Finanspolitikens betydelse för penningpolitiken

I denna ruta diskuteras hur finanspolitiken påverkar makroekonomin, inflationen och penningpolitikens möjligheter att stabilisera inflationen. En uppskattning görs av hur de finanspolitiska åtgärder som aviserades i budgetpropositionen för 2005 påverkar inflationen och också möjligheten att uppfylla de budgetpolitiska målen. En slutsats är att dessa åtgärder bidrar till att det blir svårt att klara målet om 2 procents överskott i de offentliga finanserna framöver. En annan slutsats är att även om åtgärderna i budgetpropositionen bidrar till en mer expansiv finanspolitik bedöms de på kort sikt ha relativt små effekter på inflationen.

Finanspolitikens effekter på ekonomin och betydelsen av hållbara offentliga finanser

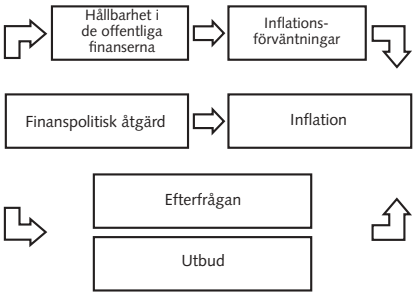
För Riksbanken, vars mål är att stabilisera inflationen kring 2 procent, är det angeläget att löpande studera hur finanspolitiken påverkar inflationen, bland annat via dess effekter på efterfrågan och utbud. Det är också viktigt att analysera hur finanspolitiken kan påverka penningpolitikens möjligheter att stabilisera inflationen. För den andra frågeställningen är det angeläget att reda ut vilken betydelse det har att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara (se Figur R1).

Finanspolitikens effekter på ekonomin

Till skillnad från penningpolitiken omfattar finanspolitiken många olika instrument. Med finanspolitik avses politiska beslut som direkt påverkar den offentliga sektorns inkomst- eller utgiftssida. Den offentliga sektorns inkomster kommer från skatt på arbete och kapital, indirekta skatter (t.ex. mervärdesskatt), avgifter (t.ex. arbetsgivaravgifter) och "övriga" inkomster (t.ex. inkomster från statliga bolag). Utgiftssidan består av offentlig konsumtion, offentliga investeringar samt transfereringar till bl.a. hushåll och företag. Syftet bakom finanspolitiska åtgärder kan vara att förändra offentlig konsumtion, tillhandahålla investeringar, påverka efterfrågan via förändrade relativpriser, påverka sysselsättningen eller fördelningen av konsumtionsmöjligheter mellan olika hushåll.

Förändrade indirekta skatter, som exempelvis höjd mervärdesskatt eller elskatt, har i de flesta fall en omedelbar direkt effekt på den allmänna prisnivån. Vid beräkningen av prisindexet UND1X antas att förändrade indirekta skatter i konsumentledet övervältras fullt ut i KPI (se avsnittet "Inflationsbedömning" i denna inflationsrapport). Hur stor effekten på KPI blir i praktiken beror på företagens vinstmarginaler som i sin tur bland annat beror på hur efterfrågan påverkas av prisförändringar.

Figur R1. Finanspolitikens inverkan på inflationen.



En temporär sänkning av mervärdesskatten kan omfördela hushållens konsumtion över tiden på liknande sätt som en sänkning av Riksbankens reporänta eftersom den gör det lönsamt för hushållen att tidigarelägga sin konsumtion. Detsamma gäller en temporär höjning av kapitalinkomstskattesatsen som minskar avkastningen på sparande på liknande sätt som en sänkning av räntenivån.[2] Förändringar inom kapitalbeskattningen kan också påverka tillgångspriserna och därmed värdet på hushållens förmögenhet. Detta påverkar i sin tur efterfrågan och prisnivån.

En förändrad skatt på arbetsinkomster påverkar den aggregerade efterfrågan och därmed indirekt prisnivån. Genomslaget på efterfrågan beror bland annat på hur stor del av inkomstskatteändringen som hushållen väljer att spara.

2 Sådana temporära åtgärder har dock hittills varit sällsynta.

Offentliga utgifter påverkar också den aggregerade efterfrågan i ekonomin. Offentlig konsumtion och offentliga investeringar påverkar efterfrågan direkt och därmed indirekt prisnivån. Bidrag till hushållen påverkar efterfrågan på liknade sätt som inkomstskatteförändringar. Effekten på efterfrågan kan dock bli annorlunda än vid en inkomstskatteförändring eftersom bidrag i större utsträckning än skatteförändringar är riktade till specifika hushållsgrupper eller ändamål.

