

FÖRDJUPNING

Perspektiv på de federala finanserna i USA

Den amerikanska federala budgeten var i balans i början av 2000-talet, men har sedan dess visat underskott. Efter finanskrisen 2007 har underskotten ökat och varit mycket stora. Därmed har bruttoskulden stigit snabbt och överstiger 100 procent av BNP 2012 (se Diagram 75). Den höga skulden och en fortsatt svag konjunkturutveckling kräver en avvägning mellan kortsiktig konjunkturahänsyn och den på medellång sikt nödvändiga strukturella förbättringen av de offentliga finanserna. Denna fördjupning beskriver utvecklingen av de amerikanska federala finanserna i ett längre perspektiv. Vidare åskådliggörs innehållet i de finanspolitiska åtstramningarna som hotas att realiseras vid årsskiftet, det så kallade budgetstupet. Slutligen redovisas Konjunkturinstitutets uppskattning av hur stor del av dessa åtstramningar som kommer att genomföras.

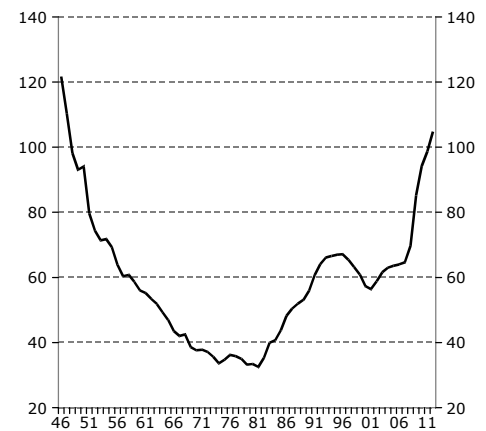
STOR UPPGÅNG I BUDGETUNDERSKOTTET

Den amerikanska federala budgeten visade betydande underskott under stora delar av 1980-talet, även de perioder då konjunkturutvecklingen i huvudsak var gynnsam (se Diagram 76). I samband med lågkonjunkturen i början på 1990-talet försvagades de offentliga finanserna och det federala budgetunderskottet blev nästan 5 procent av BNP. De offentliga finanserna förstärktes igen, bland annat till följd av konjunkturåterhämtningen som sedan följde, och i slutet av 1990-talet visade budgeten överskott. Perioden med federala budgetöverskott varade dock bara en kort period, och budgeten har sedan millenieskiftet åter visat underskott (se Diagram 76).

Den kraftiga omsvängningen från överskott till underskott i budgeten i början av 2000-talet orsakades bland annat av den lågkonjunktur som följde efter att den så kallade it-bubblan brast och förvärrades av terrorattackerna den 11 september 2001. För att stimulera ekonomin genomfördes omfattande skattesänkningar 2001. Trots att budgetunderskottet hade ökat till 3,7 procent av BNP sänktes skatterna ytterligare 2003. Sammantaget bidrog dessa skattesänkningar till att statens inkomster minskade som andel av BNP. Samtidigt ökade militärutgifterna och kostnader för inrikes säkerhet i form av antiterrorverksamhet. Till följd av en gynnsam konjunkturutveckling minskade ändå underskottet från 3 till 1 procent av BNP mellan 2004 och 2006. Lågkonjunkturen som följde efter finanskrisen 2007 blev den djupaste sedan depressionen på 1930-talet och ledde till en kraftig försvagning av de federala finanserna. Budgetunderskottet har sedan dess varit mycket stora (se Diagram 76), vilket

Diagram 75 Federal bruttoskuld

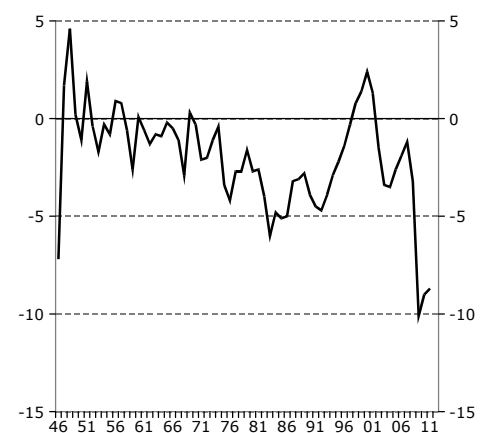
Procent av BNP



Källa: Office of Management and Budget.

