

## FÖRDJUPNING

# Effekter på de offentliga finanserna av en sämre omvärldsutveckling och mer aktiv finanspolitik

**Ekonomisk-politiska beslut, som beslut om permanenta eller temporära finanspolitiska åtgärder, fattas alltid under osäkerhet.**

**Denna fördjupning syftar till att belysa hur de offentliga finanserna påverkas av en sämre omvärldsutveckling och en mer aktiv finanspolitik. Slutsatsen är att trots att den i exemplet mycket kraftiga konjunkturförsvagningen i omvärlden möts med finanspolitiska stimulanser i Sverige på ca 50 miljarder kronor så klaras gränsen för underskott inom Stabilitets- och tillväxtpakten med bred marginal. Samtidigt visar en färsk analys av Riksbanken att den svenska banksektorn klarar av kraftigt ökade kreditförluster utlösta av en kris i euroområdet likt den som antas i fördjupningen.**

I denna fördjupning beräknas hur det offentliga finansiella sparandet utvecklas 2013–2016 baserat på tre scenarier av finanspolitiska åtgärder och makroekonomisk utveckling. Syftet är att bidra till ett underlag för finanspolitiska beslut.

Först beskrivs de antaganden som ligger till grund för omvärldens utveckling och finanspolitiska åtgärder i de tre scenarierna. Därefter redovisas effekter på makroekonomin och de offentliga finanserna.<sup>9</sup> En sammanfattande diskussion avslutar fördjupningen.

## Scenarier för omvärldens utveckling och finanspolitiska åtgärder 2013–2016

Nedan beskrivs tre scenarier för utvecklingen 2013–2016. Storleken på de ofinansierade finanspolitiska åtgärderna i de tre scenarierna sammanfattas i tabell 12.

### **BASSCENARIO: KI:S PROGNOSS, JUNI 2012**

Detta scenario är Konjunkturinstitutets prognos; se kapitlet ”Makroekonomisk utveckling och ekonomisk politik 2012–2016” för en ingående beskrivning. I denna prognos ingår ofinansierade finanspolitiska åtgärder på sammanlagt 11 miljarder kronor till 2016 (se tabell 12).

---

<sup>9</sup> Beräkningarna är modellbaserade, där Konjunkturinstitutets makromodell KIMOD, input/output-modell IOR samt offentligfinansiella modell FIMO har använts.

**Tabell 12 Ofinansierade finanspolitiska åtgärder**

Miljarder kronor, ackumulerat från 2013

	2013	2014	2015	2016
Prognos (Basscenario) <sup>1</sup>	7	3	-2	11
Scenario 1	7	3	-2	11
Scenario 2 <sup>2</sup>	37	53	28	11

Anm. Tabellen avser endast statliga åtgärder, ej åtgärder i kommuner och landsting.

<sup>1</sup> Se avsnittet "Finanspolitik" i kapitlet "Makroekonomisk utveckling och ekonomisk politik 2012–2016" för finanspolitikens innehåll. <sup>2</sup> Finanspolitiska åtgärder från basscenariot plus temporära åtgärder. Se fotnot 11 för en beskrivning av innehållet av de temporära finanspolitiska åtgärderna.

Källa: Konjunkturinstitutet.

### **SCENARIO 1: KRAFTIGT FÖRSÄMRAD UTVECKLING I OMVÄRLDEN**

I detta scenario är de ofinansierade finanspolitiska åtgärderna samma som i basscenariot (se tabell 12). Skillnaden här är att utvecklingen i omvärlden blir markant sämre. Efterfrågan på svensk export minskar samtidigt som omvärldens inflationstakt och styrräntor faller. Sammantaget är BNP-tillväxten hos våra handelspartners i genomsnitt ca 4 procentenheter lägre per år 2013–2014 jämfört med basscenariot.<sup>10</sup>

