

■ Finanspolitik: antaganden och prognoser

För att göra den mest sannolika prognosen för utvecklingen av svensk ekonomi gör Riksbanken prognoser även för finanspolitiken. Finanspolitiken antas följa historiska mönster och verkar både genom automatiska stabilisatorer och diskretionär konjunktionspolitisk politik. Ett annat viktigt förhållande är att målet för de offentliga finanserna, ett överskott om 1 procent av BNP i genomsnitt under en konjunkturcykel, antas uppfyllas på sikt. Olika finanspolitiska åtgärder har dock olika effekter på efterfrågan, utbud och inflation.

Vilken roll spelar finanspolitiken för Riksbankens bedömning av den ekonomiska utvecklingen? I den ekonomiska politiken finns det flera olika uttalade mål: att upprätthålla ett fast penningvärde¹⁰, att det offentliga finansiella sparandet under en konjunkturcykel i genomsnitt skall vara 1 procent av BNP och så vidare. Dessa mål är fastlagda av riksdagen.

När Riksbanken gör en prognos för utvecklingen i svensk ekonomi görs en prognos på den mest sannolika utvecklingen, det vill säga de olika antagandena som prognosen bygger på måste vara realistiska. Riksbanken utgår därför från att finanspolitiken följer historiska mönster samt att överskottsmålet uppfylls. Olika finanspolitiska åtgärder påverkar dock ekonomin på olika sätt vilket i sin tur påverkar Riksbankens bedömning av inflationens utveckling. Denna fördjupning handlar om vilka antaganden Riksbanken gör om finanspolitiken och dess makroekonomiska effekter.

Vad är finanspolitik?

Finanspolitiken påverkar den samlade efterfrågan och produktionen via den offentliga sektorns inkomster och utgifter samt via lagar och regler av olika slag. Genom att förändra olika instrument påverkas konsumtion, investeringar, sysselsättning, löner, priser med mera. De olika finanspolitiska instrumenten omfattar på intäktsidan olika skattesatser för arbete och kapital. Instrument på utgiftssidan är olika transfereringar till hushåll och företag, offentlig konsumtion och investeringar. Syftet med finanspolitiska åtgärder kan vara stabiliseringspolitiskt, fördelningspolitiskt eller ha som syfte att uppnå en viss resursallokering i ekonomin. Denna fördjupning fokuserar på finanspolitik ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.¹¹

Den budgetmässiga effekten av finanspolitiska beslut om förändrade skattesatser eller ersättningsnivåer i till exempel arbetslöshetsförsäkringen är att inkomster och utgifter i den offentliga sektorn förändras. Förändringar av detta slag benämns diskretionär finanspolitik. Den diskretionära finanspolitiken i Sverige har i genomsnitt följt ett konjunktionspolitiskt mönster i syfte att stabilisera konjunkturen.¹² När efterfrågan

¹⁰ Målet är av Riksbanken operationaliserat till att KPI ska öka med 2 procent per år.

¹¹ För en ytterligare beskrivning av finanspolitikens, se Finanspolitiska rådets rapport 2008 eller Konjunkturinstitutets finanspolitiska tankesam, Specialstudie nr 16, mars 2008.

¹² Se G. Hjelms (2007) "Aktiv finanspolitik i Sverige och OECD 1980-2004: pro- eller konjunktionspolitisk?", intern promemoria Konjunkturinstitutet; J. Galí och R. Perotti (2003), "Fiscal policy and monetary integration in Europe", CEPR Discussion Paper No. 3933; samt H. Ohlsson och A. Vredin (1996), "Political cycles and cyclical policies", Scandinavian Journal of Economics, 98, nr 2.

och produktion i ekonomin har varit låg har politiska beslut fattats som ökat utgifterna och minskat skatteinkomsterna för att öka efterfrågan och produktionen, en så kallad keynesiansk finanspolitik.

