

FÖRDJUPNING

Ny metod för finanspolitiskt scenario

Konjunkturinstitutets prognoser beskriver vad som bedöms vara den mest sannolika utvecklingen de närmaste åren. För åren bortom kortsiktsprognosen görs ett scenario som baseras på en uppsättning antaganden. Konjunkturläget har de senaste åren innehållit ett finanspolitiskt scenario som beskriver utvecklingen av de offentliga inkomsterna och utgifterna. Från och med den här utgåvan av Konjunkturläget redovisas det finanspolitiska scenariot på ett delvis nytt sätt, i syfte att understryka att scenariot inte är normativt. Konjunkturinstitutet gör antaganden för utgifterna för offentlig konsumtion och offentliga investeringar samt för nivån på det strukturella sparandet. Differensen mellan det sparande som ges av de offentliga inkomsterna vid oförändrade regler och de antagna utgifterna respektive den antagna nivån för det strukturella sparandet redovisas som en *överföring till hushållen* från stat och kommun. En positiv överföring betyder sänkta skatter och/eller höjda transfereringar för hushållen medan en negativ överföring betyder minskade transfereringar och/eller högre skatter för hushållen. Scenariot tar inte ställning till hur överföringen fördelas mellan skatter och transfereringar.

Finanspolitikens inriktning och utvecklingen av de offentliga inkomsterna och utgifterna har betydelse för den realekonomiska utvecklingen. Syftet med Konjunkturinstitutets finanspolitiska scenario är dels att det ska bidra till en sannolik beskrivning av den realekonomiska utvecklingen, dels att det ska kunna tjäna som underlag för ekonomisk-politiska överväganden. Det är också önskvärt att det inte görs fler antaganden i det finanspolitiska scenariot än vad som är nödvändigt.

DET FINANSPOLITISKA RAMVERKET ÄR STYRÅRAN

Utgångspunkten i Konjunkturinstitutets finanspolitiska scenario är att finanspolitiken bedrivs så att överskottsmålet nås. Överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska nå en viss nivå över en konjunkturcykel. Om avvikelser från överskottsmålet är stor i utgångsläget, eller om det finns starka stabiliseringspolitiska skäl som talar för det, kan Konjunkturinstitutet bedöma att det strukturella sparandet bör avvika från överskottsmålet under en tidsperiod. I så fall analyseras och motiveras detta i analysen.

Nästa år, 2019, sänks överskottsmålet för det finansiella sparandet från 1 procent till 1/3 procent av BNP i genomsnitt över

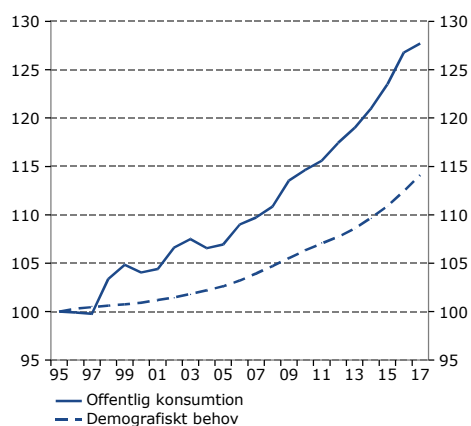
Finanspolitikens inriktning

Förändringen i strukturellt sparande som andel av potentiell BNP ger en indikation på i vilken riktning finanspolitiken påverkar resursutnyttjandet. Om det strukturella sparandet som andel av potentiell BNP minskar mellan två år är finanspolitiken expansiv och om andelen ökar är finanspolitiken åtstramande.

Finanspolitikens inriktning avgörs något förenklat av faktorer som politiska beslutsfattare direkt kan påverka, till exempel förändringar av skattesatser eller ersättningsnivåer. Även andra strukturella förändringar i de offentliga inkomsterna och utgifterna spelar roll, som till exempel ett ändrat sjukskrivningsbeteende, som politiken endast påverkar indirekt.

Diagram 135 Offentlig konsumtion och demografiskt behov

Index 1995=100



Anm. Det demografiska behovet beräknas för individuell konsumtion som det kostnadsviktade invånarantalet enligt de genomsnittliga kostnaderna per åldersgrupp för 2015. Det demografiska behovet för den kollektiva konsumtionen skrivs fram med befolkningsutvecklingen.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

en konjunkturcykel. Det strukturella sparandet, det vill säga det finansiella sparandet korrigerat för konjunkturella och andra temporära effekter, ska användas som en indikation för att bedöma om överskottsmålet nås.

