



2016-03-23

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 mars 2016 ingår därmed finanspolitiska åtgärder för perioden 2017–2020 som inte har aviserats, föreslagits eller beslutats. För perioden 2017–2020 ingår utgifts- och inkomståtgärder på 129 miljarder kronor (se Tabell 1). På inkomstsidan ingår 23 miljarder kronor i kommunalskattehöjningar i de totala åtgärderna. På inkomstsidan dominerar skattehöjningar 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
Skattehöjningar, offentlig sektor	25	36	35	33	129
Hushållens direkta skatter	25	36	35	33	129
Arbetsgivaravgifter	0	0	0	0	0
Produktskatter och övrigt	0	0	0	0	0
Utgiftsökningar, offentlig sektor	25	36	35	33	129
Offentlig konsumtion	15	26	28	26	94
Offentliga investeringar	5	5	4	3	18
Transfereringar till hushållen	5	5	4	3	17
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 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 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.² 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 94 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 befolkningsutvecklingen. Det innebär också att företagen med säkerhet utgår från att efter-

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.

frågan 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.³ 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 0,7 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 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.⁴

Mycket 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 3,6 procent per år 2017–2020. I Konjunkturinstitutets huvudscenario höjs skatterna vilket innebär en konsumtionstillväxt framö-

³ Antagandet spelar mindre roll när de finanspolitiska åtgärderna är budgetneutrala så som de för närvarande är i Konjunkturinstitutets huvudscenario.

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

ver som hamnar betydligt närmare den genomsnittliga utvecklingen på 2,3 procent per år de senaste femton åren.

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 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.

Arbetsmarknaden förstärks under åren 2017–2018 och arbetslösheten faller till 6,2 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 3,6 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 2019-2020. Reporäntan kommer att vara negativ 2016-2017 för att därefter successivt öka till 2,3 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	3,3	2,6	2,3	1,9	1,9
Offentlig konsumtion	3,7	1,3	0,1	0,1	0,0
Hushållens konsumtion	2,6	3,2	4,0	3,7	3,3
Fasta bruttoinvesteringar	4,0	4,2	3,7	1,9	2,5
Export	3,8	4,0	4,5	4,4	4,0
Import	3,7	4,9	6,0	5,5	5,1
Offentlig kons. (procent av BNP)	26,5	26,6	26,3	26,0	25,7
Hushållens kons. (procent av BNP)	44,6	44,7	45,3	46,1	46,6
Fasta bruttoinvest. (procent av BNP)	24,2	24,4	24,6	24,6	24,6
Nettoexport (procent av BNP)	4,4	4,0	3,6	3,2	2,8
Antal arbetade timmar, hela ekonomin	2,0	1,6	1,2	0,8	0,5
Antal arbetade timmar, offentlig sektor	2,9	1,3	0,5	0,2	-0,2
Antal arbetade timmar, näringslivet ¹	1,7	1,7	1,4	1,0	0,8
Sysselsättning 15–74 år	1,7	1,3	1,1	0,9	0,6
Arbetslöshet 15–74 år ²	6,7	6,4	6,2	6,3	6,5
Arbetskostnad per timme, näringslivet	3,5	3,5	3,6	3,7	3,6
KPIF	1,3	1,4	2,0	2,5	2,3
Reporänta ³	-0,5	-0,4	0,6	1,6	2,3
BNP-gap ⁴	0,6	0,9	1,0	0,8	0,2

¹ Inklusivt 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	4 369	4 547	4 761	4 977	5 199
Hushållens konsumtion	1 948	2 034	2 157	2 292	2 426
Offentlig konsumtion	1 158	1 210	1 252	1 295	1 335
Bruttoinvesteringar (inkl. lager)	1 071	1 119	1 182	1 233	1 291
Export	1 923	1 997	2 072	2 152	2 236
Import	1 731	1 813	1 901	1 995	2 088
Lönesumma, hela ekonomin	1 731	1 817	1 904	1 990	2 072
Disponibel inkomst, hushåll	2 125	2 213	2 332	2 422	2 516
Sparkvot, hushåll	16,1	15,9	15,2	13,1	11,3
Ränta, tioårig statsobligation	1,1	2,1	3,1	3,9	4,4
Ränta, tremånaders statsskuldväxel	-0,5	-0,4	0,7	1,7	2,4

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 flyktningmottagandet, 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.