Diagram 76 Federalt budgetsaldo

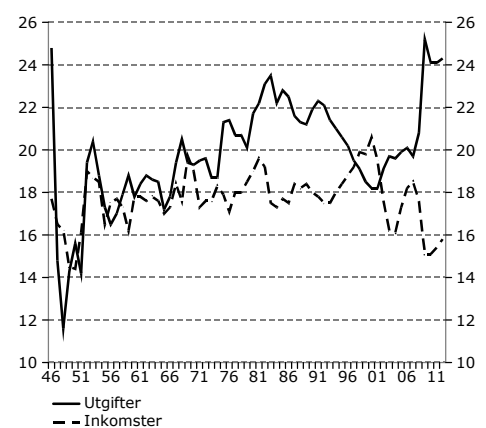
Procent av BNP



Källa: Office of Management and Budget.

Diagram 77 Federala utgifter och inkomster

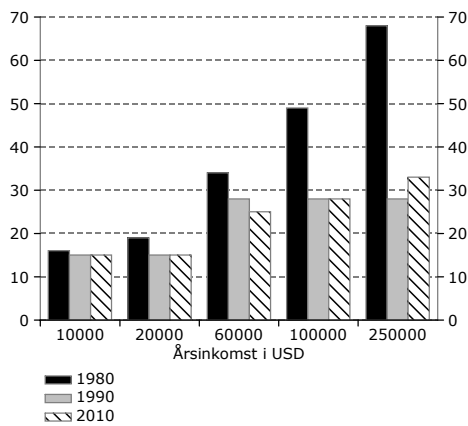
Procent av BNP



Källa: Office of Management and Budget.

Diagram 78 Marginalskatt, ensamstående

Skattesats, procent

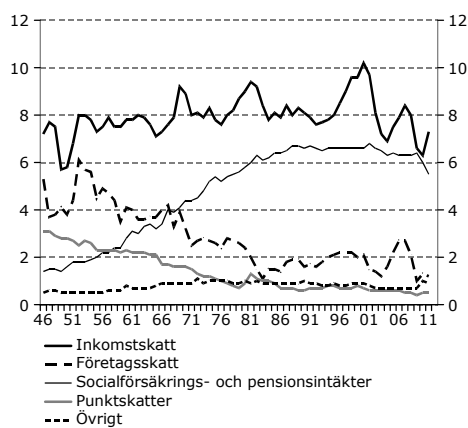


Anm. Inflationsjusterade inkomster, uttryckta i 2011 års priser.

Källa: Tax Foundation.

Diagram 79 Federala inkomster uppdelat i grupper

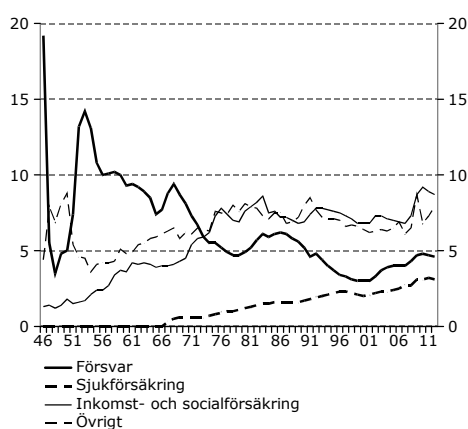
Procent av BNP



Källa: Office of Management and Budget.

Diagram 80 Federala utgifter uppdelat i grupper

Procent av BNP



Anm. Sjukförsäkring avser Medicare, inkomst- och socialförsäkring är summan av posterna "Income security" och "Social security".