Förväntningar om framtiden kan också ha betydelse för effekten på ekonomin av olika ekonomisk-politiska åtgärder. Om hushållen tror att exempelvis en inkomstskattesänkning idag istället kommer att leda till en höjning av skatten i framtiden är det möjligt att de väljer att spara en relativt stor del av den temporära inkomstökningen. I sådant fall blir effekten på efterfrågan begränsad. Effekten på efterfrågan blir även begränsad vid temporära inkomstskatte- eller bidragsförändringar om hushållen tenderar att jämna ut sin konsumtion över tiden.

Många finanspolitiska förändringar som påverkar efterfrågan i ekonomin påverkar samtidigt utbudet och ekonomins långsiktiga produktionskapacitet. Offentliga infrastrukturinvesteringar och utgifter för utbildning och forskning kan på längre sikt öka ekonomins produktionskapacitet. En förändrad marginalinkomstskatt kan påverka arbetsutbudet eftersom en sådan åtgärd påverkar behållningen av att öka sin arbetstid på marginalen. Den samlade inkomsteffekten av skatte- och bidragsystemet kan också påverka drivkrafterna för arbete, speciellt i de lägre inkomstskikten. Åtgärder inom kapitalbeskattningen påverkar drivkraften för investeringar och därmed kapitalbildningen. Förändrade arbetsgivaravgifter kan påverka lönebildningen och därmed bruttolönerna och företagens lönekostnader. Detta kan i sin tur påverka arbetskraftefterfrågan, arbetsutbud och konsumtionsefterfrågan.

Priseffekter genererade från utbudssidan kan vara betydande och också uppstå förhållandevis snabbt. En arbetsgivaravgiftshöjning, för att ta ett exempel, kan slå igenom i hög utsträckning i priserna om bruttolönerna är trögrörliga på kort sikt.[3]

För Riksbankens inflationsprognos är det viktigt att bedöma efterfrågeeffekterna av finanspolitiken och kortsiktiga priseffekter som uppstår på ekonomins utbudssida. Dock måste Riksbanken också beakta eventuella effekter på produktionskapaciteten i ett längre perspektiv. En uppgång i tillväxten i potentiell BNP möjliggör en högre tillväxt i faktisk BNP utan att inflationen tar fart.[4]

Det finns en omfattande empirisk litteratur i vilken effekten av olika finanspolitiska åtgärder på framförallt efterfrågan har studerats. Vanligtvis beräknas effekterna genom simuleringsexperiment i ekonometriskt skattade makromodeller eller kalibrerade allmänna jämviktsmodeller, samt genom att skatta så kallade strukturella VAR-modeller. Några av de modeller som används tar också hänsyn till utbudseffekter.[5] En översikt av litteraturen ger vid handen att den så kallade multiplikatorn av en offentlig konsumtions- och skatteförändring i genomsnitt förefaller vara omkring 1 respektive 0,5.[6] Det innebär att effekten på BNP av en finanspolitisk åtgärd i kronor räknat är lika med eller mindre än den initiala åtgärden. Om t.ex. multiplikatorn av en ändrad inkomstskatt är 0,5 leder en inkomstskattesänkning på 20 miljarder kronor till att BNP ökar med 10 miljarder kronor.

Även om skatteförändringar generellt sett verkar ha en multiplikator på omkring 0,5 (när det gäller effekten på BNP) kan olika typer av skatteförändringar påverka KPI och inflationen

3 Detta gäller åtminstone i den sektor som inte är utsatt för konkurrens från utlandet.
4 Se exempelvis Hemming, R., M. Kell, och S. Mahfouz, "The Effectiviness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity – A Review of the Literature", IMF Working Paper, 2002, WP/02/208, och Capet, S., "The Efficiency of Fiscal Policies: a Survey of the Literature", CEPII, Working Paper, 2004, no. 2004 – 11, för en utförligare diskussion om finanspolitikens effekter på ekonomin.
5 Se exempelvis EU-kommissionens så kallade QUEST-modell som har tagits fram i syfte att studera effekterna av finanspolitiska åtgärder, Roeger, W. och J. in't Veld, "A Multi Country Business Cycle and Growth Model", mimeo, 1997, EU-kommissionen. Se också simuleringar i EU-kommissionens rapport Public Finances in EMU – 2003.
6 Resultaten varierar dock mycket mellan olika studier. Se exempelvis referenserna i not 4.

