

I denna fördjupningsruta presenteras en analys av den budgetpolitiska målluppfyllelsen under perioden 1997-2007. De olika indikatorer som Riksbanken, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet använder för att mäta finanspolitikens inriktning jämförs också. Med ledning av dessa görs en bedömning av finanspolitikens inriktning de senaste åren och över prognoshorizonten. Sammantaget bedöms finanspolitiken ha varit kraftigt expansiv 2002, kontraktiv 2004 medan 2003 är mer svårbedömd. Under 2006 väntas den vara expansiv från att under 2005 ha varit neutral. De olika budgetpolitiska målen kan, på det stora hela taget, anses ha uppfyllts hittills. Den ackumulerade effekten av de saldiförsvagande åtgärder som genomförts i statsbudgeten de senaste åren bidrar tillsammans med de nytillkommande åtgärder som aviserats i höstens budgetproposition emellertid till att överskottsmålet inte väntas uppfyllas fr.o.m. 2006 och framåt, utan budgetförstärkande åtgärder.

Det budgetpolitiska läget

Finanspolitiken omfattas sedan en tid tillbaka av tre medelfristiga budgetpolitiska mål. 1997 bestämde riksdagen att ett överskottsmål för hela den offentliga sektorn skulle införas fr.o.m. år 2000. Målet var att den offentliga sektorns finansiella sparande skulle uppgå till 2 procent i genomsnitt över en konjunkturcykel. Målet introducerades stegvis under en övergångsperiod genom att årliga överskottsmål sattes upp. För 1997 bestämdes att underskottet i de offentliga finanserna inte fick överstiga 3 procent av BNP. För 1998 var målet budgetbalans. Dessa mål skulle uppnås oavsett konjunkturläge. För 1999 och 2000 fastställdes målen till ett överskott på 0,5 respektive 1,5 procent av BNP.⁶ Överskottsmålets främsta motiv, så som regeringen tillämpar och definierar det idag, är att det fram till och med omkring 2015 ska användas för att stärka den offentliga sektorns ställning,

via en lägre statsskuld, inför de demografiskt betingade påfrestningar de offentliga finanserna därefter kommer att utsättas för. Ett vid normala konjunkturlägen positivt offentligt sparande minskar också risken för att det finansiella sparandet blir kraftigt negativt vid utdragna lågkonjunkturer. Enligt ett av Maastrichtkriterierna får eventuella underskott i de offentliga finanserna inte överstiga 3 procent av BNP.

1997 infördes också ett utgiftstak för de statliga utgifterna vars övergripande syfte var att stödja överskottsmålet. De utgifter som omfattas av taket, de så kallade takbegränsade utgifterna, utgörs av statsbudgetens samtliga utgifter, exklusive statsskuldräntor, samt ålderspensionssystemets utgifter. Utgiftstaket för ett enskilt år, som normalt fastställs tre år i förväg, motverkar att tillfälliga inkomstökningar används till att finansiera utgiftsökningar. Det bidrar också till att motverka att de offentliga utgifterna som andel av BNP stiger trendmässigt och till att besparingsåtgärder vidtas om utgifterna riskerar att överskrida taket.

För att ytterligare understödja överskottsmålet infördes år 2000 ett kommunalt balanskrav; om ett underskott uppstår i en kommuns resultat ett enskilt år ska kommunen inom två år återställa det egna kapitalet.

Införandet av budgetpolitiska mål har främjat långsiktigt hållbara offentliga finanser och har därmed också ökat förtroendet för den samlade ekonomiska politiken; graden av disciplin i finanspolitiken kan påverka förutsättningarna för penningpolitiken vid sidan av de mer direkta effekter finanspolitiken har på exempelvis den aggregerade efterfrågan och inflationen.⁷ Det finns därför skäl för Riksbanken att kontinuerligt följa de offentliga finansernas utveckling och målluppfyllelse.

Utgiftstaket

De takbegränsade utgifterna har underskridit utgiftstaket varje år sedan det infördes 1997 (se tabell R1). Trots detta är det Riksbankens

⁶ Se *Stabiliseringspolitik i valutaunionen* (SOU 2002:16) sid 137-138.

⁷ Se fördjupningsrutan "Finanspolitikens betydelse för penningpolitiken" i Inflationrapport 2004:4 för en utförligare diskussion om denna aspekt.

uppfattning att systemet med utgiftstak inte har tillämpats fullt ut enligt budgetlagens intentioner. Skillnaden mellan de takbegränsade utgifterna och utgiftstaket – den så kallade budgeteringsmarginalen – ska utgöra en buffert mot dels osäkerhet i konjunkturutvecklingen, dels faktorer som oförutsett kan öka utgifterna, till exempel ökad sjukfrånvaro. Budgeteringsmarginalen har varit mycket liten, med undantag för 1997. Det beror på att den tagits i anspråk för nya utgifter. Utgiftstaket har också kringgåts genom att nya förmåner getts i form av skattereduktioner, t.ex. skattereduktion för förmån av personaldator (2,4 mdkr), nedsatta socialavgifter för mindre företag (1,2 mdkr), ökade statsstöd till kommunsektorn genom kreditering av kommunernas skattekonton (9 mdkr) och anställningsstöd vid anställning av långtidsarbetslösa (3,8 mdkr).⁸ Dessa förfaranden riskerar att urholka syftet med utgiftstaket.

Riksbankens bedömning är att utgiftstaket kommer att klaras också de närmaste åren, även om budgeteringsmarginalen väntas bli fortsatt liten.

