



2016-08-31

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 augusti 2016 ingår därmed finanspolitiska åtgärder som inte har aviserats, föreslagits eller beslutats.

För 2017 har vissa tydliga aviseringar skett, såsom höjningen av statsbidragen till kommunerna motsvarande 10 miljarder kronor och vissa skattehöjningar. Därutöver har finansministern på en pressträff på Harpsund presenterat inriktningen för budgetpropositionen för 2017. Konjunkturinstitutets prognos för 2017 är enligt Konjunkturinstitutets tolkning förenlig med den inriktning som presenterades. För att öka jämförbarheten med regeringens prognoser beaktas därför all politik som ligger i Konjunkturinstitutets prognos för 2017 som aviserad, föreslagen eller beslutad (se nedan). Innebörden är att de offentligfinansiella skillnaderna mellan Konjunkturinstitutets scenario och kalkylen vid oförändrad politik omfattar 2018–2020.¹

För perioden 2018–2020 ingår utgiftsåtgärder på 84 miljarder kronor och inkomstökningar på 32 miljarder kronor i Konjunkturinstitutets scenario (se tabell 1). På inkomstsidan ingår 20 miljarder kronor i kommunalskattehöjningar i de totala åtgärderna. På inkomstsidan dominerar skattehöjningar riktade mot hushåll och på utgiftssidan dominerar högre offentlig konsumtion. Utgiftsåtgärderna i Konjunkturinstitutets scenario överstiger inkomståtgärderna 2018–2020, det vill säga Konjunkturinstitutets scenario innefattar ofinansierade åtgärder 2018–2020. Det är förenligt med en gradvis anpassning mot det nya lägre överskottsmålet, se kapitlet ”Offentliga finanser 2016–2020” i *Konjunkturläget*, augusti 2016. I beräkningen vid oförändrade regler vidtas inga åtgärder, per definition, och det finansiella sparandet blir då högre 2018–2020. Beräkningen vid oförändrade regler innebär således en stramare finanspolitik än Konjunkturinstitutets scenario.

¹ Finansministern indikerade även, enligt Konjunkturinstitutets tolkning, att inriktningen för budgetpropositionen för 2017 omfattar åtgärder som antingen träder i kraft efter budgetåret, det vill säga efter 2017, eller gradvis växer i omfattning. Konjunkturinstitutet betraktar i denna beräkning endast åtgärdernas effekt på 2017, åren därefter sker beräkningen som om det saknas aviseringar om ny politik.

KONJUNKTURINSTITUTET HAR ÄVEN TILL UPPGIFT ATT GÖRA EN PROGNOBASERAD 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.²

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.³ 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 aktivitetsersättning, 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 offentlig konsumtion ökar i sådan takt att personaltätheten i de offentligt finansierade tjänsterna hålls oförändrade och att ersättningsgraderna i transfereringssystemen är konstanta. Skillnaden i offentlig konsumtion i Konjunkturinstitutets scenario jämfört med oförändrade regler uppgår 2020 till 63 miljarder kronor (se tabell 1). Konjunkturinstitutets scenario innebär vidare att de statliga investeringarna ökar i takt med potentiell BNP, medan kommunala investeringar ökar i takt med den kommunala konsumtionen.

² På Konjunkturinstitutets webbplats finns en utförligare beskrivning, se "Skillnad mellan scenario och prognos", www.konj.se.

³ Se också fördjupningen "Konjunkturinstitutets bedömning av reformutrymmet", *Konjunkturläget*, mars 2013.

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. Samma antagande görs i Konjunkturinstitutets scenario. Det innebär i scenariot med oförändrad politik 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.
- 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 produktivitetsnivån i näringslivet, vars andel av ekonomin ökar vid oförändrade regler, är högre. År 2020 är potentiell BNP ca 0,5 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. 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 scenario till följd av en annan finanspolitik är alltså beroende av vilka grundläggande antaganden om ekonomins funktionssätt som görs. Resultaten kan därmed inte ses som en realistisk 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.⁴

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. Offentlig konsumtion minskar samtliga år 2018–2020 då finanspolitiken förs enligt oförändrade regler. 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

⁴ För att jämföra med Konjunkturinstitutets scenario, se *Konjunkturläget*, augusti 2016. Denna jämförelse försvåras dock av att det, utöver skillnader i finanspolitik, föreligger skillnader även i grundläggande beteendeantaganden. De viktigaste beskrivs ovan.

konsumtionen med i genomsnitt 3,6 procent per år 2018–2020 (se tabell 2). I Konjunkturinstitutets scenario höjs skatterna vilket innebär en konsumtionstillväxt framöver som hamnar betydligt närmare de senaste femton årens genomsnittliga utveckling på 2,4 procent per år.

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 scenario. 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 2018–2020.

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 minskar samtliga år 2018–2020 inom offentlig sektor.