väldigt olika. De empiriska resultaten visar vanligtvis att förändrade indirekta skatter övervältras i hög utsträckning i konsumentpriserna på kort sikt.[7] Även en höjning av arbetsgivaravgiften har vanligtvis en relativt stor effekt på prisnivån på kort sikt, vilket kan förklaras av att nominallönerna är förhållandevis trögrörliga till följd av löneavtalens konstruktion.[8]

Denna korta genomgång visar att det är nödvändigt för Riksbanken att bedöma effekterna på inflationen av ändrade offentliga utgifter och inkomster. Att inte beakta dessa effekter kan leda till felaktiga slutsatser om vad det är som driver inflationen. I denna fördjupningsrutas avslutande avsnitt beskrivs hur man med ledning av några enkla tumregler kan bilda sig en uppfattning om storleken på BNP- och KPI-effekterna av de finanspolitiska åtgärder som aviserats i regeringens budgetproposition för 2005.

Betydelsen av hållbara offentliga finanser

Det är inte bara de ovan beskrivna mer direkta effekterna på BNP och inflation av finanspolitiken som är viktiga att beakta vid utformningen av penningpolitiken. Även finanspolitikens långsiktiga inriktning kan ha stor betydelse. Detta illustreras inte minst av den svenska utvecklingen under 1990-talet. Under 1970- och 1980-talen försvagades de offentliga finanserna mer eller mindre trendmässigt. Detta berodde på att det under år med god konjunktur inte genererades tillräckligt stora överskott för att uppväga de underskott som uppstod under lågkonjunkturår. Problemen i statens budget blev akuta efter den djupa nedgången i början av 1990-talet. På de finansiella marknaderna diskuterades att det fanns en viss, om än liten, risk för att en återgång till högre inflation skulle framstå som den politiskt mest attraktiva vägen att förbättra statsfinanserna. En högre inflation skulle minska realvärdet av den utestående statsskulden, öka seignoraget, dvs. den inkomst staten får genom att trycka pengar, minska utgifterna genom den ofullständiga indexeringen av viktiga transfereringar samt öka intäkterna till följd av de nominalistiska inslagen i skattesystemet.[9] En konsekvens av en sådan strategi skulle ha blivit att inflationsmålet, som vid den tiden nyligen hade introducerats, tämligen omgående hade fått överges. Osäkerheten kring de offentliga finanserna bidrog förmodligen i hög grad till att det inledningsvis var svårt att bygga upp ett förtroende för låginflationspolitiken. Inflationsförväntningarna låg länge kvar betydligt över 2 procent.

Ett omfattande saneringsprogram inleddes, en stramare budgetprocess infördes och ett antal budgetpolitiska mål och restriktioner (beskrivna i nästa avsnitt) vidtogs efter hand för att säkerställa långsiktig stabilitet i de offentliga finanserna. Vid mitten av 1990-talet började det stå klart att saneringen skulle lyckas.[10] Marknadsräntorna och inflationsförväntningarna föll samtidigt som kronan stärktes. Det ökade förtroendet för den ekonomiska politiken och de minskade farhågorna för en återgång till högre inflation gjorde att penningpolitiken kunde läggas om i en väsentligt mer expansiv riktning. De svenska erfarenheterna illustrerar väl hur en finanspolitisk utveckling som inte upplevs vara långsiktigt hållbar kan göra det svårt för centralbanken att kontrollera inflationen och inflationsförväntningarna och att sunda offentliga finanser är en viktig förutsättning för att penningpolitiken ska kunna bedrivas på ett framgångsrikt sätt.[11]

7 Se exempelvis Henry, J., P. Hernández de Cos och S., Momigliano, "The Short-term Impact of Government Budgets on Prices – Evidence from MacroEconometric Models, ECB Working Paper Series, 2004, no. 396.

8 Se exempelvis referensen i not 7. Standardresultatet är dock att en arbetsgivaravgiftsförändring på lång sikt i hög utsträckning övervältras i bruttolönen varvid effekten på prisnivån avtar.

9 Se också Persson, M., T. Persson och L. Svensson, "Kan man inflatera bort budgetunderskottet?", i Ekonomisk politik – En vänbok till Assar Lindbeck, SNS Förlag, 1995. Där visas att de största statsfinansiella vinsterna skulle uppkomma genom de båda senare mekanismerna.