Enligt Konjunkturinstitutets beräkningar har konjunkturcyklerna i Sverige historiskt sett varit asymmetriska, med mer lågkonjunktur än högkonjunktur. Därför bedömer Konjunkturinstitutet att det är lämpligt att politiken siktar på ett strukturellt sparande på 0,5 procent av potentiell BNP för att det finansiella sparandet i genomsnitt över en konjunkturcykel ska uppgå till 1/3 procent av BNP.

För att det finanspolitiska scenariot ska bidra till ett sannolikt scenario för realekonomin behövs antaganden för hur den offentliga konsumtionen och de offentliga investeringarna utvecklas. Därutöver behövs även antaganden för hur hushållens disponibla inkomster påverkas av finanspolitiken under scenarioperioden. Nedan beskrivs bakgrunden till de antaganden som görs i beräkningarna.

BIBEHÅLLEN PERSONALTÄTHET OCH STANDARDÖKNING I VÄLFÄRDSTJÄNSTERNA

De senaste decennierna har den offentliga konsumtionen i volymtermer trendmässigt ökat något snabbare än vad som motiveras utifrån den demografiska utvecklingen (se diagram 135). Skillnaden mellan den demografiskt betingade utvecklingen och den faktiska kan tolkas som en standardökning. Sedan 1995 har den offentliga konsumtionen i genomsnitt ökat ca 0,6 procent mer per år än det demografiskt betingade behovet.

Ett teoretiskt sätt att se på standardökningen i den offentliga konsumtionen är att beakta vad som händer vid antaganden om bibehållen personaltäthet och konstanta kostnadsandelar i produktionen. Priserna på kapitalvaror och andra insatsvaror kan antas trendmässigt öka långsammare än lönerna. Om kostnadsandelarna i produktionen för löner, kapital och insatsvaror hålls konstanta innebär det att personalen med tiden får mer och/eller bättre kapital- och insatsvaror per anställd. Detta innebär att varje anställd kan producera mer. Denna produktivetsökning tillfaller brukarna och innebär en standardökning. Standardökningen kan vid rimliga antaganden om prisutvecklingen för kapital- och insatsvaror respektive för löner på lång sikt beräknas vara 0,6 procent varje år. Den historiska trenden för den offentliga konsumtionen ger alltså samma resultat som den beräknade standardhöjningen vid antaganden om bibehållen personaltäthet och konstanta kostnadsandelar.

I scenariot antas att staten och kommuner fattar beslut om utgiftsåtgärder så att den offentliga konsumtionen fortsätter att

utvecklas i linje med den demografiskt betingade utvecklingen och att det blir en viss årlig standardökning i välfärdstjänsterna. Under scenarioperioden antas att standardökningen är ca 0,4 procent per år.³⁹

Kommunsektorns investeringsutgifter antas öka i samma takt som den demografiskt betingade kommunala konsumtionen. Antagandet bakom detta är att den kommunala tjänsteproduktionen också förutsätter investeringar. Om det exempelvis blir fler barn och unga behövs det inte bara fler lärare, vilket påverkar konsumtionsutgifterna, utan också fler klassrum. Statliga investeringar, som mer har karaktären av kollektiva nyttigheter, antas växa i takt med potentiell BNP.⁴⁰

ÖVERFÖRING TILL HUSHÄLLEN

Från och med Konjunkturläget mars 2018 redovisas en *överföring till hushållen* i det finanspolitiska scenariot. Under antaganden om oförändrade regler och ett strukturellt sparande på 0,5 procent kan ett budgetutrymme i staten beräknas.⁴¹ Skillnaden mellan detta budgetutrymme och de utgiftsåtgärder som följer av de antaganden för offentlig konsumtion och offentliga investeringar som beskrevs ovan visar i vilken mån det finns ett finansieringsbehov eller inte. Detta finansieringsbehov redovisas som en överföring från stat och kommun till hushållen. Scenariot antar därmed att finansieringsbehovet regleras gentemot hushållens disponibla inkomster. Däremot gör Konjunkturinstitutet inget antagande om hur detta fördelas mellan skatter och transfereeringar eller mellan staten och kommunerna.