Diskvetionär finanspolitik under prognosperioden

Regeringen har aviserat åtgärder som försvagar de offentliga finanserna med 27 miljarder kronor 2006 och 5 miljarder kronor 2007. Riksbankens prognos baseras på ett antagande om att regeringen 2007, vid sidan av de åtgärder som redan aviserats, kommer att vidta ytterligare åtgärder som ökar de takbegränsade utgifterna och minskar intäkterna. Denna prognos motiveras av de senaste årens erfarenhet att de takbegränsade utgifterna har blivit betydligt högre än de ursprungligt planerade utgifterna ju närmare

man kommer det aktuella budgetåret och att utgiftstaket, som noterades ovan, också kringgåts genom nya förmåner i form av skattereduktioner. Samtidigt bör det understrykas att det finns en betydande osäkerhet i bedömningen av den diskretionära finanspolitiken för prognosåren.

Finansiellt sparande i offentlig sektor och olika delsektorer

Tabell R2 visar hur det finansiella sparandet har utvecklats sedan 1997 och Riksbankens prognos för åren 2005 - 2008. Överskottet i de offentliga finanserna har med undantag för enskilda år i huvudsak uppkommit i ålderspensionssystemet och väntas så göra även under prognosperioden. Från 2004 och framåt bedöms kommunernas finansiella sparande visa ett litet överskott till följd av tidigare kommunala skattehöjningar, återhållsamhet i utgifterna, ökade statsbidrag och ett tilltagande resursutnyttjande som bidrar till ökade intäkter. Det kommunala balanskravet har uppnåtts med viss fördröjning men bedöms uppfyllas under hela prognosperioden.

Statens finansiella sparande har varit negativt sedan 2002 och väntas så förbli under hela prognosperioden. De sal doförsvagande åtgärder som aviserats i budgetpropositionen för 2006 och Riksbankens antagande om ytterligare tillkommande åtgärder 2007 bidrar till detta. En betydande osäkerhetsfaktor när det gäller utvecklingen av statens finansiella sparande de närmaste åren är dock effekten av räntebeläggningen av periodiseringsfonderna. Under 2004 valde företagen, till följd av denna regeländring, att återföra en relativt stor andel av periodiseringsfonderna till beskattning, vilket ökade

Tabell R1. Utgiftstak för staten.
Miljarder kronor

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Utgiftstak	723	720	753	765	791	812	822	858	870	907	949
Takbegränsade utgifter	698	718	751	760	786	812	819	855	869	905	942
Budgeteringsmarginal	25	2	2	5	5	0	3	3	1	2	7

Källor: Konjunkturinstitutet och Riksbanken.

⁸ Se "Redovisning av skatteutgifter", bilaga 2 i 2005 års ekonomiska vårproposition (prop. 2004/05:100). Siffrorna avser 2005 och i vissa fall ackumulerade belopp.

Tabell R2. Finansiellt sparande i offentlig sektor och olika delsektorer samt ackumulerat budgetsaldo i den kommunala sektorn. Procent av BNP och miljarder kronor

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totalt	-1,0	1,9	2,3	5,0	2,6	-0,5	-0,2	1,5	1,6	1,1	0,7	1,2
Staten	-1,1	0,5	4,2	2,6	7,4	-1,8	-1,8	-0,6	-0,8	-1,1	-1,4	-1,1
Ålderspensionssystemet	0,5	1,3	-2,0	2,2	-4,6	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0
Kommunala sektorn	-0,5	0,2	0,1	0,2	-0,2	-0,5	-0,2	0,2	0,4	0,2	0,1	0,3
Ackumulerat budgetsaldo i den kommunala sektorn						-7	-8	-6	5	7	4	9

Källor: SCB och Riksbanken.

bolagsskatteintäkterna. Det är nu mindre för-
månligt att avsätta medel till fonderna vilket, allt
annat lika, talar för större bolagsskatteintäkter
också i år och de närmaste åren även om inga
återföringar görs. Samtidigt har många företag
tidigarelagt återföringar som istället hade skett
under de kommande åren om någon regel-
ändring inte gjorts. Storleken på återföringen
och bolagsskatteintäkterna framöver beror också
på företagens finansiella ställning och ränteut-
vecklingen. Det är svårt att bedöma netto-
effekten på det finansiella sparandet av alla
dessa olika faktorer.

När det gäller fördelningen av det finansiella
sparandet mellan de olika delsektorerna bör det
noteras att ökningen av kommunernas finansiella
sparande till viss del, via ökade statsbidrag, har
skett till priset av ett försämrat statligt sparande.
2001 påverkades fördelningen av den offent-
liga sektorns finansiella sparande också av stora
överföringar mellan ålderspensionssystemet och
staten, till följd av omläggningen av pensions-
systemet.

Överskottsmålet och uppskattningar av konjunkturjusterat sparande

Under åren 1997 - 2000 överträffades de årliga
uppsatta överskottsmålen med god marginal
(se tabell R2). Den starka förbättringen av de
offentliga finanserna åren 1997 - 1998 var ett
resultat av införandet av överskottsmålet, den
stramare budgetprocessen, konsolideringspro-
grammet (som genomfördes mellan 1994 och
1998) och en överraskande hög tillväxt. 1998

bidrog också en markant ökning av syssel-
sättningen till förbättringen av de offentliga
finanserna. Under 1999, men i ännu högre grad
under 2000, bidrog även oväntade och tempo-
rärt mycket höga skatteinkomster från bolags-
och kapitalvinster till de stora överskotten i de
offentliga finanserna.

Sedan 1998 har statsbudgeten haft en
påtagligt expansiv inriktning nästan varje år. De
reformer som berör statsbudgeten summerar
under perioden 1998 - 2006 till dryga 200 miljar-
der kronor.⁹ Statens finansiella sparande, uttryckt
som andel av BNP, har dock minskat relativt lite
i förhållande till den samlade storleken på dessa
reformer. En förklaring till detta kan vara infö-
randet av den nya budgetprocessen, som även i
frånvaro av regeländringar, kan ge en förbättring
av det underliggande sparandet eftersom no-
minella utgifter inte på samma sätt som tidigare
automatiskt skrivs fram med prisutvecklingen.
En annan förklaring kan vara att intäkterna har
varit relativt stora under flera år delvis till följd av
temporära faktorer (se också nedan).