De offentliga inkomsterna och utgifterna kan dock förändras av flera andra skäl.¹³ Om efterfrågan eller produktionen ökar i ekonomin ökar de offentliga inkomsterna främst genom att skatteinkomsterna ökar då skattebaserna, till exempel lönesumma och hushållens konsumtion, ökar. Samtidigt minskar de offentliga utgifterna då den högre produktionen ökar sysselsättningen och minskar arbetslösheten. Detta leder till lägre utgifter för arbetslöshet. Det motsatta sker vid en konjunkturavmattning. Detta är de så kallade automatiska stabilisatorerna som mildrar effekterna på den privata sektorns inkomster vid en konjunkturavmattning. Men även långsiktiga trender i till exempel demografin påverkar offentlig sektors inkomster och utgifter. Fluktuationer i tillgångspriser kan också ha betydande effekt på det finansiella sparandet.¹⁴ Inkomsterna från vissa skatter i Sverige är volatila och går ner kraftigt vid en konjunkturedgång, till exempel företagsskatter och kapitalskatter. Dessa skatter är kopplade till företagets rörelseresultat och prisutveckling på aktie- och fastighetsmarknaden.

Finanspolitikens effekter på efterfrågan och utbud¹⁵

Effekterna av diskretionär finanspolitik på den reala ekonomin är högst osäkra och varierar med de olika instrumenten. Enligt olika studier¹⁶ är de kortsiktiga effekterna på BNP av minskat offentligt sparande generellt positiva och potentiellt stora när resursutnyttjandet är lågt. Effekterna uppskattas vara större för utgiftsökningar än för skatteförändringar. Detta hänger bland annat samman med att offentliga utgifter, t.ex. offentlig konsumtion och investeringar har lägre importinnehåll än andra poster i försörjningsbalansen. Skattesänkningar för hushåll leder vanligen till ökad privat konsumtion men den har ett större importinnehåll än offentlig konsumtion. Dessutom sparar hushållen normalt sett en del av skattesänkningen. Detta leder till en mindre direkt effekt på den inhemska efterfrågan jämfört med offentlig konsumtion och investeringar. Riksbanken gör kontinuerligt en bedömning av hur olika diskretionära finanspolitiska beslut och förslag påverkar efterfrågan, utbud och inflation på kort och medellång sikt.

13 I texten och analysen är det den konsoliderade offentliga sektorn som åsyftas, det vill säga summan av kommuner, ålderspensionssystemet och staten.

14 För referenser se R. Boije (2004), "Den offentliga sektorns strukturella sparande", Penning- och valutapolitik, nr 1, Sveriges riksbank.

15 Vissa åtgärder bedöms även påverka den långsiktigt uthålliga nivån på sysselsättningen och produktionen. Skattesänkningar som stimulerar arbetsutbudet kan därför samtidigt bidra till högre produktion och lägre inflation.

16 För en översikt se R. Hemming, M. Kell och S. Mahfouz (2002), "The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity - a review of the literature", IMF Working Paper No. 208 samt kapitel 5 "Fiscal policy as a countercyclical tool" i IMF World Economic Outlook, oktober 2008.

Hur gör Riksbanken prognoser för finanspolitiken?

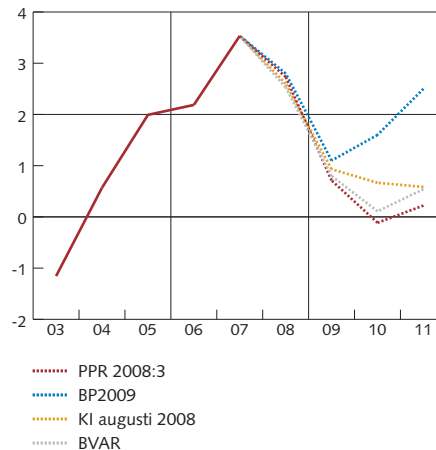
För att göra en prognos för ekonomins utveckling gör Riksbanken en prognos på finanspolitiken baserat på historiska mönster. Den innefattar såväl diskretionära beslut som automatiska stabilisatorer. I den diskretionära politiken ingår förslag som presenteras av regeringen i vår- och budgetpropositioner samt förslag på kommunal nivå. Men dessa förslag gäller oftast bara innevarande och nästkommande år. Ett nollantagande för den diskretionära finanspolitiken på längre sikt är inget realistiskt antagande bland annat eftersom det historiska medelvärdet för de diskretionära åtgärderna är positivt. I praktiken krävs det diskretionära beslut om utgiftsökning eller skattesänkningar för att det finansiella sparandet, givet det svenska regelverket, inte skall stiga över tiden. Riksbankens prognos baseras alltså inte bara på annonserade eller beslutade åtgärder, utan även på en bedömning av den normala omfattningen av sådana åtgärder.