Om överföringen till hushållen är positiv påverkas hushållens disponibla inkomster positivt (se tabell 17). Om överföringen är negativ betyder det att det behövs en förstärkning av det struktu-

³⁹ Detta beror på att Konjunkturinstitutet bedömer att hela den beräknade standardökningen på 0,6 procent inte kommer brukarna till godo på kort och medellång sikt.

⁴⁰ Statliga investeringar antas följa den potentiella tillväxten istället för den faktiska, dels för att det är den underliggande utvecklingen i ekonomin som antas ge ett bra underlag för framskrivning, dels för att investeringarna inte ska vara procykliska i scenariberäkningarna.

⁴¹ Budgetutrymmet i staten visar utrymmet för nya finanspolitiska åtgärder för en specifik tidshorisont givet ett strukturellt sparande som är förenligt med överskottsmålet. Budgetutrymmet beräknas som skillnaden mellan det strukturella sparandet vid oförändrade regler i den offentliga sektorn och överskottsmålet. Vid oförändrade regler uppnår kommunerna god ekonomisk hushållning genom att utgifterna bara antas vara så stora att oförändrade statsbidrag och oförändrad kommunalskattesats räcker för att på några års sikt nå ett finansiellt sparande i kommunsektorn på -0,2 procent av BNP (se avsnittet "Staten och kommunerna kommunicerande kärli" nedan). Det budgetutrymme som uppstår i den offentliga sektorn uppstår därför i staten.

rella sparandet och att det därför sker en överföring från hushållen till offentlig sektor. Disponibelinkomsten blir då lägre (se tabell 17).⁴²

Tabell 17 Beräkningsteknisk överföring till/från hushållen

Schematisk uppställning

	Inkomster vid oförändrade regler
-	Utgifter vid oförändrade regler
-	Målnivå, strukturellt sparande
=	Budgetutrymme
-	Åtgärder (offentlig konsumtion och offentliga investeringar)
=	Överföring till/från hushållen

Källa: Konjunkturinstitutet.

FÖRENKLINGSANTAGANDE OM EFFEKTER AV ÄNDRADE SKATTER OCH TRANSFERERINGAR

Varken den offentliga sektorns utgifter för transfereringar till hushållen eller inkomster från skatter är explicit bestämda i scenariot. Anledningen är att utvecklingen av ersättningsnivåerna i transfereringssystemen och skatterna i hög grad är en politisk fråga och därför svåra att förutsäga. Olika kombinationer av förändringar av skatter och transfereringar är alltså möjliga i scenariot, så länge de sammantaget är förenliga med den beräknade överföringen till eller från hushållssektorn. I scenariot görs det förenklande antagandet att alla kombinationer av ändrade skatteregler och ändrade regler i transfereringssystemen är förenliga med de antaganden om hushållens beteende som ligger till grund för det makroekonomiska scenariot.⁴³ I beräkningarna påverkas alltså inte hushållens beteende av om de får till exempel ökade totala inkomster i form av högre transfereringar eller genom lägre skatter eller en kombination av de båda.

STATEN OCH KOMMUNERNA KOMMUNICERANDE KÄRL

Normalt avser merparten av de antagna finanspolitiska åtgärderna i scenariot utgifter i kommunsektorn då merparten av produktionen av välfärdstjänsterna sker här. I scenariot antas att

⁴² Överföringen skulle även kunna avse förändrade transfereringar till företag eller utlandet. I scenariot antas dock att hela överföringen görs med avseende på hushållens disponibla inkomster.

⁴³ Konjunkturinstitutets scenario för arbetsmarknaden är konsistent med att ersättningsgraderna i de arbetsmarknadsrelaterade transfereringssystemen upprätthålls över tid.

kommunsektorns inkomster utvecklas så att det kommunala balanskravet och målet om god ekonomisk hushållning upprätthålls. Konjunkturinstitutet har operationaliserat målet om god ekonomisk hushållning som att kommunsektorns nettoskuld inte ska växa som andel av BNP över tid. Det kan approximativt översättas till ett finansiellt sparande i kommunsektorn på motsvarande $-0,2$ procent av BNP (givet den nuvarande investeringsnivån). I det finanspolitiska scenariot görs inget antagande om kommunerna når målet genom ändrad kommunalskattesats eller genom ändrade statsbidrag.