Överskottsmålet, så som det är definie-
rat från 2000, kan utvärderas genom att den
offentliga sektorns årliga finansiella sparande
beräknas för en hel konjunkturcykel. Är sparand-
et *i genomsnitt* 2 procent har överskottsmålet
uppfyllts. Under perioden 2000 - 2004 uppgick
det finansiella sparandet i genomsnitt till 1,7
procent. Eftersom perioden inte omfattar en hel
konjunkturcykel är det svårt att avgöra om detta
överskott har varit förenligt med överskottsmå-
let. Resursutnyttjandet bedöms dock av många
ha varit relativt lågt under större delen av denna

⁹ Se fördjupningsrutan "Besparingar och reformer 1994-2004" i *Konjunkturläget* mars 2003 och *Budgetpropositionen för 2006*.

period vilket talar för att ett genomsnittligt sparande på 1,7 procent har varit förenligt med överskottsmålet. Vid en bedömning av överskottsmålets uppfyllelse och huruvida det finns ett underliggande underskott framöver i statens finanser bör dock beaktas att de *temporärt* höga skatteintäkterna kring år 2000 och 2004 och låga ränteutgifter på statsskulden har bidragit till att dra upp genomsnittet för det finansiella sparandet under denna period.

Bedömningar av underliggande över- eller underskott i de offentliga finanserna brukar ofta göras med uppskattningar av det så kallade konjunkturjusterade offentliga sparandet. En vanlig definition är att det är det sparande som vid oförändrade skatte- och utgiftsregler skulle uppkomma vid ett normalt resursutnyttjande. Det visar med andra ord skillnaden mellan den offentliga sektorns intäkter och utgifter i en tänkt situation då ekonomin varken befinner sig i en hög- eller lågkonjunktur. Det konjunkturjusterade sparandet erhålls genom att från det faktiska sparandet dra bort den del som bedöms bero på konjunkturläget (det så kallade cykliska sparandet). Ett årligt konjunkturjusterat sparande på omkring 2 procent indikerar att överskottsmålet uppfylls. En fördel med detta mått är att en prognos kan göras av överskottsmålets uppfyllelse utan att prognosperioden omfattar en hel konjunkturcykel. Samtidigt är beräkningar av konjunkturjusterat sparande förknippade med betydande osäkerhet vilket beror på att det är svårt att bedöma såväl resursutnyttjandet som de offentliga finansernas konjunkturkänslighet. Bedömningar av konjunkturjusterat sparande ska därför göras med stor försiktighet.

Tabell R3 visar hur det konjunkturjusterade sparandet utvecklas mellan 2004 och 2007 mätt med den metod som Riksbanken använder sig av i de analyser som görs åt Europeiska centralbanken (här kallad ESCB:s metod).¹⁰ En jämförelse görs också med regeringens bedömning.

Regeringen beräknar det konjunkturjusterade sparandet utifrån ett skattat produktions-

gap och en "aggregerad" budgetelasticitet som antas uppgå till 0,7. Det innebär att om (det uppskattade) produktionsgapet ändras med 1 procentenhet bedöms den cykliska delen av det finansiella sparandet som andel av BNP förändras med 0,7 procentenheter. Ett exempel kan illustrera hur det konjunkturjusterade sparandet beräknas med denna metod. Antag att det finansiella sparandet uppgår till 3,4 procent av BNP i en högkonjunktur och att produktionsgapet samtidigt bedöms uppgå till 2 procent av BNP. Det finansiella sparandets cykliska del uppgår då till 1,4 procent av BNP ($0,7 \times 2 = 1,4$). Uppskattningen av det konjunkturjusterade sparandet blir därför 2 procent ($3,4 - 1,4 = 2,0$).

Med ESCB:s metod trendrensas istället ett antal olika skatte- och utgiftsbaser (med ett så kallat HP-filter). Den cykliska komponenten för respektive skatt och utgift erhålls genom produkten av det "gap" trendrensningen resulterar i och en skattad elasticitet som visar hur skatten- eller utgiften varierar med respektive "gap". Om exempelvis den faktiska privata konsumtionen, som utgör den huvudsakliga basen för indirekta skatter (t.ex. mervärdesskatt), ligger över det uppskattade trendvärdet ett visst år, tolkas detta som att intäkterna från indirekta skatter detta år är högre än "normalt", dvs. att det finns en positiv "konjunkturkomponent" i de indirekta skatterna. Med denna metod skattas således det konjunkturjusterade sparandet inte utifrån en bedömning av det samlade produktionsgapet. En fördel med denna metod jämfört med den "aggregerade" metoden som utgår från ett skattat produktionsgap är att den, åtminstone i viss utsträckning, beaktar "sammansättnings-effekter", dvs. att olika typer av konjunkturstyrningar kan påverka de olika skatte- och utgiftsbaserna på olika sätt. Till den "aggregerade" metodens fördel talar å andra sidan att den är något mer transparent och att resultaten direkt baseras på ett samlat mått på konjunkturläget.¹¹

Både ESCB:s metod och regeringens bedömning indikerar att överskottsmålet uppfylldes

¹⁰ ESCB står för European System of Central Banks.

¹¹ Se Boije, R. (2004), "Den offentliga sektorns strukturella sparande", *Penning- och valutapolitik*, nr. 1, för en utförlig beskrivning av dessa olika metoder.

