



2015-12-21

Scenario vid finanspolitik enligt oförändrade regler

KONJUNKTURINSTITUTETS PROGNOSE OCH SCENARIER OMFATTAR ÄVEN FINANSPOLITIKEN

Enligt regleringsbrevet ska Konjunkturinstitutets prognoser och medelfristiga kalkyler för den ekonomiska utvecklingen ha hög precision givet de metoder som finns tillgängliga, de ska sakna omotiverade systematiska fel och analysen ska vara förankrad i nationalekonomisk teori och empiri. Detta innebär bland annat att de prognoser och medelfristiga scenarier som Konjunkturinstitutet presenterar i *Konjunkturläget* omfattar prognoser och scenarier för de kommande årens finanspolitik som är konsistenta med den realekonomiska bilden. I den prognos och det medelfristiga scenario som presenteras i *Konjunkturläget* i december 2015 ingår därmed finanspolitiska åtgärder för perioden 2017–2020 som inte har aviserats, föreslagits eller beslutats. För perioden 2017–2020 ingår utgifts- och inkomståtgärder på 133 miljarder kronor, varav motsvarande ca 20 miljarder kronor i kommunalskatteshöjningar (se tabell 1). På inkomstsidan dominerar skatteshöjningar riktade mot hushåll och på utgiftssidan dominerar högre offentlig konsumtion.

Tabell 1 Prognostiserad finanspolitik i offentlig sektor, 2017–2020

Miljarder kronor

	2017	2018	2019	2020	2017–2020
Skatteshöjningar, offentlig sektor	28	34	35	36	133
Hushållens direkta skatter	28	34	35	36	133
Arbetsgivaravgifter	0	0	0	0	0
Produktskatter och övrigt	0	0	0	0	0
Utgiftsökningar, offentlig sektor	28	34	35	36	133
Offentlig konsumtion	18	25	27	29	99
Offentliga investeringar	6	4	4	4	18
Transfereringar till hushållen	4	5	4	2	15
Övriga utgiftsökningar	0	0	0	0	0
Direkt effekt på offentlig sektors strukturella sparande	0	0	0	0	0

Anm. Avrundning kan medföra att summeringen inte är exakt.

Källa: Konjunkturinstitutet.

KONJUNKTURINSTITUTET HAR ÄVEN TILL UPPGIFT ATT GÖRA EN PROGNOSE BASERAD PÅ "OFÖRÄNDRADE REGLER"

Vid sidan av de ordinarie prognoserna och scenarierna har Konjunkturinstitutet enligt regleringsbrevet även till uppgift att, i samband med att prognoser publiceras, redovisa en prognos för den ekonomiska utvecklingen som baseras på ett antagande om att finanspolitiken endast omfattar åtgärder som aviserats, föreslagits eller beslutats. Det sistnämnda benämns i fortsättningen som finanspolitik enligt "oförändrade regler". I regleringsbrevet betonas att dessa alternativa prognoser ska göras på ett sådant sätt att

de möjliggör jämförelser med regeringens prognoser. Dessa baseras på ett antagande om oförändrade regler inom finanspolitiken.

Den prognos som baseras på ett antagande om oförändrade regler kallas i detta pm genomgående för scenario i stället för prognos. Denna terminologi stämmer överens med *Konjunkturläget*, där ordet scenario används som benämning på en kalkyl som bygger på en uppsättning väl specificerade antaganden snarare än på en bedömning av den förväntade eller mest sannolika utvecklingen.

VAD INNEBÄR ETT ANTAGANDE OM OFÖRÄNDRADE REGLER?

Som nämnts ovan är det ett uttalat syfte med scenariot att det ska vara jämförbart med regeringens prognos. Konjunkturinstitutet har dock inte tillgång till någon detaljerad beskrivning av hur regeringens beräkningsförutsättningar ser ut. Scenariot bygger därför på antaganden som enligt Konjunkturinstitutet bedömning ligger så nära regeringens metodik som möjligt.

Det finns ingen exakt definition av vad en finanspolitik enligt oförändrade regler innebär för offentliga utgifter och inkomster. I korthet antas följande i beräkningen.¹ Skattesatserna är oförändrade, såväl i staten som i kommunsektorn. Transfereringsutgifterna följer gällande regelverk. Det innebär att en del transfereringar, till exempel taket i a-kassan, är nominellt oförändrade per person som erhåller transfereringen. Andra transfereringar, till exempel garantipensionerna och sjuk- och aktivitetsersättningen, följer prisutvecklingen, det vill säga prisbasbeloppet. Anslagen till statliga myndigheter räknas upp enligt en prognos på den så kallade pris- och löneomräkningen (PLO), och statliga investeringar antas vara reellt oförändrade. De kommunala konsumtions- och investeringsutgifterna beräknas residualt från skatteinkomster (med oförändrade kommunalskattesatser) och nominellt oförändrade generella statsbidrag så att det kommunala balanskravet uppfylls.

