

FÖRDJUPNING

Effekter av en åtstramande inriktning av finanspolitiken 2017

Svensk ekonomi går in i en högkonjunktur som förstärks under nästa år. Samtidigt bedömer Konjunkturinstitutet att finanspolitiken blir expansiv 2017. Det strider mot principer om en väl avvägd stabiliseringspolitik och ökar den betydande avvikelser från överskottsmålet som redan föreligger.

Även det finanspolitiska ramverket påkallar således en åtstramande finanspolitik de kommande åren. Denna fördjupning visar effekterna av att finanspolitiken stramas åt samtliga år 2017–2020.

EXPANSIV POLITIK I LÅGKONJUNKTUR BEHÖVER FÖLJAS AV ÅTSTRAMANDE POLITIK I HÖGKONJUNKTUR

Det offentligfinansiella sparandet har i genomsnitt uppgått till 0,4 procent av BNP under de 16 åren med överskottsmål, 2000–2015 (se diagram 141). Det är betydligt lägre än målsatta 1 procent. Skillnaden ackumulerar till ca 350 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 8,5 procent av 2015 års BNP. Detta är en överslagsberäkning av hur mycket större den offentliga sektorns nettoförmögenhet skulle kunna ha varit i dag om det offentliga sparandet hade uppgått till 1 procent av BNP varje år sedan överskottsmålet infördes.⁹⁰

Finanspolitiken har varit expansiv i den senaste lågkonjunkturen då det strukturella sparandet har försvagats samtliga år 2009–2013 (se diagram 141).⁹¹ År 2014 var det strukturella sparandet i princip oförändrat medan det stärktes i fjol då finanspolitiken stramades åt. Resursutnyttjandet har ökat 2014–2015 och blir högre än normalt de kommande åren (se diagram 142).

En illustration av de principiella avvägningarna inom finanspolitiken visas i figur 1.⁹² När resursutnyttjandet är lågt samtidigt som sparandet är högt i relation till överskottsmålet är det påkallat med expansiv finanspolitik. Den omvända situationen, det vill säga högt resursutnyttjande och lågt sparande, råder för närva-

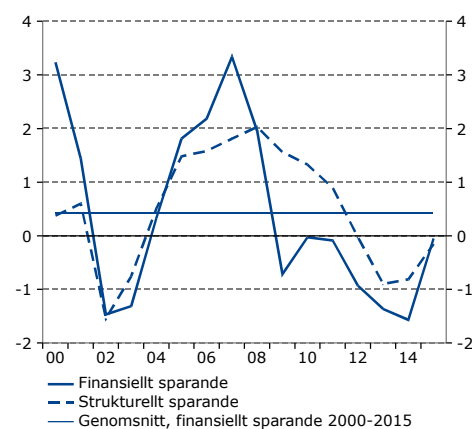
⁹⁰ Att det faktiska sparandet understigit 1 procent i genomsnitt åren 2000–2015 beror delvis på att det har varit mer lågkonjunktur än högkonjunktur under perioden. Motsvarande beräkning för det strukturella sparandet ger en ackumulerad skillnad på ca 260 miljarder kronor.

⁹¹ Det strukturella sparandet beror till skillnad från det finansiella sparandet inte på konjunkturella variationer. För en beskrivning, se Braconier, H. och T. Forsfält, "A new method for constructing a cyclically adjusted budget balance – the case of Sweden", Working paper No. 90, Konjunkturinstitutet, 2004.

⁹² För en diskussion, se "Konjunkturinstitutets finanspolitiska tankesamling", Specialstudie nr. 16, Konjunkturinstitutet, 2008.

Diagram 141 Offentliga sektorns sparande

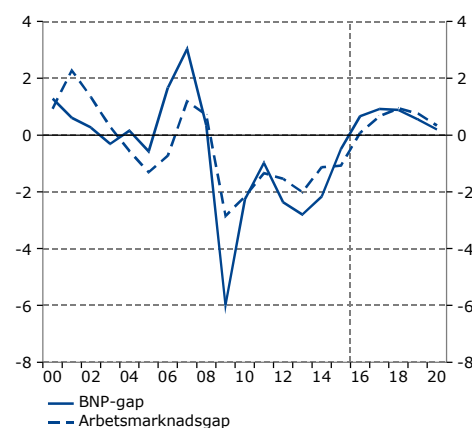
Procent av BNP respektive potentiell BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 142 BNP-gap och arbetsmarknadsgap i Sverige

Procent av potentiell BNP respektive potentiellt arbetade timmar



Källa: Konjunkturinstitutet.

