

PRIORFRÅGA: VÄLFÄRDENS LÅNGSIKTIGA FINANSIERING

Prognoserna och samhällesekonomi

- EN SPECIALSTUDIE



Prognoserna och sammällsekonomin

– en specialstudie

Innehåll

Förord	3
Den reala ekonomin	4
Priserna	10

Förord

Fem gånger per år gör Sveriges Kommuner och Landsting bedömningar av den svenska konjunkturutvecklingen. I samband med dessa prognoser görs också bedömningar av den makroekonomiska utvecklingen på lite längre sikt. SKL:s senaste bedömning från i februari innefattade dels en prognos över utvecklingen under innevarande år och dels en kalkyl för den samhällsekonomiska utvecklingen åren 2015–2017.

En central del i dessa bedömningar är den framskrivning som görs av skatteunderlagets utveckling. SKL:s bedömningar av skatteunderlaget är i sin tur en viktig input i kommunernas och landstingens budgetarbete och planering. Även SKL:s bedömningar för löner och priser är i detta sammanhang av betydelse.

För SKL, som arbetsgivare- och intresseorganisation, finns också ett intresse av att ha en så bra bild som möjligt av hur den svenska ekonomin och hur de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting utvecklas. Även statens finansiella förutsättningar finns anledning att följa. För att detta ska vara möjligt krävs dock en makroekonomisk bedömning i botten. SKL:s makroekonomiska bedömningar kan därför sägas ha dubbla syften. Dels utgör de ett underlag för de enskilda kommunernas och landstingens budgetarbete och planering. Dels är de en viktig del i SKL:s arbete som arbetsgivar- och intresseorganisation.

Denna text är ett försök att beskriva hur samhällsekonomin hänger ihop, och på vilka olika sätt den påverkar kommunsektorns förutsättningar. En beskrivning görs också av huvuddragen i de bedömningar SKL gör. Särskild vikt läggs vid att beskriva de skillnader som finns mellan att bedöma utvecklingen på *kort* och *lång* sikt. Bedömningar som sträcker sig längre än ett år bör inte beskrivas eller betecknas som prognoser. Den är framtagen inom ramen för priofrågan »Välfärdens långsiktiga finansiering« som bedrivs mellan åren 2012 och 2016.

Den reala ekonomin

BNP är ett centralt mått när man vill beskriva makroekonomin och när man vill försöka förutsäga den makroekonomiska utvecklingen. Måttet visar värdet av alla varor och tjänster som produceras i ett land under en viss tidsperiod, t.ex. ett år. I Sverige uppgick BNP år 2013 till omkring 3600 miljarder kronor. Det är drygt 370 000 kronor per invånare räknat.

Mycket av fokus på BNP ligger i hur BNP utvecklas över tiden. När man vill visa hur BNP förändras från det ena året till det andra året görs detta som regel efter att en korrigerings gjorts för ändrade priser. BNP:s förändring avser således som regel utvecklingen i fasta priser, dvs. hur volymen BNP har utvecklats. I nominella termer, dvs. i löpande priser, har kanske BNP ökat med 4 procent, men i reala termer begränsas ökningen till 2 procent. Skillnaden beror på att också priserna har ökat med omkring 2 procent.

Det är viktigt att förstå att förändringar av ekonomiska storheter, som t.ex. BNP, som regel består av både en volym- och en priskomponent. Det är också viktigt att förstå vad som exakt avses när man talar om att storheten i fråga har förändrats med x procent från det ena året till det andra. Underförstått är det i allmänhet den reala utvecklingen som avses. Så är det t.ex. med BNP.

Något förenklat kan man säga att BNP:s utveckling bestäms av hur antalet arbetade timmar i ekonomin utvecklas tillsammans med hur produktionen per arbetad timme, eller med ett annat ord produktiviteten, utvecklas. Ett sådant synsätt är framförallt vanligt när man diskuterar den ekonomiska utvecklingen i ett längre perspektiv.

Sysselsättningens och produktivitets utveckling har inte enbart betydelse för BNP utan är också det som ytterst avgör skattebasens utveckling. Skattebasens utveckling har direkt betydelse inte bara för kommunsektorns intäkter utan också för statens finanser. Utvecklingen av statens finanser har i sin tur indirekt betydelse för kommunernas och landstingens ekonomi. Ungefär en femtedel av kommunsektorns intäkter består av olika former av statsbidrag.