2004 och att det också uppfylls 2005. Öväntat höga bolagsskatteintäkter, en överraskande återhållsam offentlig konsumtion och lägre räntekostnader på statsskulden än väntat har bidragit till ett betydligt högre konjunkturjusterat sparande för dessa år jämfört med de bedömningar Riksbanken gjorde i en fördjupningruta i Inflationrapport 2004:4. Samtidigt råder en viss osäkerhet om huruvida förbättringen av de offentliga finanserna, gentemot tidigare bedömningar, beror på felbedömningar av det underliggande sparandet eller om förbättringen till stor del kan förklaras av temporära faktorer. Under förutsättning att den nuvarande inriktningen på finanspolitiken ligger fast, dvs. om inga beslut fattas om besparingsåtgärder, förväntas inte överskottsmålet uppnås under de kommande två åren. De expansiva reformer som aviserats i höstens budgetproposition, tillsammans med tidigare åtgärder som också försvagat statens sparande, bidrar till detta.

Tabell R3. Konjunkturjusterat sparande. Procent av BNP

	2004	2005	2006	2007
ESCB:s metod	2,1	2,3	1,3	0,5
Regeringens bedömning	2,1	2,1	1,0	1,1

Källor: Finansdepartementet och Riksbanken.

Riksbankens prognos bygger, som noterades ovan, på ett antagande om tillkommande budgetförsvagande åtgärder 2007 vid sidan av de som regeringen redan aviserat. Även utan detta antagande väntas det inte vara möjligt att uppnå överskottsmålet framöver, vilket också framgår av regeringens egna bedömningar. I budgetpropositionen för 2006 förklarar regeringen det förväntade underskridandet av överskottsmålet med att det till stor del orsakas av en aktiv statlig konjunkturpolitik motiverad av den svaga utvecklingen på arbetsmarknaden.¹² En närmare studie av den diskretionära (aktiva) finanspolitiken i statsbudgeten visar dock att de försämrade statliga finanserna inte enbart beror på temporär

stabiliseringspolitik utan också på mer varaktiga saldiförsvagande inkomst- och utgiftsreformer; tex. sänkningen av inkomstskatten för hushållen (kompensation för den allmänna pensionsavgiften), som genomförts i flera steg de senaste åren, satsningen på vård, skola och omsorg och höjda tak i sjuk- och föräldraförsäkringen.¹³ Regeringens egna prognoser över det konjunkturjusterade sparandet visar att överskottsmålet inte uppnås ens när resursutnyttjandet bedöms vara normaliserat under 2007 och 2008 och då målet för den öppna arbetslösheten har uppnåtts (omdefinierat i termer av den nya AKU-statistiken). Då har regeringen ändå antagit, för slutet av prognosperioden, att budgeteringsmarginalen under utgiftstaket blir betydligt högre än vad som varit de normala utfallen de senaste åren, dvs. budgeteringsmarginalen antas inte komma att utnyttjas till nya utgiftsreformer, till skillnad från tidigare år. Slutsatsen av detta är att det sannolikt kommer att krävas aktiva budgetförstärkande åtgärder för att överskottsmålet ska uppnås framöver.

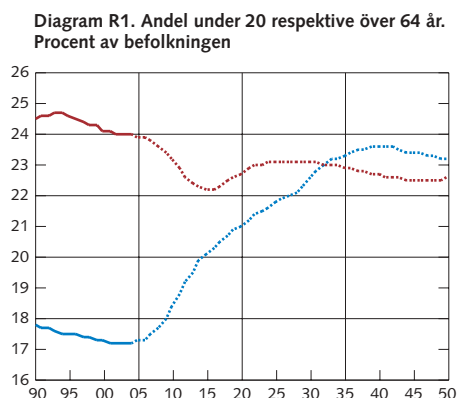
Sammanfattningsvis visar denna genomgång att de budgetpolitiska målen på det stora hela taget har uppnåtts hittills även om det kommunala balanskravet uppnåtts med viss fördröjning och utgiftstaket inte har tillämpats fullt ut enligt regelverket. Det konjunkturjusterade sparandet för åren 2004 och 2005 har justerats upp till följd av att de offentliga finanserna har utvecklats mer gynnsamt jämfört med tidigare bedömningar. Det finns dock tecken på att denna uppgång till viss del kan vara temporär. Prognoserna över det konjunkturjusterade sparandet tyder på att det, utan aktiva besparingsåtgärder, kan komma att bli svårt att uppnå överskottsmålet från 2006 och framåt (med reservation för den osäkerhet som finns i detta mått). Det är framförallt statens finansiella sparande som är för lågt. Skälet till detta är att statsbudgeten har varit expansiv ända sedan 1998 vilket, ackumulerat sett, bedöms ha bidragit till ett underliggande (strukturellt) underskott

¹² Se Prop. 2005/06:1, *Budgetpropositionen* för 2006, Finansdepartementet.

¹³ Samtidigt kan det ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv vara befogat att genomföra varaktiga reformer vid en tidpunkt som bidrar till att förbättra konjunkturläget under förutsättning att det inte äventyrar de budgetpolitiska målen.

— Under 20
— Över 64

Anm. Streckad linje avser
SCB:s prognos.
Källa: SCB.



i statens finanser. Dessa tendenser är oroande inte minst med tanke på att den demografiska utvecklingen har varit relativt gynnsam för de offentliga finanserna de senaste åren, men inte kommer att vara det fr.o.m. 2008 och framåt (se diagram R1).¹⁴ Den mindre strama tillämpningen av de budgetpolitiska målen riskerar också att bidra till en gradvis urholkning av syftet med dessa. Detta kan i förlängningen göra det svårare att hantera de kommande påfrestningarna på de offentliga finanserna till följd av den demografiska utvecklingen.