Figur 1 Finanspolitisk inriktning med avseende på offentligt sparande och resursutnyttjande

		Offentligt sparande	
		Högt	Lågt
Resursutnyttjande	Högt	Målkonflikt	Åtstramande finanspolitik
	Lågt	Expansiv finanspolitik	Målkonflikt

rande i den svenska ekonomin och påkallar en åtstramande finanspolitik. I de två övriga fallen i figur 1 råder en mållkonflikt som innebär att den finanspolitiska inriktningen påverkar antingen resursutnyttjandet eller det offentliga sparandet i önskad riktning.

FINANSPOLITIKEN EXPANSIV 2017 ÄVEN OM VISSA FLYKTINGRELATERADE KOSTNADER EXKLUDERAS

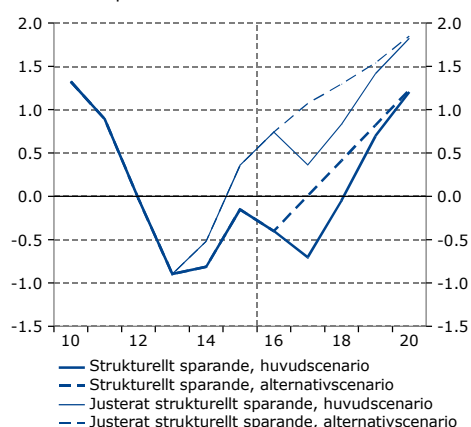
Som framgår av diagram 142 råder högkonjunktur i svensk ekonomi 2017. Samtidigt försämras det strukturella sparandet nästa år i Konjunkturinstitutets huvudscenario och uppgår till $-0,7$ procent. Det innebär att avvikelsen från överskottsmålet ökar vilket står i konflikt med principerna i det finanspolitiska ramverket. Analysen kompliceras dock av det exceptionellt höga antalet asylsökande som under förra året uppgick till drygt 160 000. Det kommer att innebära förhöjda kostnader inom flera utgiftsområden.⁹³

I diagram 143, tunn heldragen linje, framgår en överslagsberäkning av hur det strukturella sparandet utvecklas om de flyktingrelaterade kostnaderna skulle baseras på ca 39 000 personer per år i Migrationsverkets mottagningssystem, vilket är den genomsnittliga nivån under perioden 2004–2013. Detta så kallade *justerade* strukturella sparande är ca 1 procentenhet högre än det strukturella sparandet 2016–2017. En skillnad på 0,6 procentenheter kvarstår 2020 eftersom antalet asylsökande enligt Migrationsverkets prognos då uppgår till 60 000, vilket innebär att antalet i Migrationsverkets mottagningssystem fortfarande kommer att vara högre än det historiska genomsnittet på ca 39 000.

De flyktingrelaterade kostnaderna är alltså framför allt förhöjda de närmsta åren, vilket är ett resultat av den exceptionella utvecklingen under 2015. Om finanspolitiken inte skulle ta hänsyn till detta utan endast inriktas på att skyndsamt nå överskottsmålet riskerar tvära kast att uppkomma inom den ekonomiska politiken. Det är enligt Konjunkturinstitutets uppfattning inte en väl avvägd politik. Viss hänsyn bör därför tas till att en del av de förhöjda flyktingrelaterade kostnaderna är av övergående natur. Som framgår av diagram 143 består dock en betydande andel av kostnaderna under många år. Därför måste flyktingrelaterade kostnader inkluderas i en beräkning av hur det strukturella sparandet successivt ska anpassas mot överskottsmålet.

Diagram 143 Strukturellt sparande i offentlig sektor

Procent av potentiell BNP



Anm. Justerat strukturellt sparande avser strukturellt sparande exklusive utgifter för migration utöver genomsnittlig nivå.

Källa: Konjunkturinstitutet.

⁹³ Se rutan "Migrationsjusterat strukturellt sparande" i kapitlet "Offentliga finanser 2016–2020" för en beskrivning.