BNP:s utveckling har således både en direkt betydelse för kommunsektorns skattebas och en indirekt betydelse för kommunsektorn via statens finanser. En kraftfull BNP-tillväxt för som regel med sig en gynnsam utveckling av kommunsektorns skattebas, men också en positiv utveckling av statens finanser vilket ökar möjligheterna för höjda statsbidrag. Begränsad eller negativ BNP-tillväxt innebär däremot att skattebasen utvecklas svagt och att statens finanser tenderar att försvagas.

Sambandet mellan BNP:s och skattebasens utveckling är emellertid inte alltid tydlig – åtminstone inte i ett kortare perspektiv. BNP kan öka rejält från ett år till ett annat utan att för den skull skattebasen gör det. Ett annat år kan skattebasen öka kraftigt trots att BNP knappt ökat alls.

En bedömning av enbart BNP räcker därmed inte för att avgöra hur skattebasen utvecklas: särskilt inte om det gäller utvecklingen från ett år till ett annat.

Det är lättare att urskilja det samband som finns mellan antalet arbetade timmar i ekonomin och skattebasen. Kommunsektorns skattebas utgörs till närmare tre fjärdedelar av löner. Om antalet arbetade timmar i ekonomin ökar så ökar denna del av skatteunderlaget lika mycket. Men det finns andra delar i skatteunderlaget som kan utvecklas annorlunda. Därför kan också överensstämmelsen mellan hur sysselsättningen och skattebasen utvecklas många gånger framstå som svag.

Olika förutsättningar för bedömningar på olika sikt

I föregående avsnitt framgick att BNP:s utveckling kan särskiljas i en del som avser utvecklingen av sysselsättningen och en annan del som avser utvecklingen av produktiviteten. Över tiden sker en tillväxt i sysselsättning och produktivitet. Ökningen i sysselsättningen är emellertid som regel väsentligt mindre än ökningen av produktiviteten och sysselsättningen ökar heller inte långsiktigt i förhållande till befolkningen. Att BNP per invånare ökar över tiden är således enbart en följd av ökad produktivitet. Sysselsättningens utveckling är över tiden snarast negativ för utvecklingen av BNP per capita.

Att befolkningen ökar i antal beror framförallt på att befolkningen i högre åldrar ökar till följd av ökad livslängd. De försvarsaktiva minskar som andel av befolkningen också genom att inträdet på arbetsmarknaden senareläggs till följd av allt längre studietider. Till det kommer en tendens hos de yrkesarbetande att till viss del ta ut produktivitetssökningar och reallöneförbättringar i form av kortare arbetstid och längre semestrar. Tillsammans innebär detta att antalet arbetade timmar i ekonomin inte utvecklas i takt med befolkningen. Noterbart är att det idag utförs i stort sett lika många förvärvsarbetsstimmar som för 100 år sedan trots att antalet invånare under motsvarande tid har ökat med 70 procent.

På lång sikt är det med andra ord framförallt den ökade produktiviteten som bidrar till att BNP ökar och kommunernas och landstingens skattebas växer. På kort sikt är det däremot i hög grad variationer i sysselsättningen som förklarar variationerna i BNP:s och skattebasens tillväxt.

Efterfrågan och förväntningar avgör konjunkturen

På kort sikt bestäms BNP och utvecklingen på arbetsmarknaden i hög grad av hur efterfrågan i ekonomin utvecklas. Efterfrågan fördelas på exporten, investeringarna och konsumtionen där den senare delas upp i en del som utgörs av hushållens konsumtionsutgifter och i en del som utgörs av konsumtionsutgifter finansierade med skatter, dvs. offentlig konsumtion. Den offentliga konsumtionen kan i sin tur fördelas på en del som avser statlig konsumtion och en del som avser kommunal konsumtion. I begreppet kommunal konsumtion ingår såväl primärkommunal som landstingskommunal konsumtion.

En försvagad efterfrågan i ekonomin kan innebära att företagen tvingas dra ner på produktionen. I ett första läge är det dock inte säkert att detta sker. Företagen kanske fortsätter producera som vanligt, men i stället för att produkterna säljs läggs de på lager. En sådan process kan förstas inte pågå hur länge som helst, men ett plötsligt och kraftigt efterfrågebortfall brukar normalt ge upphov till en initial lageruppgång.