10 Se t.ex. avsnittet om den statsfinansiella saneringen i Bäckström, U., "1990-talets väg till prisstabilitet" i Jonung, L., (red.), På jakt efter ett nytt ankare, SNS Förlag, 2003.

11 Finanspolitikens betydelse för penningpolitikens möjligheter att lösa sina uppgifter har också fått betydande utrymme i den teoretiska forskningen. En central referens är Sargent, T.J. och N. Wallace, "Some Unpleasant Monetary Arithmetic", Federal Reserve Bank of Minneapolis, Quarterly Review, vol. 5, no. 3, 1981, 1-17. Under senare tid har det också uppstått en teoribildning kallad "the fiscal theory of the price level" som t.o.m. visar att prisnivån under vissa förutsättningar bestäms av finanspolitiken snarare än av penningpolitiken; se Christiano, L.J. och T.J. Fitzgerald, "Understanding the Fiscal Theory of the Price Level", Federal Reserve Bank of Cleveland, Economic Review, vol. 36, no. 2, 2000, 1-38, för en pedagogisk framställning.

Graden av disciplin i finanspolitiken kan påverka förutsättningarna för penningpolitiken även på andra sätt än genom de trovärdighetseffekter som diskuterades ovan. Den kan ha implikationer för den genomsnittliga penningpolitiska stramhet som krävs över tiden samt påverka storleken på de konjunktursvängningar som penningpolitiken försöker mildra. Nedan diskuteras dessa aspekter.

En konsekvens av en finanspolitik som i genomsnitt är expansiv är att penningpolitiken, för att hålla efterfrågan i ekonomin i balans, i genomsnitt måste vara relativt stram. En sådan policy-mix kan över tiden vara ofördelaktig ur ett samhällsekonomiskt perspektiv eftersom den kommer att leda till högre realräntor än vad som annars skulle vara fallet. Detta har i sin tur en negativ effekt på kapitalbildningen och därmed tillväxten i ekonomin.[12]

En otillräcklig finanspolitisk disciplin som tar sig uttryck i att de överskott som genereras under högkonjunkturer inte är tillräckligt stora för att balansera de underskott som uppkommer under lågkonjunkturer kan också göra att den stabiliseringspolitiska bördan för penningpolitiken blir tyngre. När besparingar i de offentliga finanserna väl framtvingas är risken stor att detta sker i en kraftig lågkonjunktur eftersom problemen i de offentliga finanserna då tenderar att bli särskilt akuta. Besparingarna bidrar till att ytterligare förstärka nedgången i ekonomin. Om finanspolitiken på detta sätt är otillräckligt stram i konjunkturuppgångar och åtstramande i konjunkturnedgångar riskerar den att leda till onödigt stora ekonomiska svängningar. Konsekvensen blir att penningpolitiken måste verka mer aktivt än vad som annars skulle behöva vara fallet för att hålla efterfrågan och inflation i balans.

Det kan vara värt att poängtera att en stabiliseringspolitik som fungerar på detta sätt i extrema situationer kan resultera i stora problem. Anta att det inträffar en kraftig konjunkturnedgång som gör problemen i de offentliga finanserna akuta och som framtvingar besparingar som i sin tur förstärker nedgången. Det kan då krävas betydande penningpolitiska stimulanser för att hålla ekonomin i balans. Det finns emellertid en gräns för användningen av räntevapnet eftersom styrräntan inte kan sänkas lägre än till noll procent. I vissa lägen är detta inte tillräckligt för att få fart på ekonomin. Den framtvingat strama finanspolitiken och begränsningarna i penningpolitikens möjligheter att stimulera ekonomin kan då resultera i utdragen recession.

Finanspolitikens aktuella inriktning

Den budgetpolitiska måluppfyllelsen

Riksbanken har ofta betonat betydelsen av 1990-talets omläggning av finanspolitiken för penningpolitikens möjligheter att klara inflationsmålet. Konsolideringsprogrammet i mitten av 1990-talet, omläggningen av budgetprocessen och införandet av tydliga budgetpolitiska mål och ramar har bidragit till den avsevärda förbättringen av de offentliga finanserna sedan början av 1990-talet. Det finns dock skäl att löpande utvärdera om de budgetpolitiska mål och regler som införts i syfte att värna om de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet efterlevs. I detta avsnitt görs en sådan utvärdering.