Till skillnad från oförändrade regler antas i Konjunkturinstitutets scenario att det offentliga åtagandet bibehålls. Bibehållet offentligt åtagande innebär enligt Konjunkturinstitutets definition att offentlig konsumtion ökar i sådan takt att personaltätheten i välfärdstjänsterna hålls oförändrad och att ersättningsgraden i de sociala transfereringarna är konstant. Skillnaden i offentlig konsumtion i Konjunkturinstitutets scenario jämfört med oförändrade regler uppgår 2020 till 99 miljarder kronor (se Tabell 1). Bibehållet åtagande innebär vidare att de statliga investeringarna ökar i takt med potentiell BNP, medan kommunala investeringar ökar i takt med den kommunala konsumtionen.

De viktigaste antagandena som legat till grund för beräkningen av den makroekonomiska utvecklingen i scenariot med oförändrad politik i detta pm är följande:

- Finanspolitiken (enligt oförändrade regler) antas vara fullständigt trovärdig och känd i förväg. Det innebär att hushållen med säkerhet utgår från oförändrade skattesatser och lägre offentliga utgifter i förhållande till befolkningsutvecklingen. Det innebär också att företagen med säkerhet utgår från att efterfrågan på deras produkter och tjänster kommer att öka som ett resultat av att hushållens konsumtion ökar mer när offentlig konsumtion utvecklas svagt.

¹ Se också fördjupningen "Konjunkturinstitutets bedömning av reformutrymmet", *Konjunkturläget*, mars 2013.

- Så kallad Ricardiansk ekvivalens antas gälla på några års sikt.² Det innebär bland annat att ekonomins totala konsumtion (hushållens plus den offentliga sektorns) inte påverkas av den offentliga konsumtionens utveckling.
- Sammansättningen av hushållens konsumtionsutgifter påverkas inte, det vill säga lägre offentlig konsumtion ersätts inte av privat finansierade välfärdstjänster i motsvarande grad. Det innebär att potentiell BNP blir högre vid oförändrade regler jämfört med Konjunkturinstitutets scenario. Det beror på att produktivetsnivån i näringslivet, vars andel av ekonomin ökar vid oförändrade regler, är högre. År 2020 är potentiell BNP ca 0,8 procentenheter högre jämfört med Konjunkturinstitutets scenario.

Som nämndes ovan görs dessa antaganden i syfte att ligga så nära regeringens metodik, såsom Konjunkturinstitutet uppfattar den, som möjligt. Det bör poängteras att dessa antaganden skiljer sig avsevärt från Konjunkturinstitutets bedömning av vad som är mest rimligt att anta givet att en ambition om oförändrade regler inom finanspolitiken skulle kommuniceras. Alternativa antaganden kring finanspolitikens trovärdighet och hushållens och företagets förväntningar får betydande effekter för den makroekonomiska utvecklingen i scenariot. Skillnaden mellan det scenario som presenteras i detta pm och Konjunkturinstitutets huvudscenario speglar därmed såväl skillnader i finanspolitiska antaganden som skillnader i grundläggande antaganden om ekonomins funktionssätt. Resultaten kan därmed inte ses som en effektkalkyl av en alternativ finanspolitik.

SCENARIO FÖR MAKROUTVECKLINGEN UNDER ANTAGANDET OM OFÖRÄNDRADE REGLER INOM FINANSPOLITIKEN

Som framgår av tabell 1 antas i Konjunkturinstitutets huvudscenario att de finanspolitiska åtgärderna (utöver vad som ges av oförändrade regler) är lika stora på inkomst- och utgiftssidan. I tabell 2 framgår Konjunkturinstitutets makroekonomiska scenario då finanspolitiken förs enligt oförändrade regler.³

Mycket tack vare den höga tillväxten i den offentliga konsumtionen 2016 inleds en högkonjunktur detta år som sedan förstärks under 2017. Såväl penning- som finanspolitiken stramas åt 2018–2020 vilket bidrar till att ekonomin når ett balanserat resursutnyttjande 2020. BNP-tillväxten åren 2018–2020 blir något starkare än i Konjunkturinstitutets scenario vilket framför allt beror på en högre potentiell tillväxt (se ovan).