Om företagen bedömer efterfrågeförsvagningen som kortvarig eller som mindre allvarlig kan man således öka sina lager som alternativ till att minska produktionen. I detta läge märks inte efterfrågeförsvagningen på BNP eftersom lagerökningen kompenserar för efterfrågebortfallet.

En annan möjlighet är att företagen drar ned på produktionen, men gör inga förändringar i personalstyrkan. Det för med sig att resursutnyttjandet i företagen minskar och märks i form av en vikande produktivitet för den svenska ekonomin. Sysselsättningen i ekonomin och läget på den svenska arbetsmarknaden är däremot opåverkat. Den beskrivna utvecklingen bidrar till försvagad BNP men har begränsad inverkan på skattebasen eftersom sysselsättningen inte påverkas.

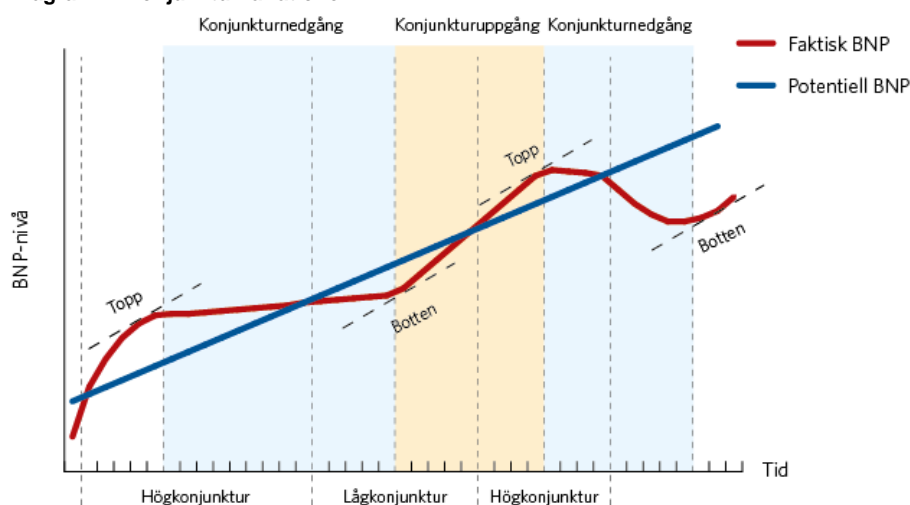
I ett mer allvarligt läge och i en mer djupgående kris kommer företagen att möta den försvagade efterfrågan med att också dra ned på personalen. Den negativa effekten på BNP kommer i detta läge att fördelas mer lika mellan produktivitet och sysselsättning jämfört med i det förra fallet där enbart produktiviteten påverkas. Den negativa effekten på BNP kan också komma att förstärkas om sysselsättningsminskningarna bidrar till att ytterligare försvaga efterfrågan. Ökad arbetslöshet och vikande förvärvsinkomster kan bidra till att inte minst hushållens konsumtionsutgifter utvecklas svagare än annars.

Resursutnyttjandet kan således försvagas såväl i de enskilda företagen som på den svenska arbetsmarknaden. I båda fallen innebär det ett minskat resursutnyttjande för den svenska ekonomin som helhet. Förändringar i en ekonomis resursutnyttjande brukar ofta beskrivas i termer av konjunkturvariationer.

Konjunkturvariationer = ett ändrat resursutnyttjande

I nedanstående diagram åskådliggörs utvecklingen av BNP och resursutnyttjandet i ekonomin. Den röda linjen visar hur BNP faktiskt utvecklas och den blå linjen visar den nivå på BNP som är förenlig med en stabil inflation på 2 procent, så kallad potentiell BNP. Det är viktigt att understryka att potentiell BNP inte avser vilken BNP som är »fysiskt« möjlig utan i stället den nivå på BNP som innebär att ekonomin är i konjunkturell balans, dvs. då resursutnyttjandet i ekonomin är i paritet med en stabil inflation på 2 procent, vilken är målet för penningpolitiken.

Diagram 1. Konjunkturvariationer



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

När den röda linjen befinner sig ovanför den blå linjen råder högkonjunktur, dvs. då överstiger resursutnyttjandet nivån för konjunkturrell balans vilket är liktydigt med att inflationen tenderar överstiga 2 procent. När den röda linjen å andra sidan ligger under den blå linjen råder lågkonjunktur. Det låga resursutnyttjandet bidrar till att inflationen understiger 2 procent.