Finanspolitiken omfattas idag av tre viktiga restriktioner; utgiftstaket, överskottsmålet och det kommunala balanskravet. Utgiftstaket, som omfattar statsbudgeten och ålderspensionssystemet, infördes 1997 och syftar i första hand till att undvika att tillfälliga inkomstökningar används till permanent ökade utgifter. Ett annat syfte är att det ska garantera sparåtgärder i det fall de statliga utgifterna av någon anledning skulle riskera att överskrida taket. På så sätt tillåts de statliga utgifterna inte öka okontrollerat över tiden.

Överskottsmålet, som i sin nuvarande utformning infördes 2000, innebär att det finansiella sparandet för den konsoliderade offentliga sektorn ska uppgå till 2 procent i genomsnitt över en konjunkturcykel. Ett syfte med detta mål är att det under ett antal år framöver ska

12 Se t.ex. Blinder, A.S., "Commentary: Should the European Central Bank and the Federal Reserve Be Concerned about Fiscal Policy?", i Budget Deficits and Debts: Issue and Options, A Symposium Sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, 1995.

generera ett positivt offentligt sparande som ska användas för att amortera ner statsskulden i snabb takt. Motivet till detta är att statsskulden därefter förväntas öka markant i takt med den demografiska utvecklingens negativa effekter på de offentliga inkomsterna och utgifterna. Ett annat syfte är att det ska ge ett utrymme för stabiliseringspolitiska åtgärder i en lågkonjunktur som garanterar att underskottet i de offentliga finanserna, efter att sådana åtgärder vidtagits, inte överstiger EG-fördragets gräns på 3 procent av BNP.[13]

Det kommunala balanskravet syftar till att understödja överskottsmålet för hela offentliga sektorn. Om ett underskott uppstår i kommunernas resultat ett enskilt år ska kommunen inom två år återställa det egna kapitalet.

Tabell R1 visar att utgiftstaket har klarats varje år sedan det infördes 1997. Riksbankens prognoser indikerar att utgiftstaket nätt och jämt kommer att klaras under 2005 och 2006. Det finns därmed ingen budgeteringsmarginal eller buffert för oförutsedda händelser. Riksbanken har i flera tidigare sammanhang påpekat att även om utgiftstaket hittills har klarats har systemet inte tillämpats fullt ut enligt budgetlagens intentioner. I förlängningen riskerar detta att urholka syftet med utgiftstaket.[14]

Tabell R2 visar Riksbankens prognos av den offentliga sektorns finansiella sparande, nedbrutet på olika delsektorer, samt den offentliga sektorns skuld enligt Maastrichtdefinitionen. Prognoserna inkluderar de reformer som regeringen avser att genomföra de närmaste åren. I kalkylen antas också att regeringen 2006 kommer att genomföra det sista steget i den inkomstskattereform som syftar till att kompensera skattebetalarna för den egenavgift de betalar till pensionssystemet. Det motsvarar en inkomstskattesänkning med 6,5 miljarder kronor. Enligt prognosen kommer det totala offentliga sparandet att vara svagt positivt de kommande tre åren. Detta tillsammans med en stark ekonomisk tillväxt bidrar till att "Maastrichtskulden" väntas sjunka från 52 till 48 procent av BNP mellan 2003 och 2006.

Tabell R2. Finansiellt sparande totalt och i olika sektorer, samt Maastrichtskuld. Procent av BNP

	2003	2004	2005	2006
Ålderspensionssystemet	2,0	2,0	2,0	2,0
Kommunsektorn	-0,3	0,1	0,0	0,1
Staten	-1,5	-1,2	-1,5	-1,7
Offentlig sektor	0,3	0,8	0,6	0,4
Maastrichtskuld	52,0	51,1	49,5	48,2

Källor: SCB och Riksbanken.

Hela det offentliga sparandet finns och kommer de närmaste åren att finnas i ålderspensionssystemet. Det stora underskottet i statens finanser väntas däremot bestå under hela prognosperioden trots att den genomsnittliga BNP-tillväxten under de närmaste åren förväntas ligga betydligt högre än den potentiella BNP-tillväxten.