Finanspolitiska indikatorer

Riksbanken, Konjunkturinstitutet, Finansdepartementet och internationella institutioner som EU-kommissionen, OECD, IMF och ECB använder olika finanspolitiska indikatorer för att dels mäta om de offentliga finanserna är hållbara sett över ett medelfristigt perspektiv (vanligtvis en konjunkturcykel), dels bilda sig en uppfattning om finanspolitikens inriktning. Med inriktning brukar avses om de aktiva finanspolitiska beslut som påverkar den offentliga sektorns utgifter och inkomster har en åtstramande eller expansiv effekt på ekonomin. Det förekommer också att sådana indikatorer används tillsammans med styrrentans förändring vid analyser av "policymixen", dvs. finans- och penningpolitikens sammantagna inriktning.¹⁵

Gemensamt för de indikatorer som brukar användas för att mäta finanspolitikens inriktning är att de i första hand avser att mäta effekten på det finansiella sparandet till följd av diskretionära beslut. Det bör dock noteras att även i frånvaro av aktiva beslut påverkar finanspolitiken indirekt ekonomin och det finansiella sparandet genom de så kallade automatiska stabilisatorerna. I Sverige är konsumtion och inkomster relativt högt beskattade och transfereringar baseras i stor utsträckning på inkomstbortfallsprincipen, t.ex. arbetslöshetsersättningen. Skatte- och bidragssystemet bidrar därmed automatiskt till att hålla uppe efterfrågan vid konjunkturedgångar medan den omvända gäller i uppgångar. Effekten av de automatiska stabilisatorerna på det finansiella sparandet och ekonomin kan vara betydande och många gånger mycket större än effekten av diskretionära beslut. Förändringen av det finansiella sparandet till följd av både diskretionära beslut och automatiska stabilisatorer kan ses som finanspolitikens sammantagna påverkan eller "impuls" på ekonomin.

Syftet med detta avsnitt är att beskriva de indikatorer för finanspolitikens inriktning som Riksbanken, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet använder, hur de skiljer sig åt, vilka för- och nackdelar de olika indikatorerna har, samt vad det innebär för tolkningen av de olika indikatorernas resultat. Med ledning av dessa olika indikatorer görs också en sammantagen bedömning av finanspolitikens inriktning under åren 2002 - 2007.

Det bör framhållas att det med utgångspunkt från enkla indikatorer inte går att uttala sig om hur finanspolitiken (eller penningpolitiken) mer exakt påverkar ekonomin. För det behövs betydligt mer komplicerade analysverktyg. Anledningen är att en given förändring av den offentliga sektorns finansiella sparande (eller reporäntan) kan ha olika effekt på ekonomin beroende på vilka andra förändringar som skett under samma period.

¹⁴ Andelen av befolkningen över 64 år ökar redan från 2008. Den negativa effekten på de offentliga finanserna till följd av detta dämpas dock något av att andelen av befolkningen under 20 år beräknas minska fram till omkring 2015. Efter 2015 ökar dock båda dessa andelar under en längre period enligt prognoserna.

¹⁵ Exempelvis gör EU-kommissionen och Konjunkturinstitutet sådana analyser. Se *Public Finances in EMU – 2005* respektive *Konjunkturläget*, augusti 2005.

Riksbankens, Konjunkturinstitutets och
Finansdepartementets indikatorer

De olika indikatorer som brukar användas för att mäta finanspolitikens diskretionära inriktning och dess effekt på det finansiella sparandet kan i princip delas in i tre olika klasser:

(i) En metod är att utifrån gällande, skattebidrags- och övriga utgiftsregler beräkna effekterna på det finansiella sparandet till följd av ändrade skattesatser, bidragsnivåer eller förändrad offentlig konsumtion. När det gäller exempelvis förändrade skattesatser multipliceras dessa med de relevanta skattebaserna. Beräkningen görs statistiskt, dvs. man antar att baserna inte påverkas av skatteförändringarna (eller utgiftsförändringarna). Summeras effekterna på det finansiella sparandet av alla regeländringar och relateras till BNP erhålls ett mått på finanspolitikens inriktning. Finansdepartementet använder denna metod när de beräknar storleken på den *statliga* diskretionära finanspolitiken i budgetpropositionen.¹⁶ Indikatorn omfattar således inte övriga delar av den offentliga sektorn. Finansdepartementet använder dock en annan indikator för detta (se nedan).

(ii) Effekterna på det finansiella sparandet till följd av förändringar i politiken kan också uppskattas med mer schablonmässiga metoder. Konjunkturinstitutet antar att direkta och indirekta skatter samt socialavgifter, vid oförändrade regler, är proportionella mot respektive skatte- och avgiftsbas. Om skatte- eller avgiftsandelarna ändras från ett år till ett annat tolkas det som resultatet av diskretionära finanspolitiska åtgärder. För övriga inkomster används normen att dessa vid en oförändrad politik utgör en över tiden konstant andel av den *nominella potentiella* bruttonationalprodukten. En förändring av andelen mellan två år tolkas som resultatet av diskretionära åtgärder. För utgiftssidan antas

att arbetslöshetsersättningen, vid oförändrade regler, är proportionell mot antalet arbetslösa. För offentlig konsumtion och övriga utgifter tillämpas normen att dessa vid en oförändrad politik utgör en konstant andel av den nominella potentiella bruttonationalprodukten. Om utgiftsandelarna ändras mellan två år tolkas det som resultatet av diskretionära åtgärder. Summeras avvikelserna från normandelen för respektive intäkts- och utgiftslag erhålles det som Konjunkturinstitutet kallar den *politikberoende förändringen av det finansiella sparandet*.^{17, 18}