Ibland sägs att tillväxten i ekonomin är hög när det råder högkonjunktur och att tillväxten är låg när det råder lågkonjunktur, men det är inte riktig rätt. Det kan lika gärna vara tvärtom. Hur hög tillväxten i ekonomin är avgörs av den röda linjens lutning och inte av dess förhållande till den blå linjen. Ur diagram 1 kan utläsas att den röda linjen är som mest uppåtriktad när ekonomin rör sig från en konjunkturbotten till en konjunkturtopp, dvs. under en konjunkturuppgång. Den röda linjens lutning är som minst uppåtriktad när ekonomin går från en konjunkturtopp till en konjunkturbotten, dvs. i samband med en konjunkturedgång. Begreppen lågkonjunktur och högkonjunktur avser med andra ord *nivån* på resursutnyttjandet. Begreppen konjunkturuppgång och konjunkturedgång avser däremot *förändringen* i resursutnyttjandet. Tillväxten i ekonomin är som högst i ett läge där resursutnyttjandet ökar. Huruvida resursutnyttjandet är högt eller lågt säger däremot ingenting om i vilken riktning resursutnyttjandet förändras. Däremot kan man säga att förutsättningarna för ett ökat resursutnyttjande är större när resursutnyttjandet i ekonomin är lågt än när det är högt. Möjligheten att kunna ta lediga resurser i anspråk gör att ekonomin kan växa snabbare än i ett läge då inga ytterligare lediga resurser finns att tillgå.

På riktigt lång sikt är det framförallt produktivitetens utveckling som har betydelse för BNP. I diagram 1 kan detta liknas vid den blå linjen. Den pekar uppåt och det beror i huvudsak på att produktiviteten över tiden ökar. På lång sikt spelar konjunkturvariationerna och den röda linjens rörelser kring den blå en relativt liten roll. Långsiktigt är det den blå linjens utveckling som bestämmer BNP.

I ett kortare perspektiv är förhållandena helt annorlunda. Där handlar det i mycket om att försöka bestämma var den röda linjen befinner sig i förhållande till den blå. Det handlar om att försöka avgöra graden av resursutnyttjande i utgångsläget och åt vilket håll konjunkturen är på väg. På kort sikt kan variationerna i sysselsättningen och produktiviteten vara betydande. Resursutnyttjandet i företagen och på arbetsmarknaden behöver heller inte vara i paritet med varandra. Frågor som behöver besvaras är: Hur förväntas efterfrågan framöver utvecklas? Hur förväntas företagen reagera på en sådan utveckling? Vad händer i så fall på kort sikt med produktiviteten och med sysselsättningen?

Olika frågor för bedömningar på olika sikt

I en konjunkturbedömning är frågorna i flera avseenden annorlunda än i en långsiktsskalkyl där mer stabila förutsättningar förutsätts råda. Det gör att bedömningar av ekonomins utveckling på kort och lång sikt ser mycket olika ut. De görs på helt olika sätt. I bedömningar på ett års sikt spelar efterfrågans utveckling en betydande roll. För en liten starkt exportberoende ekonomi som den svenska är bedömningen av den internationella utvecklingen av stor betydelse. Förväntningar och planer som finns hos företag och hushåll spelar också roll för de bedömningar som görs om investeringar och konsumtion. Vid bedömningen av hushållens konsumt-

ionsutgifter är det också avgörande hur hushållens inkomster utvecklas. Det beror i sin tur på de bedömningar som görs av bland annat löner, priser, räntor och sysselsättning. Särskilda bedömningar görs också av hur statens och kommunsektorns konsumtion och investeringar utvecklas. Här är budgetar och andra planer en viktig utgångspunkt för bedömningarna som görs.

För bedömningar som sträcker sig längre fram än det närmsta året saknas i allt väsentligt motsvarande underlag. Bedömningar av den makroekonomiska utvecklingen på några års sikt, så kallade medelfristiga scenarier, måste därför göras med andra utgångspunkter än de rena prognoserna. Även vid dessa bedömningar är det dock nödvändigt att starta analysen med frågan var i konjunkturen man befinner sig. Medelfristiga bedömningar utgår som regel från en prognos. En fråga som behöver besvaras är således i vilket konjunkturläge prognosen slutar.