Liksom det strukturella sparandet försämras det justerade strukturella sparandet 2017, i ett läge med högkonjunktur och en stor avvikelse från överskottsmålet. Det indikerar att finanspolitiken 2017 är i konflikt med principerna i det finanspolitiska ramverket även då en stor andel av de flyktingrelaterade kostnaderna exkluderas. Nedan redovisas en modellberäkning över hur den makroekonomiska utvecklingen och det offentliga sparandet påverkas av en alternativ finanspolitisk inriktning som innebär en åtstramande finanspolitik samtliga år 2017–2020.

EN ÅTSTRAMANDE FINANSPOLITIK MILDRAV HÖGKONJUNKTUREN OCH FÖRSTÄRKER SPARANDET

Konjunkturinstitutets huvudscenariot för det strukturella sparandet framgår av diagram 143. I huvudscenariot minskar det strukturella sparandet med 0,3 procentenheter 2017. För att det strukturella sparandet i stället ska vara oförändrat 2017 krävs budgetförstärkande åtgärder på ca 15 miljarder kronor. Det finanspolitiska ramverket påkallar dock en åtstramande politik. Därför behöver det strukturella sparandet förbättras 2017, vilket därmed kräver budgetförstärkande åtgärder som överskrider 15 miljarder kronor.

I alternativscenariot antas att det strukturella sparandet anpassas linjärt från nivån 2016 till huvudscenariots nivå 2020 (se den tjocka streckade linjen i diagram 143). Jämfört med huvudscenariot innebär det alternativa scenariot en kombination av skattehöjningar och minskade utgifter på 33 miljarder kronor 2017.⁹⁴

Den åtstramande finanspolitiken i alternativscenariot medför att efterfrågan blir lägre jämfört med huvudscenariot. Det är främst den offentliga konsumtionen och hushållens konsumtion som utvecklas svagare. Sammantaget blir resursutnyttjandet mindre ansträngt i alternativscenariot (se diagram 144).

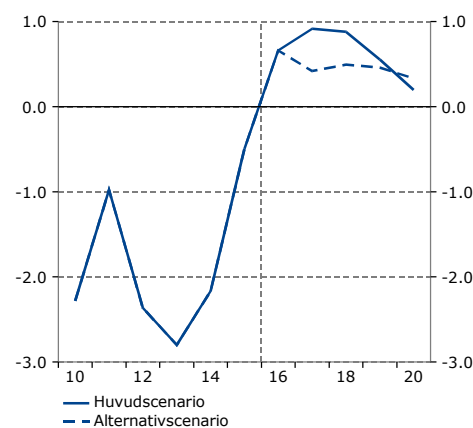
Den lägre tillväxten i offentlig konsumtion innebär att den offentliga sysselsättningen blir lägre än i huvudscenariot. Det bidrar tillsammans med den långsammare utvecklingen av hushållens konsumtion till att arbetslösheten blir högre i alternativscenariot och hamnar nära den av Konjunkturinstitutet bedömda jämviktsarbetslösheten (se diagram 145).

Det mindre ansträngda resursutnyttjandet innebär vidare att inflationen stiger långsammare, och inflationsmålet nås inte för-

⁹⁴ I beräkningarna har 45 procent av åtstramningarna lagts på offentlig konsumtion, 5 procent på offentliga investeringar och återstående 50 procent på inkomstförsvagningar för hushållen. Inkomstförsvagningarna kan bestå av högre skatter eller lägre transfereringar. Beräkningarna är modellbaserade och har beräknats med hjälp av KIMOD, se Bergvall m.fl., "KIMOD 1.0 Documentation of NIER's dynamic macroeconomic general equilibrium model of the Swedish economy", Working paper No. 100, Konjunkturinstitutet, 2007.

Diagram 144 BNP-gap

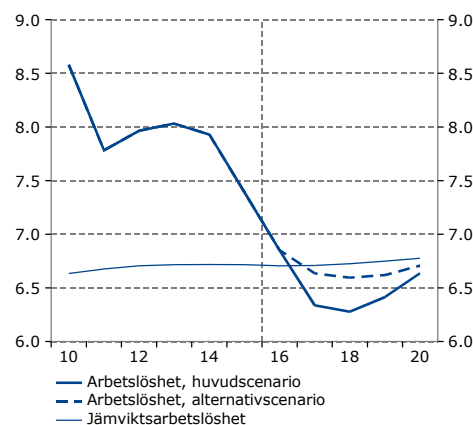
Procent av potentiell BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 145 Arbetslöshet