### **SCENARIO 2: KRAFTIGT FÖRSÄMRAD UTVECKLING I OMVÄRLDEN SAMT TEMPORÄRA FINANSPOLITISKA STIMULANSER**

Detta scenario är det samma som scenario 1 med tillägget att temporära finanspolitiska stimulanser används i syfte att motverka effekterna av den kraftiga konjunkturförsvagningen i omvärlden. De tillfälliga åtgärderna uppgår till 30 miljarder kronor 2013 samt ytterligare 20 miljarder kronor 2014, det vill säga sammanlagt 50 miljarder kronor för dessa år. År 2015 och 2016 trappas de temporära åtgärderna ned så att samma nivå på ofinansierade åtgärder nås för samtliga scenarier 2016 (se tabell 12). Från 2016 och framåt är därmed utvecklingen av det konjunkturjusterade sparandet likartad i samtliga scenarier. De temporära finanspolitiska åtgärderna antas ske utöver de ofinansierade finanspolitiska åtgärderna som föreligger i basscenariot och scenario 1.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> För en utförlig beskrivning av den försämrade utvecklingen i omvärlden och dess effekter på svensk ekonomi, se Hjelm, G. och Robling, U., "Utvecklingen av de offentliga finanserna till 2020 vid fem olika makroekonomiska scenarier", underlagsrapport 2012:2, Finanspolitiska rådet 2012.

<sup>11</sup> De temporära åtgärderna utgörs till 25 procent av högre offentlig konsumtion, 25 procent högre offentliga investeringar samt 50 procent lägre skatter och/eller högre transfereringar riktade mot hushåll. Se även rapporten som hänvisas till i fotnot 10.

## Makroekonomisk utveckling och effekter på offentliga sektorns finansiella sparande

Den makroekonomiska utvecklingen i form av BNP-gap och sysselsättning visas i diagram 45 och diagram 46. Effekterna på det offentliga finansiella sparandet som andel av BNP framgår i diagram 47.

### EN KRAFTIG INTERNATIONELL KONJUNKTURNEDGÅNG FÖRSÄMRAR DE OFFENTLIGA FINANSERNA I BEGRÄNSAD UTSTRÄCKNING

I *scenario 1* sker en kraftfull försämring av den internationella konjunkturen jämfört med prognos, vilket leder till lägre inflation och styrräntor i omvärlden samt lägre efterfrågan på svenska exportvaror (se fotnot 10). Försämringen jämfört med bas-scenariot antas ske med början under andra halvåret 2012 och BNP-tillväxten i Sverige är i genomsnitt nästan 2 procentenheter lägre per år 2012–2014.<sup>12</sup> Trots att Riksbanken snabbt sänker räntan till 0,25 procentenheter hösten 2012 och inte höjer den förrän under 2015 är BNP-gapet fortfarande negativt 2016, ca –2 procent (se streckad linje i diagram 45).<sup>13</sup>

Sysselsättningen utvecklas också sämre, drygt 150 000 färre är sysselsatta 2015 (se streckad linje i diagram 46) och basscenariots sysselsättningsnivå nås inte förrän under 2018. I förhållande till BNP-utvecklingen försämras dock sysselsättningen förhållandevis lite. Det beror på att den internationella konjunkturedgången främst påverkar svensk exportindustri, vilken, jämfört med produktionen för inhemsk efterfrågan, är mindre sysselsättningsintensiv.

Den relativt begränsade nedgången i sysselsättning innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP endast faller till ca –1 procent 2013–2014 (se streckad linje i diagram 47).

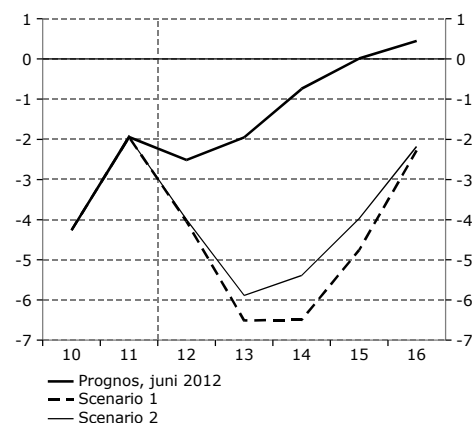
I *scenario 2* sker, liksom i scenario 1, en kraftfull försämring av den internationella konjunkturen men skillnaden är nu att *temporära* finanspolitiska åtgärder vidtas för att understödja den svenska ekonomin. År 2014 uppgår de temporära åtgärderna till 50 miljarder kronor och trappas sedan av till 2016 (se tabell 12). De temporära åtgärderna medför att BNP-tillväxten i genomsnitt blir ca 0,5 procentenheter högre per år 2013–2014. Som framgår av diagram 45 (tunn, heldragen linje) innebär det att lågkonjunkturer är mindre djupa jämfört med scenario 1 och

<sup>12</sup> I scenariot antas att huspriserna i Sverige inte påverkas nämnvärt vilket bidrar till att effekterna på hushållens konsumtion blir relativt begränsade. Se rapporten som refereras i fotnot 10 för ett scenario där hushållens konsumtion påverkas mer negativt.