Ett förenklat exempel visar hur Konjunkturinstitutets indikator ska tolkas. Den huvudsakliga skattebasen för indirekta skatter utgörs av den totala privata konsumtionen. Låt oss anta att de indirekta skatterna uttryckta som andel av den totala privata konsumtionen (den så kallade implicita skattekvoten) utgör 20 procent i utgångsläget. Om den privata konsumtionen uppgår till 1200 miljarder kronor, uppgår de indirekta skatterna i detta exempel till 240 miljarder kronor. Om den privata konsumtionen ökar med 10 miljarder kronor och de indirekta skatterna samtidigt ökar med 2 miljarder kronor blir tolkningen, med Konjunkturinstitutets indikator, att den diskretionära finanspolitiken (som berör de indirekta skatterna) är oförändrad. Om skatten däremot skulle öka med mer än 2 miljarder kronor eller med mindre än 2 miljarder kronor (i vilket fall den implicita skattekvoten har ändrats), tolkas det som resultatet av aktiva politiska beslut.

(iii) Finanspolitikens inriktning kan också mätas med förändringen av det primära konjunkturjusterade offentliga sparandet. Med primär avses här att effekten av ändrade räntekostnader och ränteintäkter har rensats bort.¹⁹ En minskning av det primära konjunkturjusterade sparandet mellan två tidpunkter tolkas som att den diskretionära finanspolitiken är expansiv

16 Prop. 2005/06:1, *Budgetpropositionen* för 2006, Finansdepartementet, Svensk Ekonomi, bilaga 2.

17 Indikatorn bygger på en metod som föreslogs av Braconier, H. & Holden, S., "The Public Budget Balance – Fiscal Indicators and Cyclical Sensitivity in the Nordic Countries", WP 67, Konjunkturinstitutet. Utifrån denna indikator har också en ny metod för att beräkna konjunkturjusterat sparande utvecklats. Se Braconier, H. & Forsfält, T., (2004), "A New Method for Constructing a Cyclically Adjusted Budget Balance: The Case of Sweden", WP 90, Konjunkturinstitutet.

18 ESV använder en liknade metod för statsbudgetens saldo. Se Braconier, H., Andreasson, P. & Jönsson, H. (2001), "Budgetpolitisk indikator", *Budgetprognos* 2001:3.

19 Om man inte justerar för detta kan en förändring av det konjunkturjusterade sparandet orsakat av en förändring i räntenettet felaktigt komma att tolkas som diskretionär politik.

medan en ökning tolkas som att den är kontraktiv. Både Finansdepartementet och Riksbanken använder förändringen av det (primära) konjunkturjusterade sparandet som en indikator på finanspolitikens inriktning (inkluderande även kommunsektorn och ålderspensionssystemet).

De olika indikatorernas för- och nackdelar

Metod (i) är sannolikt den som ger bäst precision vad avser effekten på det finansiella sparandet till följd av diskretionära åtgärder eftersom den baseras på faktiska förändrade skatte- och "utgiftssatser" och de relevanta skatte- och utgiftsbaserna. Som noterades ovan gör dock Finansdepartementet sådana detaljerade beräkningar bara för de politikförändringar som berör statsbudgeten. Det skulle vara enkelt att också inkludera kommunsektorn i beräkningen vad avser förändrad kommunal utdebitering. Däremot är det svårt att uppskatta diskretionära förändringar i den kommunala konsumtionen (som beskrevs ovan uppskattar Konjunkturinstitutet sådana förändringar genom att anta att den kommunala konsumtionen i frånvaro av nya beslut utgör en konstant andel av den nominella potentiella bruttonationalprodukten). En komplicerande faktor utgörs också av de statsbidrag kommunerna erhåller av staten. Dessa bidrag kan användas till ökad kommunal konsumtion, i vilket fall de sannolikt bidrar till en ökad total efterfrågan i ekonomin. Till den del de istället används för att stärka kommunernas finansiella sparande resulterar de bara i en omfördelning av den totala offentliga sektorns finansiella sparande.

Fördelen med att använda Konjunkturinstitutets schablonbaserade metod eller förändringen av det primära konjunkturjusterade sparandet är att dessa indikatorer omfattar hela den offentliga sektorn och inte bara statsbudgeten. Konjunkturinstitutets metod fångar också upp "sammansättningseffekter". Ett problem med Konjunkturinstitutets indikator är dock att

skatte- och utgiftsandelarna kan ändras av andra orsaker än regeländringar, t.ex. demografiska förändringar och beteendeförändringar. Om till exempel konsumenterna ökar sina konsumtionsandelar av varor med högre mervärdesskattesats kommer det att tolkas som resultatet av en diskretionär skattehöjning. Hushållens inkomstskatt är dessutom progressiv och inte proportionell som normen förutsätter.

Ett stort problem med att använda förändringen av det primära konjunkturjusterade sparandet som en indikator på finanspolitikens inriktning är att den ofta kan fånga upp förändringar i ekonomin som påverkar det faktiska finansiella sparandet som inte är ett resultat av diskretionär finanspolitik. Detta inträffar exempelvis vid större demografiska förändringar, beteendeförändringar eller då man använder metoder för att beräkna det konjunkturjusterade sparandet som inte tar hänsyn till att de offentliga finanserna påverkas olika mycket av olika typer av konjunkturstörningar. För ett land som Sverige som beskattar tillgångar i stor utsträckning kan exempelvis stora variationer i tillgångspriserna påverka det finansiella sparandet relativt mycket. Beaktas inte detta vid uppskattningen av det konjunkturjusterade sparandet kan en förändring av det felaktigt komma att tolkas som resultatet av diskretionära finanspolitiska åtgärder. Detta är sannolikt också en förklaring till varför många mätt på det konjunkturjusterade sparandet samvarierar med det faktiska finansiella sparandet.²⁰