En medelfristbedömning påverkas i hög grad av hur konjunktursituationen ser ut vid startpunkten för framskrivningen. Ett lågt kapacitetsutnyttjande i företagen och gott om lediga resurser på arbetsmarknaden är som regel liktydigt med låg inflation, måttliga lönepåslag och låga räntor. På motsvarande sätt är en högkonjunktur förenlig med hastigt stigande priser och löner och som regel höga räntor. Ändrade relativpriser är en mekanism som bidrar till att ekonomin söker sig mot jämvikt – penningpolitiken en annan. I en högkonjunktur är det liktydigt med en framtida konjunkturförsvagning och i en lågkonjunktur är det liktydigt med en framtida konjunkturuppgång (se diagram 1). Om utgångsläget i medelfristbedömningen präglas av konjunkturrell obalans är det mest rimliga att ekonomin under beräkningsperioden utvecklas i riktning mot konjunkturrell balans – detta dock under förutsättning av att det går att skapa en rimlig och motsvarande utveckling på efterfrågesidan som svarar upp mot den tänkta utvecklingen av produktionen. En utveckling mot konjunkturrell balans är liktydig med en svagare tillväxt än normalt om resursutnyttjandet i utgångsläget är högt och en starkare tillväxt än normalt om resursutnyttjandet i ekonomin i utgångsläget är lågt. Nivån på resursutnyttjandet i utgångsläget blir således i hög grad styrande för om tillväxten i ekonomin under kalkylåren blir högre eller lägre än normalt.

I verkligheten är det förstas svårt att se att ekonomin obönhörligen rör sig i riktning mot konjunkturrell balans. Det beror på att det ständigt uppstår nya oväntade störningar som för ekonomin ur kurs och som bidrar till att nya konjunktursvängningar uppstår. Det är därför svårt att i praktiken avgöra var i konjunkturcykeln svensk ekonomi kommer att befinna sig på två till tre års sikt. Bland annat av detta skäl är det viktigt att understryka att de medelfristkalkyler som görs inte är några prognoser utan kalkyler som bygger på vissa på förhand bestämda beräkningsförutsättningar varav utvecklingen mot konjunkturrell balans är en.

Utbudet bestämmer efterfrågan i långsiktscalkylen

I en långsiktscalkyler är utplägget ytterligare ett annat. Långsiktscalkyler tar vid där prognosen alternativt medelfristbedömningen nått konjunkturrell balans. Det innebär att BNP i långsiktscalkyler är identisk med den blå linjen i diagram 1. I avsaknad av demografiska förändringar och/eller variationer i produktiviteten kommer BNP att öka i stort sett i samma takt varje år. Att ekonomin i verkligheten skulle fortsätta att utvecklas helt i avsaknad av konjunkturrella variationer är förstas

inte sannolikt, men det finns för den skull inga skäl att »tillföra« sådana svängningar till långsiktskalkylen. De frågor man vill ha svar på i en långsiktsbedömning påverkas som regel relativt lite av eventuella konjunkturvariationer. Det avgörande i beräkningarna är i stället hur de olika variablerna utvecklas trendmässigt och gentemot varandra.

I en långsiktsbedömning bestäms BNP av utvecklingen på ekonomins utbudssida, det vill säga utbudet av arbetskraft, utbildningsnivån, den teknologiska nivån och tillgången till investeringskapital. Det totala antalet arbetade timmar i ekonomin beräknas i detta fall utifrån demografiska prognoser över befolkningen i arbetsför ålder, samt bedömningar av jämviktsarbetslösheten, andelen av befolkningen utanför arbetskraften och medelarbetstiden. BNP beräknas då som det totala antalet arbetade timmar i ekonomin multiplicerat med produktiviteten. Framskrivningen av produktiviteten sker på branschnivå och en åtskillnad görs mellan privat och offentlig sektor.

Ovanstående beskrivning innebär att BNP i princip är fastställt innan efterfrågesidan och importen beräknas. I praktiken handlar det om att få en utveckling av efterfrågan och import som är konsistent med de antaganden som görs beträffande produktivitet och sysselsättning.

