

FÖRDJUPNING

Aktiv finanspolitik ökar produktion och sysselsättning under lågkonjunkturen

Svensk ekonomi är de kommande åren i en djup lågkonjunktur med hög arbetslöshet. I Konjunkturinstitutets prognos ingår aktiva ofinansierade finanspolitiska åtgärder på 25 miljarder kronor 2010 och ytterligare 25 miljarder 2011. I denna fördjupning visas att utvecklingen av produktion och sysselsättning blir bättre jämfört med om åtgärderna inte vidtas. Konjunkturinstitutets rekommendation är dock att regeringen vidtar åtgärder på 45 miljarder kronor redan 2010, vilket ytterligare skulle mildra lågkonjunkturrens negativa effekter.

Som framgår av huvudscenariot prognostiserar Konjunkturinstitutet att regeringen vidtar aktiva ofinansierade finanspolitiska åtgärder på 25 miljarder 2010 och ytterligare 25 miljarder 2011. I denna fördjupning analyseras hur svensk ekonomi skulle utvecklas jämfört med huvudscenariot om denna aktiva finanspolitik inte skulle vidtas. Dessutom analyseras hur ekonomin skulle utvecklas om de aktiva ofinansierade finanspolitiska åtgärderna skulle uppgå till 45 respektive 15 miljarder 2010–2011, vilket är Konjunkturinstitutets rekommendation.⁵⁸

SAMHÄLLSEKONOMISKA EFFEKTER AV PROGNOSTISERAD FINANSPOLITIK 2010–2011

Det finns olika uppfattningar bland nationalekonomer vilka effekter en aktiv finanspolitik har på den ekonomiska utvecklingen.⁵⁹ Effekterna i empiriska och teoretiska modeller skiljer sig åt och beror bland annat på vilket finanspolitiskt instrument som används, hur penningpolitiken reagerar, hur en framtida finansiering av åtgärderna ser ut samt om åtgärderna sätts in vid lämpligt tillfälle.

Diagrammen i denna fördjupning visar beräkningar som gjorts i Konjunkturinstitutets makroekonomiska modell KIMOD.⁶⁰ Även om det bör betonas att effekterna är osäkra, är

⁵⁸ Se kapitlet "Offentliga finanser och finanspolitik" för en utförlig beskrivning av grunderna för den prognostiserade och rekommenderade finanspolitiken, inklusive dess innehåll.

⁵⁹ För en översikt, se till exempel Betseema, R., "A survey of the effects of discretionary fiscal policy", underlagsrapport till Finanspolitiska rådets rapport *Svensk finanspolitik*, 2008.

⁶⁰ För en allmän beskrivning av KIMOD, se Bergvall, A. m.fl., "KIMOD 1.0. Documentation of NIER's dynamic general equilibrium model of the Swedish economy", Working paper nr. 100, 2007. Se www.konj.se/finpol för mer detaljerade resultat samt en beskrivning av hur den alternativa finanspolitiken modelleras i KIMOD.

det Konjunkturinstitutets bedömning att den makroekonomiska utvecklingen exklusive aktiva finanspolitiska åtgärder på 25 miljarder kronor 2010 och ytterligare 25 miljarder 2011 kan te sig som visas i diagrammen.

Som framgår i diagram 181, blir BNP-tillväxten 0,5 respektive 0,4 procentenheter högre 2010 och 2011 i prognosen jämfört med scenariot utan aktiva finanspolitiska åtgärder. Den högre BNP-tillväxten beror på högre offentlig och privat konsumtion samt högre privata investeringar. Den ackumulerade produktionsvinsten jämfört med scenariot utan aktiv finanspolitik uppgår till 40 miljarder kronor 2011 (se diagram 182).⁶¹

Den högre produktionen ger ett högre antal arbetade timmar i ekonomin jämfört med scenariot utan aktiv finanspolitik. Därigenom förbättras sysselsättningen som är ca 30 000 personer högre 2011 än i scenariot utan aktiv finanspolitik (se diagram 183).

Den högre aktiviteten i ekonomin jämfört med scenariot utan aktiv finanspolitik ger en något högre ökningstakt i löner och priser. Inflationen mätt enligt KPI med fast ränta blir 0,4 procentenheter högre 2011 jämfört med scenariot utan aktiv finanspolitik (se diagram 184).