Hushållens sparkvot är i utgångsläget på en historiskt hög nivå (se tabell 3). Tillsammans med en förväntan om oförändrade skattesatser medför detta att hushållen ökar konsumtionen med i genomsnitt 3,6 procent per år 2017–2020. I Konjunkturinstitutets huvudscenario höjs skatterna vilket innebär en konsumtionstillväxt framöver som hamnar betydligt närmare den genomsnittliga utvecklingen på 2,3 procent per år de senaste femton åren.

² Antagandet spelar mindre roll när de finanspolitiska åtgärderna är budgetneutrala så som de för närvarande är i Konjunkturinstitutets huvudscenario.

³ För att jämföra med Konjunkturinstitutets huvudscenario, se *Konjunkturläget*, december 2015. Denna jämförelse försvåras dock av att det, utöver skillnader i finanspolitik, föreligger skillnader även i grundläggande beteendeantaganden. De viktigaste beskrivs ovan.

Den starka utvecklingen av hushållens konsumtionsutgifter innebär en högre efterfrågan på näringslivets produktion. Den högre förväntade efterfrågan medför att företagens investeringar växer snabbare och ger en högre kapitalstock jämfört med Konjunkturinstitutets huvudscenario. Investeringarna i såväl bostäder som realkapital ökar också som ett resultat av den snabba ökningen i befolkningen. Sverige är sedan 2006 inne i en trendmässig nedgång av överskottet i handelsbalansen (export minus import). Nettoexporten fortsätter att falla tillbaka som andel av BNP under åren 2017–2020 (se tabell 2).

Arbetsmarknaden förstärks under åren 2017–2018 och arbetslösheten faller till 6,6 procent 2018. Därefter stiger arbetslösheten igen vilket i huvudsak beror på att antalet nyanlända som inträder i arbetskraften ökar. Den förväntade produktionsökningen i näringslivet innebär att antalet arbetade timmar i näringslivet ökar jämförelsevis snabbt de kommande åren medan de utvecklas svagt inom offentlig sektor.

Arbetskostnaden per timme tilltar tack vare högkonjunkturen och bedöms uppgå till 3,5 procent per år i genomsnitt 2017–2020. Företagens lönekostnader stiger därmed och det gynnsamma efterfrågeläget innebär att de också ökar sina marginaler. Inflationen kommer därför överstiga 2 procent under perioden. Reporäntan kommer att vara negativ 2016 för att därefter successivt öka till 3,1 procent 2020.

Tabell 2 Makroekonomiska nyckeltal vid finanspolitik enligt oförändrade regler
Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden, respektive procent om inget annat anges

	2016	2017	2018	2019	2020
BNP	3,7	2,7	2,5	1,9	1,9
Offentlig konsumtion	4,5	1,4	0,4	0,5	-0,1
Hushållens konsumtion	2,7	3,4	3,9	3,3	3,7
Fasta bruttoinvesteringar	4,8	4,5	4,1	3,2	2,9
Export	4,3	4,5	4,7	4,4	4,3
Import	4,5	5,7	6,0	6,0	5,7
Offentlig kons. (procent av BNP)	26,6	26,6	26,3	26,1	25,7
Hushållens kons. (procent av BNP)	44,5	44,7	45,2	45,7	46,4
Fasta bruttoinvest. (procent av BNP)	24,5	24,8	25,1	25,4	25,5
Nettoexport (procent av BNP)	4,2	3,8	3,3	2,7	2,2
Antal arbetade timmar, hela ekonomin	2,3	1,8	1,7	1,2	0,6
Antal arbetade timmar, offentlig sektor	3,0	1,5	0,6	0,9	-0,2
Antal arbetade timmar, näringslivet ¹	2,0	1,9	2,1	1,2	0,9
Sysselsättning 15–74 år	1,8	1,5	1,5	1,2	0,7
Arbetslöshet 15–74 år ²	6,8	6,6	6,6	6,8	7,3
Arbetskostnad per timme, näringslivet	3,8	3,5	3,5	3,5	3,5
KPIF	1,5	1,6	2,1	2,5	2,2
Reporänta ³	-0,3	0,2	1,4	2,5	3,1
BNP-gap ⁴	0,8	1,2	1,2	0,8	0,0

¹ Inklusive hushållens ideella organisationer. ² Procent av arbetskraften. ³ Procent, årsmedelvärde. ⁴ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP uttryckt i procent av potentiell BNP.