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*, mars 2016 (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 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 4 Offentliga sektorns finanser vid finanspolitik enligt oförändrade regler
Miljarder kronor respektive procent av BNP, löpande priser

	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	2 124	2 216	2 340	2 459	2 574
<i>Procent av BNP</i>	48,6	48,7	49,1	49,4	49,5
Skatter och avgifter	1 883	1 972	2 078	2 176	2 270
<i>Procent av BNP</i>	43,1	43,4	43,7	43,7	43,7
Kapitalinkomster	59	59	70	83	97
Övriga inkomster	181	185	192	200	208
Utgifter	2 139	2 242	2 325	2 415	2 505
<i>Procent av BNP</i>	49,0	49,3	48,8	48,5	48,2
Transfereringar	762	801	835	869	904
Hushåll	622	648	675	702	730
Företag	83	85	88	92	97
Utland	57	69	72	74	77
Konsumtion	1 158	1 210	1 252	1 295	1 335
Investeringar med mera	190	198	201	206	212
Kapitalutgifter	28	31	36	45	54
Finansiellt sparande	-15	-26	15	45	69
<i>Procent av BNP</i>	-0,3	-0,6	0,3	0,9	1,3
Primärt finansiellt sparande	-46	-53	-19	7	26
<i>Procent av BNP</i>	-1,1	-1,2	-0,4	0,1	0,5
Maastrichtskuld	1 820	1 862	1 891	1 894	1 873
<i>Procent av BNP</i>	41,7	41,0	39,7	38,1	36,0
BNP	4 369	4 547	4 761	4 977	5 199
Finansiell nettoställning	828	883	938	1 024	1 135
<i>Procent av BNP</i>	19,0	19,4	19,7	20,6	21,8

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	1 090	1 133	1 200	1 262	1 321
Skatter och avgifter	954	995	1 054	1 106	1 154
Kapitalinkomster	20	19	21	26	32
Övriga inkomster	116	119	124	130	135
Utgifter	1 102	1 146	1 172	1 207	1 244
Transfereringar	680	717	739	762	783
Ålderspensionssystemet (statliga ålderspensionsavgifter)	25	23	24	26	27
Kommunsektorn	245	259	264	267	267
Hushåll	304	315	327	341	355
Företag	53	54	56	59	62
Utland	54	66	68	70	73
Konsumtion	301	305	308	312	320
Investeringar m. m.	95	96	97	100	104
Kapitalutgifter	25	27	28	32	37
Finansiellt sparande	-11	-12	28	54	77
<i>Procent av BNP</i>	-0,3	-0,3	0,6	1,1	1,5
Finansiell nettoställning	-395	-397	-352	-280	-185
<i>Procent av BNP</i>	-9,0	-8,7	-7,4	-5,6	-3,6

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	291	302	319	335	350
Socialförsäkringsavgifter	235	247	258	270	281
Statliga ålderspensionsavgifter	25	23	24	26	27
Kapitalinkomster	30	31	35	37	41
Övriga inkomster	1	1	2	2	2
Utgifter	288	302	318	330	343
Inkomstpensioner	282	296	311	323	336
Kapitalutgifter	0	0	0	0	0
Övriga utgifter	6	6	6	7	7
Finansiellt sparande	3	0	2	5	8
Procent av BNP	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
Finansiell nettoställning	1 232	1 297	1 316	1 340	1 365
Procent av BNP	28,2	28,5	27,7	26,9	26,3

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	1 022	1 074	1 121	1 168	1 211
Skatter	678	714	748	782	816
Kommunal fastighetsavgift	16	17	18	18	19
Statsbidrag inkl. kompensation för mervärdesskatt	244	258	263	266	266
Kapitalinkomster	10	11	15	22	27
Övriga inkomster	74	74	77	80	83
Utgifter	1 029	1 088	1 135	1 183	1 226
Transfereringar	77	79	81	85	88
Hushåll	38	39	40	41	43
Övriga transfereringar	39	40	42	44	45
Konsumtion	853	901	940	978	1 011
Investeringar m. m.	94	102	104	106	108
Kapitalutgifter	5	6	9	14	19
Finansiellt sparande	-7	-14	-14	-15	-16
Procent av BNP	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Finansiell nettoställning	-8	-17	-26	-35	-45
Procent av BNP	-0,2	-0,4	-0,5	-0,7	-0,9

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 8 Offentligt finansiellt sparande vid olika finanspolitiska scenarier

Procent av BNP respektive potentiell BNP

	2016	2017	2018	2019	2020
Finansiellt sparande, huvudscenario ¹	-0,3	-0,6	0,2	0,6	0,9
Finansiellt sparande, oförändrade regler ¹	-0,3	-0,6	0,3	0,9	1,3
Strukturellt sparande, huvudscenario ²	-0,4	-1,0	-0,5	0,0	0,7
Strukturellt sparande, oförändrade regler ²	-0,4	-0,9	-0,3	0,4	1,2

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

Källa: Konjunkturinstitutet.