

## FÖRDJUPNING

### Konjunkturinstitutets finanspolitiska prognoser

Konjunkturinstitutets prognoser för såväl svensk ekonomi i dess helhet som de offentliga finanserna har hittills i allt väsentligt utgått från redan beslutad, eller i propositioner föreslagen, finanspolitik samt i övrigt oförändrade regler i skatte- och transfereringssystem. Konjunkturinstitutet övergår nu till att göra en prognos för den finanspolitik som kommer att föras utifrån en bedömning av den finanspolitiska inriktning om är lämplig med beaktande av resursutnyttjandet och uppsatta budgetpolitiska mål, främst det s.k. överskottsmålet.<sup>82</sup> Prognosen för finanspolitiken bygger dock på statsbudgeten när en sådan finns föreslagen eller beslutad. Men hänsyn tas även till andra beslut samt aviserade åtgärder som påverkar de offentliga finanserna. Förändringen görs i syfte att öka precisionen i såväl den makroekonomiska prognosen som prognosen för de offentliga finanserna. Konjunkturinstitutet avser emellertid att återkommande utarbeta och publicera alternativa beräkningar för centrala makroekonomiska variabler under antagande om beslutad politik och oförändrade regler.

#### OFÖRÄNDRAD FINANSPOLITIK GER SÄMRE PROGNOSE

En prognos för de offentliga finanserna som endast bygger på beslutad politik och oförändrade regler är i många fall inte förenlig med en balanserad utveckling för de offentliga finanserna och på sikt inte heller för ekonomin i stort. En strikt tolkning av principen om beslutad politik och gällande regler innebär nämligen att över- eller underskott i de offentliga finanserna utvecklas på ett sådant sätt att den offentliga sektorn antingen bygger upp stora nettoinnehav av tillgångar eller hamnar i en situation där skulden växer okontrollerat. Det är troligt att politiska beslutsfattare kommer att agera för att undvika en ohållbar utveckling. De kommer då att anpassa finanspolitiken så att den hamnar i linje med de mål för finanspolitiken som satts upp.<sup>83</sup> Med andra ord är en prognos baserad på oförändrad finanspolitik i många fall

---

<sup>82</sup> Konjunkturinstitutets finanspolitiska tankesamman kommer att publiceras som en specialstudie inom kort. Specialstudien beskriver utförligt hur Konjunkturinstitutet gör avvägningen mellan ett stabilt resursutnyttjande och överskottsmålet samt hur denna avvägning ligger till grund för en bedömning om finanspolitikens önskvärda inriktning.

<sup>83</sup> En långsiktig hållbar finanspolitik måste teoretiskt uppfylla den offentliga sektorns s.k. intertemporala budgetrestriktion. Den säger att nuvärdet av alla framtida (primära) budgetöverskott måste vara minst lika stort som den initiala skulden. Enkelt uttryckt innebär detta krav att de offentliga utgifterna på lång sikt måste finansieras på annat sätt än genom upplåning. I praktiken är dock målen för finanspolitiken i de flesta länder mer intermediära till sin karaktär och inte nödvändigtvis explicit relaterade till den intertemporala budgetrestriktionen.

inte den bästa prognosen för de offentliga finanserna. En prognos för finanspolitiken som förutsätter att beslutad politik ligger fast kan också leda till att den makroekonomiska prognosen i övrigt blir sämre eftersom finanspolitiska åtgärder i normalfallet påverkar såväl reala (t.ex. konsumtion och sysselsättning) som nominella variabler (t.ex. löner och priser). Det finns flera skäl till att så kan vara fallet.