Om man avser att använda förändringen av det primära konjunkturjusterade sparandet som en indikator på effekten på det finansiella sparandet till följd av alla diskretionära beslut, inkluderande *normalt förekommande stabiliseringspolitiska åtgärder* (t.ex. arbetsmarknadspolitiska åtgärder), är det viktigt att den uppskattade cykliska delen av det finansiella sparandet bara fångar upp effekten av de automatiska stabilisatorerna. I praktiken är det ofta svårt att beakta detta problem vilket innebär att förändringen av det konjunkturjusterade

²⁰ En annan förklaring till detta är att de metoder som vanligtvis används för att beräkna det konjunkturjusterade sparandet inte beaktar att finanspolitiken i sig påverkar resursutnyttjandet. Detta specifika problem går att lösa genom att skatta det konjunkturjusterade sparandet med en så kallad strukturell VAR-modell (SVAR). Se exempelvis Bouthevillain, C & Quinet, A., (1999), "The Relevance of Cyclically Adjusted Public Balance Indicators – the French Case", i *Indicators of Structural Budget Balances*, Banca d'Italia.

sparandet (i bästa fall) kan tolkas som effekten av diskretionära beslut *exkluderande* stabiliseringspolitiska åtgärder.^{21, 22}

De olika indikatorerna har således olika förtjänster och svagheter. Eftersom indikatorerna måste skattas och därmed inte går att jämföra med historiska utfall, går det inte att med statistiska metoder avgöra vilken indikator som har bäst precision. Detta talar för att det finns skäl att använda flera olika metoder.

Hur har finanspolitikens stramhet varierat över tiden mätt med dessa olika indikatorer?

Tabell R4 visar vilken bild Riksbanken, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet ger av finanspolitikens stramhet mellan 2002-2007 då den har uppskattats med de olika indikatorer som beskrevs ovan. Samtliga indikatorer beaktar effekterna av förslagen i höstens budgetproposition. Som noterades tidigare bygger dock Riksbankens prognos, till skillnad från Konjunkturinstitutets och Finansdepartementets, på ett antagande om tillkommande budgetförsvagande åtgärder 2007 vid sidan av de som redan aviseras av regeringen. Detta, olika syn på konjunk-

turläget bakåt i tiden och skillnader i makroprognoserna gör att resultaten från de olika indikatorerna inte kan jämföras utan vidare.²³

Alla indikatorer visar att finanspolitiken var expansiv 2002: det finansiella sparandet minskade p.g.a. den expansiva politiken med ungefär 2 procent av BNP. Reformen i statsbudgeten, t.ex. sänkt inkomstskatt på arbete och satsningar på vård, skola och omsorg, förklarar större delen av den expansiva politiken detta år.

För 2003 visar Finansdepartementets båda indikatorer en något expansiv finanspolitik. Konjunkturinstitutets indikator visar en neutral politik medan ESCB:s metod indikerar en finanspolitisk åtstramning. För detta år ger således de olika indikatorerna lite olika bilder av finanspolitikens inriktning. Det är svårt att avgöra vad detta beror på utan en mer detaljerad jämförelse av de olika indikatorerna.

För 2004 tyder Konjunkturinstitutets indikator och förändringen av det primära konjunkturjusterade sparandet beräknat med både Finansdepartementets och ESCB:s metod på en relativt stram finanspolitik trots expansiva budgetförsvagande åtgärder i statsbudgeten. Detta indikerar att det 2004 har varit relativt

Tabell R4. Indikatorer för finanspolitikens inriktning 2002 - 2007. Förändring i procent av BNP

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Konjunkturinstitutet						
Politikberoende förändring av det finansiella sparandet	-1,9	0,0	1,0	0,0	-0,7	0,2
Finansdepartementet						
Diskretionär finanspolitik i statsbudgeten	-1,8	-0,5	-0,4	-1,3	-1,0	-0,2
Förändring av primärt strukturellt sparande	-2,4	-0,3	0,7	-0,2	-1,0	0,3
ESCB						
Förändring av primärt strukturellt sparande	-2,1	0,7	1,3	0,1	-1,1	-0,8

Anm. ESCB rensar bara bort ränteutgifterna på statsskuden, inte ränteintäkterna på räntebärande papper. Konjunkturinstitutet rensar även bort ränteintäkter. Finansdepartementet räknar bort kapitalinkomstnettot, inkluderande även utdelningar från statliga bolag och Riksbanken.

Källor: Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet och Riksbanken.

²¹ I princip skulle detta problem kunna hanteras genom att simulera effekten av de automatiska stabilisatorerna i en allmänjämviktsmodell (med en rik beskrivning av den offentliga sektorns inkomst- och utgiftssida) samtidigt som den diskretionära politiken hålls oförändrad. Exempelvis har EU-kommissionen gjort sådana simuleringar i sin så kallade QUEST-modell. Se *Public Finances in EMU – 2001* i vilken också referenser till andra studier finns.

²² Om man däremot i första hand vill använda nivån på det konjunkturjusterade sparandet som en indikator på det finansiella sparandet vid ett normalt resursutnyttjande eller förändringen av det som en indikator på hur "permanent" reformer påverkar det underliggande sparandet, är det inget problem att det cykliska sparandet inkluderar diskretionära stabiliseringspolitiska åtgärder.

²³ Samtidigt bör det påpekas att olika bedömningar av resursutnyttjandet inte nödvändigtvis påverkar bedömningen av det konjunkturjusterade sparandet eftersom dessa skillnader även påverkar prognosen för det faktiska finansiella sparandet.

omfattande åtstramande diskretionära åtgärder som inte syns i effekterna av de åtgärder som aviserats av regeringen i statsbudgeten. Vilka faktorer kan förklara denna skillnad?