I en långsiktsbedömning ger sysselsättningens utveckling ett väsentligt mindre bidrag till BNP:s och skattebasens tillväxt än i en konjunkturprognos eller i en medelfristbedömning där ekonomin är på väg upp ur en lågkonjunktur. Att sysselsättningen långsiktigt ger ett relativt litet bidrag (om ens något) till BNP:s tillväxt och skattebasens utveckling är emellertid inte det samma som att de antaganden som görs om sysselsättningen i en långsiktsbedömning skulle vara av ringa betydelse. Så är inte fallet. Ett antagande om att medelarbetstiden för de sysselsatta förutsätts öka med en tiondels procent per år i stället för att vara oförändrad har t.ex. lika stor betydelse för BNP:s utveckling som om man skulle höja antagandet om tillväxten i BNP-produktiviteten med en tiondels procentenhet. Justeringen av antagandet om medelarbetstiden (och sysselsättningen) har dessutom en avgjort större inverkan på kommunsektorns ekonomi än motsvarande justering av antagandet om produktiviteten. Att sysselsättningen historiskt och när man räknar framåt (på lång sikt) i relativt ringa grad bidrar till att BNP och kommunsektorns reella skatteintäkter ökar är således inte alls det samma som att sysselsättningen och de antaganden som görs om den skulle ha ringa betydelse för BNP:s utveckling och den kommunala skattebasen.

Priserna

Beskrivningen hittills har i huvudsak avsett reala storheter. När vi talat om BNP:s utveckling har detta avsett BNP:s utveckling i fasta priser, dvs. hur produktionens *volym* har utvecklats. Samma sak gäller kommunsektorns skattebas. När vi talat om hur sysselsättningen och produktiviteten påverkat skattebasen så har det i sin helhet avsett utvecklingen i reala termer. För skattebasens del är detta liktydigt med skattebasens utveckling efter avdrag för ändrade löner och priser av betydelse för kommunsektorn.

Redovisningen av BNP:s utveckling görs som regel alltid i fasta priser. Det är ytterst ovanligt att BNP:s utveckling beskrivs i nominella termer. Om däremot något jämförs med BNP, som t.ex. den offentliga konsumtionen eller den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP, så sker detta som regel alltid i nominella termer. För att kunna tolka dessa uppgifter och rätt förstå sambandet mellan nominella kvoter och utvecklingstal i fasta priser är det nödvändigt att också ha kunskap om prisutvecklingen. Vad som försvårar är att prisutvecklingen kan se mycket olika ut på olika områden vilket kan leda till missförstånd och att fel-tolkningar görs.

Varför prisprognoser?

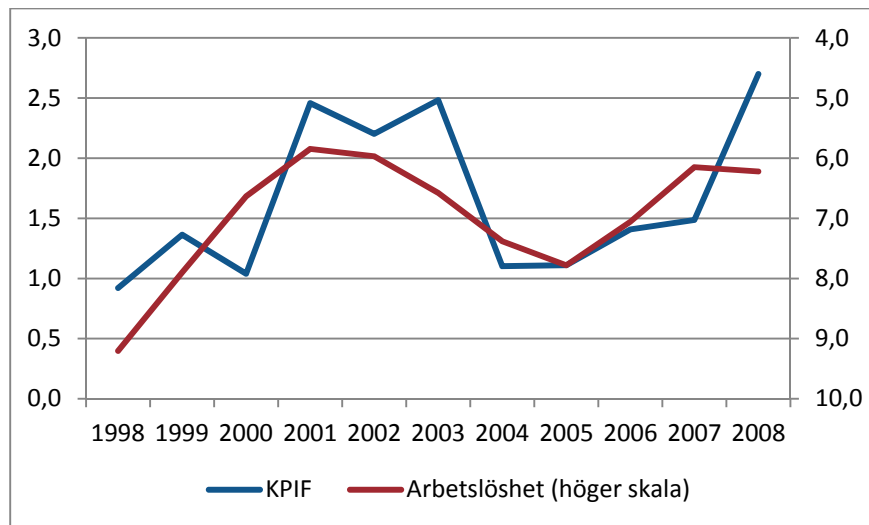
En bedömning av BNP:s utveckling i fasta priser baserat på prognoser av hur delarna i försörjningsbalansen utvecklas är beräkningstekniskt möjlig utan att priser behöver blandas in. Detsamma gäller vid en framskrivning av BNP baserat på antaganden om produktivitet och sysselsättning. Det är i princip bara att räkna på.