För det första, om finanspolitiken anpassas genom beslut om förändringar i den offentliga sektorns resursanvändning eller genom förändringar i skatte- och bidragssystem, kommer det att få effekter på faktisk BNP och sysselsättning. Denna påverkan kan vara direkt, t.ex. genom förändringar av den offentliga konsumtionen, eller indirekt, t.ex. genom att hushållens disponibla inkomster förändras, vilket i sin tur påverkar hushållens konsumtion. Effekter på BNP och sysselsättning påverkar i allmänhet även priser och löner. De regeländringar som följer av finanspolitiska beslut kan därutöver ha en direkt effekt på löner och priser. Exempelvis påverkas KPI av förändringar av punktskatter.

För det andra, förändringar av skatter och bidrag kan dessutom påverka ekonomins långsiktiga, potentiella, produktionsförmåga, t.ex. genom att arbetskraftsdeltagandet ökar eller minskar varaktigt. Dessa beteendeeffekter påverkar i sin tur hur mycket efterfrågan i ekonomin kan öka utan att inflationen tar fart.

För det tredje, det finns skäl att tro att hushåll och företag bildar sig en uppfattning om finanspolitikens inriktning och utformning framöver och anpassar sitt beteende därefter. I den utsträckning hushåll och företag betar sig så, påverkas den ekonomiska utvecklingen under prognosperioden av arbetsutbuds-, konsumtions- och investeringsbeslut som bygger på förväntningar om hur finanspolitiken kan tänkas förändras längre fram i tiden.<sup>84</sup>

Sammantaget talar dessa faktorer för att prognosen för svensk ekonomi blir bättre om den tar hänsyn till att finanspolitikens inriktning beaktar såväl resursutnyttjandet som uppsatta budgetpolitiska mål.

---

<sup>84</sup> Om hushållen tror att skatterna på arbete kommer att öka (permanent) framöver kan de välja att arbeta mer när skatten är lägre och mindre när skatten är högre. På motsvarande sätt kan hushåll och företag välja att anpassa sin konsumtion om de tror att skatter eller utgifter kommer att förändras framöver. Exempelvis kan hamstringseffekter uppstå om hushåll eller företag förväntar sig att skatter på vissa varor ska höjas i framtiden. Redan idag beaktas hamstringseffekter i t.ex. skatteprognoserna av kända punktskatteförändringar.

## FINANSPOLITIK ENLIGT KONJUNKTURINSTITUTET

Konjunkturinstitutet definierar finanspolitik som den samlade effekten av de faktorer som påverkar det konjunkturjusterade finansiella sparandet i offentlig sektor, har på resursutnyttjandet i ekonomin. *Förändringen* i konjunkturjusterat sparande som andel av potentiell BNP ger en indikation på i vilken riktning finanspolitiken påverkar resursutnyttjandet.<sup>85</sup> Något förenklat påverkas finanspolitikens inriktning därmed av såväl faktorer som politiska beslutsfattare direkt kan påverka, t.ex. förändringar av skattesatser eller ersättningsnivåer, som de faktorer som är indirekt påverkbara, t.ex. förändringar i potentiell BNP, förändringar i efterfrågans sammansättning eller utvecklingen av sjukskrivningsbeteendet. Detta sätt att definiera finanspolitik innebär att även det som brukar benämnas som befintlig eller beslutad finanspolitik kan vara expansiv eller åtstramande. Exempelvis kan en beslutad statsbudget för ett visst år vara åtstramande året efter om potentiell BNP bedöms öka mellan åren.