I Konjunkturinstitutets prognos ligger reporäntan i genomsnitt på drygt 0,25 procent under 2010. Konjunkturinstitutet bedömer att Riksbanken i praktiken betraktar denna nivå som en undre gräns för reporäntan. I scenariot utan aktiv finanspolitik blir reporäntan därför i stort sett densamma 2010 trots lägre tillväxt och lägre inflation jämfört med huvudscenariot (se diagram 185).⁶² År 2011 finns dock ett utrymme för en lägre ränta i avsaknad av aktiv finanspolitik eftersom den i huvudscenariot uppgår till i genomsnitt ca 1 procent. I avsaknad av aktiv finanspolitik bedöms reporäntan ligga kvar på 0,25 procent även 2011.

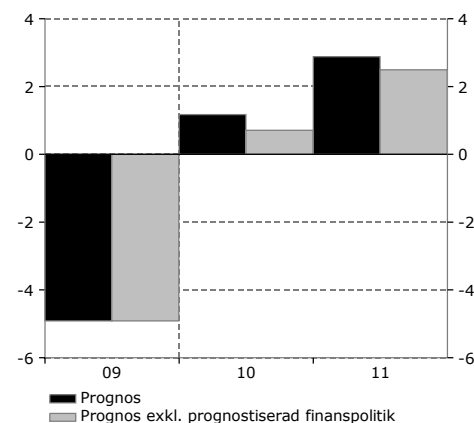
En slutsats av ovanstående analys är att de makroekonomiska effekterna av den prognostiserade finanspolitiken inte är försumbara. Produktion och sysselsättning förbättras och lågkonjunkturen dämpas, vilket ökar välfärden i samhället. Dessutom finns skäl att tro att lågkonjunkturens mer varaktigt negativa effekter kan mildras. I Konjunkturläget i juni 2009 gjorde Konjunkturinstitutet bedömningen att ca en tredjedel av nedgången i sysselsättning mellan 2008 och 2011 blir varaktig.⁶³ Detta eftersom lågkonjunkturens djup och längd gör att många inte kom-

⁶¹ BNP-nivån är ca 15 miljarder kronor högre i huvudscenariot 2010 jämfört med scenariot utan aktiv finanspolitik. Skillnaden 2011 är ca 25 miljarder, vilket ger en ackumulerad produktionsvinst 2011 på ca 40 (15+25) miljarder kronor.

⁶² I beräkningarna antas att Riksbanken inte heller skulle vidta ytterligare okonventionella åtgärder vid avsaknad av de finanspolitiska stimulanser som ingår i prognosen.

⁶³ Se fördjupningen "Varaktiga sysselsättningseffekter av krisen" i *Konjunkturläget*, juni 2009.

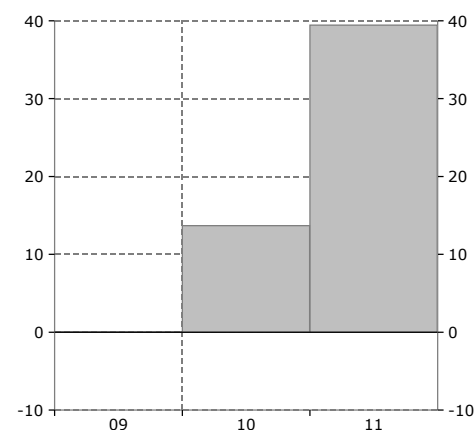
Diagram 181 BNP
Årlig procentuell förändring



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 182 BNP inklusive prognostiserad finanspolitik

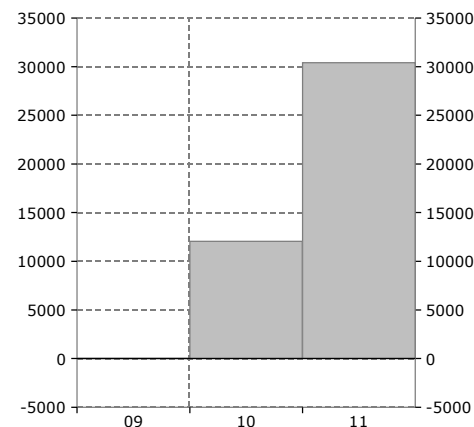
Akkumulerad skillnad mot scenario exkl. prognostiserad finanspolitik, miljarder



Källa: Konjunkturinstitutet.

