



2016-06-22

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 juni 2016 ingår därmed finanspolitiska åtgärder för perioden 2017–2020 som inte har aviserats, föreslagits eller beslutats.

För perioden 2017–2020 ingår utgiftsåtgärder på 102 miljarder kronor och inkomstökningar på 88 miljarder kronor (se tabell 1). På inkomstsidan ingår 19 miljarder kronor i kommunalskatteshöjningar i de totala åtgärderna. På inkomstsidan dominerar skatthöjningar riktade mot hushåll och på utgiftssidan dominerar högre offentlig konsumtion. De prognostiserade utgiftsåtgärderna överstiger de prognosticerade inkomståtgärderna två av åren, 2017 och 2020, av olika skäl.

- För 2017 beror det på att Konjunkturinstitutet bedömer att *beslutade åtgärder*, sista steget i sloandet av ungdomsrabatten på arbetsgivaravgiften och långsammare uppräknings av den nedre skiktgränsen för statlig skatt, bidrar till ca 5 miljarder kronor högre inkomster 2017 jämfört med 2016 års regler. Konjunkturinstitutet bedömer också att denna finansiering inte intecknats av aviserade eller beslutade utgiftsåtgärder. Således finansierar beslutade inkomståtgärder prognostiserade utgiftsåtgärder för 2017.
- För 2020 är orsaken en annan. Att utgiftsåtgärderna överstiger inkomståtgärderna detta år beror på att i det medelfristiga scenariot i *Konjunkturläget* antas det strukturella sparandet i offentlig sektor inte överstiga överskottsmålets nivå, enligt Konjunkturinstitutets beräkning 1,2 procent av potentiell BNP. Med lika stora inkomståtgärder som utgiftsåtgärder 2020 skulle det strukturella sparandet överstiga 1,2 procent av potentiell BNP i scenariot som presenteras i *Konjunkturläget*. För 2020 är inkomståtgärderna 9 miljarder kronor lägre än utgiftsåtgärderna, vilket är förenligt med ett strukturellt sparande på 1,2 procent av BNP i det medelfristiga scenariot i *Konjunkturläget*.

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 som 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.¹

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 Konjunkturinstitutets 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.² Skattesatserna är oförändrade, såväl i staten som i kommunsektorn. Transfereringsutgifterna följer gällande regelverk. Det innebär att en del transfereringar, till exempel barnbidraget, 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 80 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 ligger 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 befolkningsut-

¹ På Konjunkturinstitutets webbplats finns en utförligare beskrivning, se "Skillnad mellan scenario och prognos", www.konj.se.

² Se också fördjupningen "Konjunkturinstitutets bedömning av reformutrymmet", *Konjunkturläget*, mars 2013.

vecklingen. 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.

- Så kallad Ricardiansk ekvivalens antas gälla på några års sikt. 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 produktivitetens nivå i näringslivet, vars andel av ekonomin ökar vid oförändrade regler, är högre. År 2020 är potentiell BNP ca 0,7 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 företagens 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

I tabell 2 framgår Konjunkturinstitutets makroekonomiska scenario då finanspolitiken förs enligt oförändrade regler.³

Bland annat tack vare den höga tillväxten i den offentliga konsumtionen 2016 befinner sig svensk ekonomi i en högkonjunktur som sedan förstärks under 2017. Såväl penning- som finanspolitiken stramas åt 2018–2020, vilket bidrar till att ekonomin successivt anpassas mot ett balanserat resursutnyttjande. 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 3,2 procent per år 2017–2020 (se tabell 2). I Konjunkturinstitutets huvudscenario höjs skatterna vilket innebär en konsumtionstillväxt framöver som hamnar betydligt närmare de senaste femton årens genomsnittliga utveckling på 2,4 procent per år.

³ För att jämföra med Konjunkturinstitutets huvudscenario, se *Konjunkturläget*, juni 2016. 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 privat kapitalstock jämfört med Konjunkturinstitutets huvudscenariot. 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.

Arbetsmarknaden förstärks under åren 2017–2018 och arbetslösheten faller till 6,3 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.