## PRINCIPER FÖR DE FINANSPOLITISKA PROGNOSENA

Konjunkturinstitutet baserar sin finanspolitiska prognos på all tillgänglig information om finanspolitikens utformning. I detta avseende görs en skillnad på om det finns ett förslag till (alternativt en av riksdagen beslutad) statsbudget eller inte. Det är under prognosperioden för vilket en statsbudget finns föreslagen (eller beslutad som är fallet vid denna prognos) utgår Konjunkturinstitutet från att den faktiskt förda finanspolitiken, så som den kommer till uttryck i budgetförslaget (beslutet), också blir den prognostiserade. Även om budgetpropositionen (statsbudgeten) utgör ett viktigt underlag för den finanspolitiska prognosen beaktas även andra beslut. Det kan t.ex. handla om beslut som fattas i riksdagen under själva behandlingen av budgetförslaget, beslut om kommunala skatteförändringar eller beslut som fattas i EU:s institutioner. Men prognosen tar även hänsyn till aviseringar om kommande förslag som bedöms påverka de offentliga finanserna. I föreliggande prognos beaktas exempelvis att utförsäljningen av aktier i statligt ägda bolag påverkar statens ränteutgifter och inkomster från aktieutdelningar i år trots att några beslut om försäljningar för 2008 inte finns.

För de år i prognosperioden för vilka någon statsbudget vare sig är beslutad eller föreslagen, gör Konjunkturinstitutet en finanspolitisk bedömning som grund för den finanspolitiska pro-

---

<sup>85</sup> Se fördjupningen "Är finanspolitiken expansiv?" i *Konjunkturläget*, mars 2007 samt den Specialstudie om Konjunkturinstitutets finanspolitiska tankeserier som är under publicering.

gnosen. Bedömningen, och därmed prognosen, utgörs av den avvägning mellan ett stabilt resursutnyttjande och den mer långsiktiga inriktningen av finanspolitiken enligt överskottsmålet, som Konjunkturinstitutet bedömer vara lämplig.<sup>86</sup> Med andra ord antas att finanspolitiken anpassas så att överskottsmålet ska nås men att denna anpassning även beaktar finanspolitikens effekter på resursutnyttjandet. Men bedömningen tar även hänsyn till andra, situationsspecifika faktorer, t.ex. nivån på den offentliga sektorns skuldsättning och osäkerhet i konjunkturbilden.

Konjunkturinstitutet antar, för de år då det inte finns någon föreslagen eller beslutad budget, en realekonomisk fördelning av det reformutrymme eller åtstramningsbehov som följer av den finanspolitiska bedömningen för att fullt ut kunna beräkna de makroekonomiska effekterna av den prognostiserade finanspolitiken. Den realekonomiska fördelningen beskriver emellertid inte den sammansättning av inkomster och utgifter som är den mest lämpliga med hänsyn till resursutnyttjandet. I stället vägleds den realekonomiska fördelningen av den inriktning av den ekonomiska politiken som regeringen givit uttryck för i ekonomiska vårpropositioner och budgetpropositioner samt i aviseringar och uttalanden. Givet den realekonomiska fördelningen av inkomster och utgifter, beaktas såväl de direkta som de indirekta effekterna på relevanta makroekonomiska variabler. Däremot görs normalt ingen kvantifiering av effekterna på potentiell BNP.

#### **PROGNOSEN FÖR FINANSPOLITIKEN 2008 OCH 2009**

Konjunkturinstitutet utgår i prognosen för finanspolitiken 2008, utöver den beslutade statsbudgeten, från andra beslut samt aviseringar om förslag och regeländringar som påverkar det konjunkturjusterade offentligfinansiella sparandet. I tabell 36 redovisas aviserade förslag och regeländringar för 2008, dvs. förslag utöver redan fattade beslut.

De aviserade förslagen förstärker det konjunkturjusterade offentligfinansiella sparandet med ca 4 miljarder kronor i förhållande till 2007. Finanspolitikens inriktning är dock i det närmaste neutral 2008 sett till den samlade effekten av statsbudgeten, andra beslut samt rena aviseringar (se vidare ”Budgetpolitiska mål och finanspolitikens inriktning” i huvudtexten).

---

<sup>86</sup> Penningpolitiken, och därmed Riksbanken, har det övergripande ansvaret för stabiliseringspolitiken. Riksbanken antas dock väga in finanspolitikens inriktning i sina penningpolitiska beslut på så vis att penningpolitiken reagerar på finanspolitiken.