Källor: Office of Management and Budget och Konjunkturinstitutet.

beror både på att de så kallade automatiska stabilisatorerna verkade och på diskretionär stabiliseringspolitik, det vill säga temporära finanspolitiska åtgärder, under krisen.¹⁷ Då de exceptionellt kraftfulla penningpolitiska åtgärderna som hade genomförts bedömdes vara otillräckliga sju sattes även finanspolitiska program i olika omgångar, trots den höga offentliga skuldsättningen.

MINSKADE INKOMSTER

Under hela perioden 1950–2000 pendlade de federala inkomsterna mellan 17 och 20 procent av BNP (se Diagram 77). Huvudsakligen skedde pendlingen dock inom ett smalare band mellan 18 och 19 procent av BNP. Från 2009 har inkomsterna minskat till drygt 15 procent av BNP (se Diagram 77). Det är den lägsta andelen sedan 1940-talet. Minskningen de senaste åren beror bland annat på olika typer av skatterabatter som har införts under den djupa lågkonjunkturen. En av anledningarna till de strukturellt minskade inkomsterna de senaste decennierna är att den genomsnittliga marginalskatten på inkomster har sänkts sedan 1980. För en årsinkomst på 100 000 dollar, uttryckt i 2011 års priser, var marginalskatten 49 procent 1980. År 2010 var motsvarande marginalskattesats 28 procent (se Diagram 78). Inkomster från inkomstskatten har fallit från 8 procent av BNP till 7 procent under 2000-talet (se Diagram 79).

UTGIFTERNA HAR STIGIT

Utgifterna har till skillnad från inkomsterna fortsatt att öka som andel av BNP de senaste åren (se Diagram 77). Efter finanskrisen 2007 har utgifterna stigit med ungefär 4 procentenheter, till 24 procent av BNP (se Diagram 77). Huvuddelen av utgiftsökningarna har utgjorts av transfereringar till hushållen och drygt 0,5 procentenheter består av utgiftsökningar i försvaret (se Diagram 80).

KRAFTIG ÖKNING AV SKULDKVOTEN

Efter andra världskriget var den federala bruttoskulden över 100 procent av BNP men minskade kontinuerligt fram till början av 1980-talet då den uppgick till 40 procent av BNP. År 1995 hade den stigit till 70 procent, men minskade därefter fram till början av 2000-talet till stor del beroende på högkonjunkturen under perioden. Sedan dess har skulden dock stigit snabbt (se Diagram 75).

I kölvattnet av finanskrisen och den efterföljande djupa lågkonjunkturen har den federala bruttoskulden återigen stigit till

¹⁷ Försvagningar av de offentliga finanserna är en normal följd av en lågkonjunktur. När resursutnyttjandet faller minskar skatteintäkterna till följd av minskad produktion och sysselsättning, samtidigt som de offentliga utgifterna för främst arbetslöshetsersättning tenderar att stiga (så kallade automatiska stabilisatorer).

över 100 procent av BNP (se Diagram 75). I takt med att skuldkvoten har ökat har oron kring de federala finansernas långsiktiga uthållighet tilltagit. Detta leder till en svår finanspolitisk avvägning mellan kortsiktig konjunkturförhållning och den på medellång sikt nödvändiga konsolideringen av de federala finanserna. Att budgeten måste konsolideras finns det en stor enighet om. Problemet är att det inte får ske för fort eftersom risken då är stor att den förhållandevis svaga ekonomin drabbas av en ny recession. Om konsolideringarna däremot uteblir fortsätter skulden att öka snabbt, vilket bland annat ökar risken för en negativ spiral av stigande räntor och ökad federal skuld. För närvarande är de amerikanska statsobligationsräntorna mycket låga, i likhet med många andra länder vars statsobligationer uppfattas som säkra placeringar (se Diagram 81). Att den amerikanska dollarn har status som världens reservvaluta och den amerikanska centralbankens köp av räntebärande tillgångar bidrar också till de låga amerikanska räntorna. Detta är dock en situation som snabbt skulle kunna förändras om skuldnivån stiger till en nivå där placerare blir osäkra om USA klarar av sina åtaganden.

