

FÖRDJUPNING

Inflationens påverkan på den offentliga sektorns inkomster och utgifter

Inflationen är den högsta sedan 1991 (se diagram 52) och det råder stor osäkerhet om den fortsatta utvecklingen. Inflationen påverkar inte bara hushållens och företagens ekonomi, utan även de offentliga finanserna. Den leder till ökade utgifter för offentlig konsumtion och offentliga investeringar. Den leder också till ökade utgifter för de ersättningar inom socialförsäkringen som följer den allmänna prisutvecklingen. Den höga inflationen ökar samtidigt den offentliga sektorns intäkter via skatter och avgifter.

I denna fördjupning beskrivs de viktigaste kanalerna för inflationens effekter på det offentlig-finansiella sparandet. Syftet är att illustrera konsekvenserna av en tillfälligt hög inflation. Utgångspunkten är en bred inflation som är jämnt fördelad över alla varor och tjänster som köps av hushållen och förbrukas av offentlig sektor. I beskrivningen tas ingen hänsyn till eventuella beteendeförändringar eller andra indirekta effekter på till exempel löner, sysselsättning, räntor eller företagsvinster. I den bemärkelsen är beskrivningen statisk och beaktar de direkta effekterna av den högre inflationen på de offentliga finanserna.

Effekter på de offentliga utgifterna

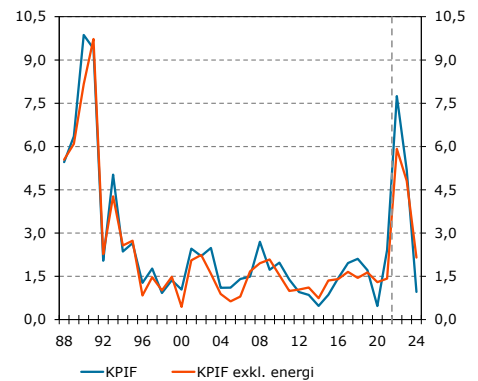
OFFENTLIG KONSUMTION OCH INVESTERINGAR PÅVERKAS FRAMFÖR ALLT VIA HÖGRE PRISER PÅ INSATSVAROR

Inflationen påverkar utgifterna för både offentlig konsumtion och för offentliga investeringar i och med att priserna för insatsvaror stiger (se marginalrutan ”Offentlig konsumtion”).

Olika delar av den offentliga konsumtionen påverkas i olika utsträckning av inflationen (se tabell 11). Statens kostnader för försvar, infrastruktur och miljöskydd ökar mer med inflationen, medan kostnaden för till exempel rättsväsende och högskoleutbildning, som är mer personalintensiv, ökar mindre. På samma sätt ökar framför allt kommunernas och regionernas kostnader för civilt försvar, transporter och idrotts- och fritidsaktiviteter mer, medan kostnaderna för verksamheter som skola, förskola, ålderdomsvård och sjukvård ökar mindre.

Diagram 52 Konsumentpriser

Procentuell förändring



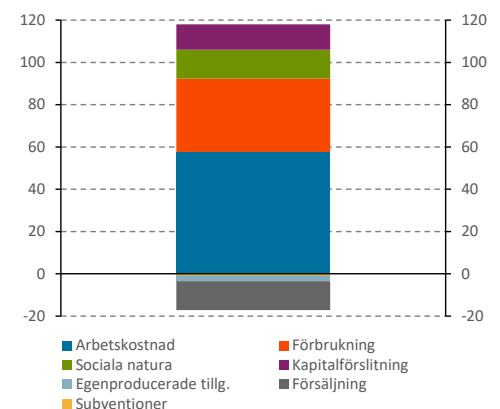
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Offentlig konsumtion

Offentlig konsumtion är statens, kommunernas och regionernas användning av resurser för att tillhandahålla skattefinansierade tjänster. I nationalräkenskaperna definieras offentlig konsumtion som summan av den offentliga sektorns förbrukningskostnader, arbetskostnader, kapitalförslitning och sociala naturaförmåner, minus subventioner, försäljning och egenproducerade investeringar (se diagram 53).

Diagram 53 Delar i den offentliga konsumtionen

Procent av offentlig konsumtion 2021



Anm. Subventioner utgör -0,8 procent av offentlig konsumtionen och är därför knapp synligt i diagrammet.