Mellan Finansdepartementets båda indikatorer skiljer det drygt 1 procentenhet 2004. Enligt uppgift från Finansdepartementet förklaras drygt tre tiondelar av skillnaden av ökat finansiellt sparande i kommunsektorn (i huvudsak till följd av kommunala skattehöjningar) och fyra tiondelar av ökade bolagsskatteintäkter delvis till följd av räntebeläggning av periodiseringsfonderna. De faktiska offentliga utgifterna blev 2004 betydligt lägre än vad de normer som Konjunkturinstitutet tillämpar vid beräkningen av utgifterna vid en oförändrad politik implicerar. Även bolagsskatteintäkterna blev högre än Konjunkturinstitutets norm för en oförändrad politik. Dessa avvikelser tolkas då som resultatet av en kontraktiv finanspolitik. Dessa faktorer förklarar således varför de indikatorer som omfattar hela den offentliga sektorn speglar en kontraktiv finanspolitik 2004 trots expansiva åtgärder i statsbudgeten.

Trots en kraftigt expansiv finanspolitik i statsbudgeten indikerar de övriga indikatorerna sammantaget en neutral diskretionär finanspolitik för 2005. Även för detta år kan ett förbättrat kommunalt sparande och/eller ökade bolagsskatteintäkter förklara en stor del av skillnaden i resultaten mellan dessa indikatorer och den samlade effekten av de regeländringar som berör statsbudgeten.

Samtliga indikatorer visar att finanspolitiken blir expansiv 2006 vilket ligger i linje med de tillkommande åtgärder regeringen aviserat för detta år.

För 2007 förutspår Riksbanken, som noteras ovan, att finanspolitiken blir mer expansiv än vad de åtgärder som regeringen hittills aviserat visar. Detta gör att det konjunkturjusterade sparandet bedöms minska relativt mycket 2007. Utan budgetförsvagande åtgärder utöver de som redan aviserats av regeringen bedöms

finanspolitiken samma år istället bli neutral eller något kontraktiv.

Revideringar av indikatorerna över tiden

Även om de olika indikatorernas precision inte kan testas, kan det vara intressant att se hur bedömningen av de olika indikatorerna för ett visst år har ändrats över tiden. Tabell R5 visar hur synen på finanspolitikens inriktning för 2004 har reviderats mellan olika prognostillfällen. För att öka jämförbarheten mellan de olika indikatorerna jämförs de prognoser under året som presenterats i eller i anslutning till budgetpropositionen och som beaktat de reformer som där aviserats.

Finansdepartementets båda indikatorer visade, vid de bedömningar som gjordes hösten 2002, att finanspolitiken skulle bli expansiv 2004 medan de båda andra indikatorerna vid samma tillfälle tydde på att finanspolitiken istället skulle bli kontraktiv. Mellan 2002 och 2005 har bedömningen av finanspolitikens stramhet för 2004 reviderats upp med 0,5 - 1,0 procent av BNP mätt med de indikatorer som omfattar hela den offentliga sektorn. Resultaten visar samtidigt att denna revidering för 2004 inte kan förklaras av att statsbudgeten har blivit mer kontraktiv över tiden till följd av nytillkommande saldoförbättrande åtgärder för detta år. Tvärtom har den diskretionära finanspolitiken i statsbudgeten för detta år blivit något mer expansiv över tiden enligt den indikator som mäter effekten av regeländringar i statsbudgeten. Lägre offentlig (framförallt kommunal) konsumtion, höjda kommunalskatter och högre bolagsskatteintäkter än väntat kan förklara en stor del av revideringen.²⁴

Sammanfattningsvis visar denna genomgång att det är viktigt vid en analys av finanspolitikens inriktning att inte bara beakta direkta effekter av de regeländringar som aviserats i statsbudgeten. Det finns också en betydande osäkerhet i bedömningen av finanspolitikens stramhet för ett enskilt år, både mellan olika indikatorer och över tiden. Detta innebär att

²⁴ I slutet av 2003 gick SCB över till att redovisa skatteintäkterna fullt ut i periodiserade termer i NR, vilket i sig påverkar fördelningen av skatteintäkterna mellan åren. Bedömningen av periodiseringseffekterna har reviderats flera gånger vilket försvårar en analys av vad som föranlett förändringar i bedömningar för ett visst år över tiden.

**Tabell R5. Indikatorer för finanspolitikens inriktning 2004, revideringar över tiden.
Förändring i procent av BNP**

Konjunkturinstitutet		ESCB		Finansdepartementet		
Politikberoende förändring av finansiellt sparande		Förändring i primärt strukturellt sparande		Diskretionära åtgärder i statsbudgeten		Förändring i primärt strukturellt sparande
	2004		2004		2004	2004
December, 2002	0,5	November, 2002	0,3	BP för 2003	-0,3	-0,2
December, 2003	0,5	November, 2003	0,2	BP för 2004	-0,2	0,1
December, 2004	0,8	November, 2004	0,9	BP för 2005	-0,4	0,1
Oktober, 2005	1,0	November, 2005	1,3	BP för 2006	-0,4	0,7

Källor: Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet och Riksbanken.

förutsättningarna för att bedriva en framåt-blickande *finjusterande* stabiliseringspolitik inte är särskilt goda. Det innebär också att det är viktigt att man vid en utvärdering av "policy-mixen" och de penningpolitiska beslut som togs under exempelvis hösten 2002 bör utgå från de bedömningar av finanspolitikens stramhet som

då fanns tillgängliga och som med facit i hand troligen har visat sig vara felaktiga. Finanspolitiken blev, åtminstone mätt med de indikatorer som här presenterats, totalt sett, betydligt mer åtstramande 2004 än vad Riksbanken, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet förutsåg i slutet av 2002.