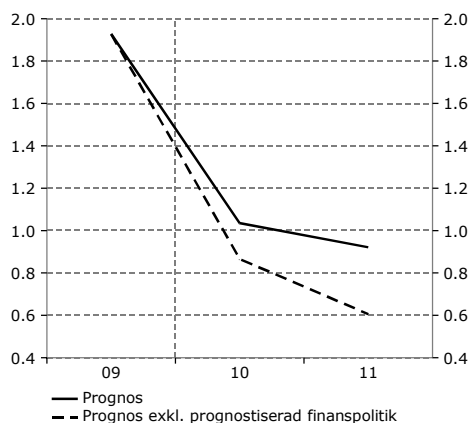
Diagram 183 Sysselsättning inklusive prognostiserad finanspolitik

Skillnad mot scenario exkl. prognostiserad finanspolitik, antal personer



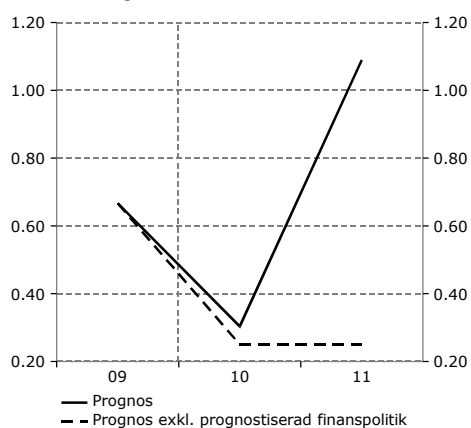
Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 184 KPI med fast ränta
Årlig procentuell förändring



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 185 Reporänta
Procent, årsgenomsnitt



Källa: Konjunkturinstitutet.

mer tillbaka i sysselsättning vid nästa konjunkturuppgång. Enligt beräkningarna ovan blir antalet sysselsatta ca 30 000 fler 2011 i huvudscenariot jämfört med scenariot utan aktiv finanspolitik (se diagram 183), vilket sannolikt minskar de varaktigt negativa effekterna av krisen. Detta är ett ytterligare viktigt skäl till varför en aktiv finanspolitik behövs de kommande åren.⁶⁴

FINANSPOLITIKENS INNEHÅLL PÅVERKAR DESS STABILISERANDE EFFEKT

Som framgår i kapitlet "Offentliga finanser och finanspolitik" fördelar Konjunkturinstitutet de aktiva finanspolitiska åtgärderna på ett schablonmässigt sätt. Denna fördelning maximerar sannolikt inte den stabiliseringspolitiska effekten av de sammanlagt 50 miljarder som ingår i prognosen 2010–2011. I allmänhet har offentliga investeringar störst effekt på produktion och sysselsättning följt av offentlig konsumtion. Nuvarande fördelning består till stor del av skattesänkningar och transfereringar, vilka i allmänhet har mindre kortsiktiga effekter på produktion och sysselsättning. Marginalen till utgiftstaket är stor 2010–2011, vilket innebär att det finns utrymme för att öka andelen offentliga investeringar och offentlig konsumtion jämfört med den fördelning som Konjunkturinstitutet har prognostiserat.

KONJUNKTURINSTITUTET REKOMMENDERAR MER OMFATTANDE AKTIV FINANSPOLITIK 2010

Givet den finanspolitiska prognosen på 25 miljarder i aktiva ofinansierade åtgärder 2010 och ytterligare 25 miljarder 2011, anser Konjunkturinstitutet att ytterligare 10 miljarder bör användas under 2012 för att mildra lågkonjunktorens effekter. Sammantaget för perioden 2010–2012 uppgår därmed de aktiva finanspolitiska åtgärderna till 60 miljarder kronor i huvudscenariot. Konjunkturinstitutet bedömer att det sammantaget är en rimlig finanspolitisk inriktning, givet den djupa lågkonjunkturen och de restriktioner som finns i det budgetpolitiska ramverket inklusive EU:s stabilitets- och tillväxtpakt.⁶⁵

Konjunkturinstitutet rekommenderar dock att 45 av de totalt 60 miljarderna används redan under 2010. Det finns flera orsaker till detta. Konjunkturen är som svagast 2010 och det är också under detta år penningpolitiken behöver mest hjälp eftersom

⁶⁴ De flesta typer av finanspolitiska efterfrågestimulerande åtgärder bedöms i allmänhet inte ha varaktiga effekter på produktion och sysselsättning. I nuvarande djupa lågkonjunktur är dock läget annorlunda. Konjunkturinstitutet bedömer att den prognostiserade finanspolitiken kan minska de varaktigt negativa sysselsättningseffekterna av krisen med ca 10 000 personer. Det är i linje med den bedömning som gjordes i fördjupningen "Varaktiga sysselsättningseffekter av krisen" i *Konjunkturläget*, juni 2009. Orsaken är främst att nuvarande konjunkturcykel bedöms vara kraftigt asymmetrisk i bemärkelsen att djupet i nuvarande lågkonjunktur inte kommer att följas av en motsvarande högkonjunktur.