Källa: SCB.

Kostnaden för arbetskraften i offentlig sektor påverkas indirekt av inflationen eftersom avsättningar till vissa offentliga ställdas förmånsbaserade avtalspensioner värdesäkras med hjälp av prisbasbeloppet (se marginalrutan ”Prisbasbeloppet”).²⁵ Avsättningarna blir därför större när inflationen är högre.

Kapitalförslitningen påverkas också av de högre priserna. Kapitalstocken värderas högre med stigande priser vilket får förslitningen vid en given deprecieringstakt att öka i motsvarande grad.²⁶ Även kostnaden för de offentligfinansierade tjänster som köps in av privata utförare (sociala naturaförmåner) förväntas öka med inflationen. I viss mån motverkas dock kostnadsökningarna av att intäkterna från försäljning, i form av till exempel egenavgifter, ökar.

Utgifterna för offentliga investeringar skiljer sig mellan kapitalslag. Maskiner och inventarier påverkas ofta i hög grad av inflationen. Det gäller även investeringar i byggnader och anläggningar, där arbetskostnaderna dock utgör en större andel av investeringskostnaden. Kostnaden för investeringar i form av forskning och utveckling å andra sidan, som i stor utsträckning sker vid universitet och högskola, drivs i större utsträckning av löneutvecklingen. Totalt utgör offentliga investeringar inom forskning och utveckling ca 20 procent av de totala offentliga investeringarna.

DELAR AV TRANSFERERINGSSYSTEMET PÅVERKAS GENOM PRISBASBELOPPET

Kostnaden för transfereringssystemet ökar med inflationen eftersom flera transfereringar är knutna till prisbasbeloppet. Att effekten av inflationen går via prisbasbeloppet innebär att utgiftsökningarna för staten uppstår med fördröjning (se marginalrutan ”Prisbasbeloppet” och diagram 54).

Storleken på ersättningar som till exempel föräldrapenning och sjukpenning bestäms av en persons sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som i första hand bestäms av arbetsinkomsten (se marginalrutan ”Sjukpenninggrundande inkomst”). I reglerna anges ett tak för hur hög SGI:n kan vara, uttryckt i prisbasbelopp.²⁷ När taket för SGI ökar med prisbasbeloppet, ökar

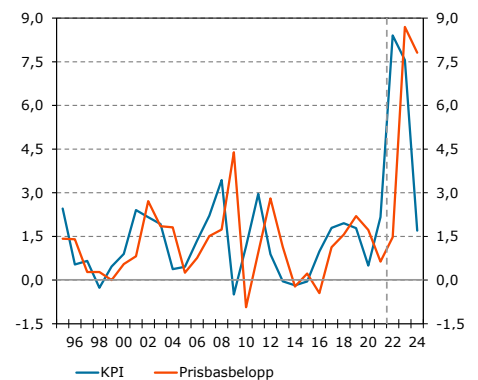
²⁵ Detta avser anställda i offentlig sektor med inkomst över 7,5 inkomstbasbelopp, som är berättigade till en förmånsbaserad tjänstepension för inkomster över detta tak.

²⁶ Kapitalförslitningen har ingen betydelse för kassaflödet i de offentliga finanserna. Det är först när kapitalet ska ersättas eller byggas ut som den kassamässiga effekten uppstår, genom högre investerings- och underhållsutgifter.

²⁷ För föräldrapenning finns ett tak för SGI om 7,5 prisbasbelopp och i sjukpenningen finns ett tak om 10 prisbasbelopp. Ersättningen i föräldrapenningen är 80 procent av SGI upp till ett tak. Även sjukpenningersättningen är 80 procent av SGI för första året av sjukskrivning, men minskar sedan.

Diagram 54 Inflationen och prisbasbeloppets utveckling

Årlig procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Prisbasbeloppet

Delar av skatte- och transfereringssystemet är knutna till prisbasbeloppet, som fastställs varje år av regeringen. Enligt socialförsäkringsbalken (2010:110) ska beloppet räknas upp med KPI i juni året före det år som beloppet gäller. Därför har KPI:s utveckling i juni jämfört med juni månad föregående år särskild betydelse för de offentliga finanserna. Syftet med kopplingen till prisbasbeloppet är att värdesäkra dessa delar av skatte- och transfereringssystemet. Eftersom beloppet fastställs med ett halvårs eftersläpning sker värdesäkringen med en viss fördröjning.