Överskottsmålet är uppfyllt om det faktiska finansiella sparandet uppgår till 2 procent i genomsnitt över en konjunkturcykel. Vid en bedömning av måluppfyllelsen framåt i tiden

Tabell R1. Utgiftstaket för staten. Miljarder kronor

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Utgiftstak	723	720	753	765	791	812	822	856	870	907
Takbegränsade utgifter	698	718	752	760	786	812	819	856	870	907
Budgeteringsmarginal	25	2	1	5	5	0	3	0	0	0

Anm. Utgiftstaket mätt exklusive tekniska justeringar.

Källor: Konjunkturinstitutet och Riksbanken.

13 Se också not 16.
14 Se exempelvis rutan "Finanspolitik – 1990-talet, nu och framöver" i Inflationsrapport 2003:4 för en utförligare redogörelse.

görs sällan prognoser över en väldefinierad konjunkturcykel. Det innebär att man måste bilda sig en uppfattning om den framtida måluppfyllelsen på annat sätt. Vanligtvis används det uppskattade strukturella sparandet som en indikator på måluppfyllelsen. Det indikerar hur stort det faktiska finansiella sparandet skulle vara vid ett normalt resursutnyttjande, dvs. beräkningen bygger på en uppskattning av konjunkturläget och dess effekt på sparandet. Det strukturella sparandet antas återspegla det över konjunkturen genomsnittliga finansiella sparandet om finanspolitiken i övrigt är oförändrad (dvs. om inga nya åtgärder genomförs).

Tabell R3. Strukturellt sparande i offentlig sektor, 2003-2006 uppskattat med fyra olika metoder. Procent av BNP

	2003	2004	2005	2006
Indikatorbaserad metod	1,4	1,4	0,6	-0,5
UC-metoden	0,4	1,1	0,5	-0,4
HP-metoden	1,0	0,5	0,3	0,0
ESCBs metod	0,6	1,5	1,0	0,5
Genomsnitt	0,9	1,1	0,6	-0,1

Anm. Resultaten från ESCB:s metod är baserad på prognosen i Inflationsrapport 2004:3. Sedan dess har prognoserna för de relevanta variablerna ändrats och SCB har justerat utfallet för 2001-2003 något. Justeringarna är dock relativt små varför resultaten av denna metod bedöms vara jämförbara med de övriga metoderna.

Källor: SCB och Riksbanken.

Tabell R3 visar Riksbankens beräkningar av det strukturella sparandet för åren 2003 till 2006. Eftersom en uppskattning av det strukturella sparandet är förknippad med stor osäkerhet har fyra olika metoder använts.[15] Resultaten varierar relativt mycket mellan de olika metoderna. Det beror i huvudsak på att metoderna mäter konjunkturläget på olika sätt. Trots detta indikerar samtliga metoder att det strukturella sparandet är för lågt i förhållande till överskottsmålet och att det dessutom minskar under prognosperioden. Med utgångspunkt från beräkningarna skulle regeringen nästa år behöva vidta budgetförstärkande åtgärder i intervallet 27-46 miljarder kronor om överskottsmålet ska klaras. För 2006 krävs ännu större besparingar.

Underskotten i kommunernas samlade budget var drygt 7 miljarder kronor 2002 och 1 miljard 2003. Från och med i år väntas kommunernas totala budget uppvisa ett litet överskott. Detta beror i huvudsak på de kommunala skattehöjningarna med i genomsnitt 0,65 respektive 0,34 procentenheter 2003 och 2004 i kombination med en starkare konjunktur som leder till högre intäkter. Ökade statsbidrag bidrar också i viss mån till överskottet, även om större delen av tillskottet förväntas gå till ökad kommunal konsumtion. Balanskravet utvärderat i termer av de förväntade ackumulerade underskotten bedöms dock inte uppnås under prognosperioden (se tabell R4).

Tabell R4. Kommunernas finanser. Miljarder kronor

	2003	2004	2005	2006
Finansiellt sparande	-6,1	2,4	1,0	3,3
Budgetsaldo	-1,0	1,7	0,2	5,3
Ackumulerat underskott sedan 2002	-8,0	-6,3	-6,1	-0,8

Källa: Riksbanken.