**Tabell 36 Realekonomisk fördelning av aviserade förslag och regeländringar 2008 och 2009 utöver Budgetpropositionen för 2008**

Miljarder kronor

	2008	2009
<b>Inkomster</b>	<b>4,6</b>	<b>-0,6</b>
Socialavgifter	3,4	0,0
Produktionsskatter	-0,3	-0,5
Övriga inkomster	1,5	-0,1
<b>Utgifter</b>	<b>0,4</b>	<b>-2,3</b>
Transfereringar till hushållen	2,0	2,0
Ränteutgifter	-1,6	-4,3
<b>Konjunkturjusterat sparande</b>	<b>4,2</b>	<b>1,7</b>

Anm. Minustecken anger att den offentliga sektorns inkomster respektive utgifter minskar.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Prognosen för finanspolitiken 2009 utgörs av Konjunkturinstitutets bedömning av den lämpliga inriktningen av finanspolitiken. Såväl beslutad politik som den makroekonomiska utvecklingen leder till att överskotts målet överskrids med bred marginal 2009. Det stora avståndet till överskotts målet talar således för en expansiv finanspolitik. Samtidigt är arbetsmarknadsgapet, som är ett mått på resursutnyttjandet på arbetsmarknaden, något ansträngt 2009 vid beslutad finanspolitik (se diagram 197). Detta talar för en återhållsam finanspolitik.

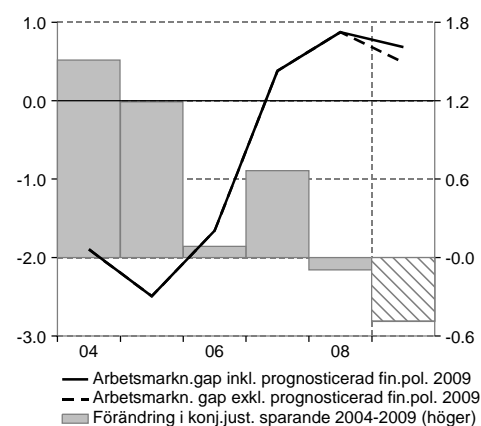
I avvägningen mellan att föra en finanspolitik som, å ena sidan, inte leder till att resursläget blir mer ansträngt och, å den andra, successivt tar ner överskotten i de offentliga finanserna mot den målsatta nivån, gör Konjunkturinstitutet bedömningen att finanspolitiken kan tillåtas vara något expansiv 2009.

Som framgår av diagram 197 medför den expansiva finanspolitiken 2009 att resursutnyttjandet, mätt i termer av arbetsmarknadsgapet, blir något mer ansträngt 2009 än vid en neutral finanspolitik, dvs. då prognostiserad finanspolitik exkluderas. Resursutnyttjandet dämpas dock mellan 2008 och 2009, vilket stärker argumentet för att finanspolitiken kan tillåtas vara något expansiv. Resursutnyttjandet i hela ekonomin, vilket ges av BNP-gapet, bedöms vara i stort sett balanserat 2009 med beaktande av den expansiva finanspolitiken (se vidare avsnittet "Produktion och arbetsmarknad" i huvudtexten).

Konjunkturinstitutet bedömer, mot denna bakgrund, att de offentliga finanserna, uttryckt i termer av det konjunkturjusterade finansiella sparandet som andel av potentiell BNP, kan försvagas med ca en halv procentenhet mellan 2008 och 2009, vilket motsvarar ca 20 miljarder kronor (se diagram 197). Finanspolitikens inriktning, med beaktande av beslutad politik och tillkommande förslag i Budgetpropositionen för 2008, är något

**Diagram 197 Arbetsmarknadsgap och finanspolitik**

Procent av potentiellt arbetade timmar respektive BNP



Anm. För 2008 visar stapeln i huvudsak effekter av BP08. För 2009 visar stapeln Konjunkturinstitutets rekommendation tillika prognos, givet finanspolitiken för 2008. Se text för utförligare förklaring.