Ökningen i arbetskostnaden per timme tilltar tack vare högkonjunkturen och bedöms uppgå till 3,3 procent per år i genomsnitt 2018–2020. Företagens lönekostnader stiger därmed och det gynnsamma efterfrågeläget innebär att de också ökar sina marginaler. Inflationen kommer därför överstiga 2 procent 2019–2020. Reporäntan kommer att vara negativ 2016–2017 för att därefter successivt öka till 2,1 procent 2020 (årsmedelvärde).

OFFENTLIGT FINANSIELLT SPARANDE STÄRKS VID OFÖRÄNDRADE REGLER

Vid oförändrade regler stärks det finansiella sparandet i offentlig sektor gradvis (se tabell 4). Det strukturella sparandet stärks som 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.

STARKARE OFFENTLIGA FINANSER VID OFÖRÄNDRADE REGLER

Offentlig sektors finansiella sparande blir högre vid oförändrade regler än i Konjunkturinstitutets scenario från *Konjunkturläget*, augusti 2016 (se tabell 4). Även det strukturella sparandet blir högre (se tabell 8). Skillnaderna blir större på längre tidshorisont.

Den största orsaken till skillnaderna är att finanspolitiken är stramare vid oförändrade regler än i Konjunkturinstitutets scenario. Det beror på att Konjunkturinstitutets scenario för 2018–2020 innehåller ofinansierade åtgärder på ca 50 miljarder kronor.

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 Konjunkturinstitutets 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 den offentliga konsumtionens andel av BNP mindre än i Konjunkturinstitutets scenario. 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 bidrar 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	2018– 2020
Skattehöjningar, offentlig sektor	0	22	14	-3	32
Hushållens direkta skatter	0	22	14	-3	32
Arbetsgivaravgifter	0	0	0	0	0
Produktskatter och övrigt	0	0	0	0	4
Utgiftsökningar, offentlig sektor	0	28	30	26	84
Offentlig konsumtion	0	19	23	21	63
Offentliga investeringar	0	5	4	3	12
Transfereringar till hushållen	0	4	3	2	10
Övriga utgiftsökningar	0	0	0	0	0
Direkt effekt på offentlig sektors strukturella sparande	0	-6	-16	-30	-52

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	3,0	2,3	2,0	1,8	2,0
Offentlig konsumtion	2,9	2,1	-0,4	-0,9	-0,4
Hushållens konsumtion	2,9	2,3	3,2	3,8	3,9
Fasta bruttoinvesteringar	5,8	3,5	2,4	1,9	1,8
Export	1,8	3,7	4,5	4,5	4,2
Import	3,7	4,0	4,6	5,1	4,8
Offentlig kons. (procent av BNP)	26,5	26,6	26,2	25,6	25,1
Hushållens kons. (procent av BNP)	44,9	44,8	45,3	46,2	47,0
Fasta bruttoinvest. (procent av BNP)	24,7	24,9	24,8	24,8	24,7
Nettoexport (procent av BNP)	3,4	3,3	3,4	3,2	3,0
Antal arbetade timmar, hela ekonomin	2,2	1,4	0,7	0,3	0,4
Antal arbetade timmar, offentlig sektor	2,9	2,0	-0,3	-1,3	-0,7
Antal arbetade timmar, näringslivet ¹	2,0	1,2	1,1	0,8	0,8
Sysselsättning 15–74 år	1,8	1,3	0,6	0,5	0,5
Arbetslöshet 15–74 år ²	6,7	6,3	6,3	6,5	6,7
Arbetskostnad per timme, näringslivet	3,8	3,3	3,3	3,3	3,3
KPIF	1,4	1,7	2,0	2,3	2,2
Reporänta ³	-0,5	-0,4	0,0	1,1	2,1
BNP-gap ⁴	0,5	0,7	0,5	0,2	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, årsmedelvärde

	2016	2017	2018	2019	2020
BNP	4 358	4 533	4 727	4 929	5 150
Hushållens konsumtion	1 956	2 031	2 143	2 277	2 419
Offentlig konsumtion	1 155	1 208	1 239	1 263	1 294
Bruttoinvesteringar (inkl. lager)	1 101	1 147	1 185	1 232	1 285
Export	1 876	1 957	2 033	2 119	2 214
Import	1 730	1 809	1 873	1 963	2 061
Lönesumma, hela ekonomin	1 736	1 816	1 889	1 956	2 029
Disponibel inkomst, hushåll	2 120	2 202	2 309	2 389	2 465
Sparkvot, hushåll	15,9	15,9	15,1	12,7	10,0
Ränta, tioårig statsobligation	0,5	0,8	1,6	2,3	2,9
Ränta, tremånaders statsskuldväxel	-0,6	-0,6	-0,1	1,0	2,1

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 4 Offentliga sektorns finanser vid finanspolitik enligt oförändrade regler