Vill man däremot veta hur den offentliga konsumtionen utvecklas som andel av BNP eller hur kommunsektorns skatteunderlag och statens finanser blir – ja då behövs mer information än utvecklingen i fasta priser. Bland annat behövs uppgifter om prisernas utveckling på olika områden.

Ur diagram 2 kan utläsas att ett samband föreligger mellan hur konsumentpriserna och arbetslösheten utvecklas. När arbetslösheten är låg (observera den omvända högerskalan i diagrammet) är inflationen hög och när arbetslösheten är hög är prisökningarna förhållandevis måttliga. Det leder oss tillbaka till diagram 1. När resursutnyttjandet i ekonomin är lågt, dvs. i en lågkonjunktur, är som regel inflationen låg. Ett lågt resursutnyttjande i ekonomin tar sig ofta uttryck i hög arbetslöshet. Variationer i ekonomins resursutnyttjande sammanhänger som regel med motsvarande variationer i arbetslösheten.

Diagram 2. Arbetslöshet och underliggande inflation (KPIF)

Procent respektive procentuell förändring



Anm.: KPIF är liktydigt med KPI med fasta räntor.

Källa: Konjunkturinstitutet.

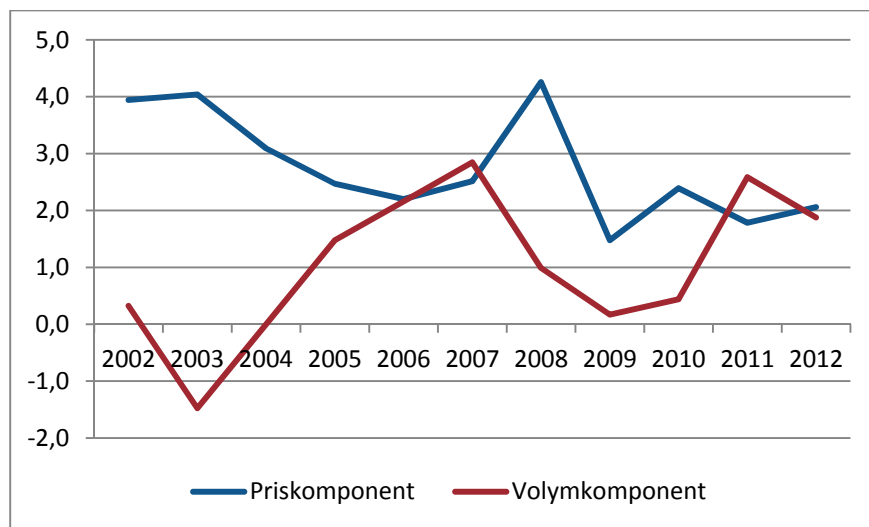
Tidigare konstaterades att tillväxten i sysselsättning och BNP är som regel högst i samband med att resursutnyttjandet i ekonomin stiger. Motsvarande samband gäller däremot inte för inflationen. Här är det framförallt *nivån* på resursutnyttjandet som avgör inflationens nivå och inte i vilken riktning resursutnyttjandet rör sig. Inflationen är därmed högre i en högkonjunktur än i en lågkonjunktur, men behöver däremot inte vara högre i en konjunkturuppgång än i en konjunkturnedgång.

Det här gör att skattebasens utveckling över konjunkturcykeln kan se olika ut i reala och i nominella termer. I reala termer är tillväxten i skatteunderlaget som regel högst när konjunkturen stärks. I nominella termer kan däremot ökningstakten vara högre i ett tillstånd då toppen på konjunkturen är nådd och resursutnyttjandet är på väg att försvagas. Höga nominella tillväxttal är med andra ord inte samma sak som höga reala tillväxttal. Detta eftersom priskomponenten i skatteunderlaget inte utvecklas på samma sätt volymkomponenten.