Källa: Konjunkturinstitutet.

åtstramande 2009 trots att de nya förslagen i Budgetpropositionen försvagar det konjunkturjusterade sparandet med ca 1 miljard kronor mellan 2008 och 2009 (se även fördjupningen "Direkta budgeteffekter av nya förslag i Budgetpropositionen för 2008"). Aviserade förslag och regeländringar, utöver beslutad politik och nya förslag i Budgetpropositionen för 2008, försvagar dock det konjunkturjusterade sparandet med ca 2,5 miljarder kronor (se tabell 36) i förhållande till 2008.<sup>87</sup> Sammantaget blir det konjunkturjusterade finansiella sparandet som andel av potentiell BNP i princip oförändrat mellan 2008 och 2009. Konjunkturinstitutets finanspolitiska bedömning ger därmed utrymme för en försvagning av det konjunkturjusterade sparandet, utöver beslutade och aviserade reformer, med ca 20 miljarder kronor.

#### **NY METOD GER HÖGRE BNP 2009**

I avvaktan på att inriktningen av budgetpolitiken för 2009 tydliggörs, antas en realekonomisk fördelning av reformutrymmet 2009. Den baseras på den ekonomiska politik som regeringen givit uttryck för i tidigare vår- och budgetpropositioner samt i aviseringar och uttalanden. Denna fördelning (tabell 37) är givetvis behäftad med stor osäkerhet. Ungefär en fjärdedel av utrymmet 2009 läggs ut som inkomstminskningar och tre fjärdedelar som utgiftsökningar. Inkomstminskningarna antas komma hushållssektorn till del. Beräkningstekniskt görs detta genom att den offentliga sektorns övriga inkomster från hushållssektorn minskas med 5 miljarder kronor. På utgiftssidan läggs merparten av det finanspolitiska utrymmet, 7 miljarder kronor, ut som överföringar till kommunsektorn genom att statsbidragen till kommunerna anpassas så att de utgör en oförändrad andel av nominell BNP jämfört med 2008. Kommunerna antas använda de ökade statsbidragen till ökad konsumtion. Därtill ökas den statliga konsumtionen med 1 miljard kronor. Vidare ökas transfereringarna från staten till hushålls- respektive företagssektorn med sammanlagt 7 miljarder kronor.

---

<sup>87</sup> I strikt mening är de förändringar av inkomster och utgifter som redovisas i budgetpropositionen avseende åren efter budgetåret (för närvarande 2008) att betrakta som aviseringar eftersom riksdagen inte fattar beslut om dessa förändringar.

**Tabell 37 Realekonomisk fördelning av antagen finanspolitik 2009**

Miljarder kronor

	2009
<b>Inkomster</b>	<b>-5,0</b>
Övriga inkomster från hushåll	-5,0
<b>Utgifter</b>	<b>15,0</b>
Statlig konsumtion	1,0
Kommunal konsumtion	7,0
Transfereringar till hushåll	3,0
Transfereringar till företag	4,0
<b>Förändring i konjunkturjusterat sparande</b>	<b>-20,0</b>

Anm. Minustecken anger att den offentliga sektorns inkomster minskar.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Överföringarna till hushållen påverkar hushållens disponibla inkomster, vilket i sin tur leder till att den privata konsumtionen blir något högre. Ökningen av den offentliga konsumtionen får en direkt, positiv påverkan på BNP (se vidare avsnittet "BNP och efterfrågan i Sverige" i huvudtexten). Överföringen till företagssektorn antas leda till att företagens sparande ökar i motsvarande mån och att överföringen därmed inte får några effekter på investeringarna. BNP beräknas vara 0,3 procent högre 2009 än den hade varit om hänsyn bara hade tagits till beslutad politik och Budgetpropositionen för 2008.<sup>88</sup>

