

FÖRDJUPNING

Budgetpropositionen för 2011 och Konjunkturinstitutets finanspolitiska prognos

I budgetpropositionen för 2011 föreslår regeringen nya ofinansierade åtgärder för ca 13 miljarder kronor för 2011. Konjunkturinstitutet prognostiserar att man utöver dessa genomför ofinansierade åtgärder för 25 miljarder kronor 2011–2012. Eftersom behovet av finanspolitiska åtgärder är som störst i närtid, är det motiverat att hela utrymmet tas i anspråk 2011–2012 då resursutnyttjandet fortfarande är lågt.

OFINANSIERADE ÅTGÄRDER FÖR 13 MILJARDER KRONOR I BUDGETPROPOSITIONEN FÖR 2011

Den offentliga sektorns finansiella sparande påverkas dels av den makroekonomiska utvecklingen, dels av olika finanspolitiska åtgärder. I tabell 47 redovisas den direkta effekten⁵³ på den offentliga sektorns finansiella sparande 2011 som följer av förslagen i budgetpropositionen för 2011. Fördelningen av åtgärderna bygger på Konjunkturinstitutets tolkningar av budgetpropositionen.

Tabell 47 Förslag i budgetpropositionen för 2011

Miljarder kronor

	2011
Hushållens direkta skatter	-2,6
Övrigt	-0,4
Inkomster	-3,0
Offentlig konsumtion och investeringar	7,5
Transfereringar	2,8
Övrigt	-0,5
Utgifter	9,8
Total effekt på den offentliga sektorns finansiella sparande	-12,8

Källor: Konjunkturinstitutet och budgetpropositionen för 2011.

Förslagen uppgår sammantaget till ca 13 miljarder kronor 2011. Vissa förslag på utgiftssidan avser temporära åtgärder. Försvagningen av det finansiella sparandet är bland annat därför ca 1 miljard kronor mindre per år bortom 2011 jämfört med 2011.

Budgetpropositionens förslag om ändrade skatteregler innebär i sig att den offentliga sektorns inkomster minskar med

⁵³ Den direkta effekten på sparandet av en åtgärd bortser från att åtgärden kan ge upphov till beteendeförändringar som i sin tur kan leda till förändrade skatteinkomster och transfereringsutgifter.

Konjunkturjusterat sparande stäms av mot överskottsmålet

Överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

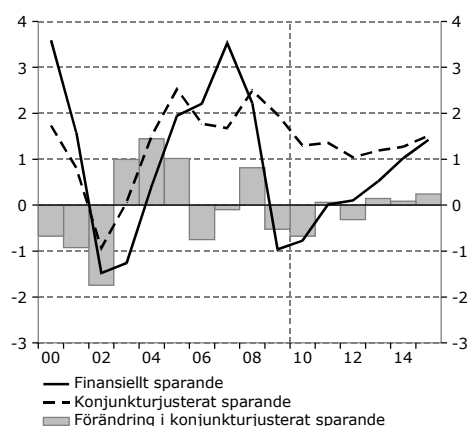
Konjunkturinstitutet använder det konjunkturjusterade sparandet som indikator för att bedöma om finanspolitiken är förenlig med överskottsmålet.

Det konjunkturjusterade sparandet är en beräkning av vad den offentliga sektorns finansiella sparande skulle vara vid ett balanserat resursutnyttjande (neutral konjunktur) och en normal sammansättning av viktiga skattebaser.

Konjunkturcyklerna bedöms vara asymmetrisk, vilket innebär att resursutnyttjandet i genomsnitt är lägre än vad som betraktas som neutralt. Det konjunkturjusterade sparandet bör därför vara större än en procent av potentiell BNP när resursutnyttjandet är balanserat.

Diagram 217 Finansiellt sparande, konjunkturjusterat sparande och förändring i konjunkturjusterat sparande

Procent av BNP respektive potentiell BNP



Anm. För 2013–2015 används Konjunkturinstitutets medelfristprognos som finns tillgänglig på www.konj.se/medelfrist.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

3 miljarder kronor. Det är framför allt hushållens direkta skatter som minskar, främst genom att skatten sänks för personer som är 65 år eller äldre.

Budgetpropositionens förslag om förändrade anslag innebär att den offentliga sektorns utgifter ökar med ca 10 miljarder kronor.⁵⁴ De ökade offentliga konsumtionsutgifterna följer bland annat av ökade resurser till utbildning och hälso- och sjukvård samt temporärt ökade resurser till kommunsektorn. Bland förslagen som leder till ökade transfereringar ingår bland annat ökade arbetslöshetsrelaterade utgifter med insatser särskilt inriktade mot ungdomar.

ÖVERSKOTTSMÅLET MOTIVERAR YTTRELLIGARE OFINANSIERADE ÅTGÄRDER FÖR 25 MILJARDER KRONOR

Den finanspolitiska prognosen utgår från en finanspolitik som är förenlig med överskottsmålet (se förklaring i marginalen). Överskottsmålet betraktas som ett framåtblickande mål, vilket innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska vara i linje med överskottsmålet på medellång sikt.