Sammanfattningsvis kan konstateras att införandet av tydliga budgetpolitiska mål och omläggningen av budgetprocessen i mitten 1990-talet har bidragit till stabilare offentliga finanser. Detta har, som också noterades ovan, varit en viktig förutsättning för en framgångsrik inflationsmålspolitik. Dessa nationella institutionella förändringar har också bidragit till att Sverige uppfyller EG-fördragets- och Stabilitets- och tillväxtpaktens kriterier för de offentliga finanserna.[16] Det finns dock vissa oroande tendenser. En är att utgiftstaket inte har tillämpats fullt ut enligt budgetlagens intentioner. En annan är att statens finansiella sparande troligen är lägre än vad som krävs för att överskottsmålet på 2 procent över konjunkturcykeln ska kunna uppnås. Även

15 En detaljerad beskrivning av dessa metoder och hur de skiljer sig åt ges i Boije, R., (2004) "Den offentliga sektorns strukturella sparande", Penning- och valutapolitik, nr. 1.

16 Enligt de så kallade konvergenskriterierna i EG-fördraget ska den offentliga skulden enligt Maastrichtdefinitionen inte överstiga 60 procent av BNP och underskottet i de offentliga finanserna får under normala omständigheter inte överstiga 3 procent av BNP. Enligt bestämmelserna i Stabilitets- och tillväxtpakten ska alla länder sträva efter att ha balans eller ett överskott i sina offentliga finanser sett över en konjunkturcykel.

om slutsatsen är att det övergripande syftet med överskottsmålet och utgiftstaket på det stora hela har uppfyllts riskerar dessa tendenser att bidra till att de budgetpolitiska målen inte uppfylls framöver. Detta kan i förlängningen göra det svårare att hantera påfrestningarna på de offentliga finanserna till följd av den demografiska utvecklingen.

En uppskattning av effekterna på BNP och inflation av åtgärderna i BP 2005

Som konstaterades i det inledande avsnittet påverkar finanspolitiken efterfrågan, utbudet och prisnivån genom många olika komplexa kanaler. Detta tillsammans med de varierande resultaten i den empiriska litteraturen innebär att det är svårt att med en hög grad av precision bedöma effekterna av finanspolitiska åtgärder på olika makroekonomiska variabler. Icke desto mindre är det nödvändigt för Riksbanken att uppskatta vilka effekter finanspolitiken har på centrala variabler som BNP och inflation. I det följande uppskattas effekten på BNP och inflation under perioden 2004-2006 av de åtgärder som regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2005 med utgångspunkt från ett antagande om multiplikatorernas storlek och genom att använda en enkel tumregel för hur inflationen påverkas av en förändring i produktionsgapet. De antaganden som görs ligger väl i linje med de genomsnittliga resultaten i den empiriska litteraturen. Beräkningarna ska i första hand ses som numeriska exempel. Det finns många tillkommande aspekter som, beroende på omständigheterna, kan behöva beaktas. Beräkningarna kan dock ge en fingervisning om storleksordningen på effekten på BNP och inflation.

Multiplikatorn antas uppgå till 1 för offentlig konsumtion och till 0,5 för skatteåtgärder och bidrag till hushållen. I enlighet med hur prisindexet UND1X beräknas antas förändrade indirekta skatter i ett första steg övervältras fullt ut i prisnivån. Dessa skatteförändringar påverkar även prisnivån via effekten på efterfrågan (BNP). Om exempelvis priserna höjs inledningsvis till följd av en skattehöjning minskar vanligtvis efterfrågan, även om detta sker med en viss fördröjning. Denna efterfrågeeffekt påverkar i sin tur prisnivån och inflationen. Som en grov tumregel antas att en ökning (minskning) av produktionsgapet med 1 procentenhet ett visst år ökar (minskar) inflationen med 0,3 procentenheter året efter. Vidare antas att potentiell BNP inte påverkas av de finanspolitiska åtgärderna på kort sikt.

Beräkningarna bygger också på antagandet att regeringen, vid sidan av de åtgärder som aviserats i budgetpropositionen för 2005, under valåret 2006 genomför det sista steget i den inkomstskattereform som syftar till att kompensera skattebetalarna för egenavgiften till pensionssystemet.[17] Därutöver förutsätts den gröna budgetneutrala skatteväxlingen fortgå t.o.m. 2006 med samma inriktning som tidigare.[18] Totalt bedöms reformerna i budgetpropositionen och de av Riksbanken förväntade åtgärderna försvaga de offentliga finanserna mellan åren med motsvarande 0,1 procent av BNP 2004, 0,6 procent av BNP 2005 och 0,5 procent av BNP 2006. Detta motsvarar en ackumulerad försvagning av de offentliga finanserna med 1,2 procent av BNP mellan 2004 och 2006.