Anm: BNP och efterfrågan i fasta priser.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 3 Försörjningsbalans, lönesumma och marknadsräntor

Miljarder kronor, löpande priser, respektive procent

	2016	2017	2018	2019	2020
BNP	4 380	4 575	4 796	5 020	5 239
Hushållens konsumtion	1 951	2 045	2 168	2 296	2 433
Offentlig konsumtion	1 165	1 217	1 260	1 310	1 348
Bruttoinvesteringar (inkl. lager)	1 081	1 140	1 211	1 280	1 343
Export	1 953	2 044	2 131	2 211	2 296
Import	1 770	1 871	1 974	2 077	2 181
Lönesumma, hela ekonomin	1 733	1 822	1 918	2 008	2 092
Disponibel inkomst, hushåll	2 143	2 236	2 348	2 460	2 571
Sparkvot, hushåll	16,6	16,2	15,3	14,2	12,8
Ränta, tioårig statsobligation	1,3	2,4	3,3	4,1	4,5
Ränta, tremånaders statsskuldväxel	-0,4	0,3	1,5	2,6	3,2

Källa: Konjunkturinstitutet.

OFFENTLIGT FINANSIELLT SPARANDE STÄRKS VID OFÖRÄNDRADE REGLER

Vid oförändrade regler stärks det finansiella sparandet i offentlig sektor gradvis (se tabell 4). Det strukturella sparandet faller dock något 2017 jämfört med 2016, vilket är ett resultat av utgifterna för flyktigmottagandet, som inte betraktas som aktiv finanspolitik i denna beräkning. Därefter stärks det strukturella sparandet, vilket är ett resultat av den så kallade automatiska budgetförstärkningen (se tabell 8). Denna uppkommer vid oförändrade regler eftersom de offentliga utgifterna faller som andel av BNP, samtidigt som skatteintäkterna i stort sett följer BNP. Utöver denna effekt ger också konjunkturförstärkningen en viss förstärkning av det finansiella sparandet i offentlig sektor.

HÖGRE HUSHÅLLSKONSUMTION GER STARKARE OFFENTLIGA FINANSER VID OFÖRÄNDRADE REGLER

Offentlig sektors finansiella sparande blir något högre vid oförändrade regler än i Konjunkturinstitutets prognos från Konjunkturläget, december 2015 (se tabell 4). Även det strukturella sparandet blir något högre (se tabell 8). Skillnaden i finansiellt sparande mellan de två scenarierna beror i huvudsak på att skillnader i efterfrågans sammansättning påverkar skatteintäkterna. I scenariot med oförändrade regler blir offentlig konsumtions andel av BNP mindre än i huvudscenariot. Den totala konsumtionens andel av BNP är dock i stort sett densamma i båda scenarierna eftersom hushållens konsumtion utgör en större andel av BNP i scenariot med oförändrade regler. Hushållens konsumtion är relativt högt beskattad jämfört med andra delar av efterfrågan, främst i och med mervärdesskatten. En växande andel hushållskonsumtion bidrar således till att skatter och avgifter i offentlig sektor växer som andel av BNP även vid oförändrade regler (se tabell 4). Skillnaden i offentlig sektors inkomster är alltså mindre än de som motsvarar politikens direkta effekt. Detta leder till att det finansiella sparandet i offentlig sektor blir något högre vid oförändrade regler, givet de antaganden om den makroekonomiska utvecklingen som beskrivits ovan.

De skillnader som uppstår återfinns i huvudsak i staten (se tabell 5). Skillnaden när det gäller utvecklingen i ålderspensionssystemets respektive kommunsektorns finansiella sparande är betydligt mindre (se tabell 6 och tabell 7).

Tabell 4 Offentliga sektorns finanser vid finanspolitik enligt oförändrade regler
Miljarder kronor respektive procent av BNP, löpande priser

	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	2 116	2 225	2 355	2 486	2 609
<i>Procent av BNP</i>	48,3	48,6	49,1	49,5	49,8
Skatter och avgifter	1 881	1 975	2 082	2 187	2 285
<i>Procent av BNP</i>	42,9	43,2	43,4	43,6	43,6
Kapitalinkomster	57	62	77	95	112
Övriga inkomster	178	187	195	204	212
Utgifter	2 163	2 259	2 365	2 472	2 565
<i>Procent av BNP</i>	49,4	49,4	49,3	49,2	49,0
Transfereringar	772	811	853	893	934
Hushåll	632	658	690	723	756
Företag	81	83	87	92	96
Utland	59	69	76	79	81
Konsumtion	1 165	1 217	1 260	1 310	1 348
Investeringar med mera	194	204	209	215	221
Kapitalutgifter	31	27	43	54	63
Finansiellt sparande	-47	-34	-10	14	44
<i>Procent av BNP</i>	-1,1	-0,7	-0,2	0,3	0,8
Primärt finansiellt sparande	-73	-69	-45	-27	-6
<i>Procent av BNP</i>	-1,7	-1,5	-0,9	-0,5	-0,1
Maastrichtskuld	1 893	1 948	2 007	2 051	2 059
<i>Procent av BNP</i>	43,2	42,6	41,8	40,9	39,3
BNP	4 380	4 575	4 796	5 020	5 239
Finansiell nettoställning	831	880	967	1 085	1 231
<i>Procent av BNP</i>	19,0	19,2	20,2	21,6	23,5