Numera styrs finanspolitiken dessutom av ett regelverk som omfattar utgiftstak, budgetprocess, balanskrav för kommuner samt överskottsmålet för de offentliga finanserna som säger att överskottet ska vara 1 procent av BNP sett över en konjunkturcykel. Om det finansiella sparandet bedöms vara varaktigt högre eller lägre än 1 procent av BNP måste regeringen vidta åtgärder för att nå målet.

Historiskt mönster i finanspolitiken

Skillnaden mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter, det finansiella sparandet, påverkas alltså av den diskretionära finanspolitikens inriktning och av automatiska stabilisatorer. Ett sätt att studera sambandet mellan finansiellt sparande och realekonomin är att använda en tidsseriemodell. En sådan modell beskriver det normala sambandet mellan finanspolitiken och den makroekonomiska utvecklingen. Givet de prognoser som görs på makrovariabler använder Riksbanken en bayesiansk vektor autoregressiv (BVAR) modell som jämförelsenorm för att bedöma hur stort sparandet kommer att bli framöver.¹⁷ I diagram R1 visar den grå linjen BVAR-modellens prognos på det offentliga finansiella sparandet betingat på Riksbankens prognoser för de andra ingående variablerna i modellen. Det historiska sambandet mellan finansiellt sparandet och de andra variablerna indikerar en försvagning av sparandet framöver även om en viss återhämtning sker 2011. Försvagningen sker dock från en hög nivå 2007. Den röda linjen visar Riksbankens prognos för det finansiella sparandet givet makrobilden och antaganden om diskretionär finanspolitik. Under 2008 och 2009 försvagas det finansiella sparandet enligt Riksbankens prognos ungefär som normalt i detta konjunkturläge enligt BVAR-modellen. Under 2010 och 2011 är Riksbankens bedömning att det

Diagram R1. Prognoser för finansiellt sparande i offentlig sektor
Procent av BNP



Anm. Streckad linje avser prognoser.

Källor: Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet, SCB och Riksbanken

¹⁷ Den bayesianska vektor autoregressiva modellen har estimerats på data för perioden 1950-2007 (årsdata). I modellen ingår BNP, arbetslöshet, finansiellt sparande som andel av BNP och börsvärde. BNP och börsvärde modelleras i första differens av logaritmiserade värden, relativ arbetslöshet (ILO definition) i differens och finansiellt sparande modelleras i nivå. Bayesianska VAR-modeller inkluderar subjektiva omdömen eller erfarenheter med hjälp av s.k. priors. En prior är att finansiellt sparande på sikt tros vara i linje med överskottsmålet på 1 procent av BNP. Prioruppfattningarna uppdateras sedan med information från data i estimeringen.

finansiella sparandet blir lägre än BVAR-modellens prognos till följd av en något mer expansiv finanspolitik än normalt. Den främsta anledningen till denna bedömning är att finanspolitiken antas inriktas mot att snabbare uppnå målet om ett överskott på 1 procent av BNP under en konjunkturcykel.

Jämförelse med andra prognosmakare

I diagram R1 visas även Konjunkturinstitutets augustiprognos och regeringens prognos i budgetpropositionen för 2009 (BP2009). De tre prognoserna för finansiellt sparande är baserade på olika makroekonomiska prognoser och antaganden. För 2008 och 2009 skiljer sig prognoserna åt endast marginellt. Konjunkturinstitutet hade i augusti inte tillgång till BP2009, men deras antagande om diskretionär finanspolitik var nära siffrorna som presenterades i BP2009. För 2010 och 2011 skiljer sig prognoserna åt i större utsträckning. Regeringen antar oförändrade regler och överskottet växer därför trendmässigt, till exempel hålls många utgifter nominellt oförändrade. Riksbanken och Konjunkturinstitutet antar att ytterligare diskretionära finanspolitiska beslut fattas under dessa år, om än av olika omfattning. Konjunkturinstitutets prognos för BNP och sysselsättning var i augusti betydligt mera optimistisk än Riksbankens nuvarande prognos, vilket också naturligen innebär att deras prognos för det offentliga sparandet var högre.