I diagram 3 åskådliggörs skatteunderlagets utveckling uppdelat på utvecklingen av pris och volym. I diagrammet framgår att priserna (och lönerna) som kommunsektorn betalade åren 2002, 2003 och 2008 sammantaget ökade relativt kraftigt trots att skatteunderlaget, i reala termer, under dessa tre år i stort sett inte ökade alls. Starka reala tillväxttal noteras däremot för åren 2005–2007 i samband med att resursutnyttjandet i ekonomin ökade kraftigt och den svenska ekonomin gick från låg- till högkonjunktur, men då var som synes prisökningarna mindre jämfört med åren innan. Åren 2010–2012 är en aning speciella. Skatteunderlagets reala utveckling påverkas i hög grad av omfattande svängningar i utbetalda pensioner till följd av de allmänna pensionernas indexering.

Diagram 3. Skattunderlagets utveckling

Procentuell förändring



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Vid en bedömning av den framtida pris- och löneutvecklingen är det nödvändigt att ha en uppfattning om var i konjunkturen ekonomin befinner sig. Om resursutnyttjandet är högt och ansträngt är det mer rimligt att räkna med höga lönellyft och kraftigt stigande priser än om resursutnyttjandet i ekonomin är lågt. Bedömningen av den reala utvecklingen blir sedan vägledande för i vilken riktning och i vilken omfattning löne- och prisinflationen ändras. I en medelfristig bedömning där ekonomin rör sig mot konjunkturell balans är det rimligt att anta att den underliggande inflationen (KPIF) rör sig mot 2 procent och att löneökningstakten närmar sig en punkt där den är i samklang med de mer långsiktiga antaganden som görs beträffande produktivitet och priser. I en långsiktigsbedömning är det rimligt att KPIF ligger fast på 2 procent och att löneutvecklingen är kopplad till de antaganden som görs om prisutvecklingen och om produktivitetens utveckling i näringslivet.

Produktivitetsökningar i näringslivet ger sektorn en prisfördel

För kommunsektorn är det avgörande hur skattebasen utvecklas i reala termer. Det är det som i praktiken avgör vilket utrymme som finns för sektorns verksamhet. Höga ökningstal i nominella termer har inget värde om de höga ökningstalen i huvudsak beror på höjda priser och löner. Det som betyder något är vad som finns kvar när avdrag gjorts för pris- och löneförändringar. Det är det som avgör om det finns utrymme för mer eller mindre verksamhet.

Pris- och löneutvecklingen är för den skull inte ointressant – och inte heller för kommunsektorns del. Lönerna i ekonomin ökar som regel snabbare än priserna. Det sammanhänger med att produktiviteten ökar i stora delar av ekonomin. Ju snabbare produktivitetstillväxten är i en bransch, desto långsammare utvecklas priserna för de varor och tjänster som branschen producerar. Däremot tenderar lönerna i olika verksamheter att utvecklas relativt lika oberoende av om förutsättningarna för produktivetsförbättringar skiljer sig.

Sammantaget innebär detta att priserna i ekonomin i genomsnitt utvecklas långsammare än lönerna. Eftersom skatteintäkterna i hög grad följer lönerna innebär detta att kommunsektorns skatteintäkter i reala termer ökar även om inte antalet arbetade timmar i ekonomin ökar. Den positiva effekten kan uppskattas till 0,5–0,7 procent per år. Det är den fördel kommunsektorn har av att produktiviteten i övriga delar av ekonomin ökar.



Prognoserna och samhällsekonomin

– en specialstudie

är en beskrivning av hur Sveriges Kommuner och Landsting arbetar med att ta fram förbundets **makroekonomiska prognoser**. Den är framtagen inom ramen för priorfrågan »Välfärdens långsiktiga finansiering« som bedrivs mellan åren 2012 och 2016.

Denna specialstudie är ett försök att beskriva hur samhällsekonomin hänger ihop, och på vilka olika sätt den påverkar kommunsektorns förutsättningar.

En beskrivning görs också av huvuddragen i de bedömningar förbundet gör. Särskild vikt läggs vid att beskriva de skillnader som finns mellan att bedöma utvecklingen på *kort* och *lång* sikt. Bedömningar som sträcker sig längre än ett år bör inte beskrivas eller betecknas som prognoser.

Rapporten kan hämtas från Sveriges Kommuner och Landstings webbplats: www.skl.se.

Upplysningar om innehållet

Per-Lennart Börjesson, per-lennart.borjesson@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, april 2014
Beställningsnummer 5349

Text Per-Lennart Börjesson
Grafisk form och produktion Elisabet Jonsson

Ladda ned på www.skl.se/publikationer.
Pris gratis, endast som pdf.
Beställningsnummer 5349