Under dessa förutsättningar görs bedömningen att de i budgetpropositionen aviserade och förväntade finanspolitiska åtgärderna ökar tillväxten i efterfrågan med 0,1 procentenheter 2004, 0,5 procentenheter 2005 och 0,2 procentenheter 2006. Åtgärderna bedöms således bidra till en höjning av BNP-gapet med 0,1 procentenheter 2004, 0,6 procentenheter 2005 och 0,8 procentenheter 2006 (se Tabell R5).

Effekten på UND1X, som kan anses beskriva effekten på inflationen till följd av finanspolitikens expansiva effekt på efterfrågan de

17 Bland de större reformer som regeringen aviserat ingår ökade statsbidrag till kommunerna som i hög utsträckning antas gå till kommunal konsumtion, höjda barnbidrag och höjt tak i föräldraförsäkringen, sänkt inkomstskatt till följd av grön skatteväxling, höjd effektiv bolagsskattesats till följd av räntebeläggning av vinstmedel som avsätts till periodiseringsfond, sänkning av förmögenhetsskatten samt slopande av arvs- och gåvoskatten. För en fullständig genomgång, se kapitel 4 i budgetpropositionen för 2005.

18 ”Energiskatterna” antas höjas med 3,7 miljarder kronor samtidigt som arbetsinkomstskatten sänks med samma belopp. Ökade anslag till bistånd antas inte påverka BNP även om det till viss del sker i form av motköpskrav. Sänkningarna av förmögenhets-, arvs- och gåvoskatten antas i första hand påverka förmögenhetsvärdena och inte den disponibla inkomsten (i enlighet med hur dessa skatter bokförs i Nationalräkenskaperna).

kommande två åren, bedöms uppgå till ungefär 0,2 procentenheter 2006. Effekterna på KPI, som är betydligt större till följd av det direkta genomslaget på prisnivån av den gröna skatteväxlingen, beräknas uppgå till 0,2 procentenheter 2004 och 2005 och till 0,4 procentenheter 2006.

Tabell R5. Finanspolitikens effekter på BNP och inflation.
Procentenheter

	2004	2005	2006
Effekt på efterfrågan	0,1	0,5	0,2
Ackumulerad effekt på BNP- gapet	0,1	0,6	0,8
Direkt effekt av ändrade indirekta skatter	0,2	0,2	0,2
Indirekt effekt via BNP-gapet	0,0	0,0	0,2
Total effekt på KPI	0,2	0,2	0,4
Total effekt på UND1X[1]	0,0	0,0	0,2

1) Sammanfaller med den indirekta effekten via förändringen i BNP-gapet.

Källa: Riksbanken.

Dessa beräkningar har, som också noterades ovan, baserats på antagandet att potentiell BNP inte påverkas av de finanspolitiska åtgärderna. Det är möjligt att de sänkta arbetsinkomstskatterna kan påverka både arbetsutbudet och potentiell BNP positivt. De höjda bidragen till hushållen kan å andra sidan påverka arbetsutbudet och potentiell BNP negativt. Höjningen av den effektiva bolagsskattesatsen kan dämpa investeringsefterfrågan, vilket kan minska kapitalbildningen och därmed potentiell BNP.

Avslutningsvis bör också sägas att dessa beräkningar inte isolerat kan ligga till grund för hur penningpolitiken bör utformas de närmaste åren. För det första har syftet med denna övning enbart varit att studera hur de diskretionära åtgärderna i den senaste budgetpropositionen i grova drag påverkar BNP och inflation.[19] Tidigare aviserade åtgärder och effekter av automatiska stabilisatorer som också kan påverka inflationen har inte beaktats i dessa beräkningar.[20] För det andra är finanspolitiska förändringar bara en faktor bland många andra att bedöma i det penningpolitiska beslutsunderlaget. Det är den samlade inflationsprognosen och inte den uppskattade inflationseffekten av enskilda faktorer som ligger till grund för penningpolitikens utformning.

19 Noteras bör att dessa effekter beaktades redan i föregående inflationsrapport.

20 I Sverige är konsumtion och inkomster relativt högt beskattade och transfereringar baseras i hög utsträckning på inkomstbortfallsprincipen, tex. arbetslöshetsersättningen. Skatte- och bidragssystemet bidrar därmed till att automatisk hålla uppe efterfrågan vid konjunkturnedgångar medan det omvända gäller vid konjunkturuppgångar. Därav namnet ”automatisk stabilisator”.