VAD BESTÅR BUDGETSTUPET AV?

I samband med förhandlingarna om höjningen av skuldtaket 2011 fattades beslut om att de federala utgifterna per automatik skulle stramas åt från 2013, om inte kongressen kunde komma överens om annat. En överenskommelse kring utgiftsneddragningarna har ännu inte kunnat nås. Utöver de automatiska utgiftsnerskärningarna förfaller också många tillfälliga skattelättnader vid årsskiftet 2012/2013. Sammantaget motsvarar detta så kallade budgetstup en åtstramning med drygt 4 procent av BNP, om inte kongressen beslutar om annat. Om samtliga åtstramningar realiserar skulle detta sannolikt ge upphov till en amerikansk recession. Åtstramningarna utgörs till ungefär 75 procent av skattehöjningar och 25 procent av utgiftsminskningar (se Diagram 82).

Den enskilt största delen av åtstramningarna går att hänföra till upphörandet de tillfälliga skattesänkningar som genomfördes under president Bush 2001 och 2003 och som 2010 förlängdes med 2 år (se Diagram 82). Dessa motsvarar ungefär en tredjedel av de totala åtstramningarna. Andra viktiga delar är upphörandet av de tillfälligt sänkta arbetsgivaravgifterna och de temporärt utökade arbetslöshetsunderstöden. Under lågkonjunkturen de fem senaste åren har kostnaderna för arbetslöshetsunderstöden i genomsnitt uppgått till drygt 100 miljarder dollar per år. År 2007 var kostnaden drygt 30 miljarder dollar. Om inget nytt beslutas kommer också automatiska nedskärningar i utgifterna att ske. Ungefär hälften av dessa skulle drabba försvaret.

Diagram 81 Tioårig statsobligationsränta

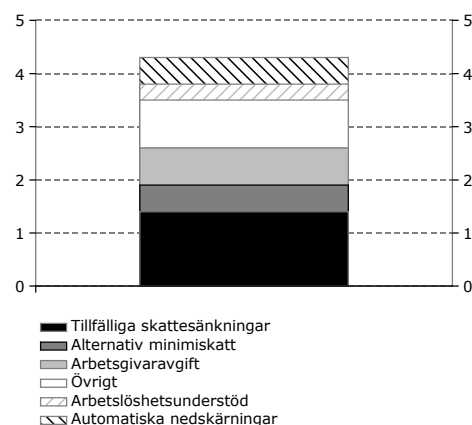
Procent, månadsvärden



Källa: Macrobond.

Diagram 82 Budgetstupets beståndsdelar

Procent av BNP



Källor: IMF och Konjunkturinstitutet.

ÅTSTRAMNINGAR MEN INGET BUDGETSTUP I PROGNOSEN

För att undvika de alltför kraftiga åtstramningarna i budgetstupet och risken för recession måste amerikanska politiker nå en kompromiss innan utgången av 2012. Trots att de ideologiska skillnaderna är stora bedömer Konjunkturinstitutet att huvuddelen av åtstramningarna efter årsskiftet 2012/2013 inte kommer att genomföras. Denna bedömning grundar sig på att både republikaner och demokrater vill undvika alltför kraftiga åtstramningar i detta svaga konjunkturläge. Förhandlingarna förutsätts i Konjunkturinstitutets prognos resultera i en kompromiss som innebär att en tredjedel av de finanspolitiska åtstramningarna realiserar. Åtstramningarna blir då knappt 1,5 procent av BNP både 2013 och 2014. Denna utveckling är i linje med de bedömningar som har gjorts av OECD och IMF. Behovet av att fortsätta konsolideringen av statsfinanserna och minska skuldsättningsgraden är fortsatt stora, även på medellång och lång sikt.