Ökningen i arbetskostnaden per timme tilltar tack vare högkonjunkturen och bedöms uppgå till 3,4 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 2018–2020. Reporäntan kommer att vara negativ 2016–2017 för att därefter successivt öka till 2,2 procent 2020.

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. 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 då normalt faller som andel av BNP, samtidigt som skatteintäkterna i stort sett följer BNP.

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*, juni 2016 (se tabell 4). Även det strukturella sparandet blir något högre (se tabell 8).

En orsak till skillnaderna är att finanspolitiken är stramare vid oförändrade regler än i prognosen. Detta beror på de faktorer som beskrevs på första sidan i detta pm. Innebördens är att utgiftsåtgärderna i scenariot som presenteras i Konjunkturläget överskrider inkomståtgärderna i samma scenario.

En annan orsak är att potentiell BNP är högre under oförändrade regler än i scenariot i *Konjunkturläget*. Detta håller nere utgifternas andel av BNP och bidrar till ett högre finansiellt sparande än i *Konjunkturlägets* scenario.

Skillnaden i finansiellt sparande mellan de två scenarierna beror också 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 punkt- och mervärdesskatter. 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 1 Prognostiserad finanspolitik i offentlig sektor, 2017–2020

Miljarder kronor

	2017	2018	2019	2020	2017– 2020
Skattehöjningar, offentlig sektor	13	30	28	17	88
Hushållens direkta skatter	8	30	28	17	83
Arbetsgivaravgifter	0	0	0	0	0
Produktskatter och övrigt	4	0	0	0	4
Utgiftsökningar, offentlig sektor	17	30	28	26	102
Offentlig konsumtion	16	20	22	21	80
Offentliga investeringar	1	5	3	3	12
Transfereringar till hushållen	0	5	3	2	10
Övriga utgiftsökningar	0	0	0	0	0
Direkt effekt på offentlig sektors strukturella sparande	-5	0	0	-9	-13

Anm. Avrundning kan medföra att summeringen inte är exakt.

Källa: Konjunkturinstitutet.

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

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

Miljardier kronor, löpande priser, respektive procent, årsmedelvärde

	2016	2017	2018	2019	2020
BNP	4 369	4 546	4 754	4 965	5 175
Hushållens konsumtion	1 959	2 045	2 163	2 296	2 424
Offentlig konsumtion	1 158	1 201	1 235	1 269	1 304
Bruttoinvesteringar (inkl. lager)	1 095	1 140	1 195	1 247	1 295
Export	1 888	1 974	2 060	2 150	2 248
Import	1 732	1 814	1 898	1 997	2 097
Lönesumma, hela ekonomin	1 734	1 816	1 897	1 972	2 044
Disponibel inkomst, hushåll	2 116	2 200	2 310	2 395	2 478
Sparkvot, hushåll	15,6	15,2	14,4	12,2	10,3
Ränta, tioårig statsobligation	0,9	1,8	2,9	3,8	4,3
Ränta, tremånaders statsskuldväxel	-0,6	-0,5	0,6	1,6	2,3

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 4 Offentliga sektorns finanser vid finanspolitik enligt oförändrade regler

Miljardier kronor respektive procent av BNP, löpande priser

	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	2 130	2 220	2 333	2 448	2 554
<i>Procent av BNP</i>	48,8	48,8	49,1	49,3	49,4
Skatter och avgifter	1 899	1 984	2 079	2 173	2 258
<i>Procent av BNP</i>	43,5	43,7	43,7	43,8	43,6
Kapitalinkomster	55	54	64	78	91
Övriga inkomster	176	182	189	197	205
Utgifter	2 140	2 228	2 298	2 375	2 456
<i>Procent av BNP</i>	49,0	49,0	48,3	47,8	47,5
Transfereringar	761	794	824	853	884
Hushåll	620	641	664	687	711
Företag	81	84	88	92	96
Utland	60	69	71	74	77
Konsumtion	1 158	1 201	1 235	1 269	1 304
Investeringar m.m.	191	203	206	212	217
Kapitalutgifter	29	30	34	42	50
Finansiellt sparande	-9	-8	35	73	98
<i>Procent av BNP</i>	-0,2	-0,2	0,7	1,5	1,9
Primärt finansiellt sparande	-36	-32	4	37	57
<i>Procent av BNP</i>	-0,8	-0,7	0,1	0,7	1,1
Maastrichtskuld	1 806	1 809	1 809	1 772	1 710
<i>Procent av BNP</i>	41,3	39,8	38,1	35,7	33,0
BNP	4 369	4 546	4 754	4 965	5 175
Finansiell nettoställning	802	860	935	1 047	1 186
<i>Procent av BNP</i>	18,4	18,9	19,7	21,1	22,9