<sup>13</sup> Den försämrade konjunkturrella utvecklingen antas inte i beräkningarna påverka BNP och sysselsättning på sikt (se diskussion sist i fördjupningen).

Diagram 45 BNP-gap

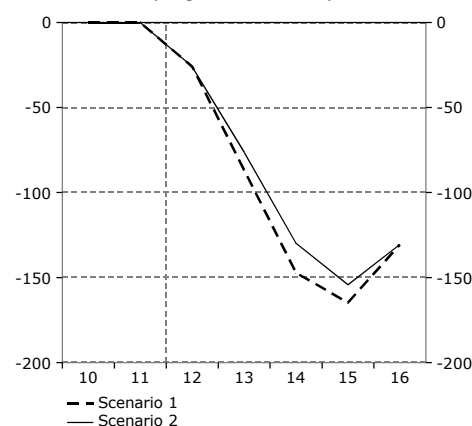
Procent av potentiell BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 46 Sysselsättning

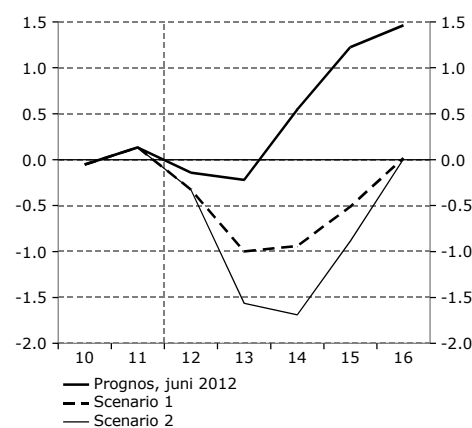
Avvikelse från prognos, tusental personer



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 47 Offentliga sektorns finansiella sparande

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

sysselsättningsfallet bromsas med knappt 20 000 personer 2014 (se tunn, heldragen linje i diagram 46).

Den starkare makroekonomiska utvecklingen som följer av de temporära finanspolitiska åtgärderna innebär högre skatteinkomster och lägre arbetslöshetsrelaterade utgifter. Nettoeffekten på det finansiella sparandet 2014 blir därför endast knappt –30 miljarder kronor trots åtgärder på sammanlagt 50 miljarder kronor. Det offentliga finansiella sparandet som andel av BNP minskar därför endast till som lägst –1,7 procent 2014.

### SAMMANFATTANDE DISKUSSION

Osäkerheten om den framtida ekonomiska utvecklingen är för närvarande osedvanligt stor, främst på grund av osäkerhet kring euroområdet utveckling de kommande åren. Det är därför viktigt att, åtminstone med breda penseldrag, ge ekonomisk-politiska beslutsfattare ett underlag som beskriver möjliga utvecklingar vid sidan av den mest sannolika, prognostiserade utvecklingen.

Denna fördjupning visar hur olika kombinationer av finanspolitiska åtgärder och internationell konjunkturutveckling påverkar de offentliga finanserna. Givet de antaganden som ligger till grund för beräkningarna är slutsatsen att de offentliga finanserna, liksom under finanskrisen 2008–2009, skulle försvagas i relativt liten utsträckning vid en kraftfull försämring av efterfrågan på svensk export. Orsaken är främst att exportindustrin är mindre sysselsättningsintensiv än sektorer som producerar för att möta inhemsk efterfrågan. Även om temporära finanspolitiska åtgärder om 50 miljarder kronor skulle vidtas för att mildra lågkonjunkturen så faller det offentliga finansiella sparandet som andel av BNP endast till –1,7 procent i beräkningarna.

Det är dock viktigt att betona att i scenarierna med kraftigt försämrad internationell konjunkturutveckling finns faktorer som skulle kunna göra att utvecklingen av de offentliga finanserna blir sämre än vad som framgått. Det rör dels eventuella spridningseffekter till banksystemet, dels hur produktionspotentialen på medellång sikt påverkas av en djup och utdragen lågkonjunktur.

När det gäller banksystemet så är den övergripande risken att den svenska staten, liksom andra stater fått göra under och efter finanskrisen, får gå in med medel för att säkerställa bankernas kapitaltäckning. Frågan är förstas hur stor denna risk är. I Riksbankens senaste stabilitetsrapport redovisas så kallade stresstest av bankernas motståndskraft mot ökade kreditförluster.<sup>14</sup> Riksbankens scenario innefattar en stor finansiell oro som utlöses av en fördjupad kris i euroområdet. Riskpremier och räntor mot hushåll och företag stiger. Sammantaget antas ett, relativt denna

<sup>14</sup> *Finansiell stabilitet 2012: 1*, Sveriges Riksbank.

