

FÖRDJUPNING

Konjunkturinstitutets prognosmetod för offentliga finanser på medellång sikt

Konjunkturinstitutets kortsiktsprognos sträcker sig fram till och med 2012. Prognosen för utvecklingen på medellång sikt, 2013–2020, är mer översiktlig. I den här fördjupningen beskrivs principerna för framskrivningarna av den offentliga sektorns inkomster och utgifter på medellång sikt.

Konjunkturinstitutets prognoser förutsätter att finanspolitiken är förenlig med överskottsmålet. Det innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska vara i linje med överskottsmålet på medellång sikt när ekonomin är i balans.

I prognosen för 2011 och 2012 bedömer Konjunkturinstitutet att riksdagen kommer att besluta om ofinansierade åtgärder som sänker inkomsterna med 20 miljarder kronor och ökar utgifterna med 10 miljarder kronor, det vill säga sammanlagt 30 miljarder kronor, utöver redan beslutade åtgärder (se kapitlet ”Offentliga finanser och finanspolitik”).⁶¹

Efter 2012 uppstår en betydande skillnad mellan de utgifter som, enligt Konjunkturinstitutet, är en rimlig prognos på medellång sikt och de utgifter som medges av beslutade regler. Utöver de ovan nämnda utgiftsökningarna på 10 miljarder kronor 2011–2012, ökar utgifterna i prognosen till 2015 med ca 35–45 miljarder kronor mer än utgifterna vid beslutade regler.⁶² Skillnaden växer sedan ytterligare till 2020, men för den långa tidshorisonten har ingen detaljerad beräkning gjorts.

FRAMSKRIVNINGAR AV DEN OFFENTLIGA SEKTORNS INKOMSTER OCH UTGIFTER 2013–2020

Kortsiktsprognoserna för den offentliga sektorns inkomster baseras i stor utsträckning på beslutade regler samt Konjunkturinstitutets prognoser på tillkommande regeländringar. På medellång sikt, det vill säga 2013–2020, baseras inkomstprognoserna på antagandet att skattebaserna utvecklas i samma takt som respektive realekonomisk variabel, exempelvis hushållens konsumtion eller lönesumman. Därutöver antas de implicita skattesatserna vara oförändrade. Denna metod ger normalt en rimlig prognos för inkomstutvecklingen.

⁶¹ Senast i budgetpropositionen för 2011. I fördjupningen ”Modellbaserad beräkning för 2011–2015 med uppskjutna finanspolitiska stimulanser” visas den makroekonomiska utvecklingen om dessa ofinansierade åtgärder inte genomförs 2011–2012.

⁶² Att ökningen av utgifterna efter 2012 ges av ett intervall (35–45 miljarder kronor) beror på att principen ”beslutade regler” inte är klart definierad för alla utgiftstyper.

Prognoserna för den offentliga sektorns utgifter görs också på olika sätt på kort och på medellång sikt. På kort sikt bygger prognoserna på beslutade regler samt Konjunkturinstitutets prognoser på tillkommande åtgärder som höjer eller sänker utgifterna. På medellång sikt bestäms prognoserna i större utsträckning av att ersättningsgraden i olika transfereeringssystem är konstant och att offentlig konsumtion och offentliga investeringar utvecklas i takt med demografi och BNP. Det får som följd att den offentliga sektorns utgifter från och med 2013 ökar snabbare i Konjunkturinstitutets prognos än vad som följer av en strikt tillämpning av gällande regelverk.

Ett exempel är statens utgifter för barnbidrag. Prognosen baseras på kort sikt på gällande bidragsbelopp per barn, men från och med 2013 indexeras bidragsbeloppet med den allmänna löneutvecklingen. Ett annat exempel är statliga investeringar. Prognosen på kort sikt styrs i stor utsträckning av investeringsplaner, men på längre sikt antas investeringarna följa BNP-tillväxten. Ytterligare ett exempel är offentlig konsumtion. På kort sikt baseras prognoserna bland annat på demografi och de budgetmässiga förutsättningarna. På medellång sikt skrivs offentlig konsumtion fram med den demografiska utvecklingen, som bestämmer behovet av bland annat barnomsorg och vårdplatser, och den allmänna löneutvecklingen, eftersom den största utgiftsposten i offentlig konsumtion är löner.

Dessa framskrivningar behöver inte vara bästa prognos för enskilda utgiftsposter men ger en rimlig prognos för den offentliga sektorns samlade utgifter.

I KONJUNKTURINSTITUTETS PROGNOSE RÄR FINANSPOLITIKEN FÖREN LIG MED ÖVERSKOTTSMÅLET

Om Konjunkturinstitutet strikt skulle tillämpa gällande regelverk skulle det i normalfallet leda till en markant förstärkning av de offentliga finanserna på medellång sikt. Det beror på att den offentliga sektorns inkomster i högre grad än utgifterna följer den realekonomiska utvecklingen när oförändrade regler är utgångspunkt för beräkningarna. Även med Konjunkturinstitutets prognoser för offentliga sektorns utgifter förstärks de offentliga finanserna medelfristigt, dock inte i samma utsträckning som vid strikt oförändrade regler.

Ett riktmärke för den finanspolitiska prognosen är att det konjunkturjusterade sparandet ska uppgå till ca 1,5 procent av potentiell BNP när resursutnyttjandet på arbetsmarknaden

bedöms vara balanserat.⁶³ Prognosen för åren därefter baseras i normala fall på att det konjunkturjusterade sparandet ska ligga kvar på ungefär denna nivå. I denna prognos uppnås detta rent beräkningstekniskt genom att statens överföringar till hushållen anpassas, vilket ökar statens utgifter.⁶⁴

⁶³ Enligt Konjunkturinstitutets bedömningar är det lämpligt att det finansiella sparandet i prognosen på medellång sikt går upp till 1,5 procent av BNP i stället för målsatta 1 procent. Detta följer av en försiktighetsprincip i det fall konjunkturcyklerna även i framtiden skulle visa sig vara asymmetriska, det vill säga att resursutnyttjandet i genomsnitt blir lägre än vad som betraktas som neutralt.

⁶⁴ Det är naturligtvis möjligt att i stället anpassa skatter eller offentlig konsumtion.