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	1 102	1 144	1 204	1 267	1 323
Skatter och avgifter	967	1 009	1 060	1 113	1 158
Kapitalinkomster	18	17	20	25	31
Övriga inkomster	116	119	124	129	134
Utgifter	1 098	1 136	1 154	1 181	1 212
Transfereringar	676	701	714	728	745
Ålderspensionssystemet (statliga ålderspensionsavgifter)	25	23	24	25	26
Kommunsektorn	242	251	250	248	247
Hushåll	302	309	318	328	339
Företag	51	53	56	58	61
Utland	57	65	67	70	73
Konsumtion	301	306	309	314	321
Investeringar m.m.	96	104	105	108	112
Kapitalutgifter	25	25	26	30	34
Finansiellt sparande	3	8	49	86	111
<i>Procent av BNP</i>	0,1	0,2	1,0	1,7	2,2
Finansiell nettoställning	-386	-354	-286	-182	-52
<i>Procent av BNP</i>	-8,8	-7,8	-6,0	-3,7	-1,0

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	299	314	328	341
Socialförsäkringsavgifter	236	246	257	267	277
Statliga ålderspensionsavgifter	25	23	24	25	26
Kapitalinkomster	28	28	31	34	37
Övriga inkomster	1	1	2	2	2
Utgifter	288	302	317	328	340
Inkomstpensioner	282	296	310	322	333
Kapitalutgifter	0	0	0	0	0
Övriga utgifter	6	6	6	7	7
Finansiellt sparande	2	-3	-2	0	1
<i>Procent av BNP</i>	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Finansiell nettoställning	1 224	1 258	1 273	1 289	1 307
<i>Procent av BNP</i>	28,0	27,7	26,8	26,0	25,3

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 7 Kommunsektorns finansier vid finanspolitik enligt oförändrade regler

Miljarder kronor respektive procent av BNP, löpande priser

	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	1 016	1 062	1 100	1 137	1 175
Skatter	679	712	744	774	804
Kommunal fastighetsavgift	16	17	18	18	19
Statsbidrag inkl. kompensation för mervärdesskatt	241	250	249	247	246
Kapitalinkomster	10	10	15	21	25
Övriga inkomster	69	72	75	77	80
Utgifter	1 030	1 075	1 113	1 151	1 189
Transfereringar	77	78	81	84	87
Hushåll	38	38	39	40	42
Övriga transfereringar	38	40	41	43	45
Konsumtion	854	891	922	950	979
Investeringar m.m.	95	99	101	103	106
Kapitalutgifter	5	6	9	13	18
Finansiellt sparande	-14	-13	-13	-13	-14
<i>Procent av BNP</i>	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Finansiell nettoställning	-36	-44	-52	-60	-69
<i>Procent av BNP</i>	-0,8	-1,0	-1,1	-1,2	-1,3

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	-0,2	-0,3	0,6	1,2	1,4
Finansiellt sparande, oförändrade regler ¹	-0,2	-0,2	0,7	1,5	1,9
Strukturellt sparande, huvudscenario ²	-0,4	-0,7	-0,1	0,7	1,2
Strukturellt sparande, oförändrade regler ²	-0,4	-0,5	0,3	1,1	2,0

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

Källa: Konjunkturinstitutet.