Miljarder kronor respektive procent av BNP, löpande priser

	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	2 122	2 212	2 313	2 425	2 536
<i>Procent av BNP</i>	48,7	48,8	48,9	49,2	49,2
Skatter och avgifter	1 889	1 976	2 065	2 157	2 247
<i>Procent av BNP</i>	43,3	43,6	43,7	43,8	43,6
Kapitalinkomster	56	53	58	71	84
Övriga inkomster	177	182	190	197	205
Utgifter	2 147	2 225	2 300	2 365	2 441
<i>Procent av BNP</i>	49,3	49,1	48,7	48,0	47,4
Transfereringar	774	784	826	854	884
Hushåll	618	638	662	683	706
Företag	81	84	88	92	96
Utland	74	62	76	79	82
Konsumtion	1 155	1 208	1 239	1 263	1 294
Investeringar m.m.	189	205	208	213	218
Kapitalutgifter	29	29	28	35	44
Finansiellt sparande	-24	-14	12	60	95
<i>Procent av BNP</i>	-0,6	-0,3	0,3	1,2	1,8
Primärt finansiellt sparande	-52	-38	-18	25	54
<i>Procent av BNP</i>	-1,2	-0,8	-0,4	0,5	1,1
Maastrichtskuld	1 817	1 823	1 834	1 797	1 732
<i>Procent av BNP</i>	41,7	40,2	38,8	36,5	33,6
BNP	4 358	4 533	4 727	4 929	5 150
Finansiell nettoställning	815	867	920	1 021	1 157
<i>Procent av BNP</i>	18,7	19,1	19,5	20,7	22,5

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	1 096	1 135	1 190	1 255	1 315
Skatter och avgifter	961	1 001	1 049	1 104	1 153
Kapitalinkomster	19	16	17	22	28
Övriga inkomster	116	119	124	129	134
Utgifter	1 106	1 126	1 150	1 169	1 197
Transfereringar	686	695	718	727	742
Ålderspensionssystemet (statliga ålderspensionsavgifter)	25	24	24	25	26
Kommunsektorn	239	254	251	246	244
Hushåll	300	307	315	324	334
Företag	51	53	56	58	61
Utland	71	58	72	75	78
Konsumtion	301	303	306	309	314
Investeringar m.m.	94	103	105	108	111
Kapitalutgifter	25	24	22	25	28
Finansiellt sparande	-10	10	40	87	119
<i>Procent av BNP</i>	-0,2	0,2	0,8	1,8	2,3
Finansiell nettoställning	-400	-360	-301	-196	-58
<i>Procent av BNP</i>	-9,2	-7,9	-6,4	-4,0	-1,1

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	311	323	337
Socialförsäkringsavgifter	236	246	256	265	275
Statliga ålderspensionsavgifter	25	24	24	25	26
Kapitalinkomster	28	28	29	31	34
Övriga inkomster	1	1	2	2	2
Utgifter	288	302	317	328	340
Inkomstpensioner	282	296	310	321	333
Kapitalutgifter	0	0	0	0	0
Övriga utgifter	6	6	6	7	7
Finansiellt sparande	2	-3	-5	-5	-3
<i>Procent av BNP</i>	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Finansiell nettoställning	1 246	1 274	1 286	1 298	1 312
<i>Procent av BNP</i>	28,6	28,1	27,2	26,3	25,5

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	1 010	1 065	1 098	1 129	1 165
Skatter	676	712	742	769	799
Kommunal fastighetsavgift	16	17	18	18	19
Statsbidrag inkl. kompensation för mervärdesskatt	238	253	250	245	243
Kapitalinkomster	10	10	13	19	24
Övriga inkomster	69	73	75	78	80
Utgifter	1 027	1 085	1 120	1 150	1 186
Transfereringar	77	78	81	84	87
Hushåll	38	38	39	41	43
Övriga transfereringar	38	40	41	43	45
Konsumtion	850	900	929	950	976
Investeringar m.m.	95	101	103	105	107
Kapitalutgifter	5	6	7	12	17
Finansiellt sparande	-16	-20	-22	-21	-21
<i>Procent av BNP</i>	-0,4	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4
Finansiell nettoställning	-32	-48	-64	-81	-96
<i>Procent av BNP</i>	-0,7	-1,1	-1,4	-1,6	-1,9

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 8 Offentligt finansiellt sparande vid olika finanspolitiska scenarier

Procent av BNP respektive potentiell BNP

	2016	2017	2018	2019	2020
Finansiellt sparande, Konjunkturinstitutets scenario ¹	-0,6	-0,3	0,2	0,6	0,5
Finansiellt sparande, oförändrade regler ¹	-0,6	-0,3	0,3	1,2	1,8
Strukturellt sparande, Konjunkturinstitutets scenario ²	-0,5	-0,8	-0,3	0,3	0,5
Strukturellt sparande, oförändrade regler ²	-0,5	-0,8	0,0	1,1	2,0

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

Källa: Konjunkturinstitutet.