Baserat på storleken på det konjunkturjusterade sparandet bedömer Konjunkturinstitutet att överskottsmålet motiverar ofinansierade åtgärder om ytterligare 25 miljarder kronor tills ekonomin når konjunkturrell balans. Behovet av finanspolitiska åtgärder är som störst i närtid, vilket motiverar att hela utrymmet tas i anspråk 2011–2012 då resursutnyttjandet fortfarande är lågt.

Eftersom budgetpropositionen för 2011 redan är lagd bedömer Konjunkturinstitutet att endast en liten del av utrymmet tas i anspråk 2011. Konjunkturinstitutet prognostiserar att ytterligare ofinansierade åtgärder för 5 miljarder kronor kommer att genomföras 2011 efter förslag i kommande tilläggsbudgetar. Det återstående utrymmet om 20 miljarder kronor tas i anspråk 2012. Dessa ytterligare åtgärder om 25 miljarder kronor som Konjunkturinstitutet prognostiserar betraktas i prognosen som permanenta, men kan lika gärna vara temporära åtgärder som senare ersätts av andra åtgärder med motsvarande effekt på de offentliga finanserna.

Resursutnyttjandet i ekonomin som helhet bedöms vara i balans i slutet av 2013. Eftersom resursutnyttjandet inom företagen normaliseras tidigare än resursutnyttjandet på arbetsmarknaden bedöms arbetsmarknaden vara i balans först 2014. Under dessa två år motsvarar det konjunkturjusterade sparandet 1,2 respektive 1,3 procent av potentiell BNP (se diagram 217). Då är de tillkommande ofinansierade åtgärderna om 25 miljarder kronor beaktade. Enligt Konjunkturinstitutets bedömning innebär ett konjunkturjusterat sparande i denna storleksordning att finanspolitiken är förenlig med överskottsmålet.

⁵⁴ Kommunsektorn antas använda de ökade statsbidragen till konsumtion.

DISKREPANS MELLAN KONJUNKTURINSTITUTETS OCH REGERINGENS BEDÖMNINGAR 2012–2014

Regeringen gör i budgetpropositionen en preliminär bedömning av utrymmet för ofinansierade åtgärder 2012–2014. Regeringen anger ett preliminärt utrymme för ofinansierade åtgärder på ca 40 miljarder kronor under perioden 2011–2014 utöver de förslag och aviseringar som presenteras i budgetpropositionen. Detta är 15 miljarder mer än enligt Konjunkturinstitutets bedömning.

En utgångspunkt i de beräkningar som ligger till grund för regeringens bedömning är att det strukturella sparandet ska motsvara 2,0 procent av BNP 2014.⁵⁵ Detta är ett större underliggande sparande än vad Konjunkturinstitutets bedömningar utgår från. Denna skillnad medför att Konjunkturinstitutets och regeringens bedömningar om den underliggande utvecklingen av de offentliga finanserna skiljer sig åt med mer än vad som indikeras av de 15 miljarder kronorna. Om Konjunkturinstitutet hade tillämpat samma marginal till överskottsmålet 2014 som regeringen, hade Konjunkturinstitutets bedömning varit att det inte fanns något utrymme alls för ytterligare ofinansierade åtgärder.

Den huvudsakliga förklaringen till skillnaden mellan Konjunkturinstitutets och regeringens bedömningar ligger i synen på utvecklingen av potentiell BNP. Potentiell BNP är den nivå på produktionen som på sikt är förenlig med Riksbankens inflationsmål. Denna produktionsnivå karaktäriseras vanligtvis av ett normalt kapacitetsutnyttjande och en nivå på arbetslösheten där lönebildningen är förenlig med inflationsmålet (den så kallade jämviktsarbetslösheten). Konjunkturinstitutet bedömer att potentiell BNP 2014 är ca 1,7 procent lägre än den bedömning som regeringen gjorde i budgetpropositionen. Utvecklingen av potentiell BNP bestämmer de långsiktiga förutsättningarna för utvecklingen av faktisk BNP. Regeringen har därmed en mer positiv syn än Konjunkturinstitutet på förutsättningarna för den framtida BNP-tillväxten i ett strukturellt perspektiv.

Utvecklingen av potentiell BNP bestämmer i förlängningen utvecklingen av de offentliga finanserna. Ju högre nivån är på potentiell BNP, desto mer kan faktisk BNP växa på lång sikt, och desto bättre blir den underliggande utvecklingen av de offentliga finanserna till givna regler. Eftersom regeringen och Konjunkturinstitutet gör skilda bedömningar av potentiell och faktisk BNP 2014 blir därmed synen på utrymmet för ytterligare ofinansierade åtgärder olika.

⁵⁵ Regeringen anger två skäl till att man utgår från en så pass hög nivå på det strukturella sparandet: det finns en betydande osäkerhet i bedömningen, och det finns en betydande risk för att återhämtningen blir svagare än vad som nu prognostiseras, se rutan "En preliminär bedömning av reformutrymmet 2012–2014" i budgetpropositionen för 2011, volym 1, sid. 89–90.