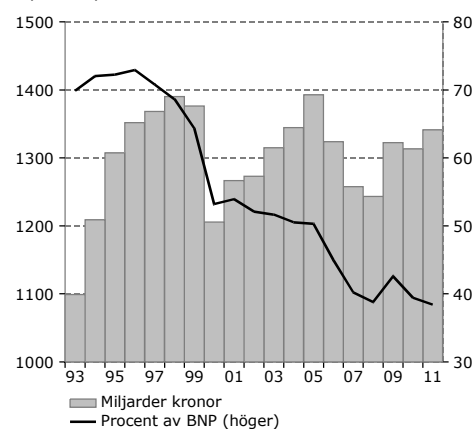
fördjupning, än mer pessimistiskt scenario där BNP-gapet försämras med mer än 10 procentenheter. Trots denna kraftigt försämrade utveckling så är, enligt Riksbankens analys, bankernas intjäning och kapital tillräckligt stora för att klara de kreditförluster som uppstår.

Konjunkturinstitutet bedömer den sammantagna sannolikheten för (i) att en så djup kris uppkommer samt (ii) att staten då måste hjälpa banksystemet med betydande belopp, som liten. Om staten, mot förmodan, tillfälligt skulle behöva tillföra medel finns resurser till detta tack vare Sveriges låga bruttoskuldssättning (se diagram 48) och positiva finansiella ställning (se diagram 49). I scenario 2 som har mest negativ utveckling av det offentliga finansiella sparandet (se diagram 47) skulle bruttoskulden öka till 40–41 procent av BNP 2014 jämfört med knappt 36 procent i basscenariot. Lånekostnaden (statsobligationsräntan) bedöms i ett sådant scenario inte påverkas nämnvärt.

När det gäller produktionspotentialen på medellång sikt antas den vara opåverkad i beräkningarna. Det är inte säkert att så blir fallet. Arbetslösheten blir högre under flera år vilket riskerar att mer långsiktigt minska sysselsättningen. Samtidigt är effekten på arbetslösheten begränsad givet den stora förändringen i BNP-gapet eftersom den utländska krisen främst slår mot exportindustrin, vilken inte är lika sysselsättningsintensiv (se diagram 50). Investeringarna kan också hämmas under ett antal år vilket gör att produktionspotentialen på medellång sikt kan påverkas negativt. I den mån produktionspotentialen på medellång sikt hämmas av den djupa lågkonjunkturen minskar utrymmet för permanenta ofinansierade finanspolitiska åtgärder.

**Diagram 48 Konsoliderad bruttoskuld (Maastrichtskuld)**

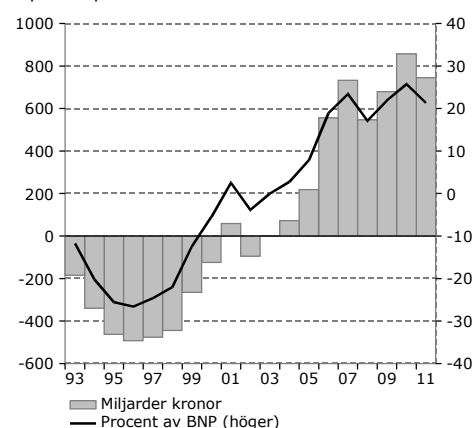
Miljarder kronor respektive procent av BNP, löpande priser



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 49 Den offentliga sektorns finansiella ställning**

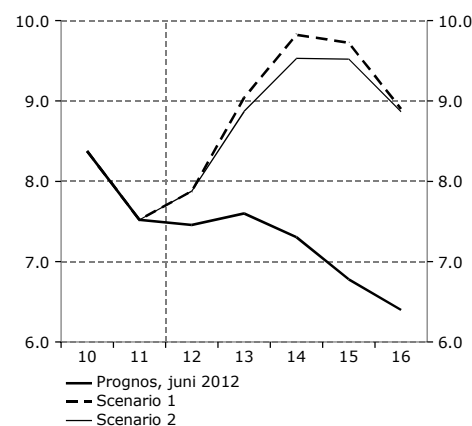
Miljarder kronor respektive procent av BNP, löpande priser



Anm. Den finansiella ställningen utgörs av skillnaden mellan finansiella tillgångar och skulder. Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 50 Arbetslöshet**

Procent av arbetskraften



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.