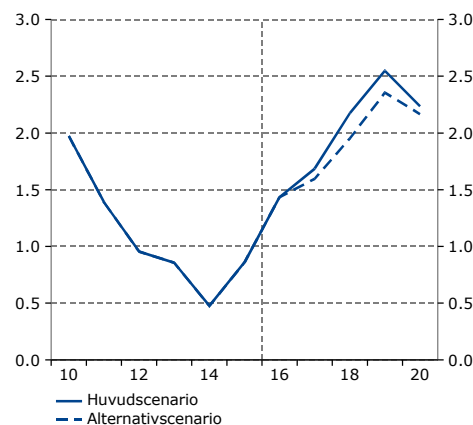
Procent av arbetskraft respektive potentiell arbetskraft, 15–74 år



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 146 KPIF

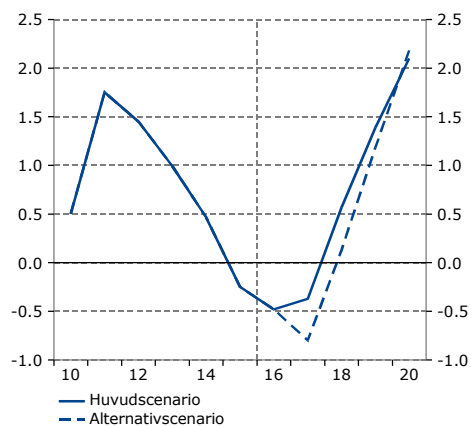
Procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 147 Reporänta

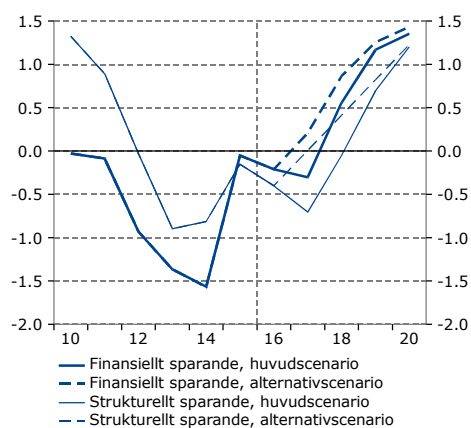
Procent, årsmedelvärden



Källor: Riksbanken och Konjunkturinstitutet.

Diagram 148 Offentliga sektorns sparande

Procent av BNP respektive potentiell BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

rän 2019 (se diagram 146). Reporäntan sänks ytterligare och förblir lägre än huvudscenariot 2017–2019 (se diagram 147).⁹⁵ Om Riksbanken inte för penningpolitiken i en mer expansiv riktning skulle den makroekonomiska utvecklingen bli något svagare, men fortfarande med positivt BNP-gap.

Via de automatiska stabilisatorerna medför den lägre efterfrågan i alternativscenariot att förbättringen i finansiellt sparande blir något mindre än förbättringen i strukturellt sparande (se diagram 148). Förbättringen av det finansiella sparandet i alternativscenariot jämfört med huvudscenariot uppgår sammantaget till ca 45 miljarder kronor för perioden 2017–2020. Statsskulden kan således förväntas vara ca 45 miljarder kronor lägre 2020 vid den alternativa finanspolitiken.

FINANSPOLITISKA RAMVERK SYFTAR TILL ATT UTGÖRA EN BEGRÄNSNING FÖR FINANSPOLITIKEN

Orsaken till uppkomsten av finanspolitiska ramverk är den tendens till systematiska underskott, med ökad offentlig skuldsättning som följd, vilket varit vanligt förekommande i många länder däribland Sverige.⁹⁶ Det finanspolitiska ramverket i Sverige möjliggör en aktiv stabiliseringspolitik med ett strukturellt sparande under den målsatta nivån när konjunktoren är svag. Men det innebär att den ekonomiska politiken måste läggas om och bli åtstramande när konjunktoren förbättras – inte minst då ekonomin befinner sig i en högkonjunktur. Annars kommer inte målet om ett överskott över konjunkturcykeln att nås. Den slutsatsen gäller de kommande åren oavsett om nuvarande överskottsmål behålls eller om det sänks något.

⁹⁵ Alternativt kan antas att Riksbanken använder andra verktyg än reporäntan i syfte att göra penningpolitiken mer expansiv.

⁹⁶ För en diskussion, se "Konsekvenser av att införa ett balansmål för finansiellt sparande i offentlig sektor", Specialstudie nr. 45, Konjunkturinstitutet, 2015.