#### DE OFFENTLIGA FINANSERNA PÅVERKAS VIA AUTOMATISKA STABILISATORER

Den nya metoden för att prognostisera finanspolitiken ger upphov till skillnader även i det faktiska offentligfinansiella sparandet i förhållande till vad som följer av beslutad politik. Det (faktiska) offentligfinansiella sparandet beror dels på förändringen i det konjunkturjusterade sparandet, dels på att förändringen i konjunkturjusterat sparande påverkar resursutnyttjandet, vilket i sin tur ger upphov till förändringar i inkomster och utgifter via de s.k. automatiska stabilisatorerna. I tabell 38 redovisas skillnaden i offentligfinansiellt sparande mellan Konjunkturinstitutets metod för att prognostisera finanspolitiken och en prognos som bygger på beslutad politik och Budgetpropositionen för 2008.

<sup>88</sup> Egentligen avses effekten på BNP-gapet men finanspolitiken antas inte påverka potentiell BNP. BNP-effekten är beräknad genom att förändringen i det konjunkturjusterade sparandet som andel av BNP multipliceras med en finanspolitisk multiplikator. Försvagningen av det konjunkturjusterade sparandet mellan 2008 och 2009 är 0,5 procentenheter. Den finanspolitiska multiplikatorn antas vara 0,6. Storleken på multiplikatorn är vald med hänsyn tagen till konjunkturläget. Med detta i beaktande blir således effekten på BNP av den prognostiserade finanspolitiken  $0,5 \cdot 0,6 = 0,3$  procent.

År 2008 medför den prognostiserade finanspolitiken att det finansiella sparandet blir 4 miljarder kronor högre än vad som följer av beslutad politik 2008. Utformningen av de aviserade förslagen är emellertid sådan att de inte bedöms påverka resursutnyttjandet och därmed blir effekten på det faktiska sparandet lika stor som förändringen i det konjunkturjusterade sparandet. År 2009 blir i stället det finansiella sparandet 17 miljarder kronor lägre till följd av att den prognostiserade finanspolitiken. Inverkan av de automatiska stabilisatorerna medför således att effekten på det faktiska sparandet av en prognos enligt den nya metoden blir något mindre än effekten på det konjunkturjusterade sparandet.<sup>89</sup>

**Tabell 38 Effekt på den offentliga sektorns finansiella sparande till följd av ny metod för finanspolitiska prognoser**

Miljarder kronor

	2008	2009
<b>Finansiellt sparande inkl. prognostiserad finanspolitik</b>	<b>109</b>	<b>87</b>
Effekt av konjunkturjusterat sparande	-4	23
Effekt av automatiska stabilisatorer	0	-6
<b>Finansiellt sparande exkl. prognostiserad finanspolitik</b>	<b>105</b>	<b>104</b>

Anm. Effekt av Konjunkturjusterat sparande avser förändring i konjunkturjusterat sparande mellan åren enligt tabell 36 och tabell 37. På grund av avrundningar är siffrorna för konjunkturjusterat sparande inte exakt desamma.

Källa: Konjunkturinstitutet.

<sup>89</sup> Effekten av de automatiska stabilisatorerna på det finansiella sparandet 2009 beräknas som förändringen i BNP-gapet multiplicerat med en elasticitet som anger hur mycket de offentliga finanserna förändras vid en given förändring i BNP-gapet. Här antas att elasticiteten är 0,55, vilket är ett vanligt förekommande värde för Sverige (se även Girouard, N. och C. André, "Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries", Economics Department Working Paper No. 434, OECD, 2005). Eftersom förändringen i BNP-gapet är 0,3 blir effekten på de offentliga finanserna av de automatiska stabilisatorerna  $0,3 \cdot 0,55 = 0,165$  procent av BNP. Då nominell BNP är 3 423 miljarder kronor 2009, blir effekten  $0,00165 \cdot 3\,423 = 5,6$  miljarder kronor.