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 5 Statens finanser vid finanspolitik enligt oförändrade regler
Miljarder kronor respektive procent av BNP, löpande priser

	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	1 084	1 133	1 201	1 269	1 332
Skatter och avgifter	948	992	1 048	1 104	1 154
Kapitalinkomster	20	21	28	35	42
Övriga inkomster	117	120	125	130	136
Utgifter	1 119	1 155	1 209	1 260	1 293
Transfereringar	689	725	763	802	817
Ålderspensionssystemet (statliga ålderspensionsavgifter)	25	24	25	27	29
Kommunsektorn	244	259	270	283	274
Hushåll	312	324	340	358	375
Företag	53	54	56	59	63
Utland	56	65	72	75	77
Konsumtion	307	311	313	316	325
Investeringar m. m.	96	97	99	102	106
Kapitalutgifter	27	22	33	40	44
Finansiellt sparande	-35	-22	-8	9	40
<i>Procent av BNP</i>	-0,8	-0,5	-0,2	0,2	0,8
Finansiell nettoställning	-416	-391	-352	-296	-210
<i>Procent av BNP</i>	-9,5	-8,5	-7,3	-5,9	-4,0

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 6 Ålderspensionssystemets finanser vid finanspolitik enligt oförändrade regler

Miljarder kronor respektive procent av BNP, löpande priser

	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	290	304	323	342	361
Socialförsäkringsavgifter	236	248	261	274	285
Statliga ålderspensionsavgifter	25	24	25	27	29
Kapitalinkomster	28	31	35	41	46
Övriga inkomster	1	1	1	1	1
Utgifter	288	302	317	330	344
Inkomstpensioner	283	296	310	323	337
Kapitalutgifter	0	0	0	0	0
Övriga utgifter	5	6	6	6	7
Finansiellt sparande	2	2	6	13	18
Procent av BNP	0,0	0,0	0,1	0,3	0,3
Finansiell nettoställning	1 278	1 311	1 360	1 419	1 482
Procent av BNP	29,2	28,7	28,4	28,3	28,3

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 7 Kommunsektorns finanser vid finanspolitik enligt oförändrade regler

Miljarder kronor respektive procent av BNP, löpande priser

	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	1 021	1 082	1 139	1 199	1 233
Skatter	680	718	755	791	826
Kommunal fastighetsavgift	16	17	18	19	19
Statsbidrag inkl. kompensation för mervärdesskatt	243	258	269	282	273
Kapitalinkomster	11	13	17	23	28
Övriga inkomster	71	77	80	84	87
Utgifter	1 036	1 096	1 147	1 206	1 247
Transfereringar	78	80	83	87	91
Hushåll	40	41	43	45	47
Övriga transfereringar	37	38	40	42	44
Konsumtion	854	902	942	989	1 018
Investeringar m. m.	98	107	110	113	115
Kapitalutgifter	6	7	12	17	23
Finansiellt sparande	-14	-14	-8	-8	-14
Procent av BNP	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,3
Finansiell nettoställning	-31	-40	-40	-38	-41
Procent av BNP	-0,7	-0,9	-0,8	-0,8	-0,8

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 8 Offentligt finansiellt sparande vid olika finanspolitiska scenarier

Procent av BNP respektive potentiell BNP

	2016	2017	2018	2019	2020
Finansiellt sparande, huvudscenario ¹	-1,1	-0,9	-0,3	0,0	0,4
Finansiellt sparande, oförändrade regler ¹	-1,1	-0,7	-0,2	0,3	0,8
Strukturellt sparande, huvudscenario ²	-1,1	-1,4	-1,1	-0,6	0,2
Strukturellt sparande, oförändrade regler ²	-1,1	-1,2	-0,9	-0,2	0,8

Anm: ¹ Procent av BNP ² Procent av potentiell BNP.

Källa: Konjunkturinstitutet.