga åtgärder skulle behövas för ett bibehållet offentligt åtagande 2014–2017 (se tabell 15 och faktarutan nedan om Konjunkturinstitutets metod för att beräkna primära utgifter vid ett bibehållet offentligt åtagande).<sup>33</sup> En övervägande del av åtgärderna behövs för att den statliga och kommunala konsumtionen ska kunna öka i takt med det demografiska behovet. Trycket på de offentliga utgifterna kommer framför allt av att andelen barn och äldre i befolkningen ökar framöver (se fördjupningen ”Överskottsmålet för offentliga finanser”).

**Tabell 15 Total kostnadsökning utöver oförändrade regler 2014–2017 vid bibehållet åtagande i offentlig sektor**

Miljarder kronor, respektive procent av potentiell BNP

Statliga åtgärder vid bibehållet offentligt åtagande (1)	61	1,4
<i>Varav statlig konsumtion</i>	22	0,5
<i>Varav statsbidrag till kommunerna</i>	24	0,6
<i>Varav statliga investeringar</i>	3	0,1
<i>Varav statliga transfereringar</i>	12	0,3
Kommunalt finansieringsbehov efter ökade statsbidrag (2)	5	0,1
<b>Total kostnadsökning för bibehållet åtagande i offentlig sektor (1+2)</b>	<b>66</b>	<b>1,5</b>
Reformutrymme (3)	-8	-0,2
<b>Totalt finansieringsbehov vid bibehållet offentligt åtagande (1+2-3)</b>	<b>74</b>	<b>1,7</b>

Källa: Konjunkturinstitutet.

Även vid statsbidrag som ökar i takt med det demografiska behovet uppstår ett kommunalt finansieringsbehov för att klara ett

<sup>32</sup> Begreppet bibehållet offentligt åtagande ersätter det av Konjunkturinstitutet tidigare använda begreppet ”realvärdessäkring”.

<sup>33</sup> Beräkningen av utgifterna vid ett bibehållet offentligt åtagande utgår från budgetpropositionen för 2013 och nivån på olika utgifter detta år.



bibehållet åtagande inom ramen för det kommunala balanskravet. Det beror på att, givet 2013 års genomsnittliga kommunal-skattesats, ökar kommunernas skatteinkomster långsammare än konsumtionsutgifterna vid ett bibehållet åtagande. Kommunernas inkomster behöver höjas med ytterligare ca 5 miljarder kronor, vilket motsvarar en höjd kommunalskatt med 22 öre, 2014–2017 för att konsumtionsutgifterna ska kunna öka i takt med det demografiska behovet. Utan skattehöjningar och givet övriga inkomster kan inte kommunerna öka konsumtionen i takt med det demografiska behovet.

Kostnaderna för ett bibehållet offentligt åtagande beräknas sammantaget till 66 miljarder kronor. Tillsammans med behovet av finanspolitisk åtstramning för att nå överskottsmålet uppstår då ett totalt finansieringsbehov (via till exempel genom skattehöjningar) motsvarande 74 miljarder kronor.

## FAKTA

### **Konjunkturinstitutets metod för att beräkna primära utgifter vid ett bibehållet offentligt åtagande**

Beräkningen av den offentliga sektorns primära utgifter vid ett bibehållet offentligt åtagande baseras i huvudsak på utvecklingen av befolkningen i olika åldersgrupper och nominallönen per timme.

*Statens och kommunernas konsumtionsutgifter* vid ett bibehållet offentligt åtagande skrivs fram med den demografiskt betingade efterfrågan på olika typer av offentliga tjänster. Metoden återspeglar en oförändrad personaltäthet i de offentliga tjänsterna. Den demografiskt betingade konsumtionsutvecklingen ökar snabbare när antalet barn och äldre ökar relativt personer i arbetsför ålder, eftersom den genomsnittliga kostnaden för vård och omsorg av barn och äldre är relativt hög.

*Statsbidragen till kommunerna* skrivs fram med den demografiskt betingade efterfrågan. Statsbidragen utgör då en fast andel av den kommunala konsumtionen.

*Statens och kommunernas investeringsutgifter* vid ett bibehållet offentligt åtagande skrivs fram med utvecklingen av potentiell BNP i löpande pris.

*Statliga transfereringar* vid ett bibehållet offentligt åtagande skrivs fram med befolkningen i relevant åldersgrupp eller annan grupp samt nominallönen per timme. Därmed hålls bidragsnivåer och utbetalningar per individ konstant relativt nominallönen, vilket innebär att ersättningarna från transfereringssystemen behåller sin relativa köpkraft (oförändrad ersättningsgrad).