⁶⁵ Se kapitlet "Offentliga finanser och finanspolitik" för en diskussion.

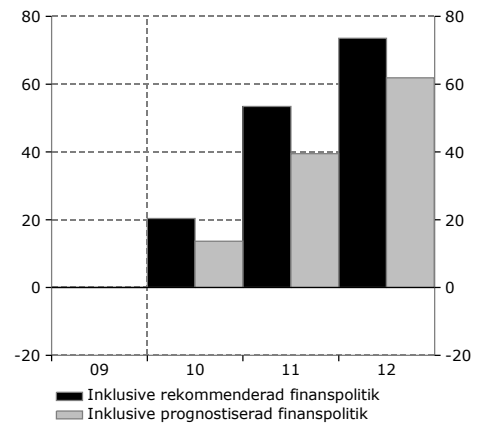
reporäntan i praktiken ej kan bli lägre än prognostiserade 0,25 procent. Dessutom är det viktigt att dämpa krisens effekter på ett så tidigt stadium som möjligt. Därigenom kan genomsnittliga arbetslöshetstider förkortas, vilket sannolikt minskar de varaktigt negativa effekterna på arbetsmarknaden samt den allmänna osäkerheten hos hushållen. Sammantaget ger en tidigareläggning av de finanspolitiska åtgärderna en större stimulans för ekonomin.

BNP-nivån 2012 är i princip densamma vid rekommenderad respektive prognostiserad finanspolitik. Men eftersom den rekommenderade finanspolitiken är mer ”framtung”, blir tillväxten högre 2010, vilket ökar den ackumulerade produktionsvinsten jämfört med scenariot utan aktiv finanspolitik (se diagram 186). Resursutnyttjandet 2010–2012 blir därmed sammantaget mindre negativt vid rekommenderad finanspolitik jämfört med prognostiserad finanspolitik, vilket ökar välfärden för samhället som helhet.

Nivån på sysselsättningen förbättras med ca 35 000 personer fram till 2012 vid både rekommenderad och prognostiserad finanspolitik jämfört med scenariot utan aktiv finanspolitik (se diagram 187). Den mer ”framtung” rekommenderade finanspolitiken innebär dock en högre genomsnittlig sysselsättningsnivå 2010–2012 och en lägre arbetslöshetsnivå 2010 och 2011.⁶⁶

Diagram 186 BNP inklusive prognostiserad respektive rekommenderad finanspolitik

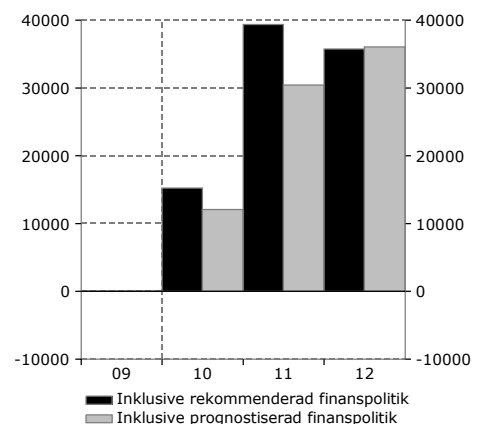
Akkumulerad skillnad mot scenario exkl. prognostiserad finanspolitik, miljarder



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 187 Sysselsättning inklusive prognostiserad respektive rekommenderad finanspolitik

Skillnad mot scenario exkl. prognostiserad finanspolitik, antal personer



Källa: Konjunkturinstitutet.

⁶⁶ Beräkningarna för prognostiserad och rekommenderad finanspolitik baseras på samma totala omfattning av aktiva finanspolitiska åtgärder 2010–2012; 60 miljarder. Den rekommenderade finanspolitiken är dock mer ”framtung” och fördelar 45 miljarder 2010 och ytterligare 15 miljarder 2011 (se *Konjunkturläget*, juni 2009, för den rekommenderade finanspolitikens innehåll). Det ger en ackumulerad förändring av konjunkturjusterat sparande på 165 miljarder $[(45)+(45+15)+(45+15+0)]$ jämfört med oförändrad politik. I huvudscenariot ingår 25 miljarder 2010, ytterligare 25 miljarder 2011 samt ytterligare 10 miljarder 2012. Det ger en ackumulerad förändring av konjunkturjusterat sparande på 135 miljarder $[(25)+(25+25)+(25+25+10)]$ jämfört med oförändrad politik, det vill säga något mindre än vid rekommenderad politik. Den rekommenderade finanspolitiken ger därmed en något större försämring av den offentliga skuldställningen jämfört med den prognostiserade finanspolitiken.