Sjukpenninggrundande inkomst

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är det belopp en person antas tjäna under ett år. Det beräknas på inkomst som uppgår till minst 24 procent av prisbasbeloppet från arbete i Sverige. Arbetet ska kunna antas vara under minst sex månader i följd eller årligen återkommande. Reglerna avseende SGI återfinns i Socialförsäkringsbalken (2010:110).

också utbetalningarna av ersättningar som är knutna till SGI. Ett motsvarande tak bestämt med prisbasbeloppet finns för den så kallade antagandeinkomsten i sjuk- och aktivitetsersättningen. Föräldrapenningen och sjukpenningen utgör tillsammans drygt 10 procent av transfereringarna till hushållen (se diagram 55).

Ersättningar i form av till exempel föräldrapenning och sjukpenning innebär pensionsrätter, som staten betalar ålderspensionsavgift för. När ersättningarna ökar med prisbasbeloppet ökar därför utgifterna för den statliga ålderspensionsavgiften.

I andra delar av transfereringssystemet är ersättningen inte kopplad till SGI, men är ändå bestämd utifrån prisbasbeloppet. Det gäller till exempel studiebidraget, där ersättningen är bestämd som en andel av prisbasbeloppet, och bostadstillägget samt äldre försörjningsstödet, där prisbasbeloppet används för att definiera en så kallad skälig levnadsnivå.

För garantipensionen avgör prisbasbeloppet både vem som kan få pensionen och hur mycket han eller hon får. När prisbasbeloppet blir högre ökar både antalet pensionärer som får garantipension och beloppen som varje pensionär får.

Andra delar av transfereringssystemet är inte kopplade till prisbasbeloppet och justeras därför inte automatiskt. Det innebär att ett riksdagsbeslut krävs för att statens utgifter för dem ska kunna ändras. Till dem räknas till exempel barnbidraget, bostadsbidraget och dagsersättning till asylsökande.

Försörjningsstödet påverkas av inflationen genom den så kallade riksnormen, som kan ses som en lägstanivå. Nivån tar hänsyn till kostnader för till exempel livsmedel, kläder, fritidsaktiviteter och förbrukningsvaror. En ökad inflation kan antas påverka riksnormen och leda till att kommunernas utgifter för försörjningsstödet ökar.

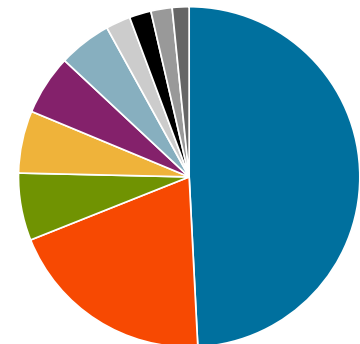
INFLATIONEN HAR LITEN EFFEKT PÅ TRANSFERERINGAR TILL OCH FRÅN ÅLDERSPENSIONSSYSTEMET

Avgiftsbestämda transfereringar från ålderspensionssystemet påverkas inte av inflationen på kort sikt. Så länge som prisutvecklingen inte driver på den allmänna inkomstutvecklingen påverkas inte utbetalningarna av inkomstpensionen direkt, eftersom dessa utvecklas med inkomstindex och inte prisbasbeloppet (se rutan "Inkomstindex" och diagram 56).

Inflationen har dock en indirekt effekt på pensionssystemet genom att den lägsta inkomst som innebär pensionsrätter följer prisbasbeloppet. När prisbasbeloppet ökar blir denna lägsta inkomst högre och inbetalningarna till pensionssystemet minskar. Det leder också till färre pensionsrätter och minskade framtida utbetalningar. Effekterna på de framtida utbetalningarna uppstår först då de personer som tilldelas pensionsrätterna går i pension.

Diagram 55 Transfereringar till hushåll

Andelar av sociala transfereringar, transfereringar från ålderspensionssystemet och försörjningsstöd 2021



■ Ålderspension ■ Övrigt ■ Föräldrapenning
■ Sjukpenning ■ Sjuk- och akt. ■ Barnbidrag
■ Studiebidrag ■ Försörjningsstöd ■ Garantipension
■ Bostadstillägg

Anm. Övrigt består framför allt av arbetsmarknadsersättningar och assistansersättning.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

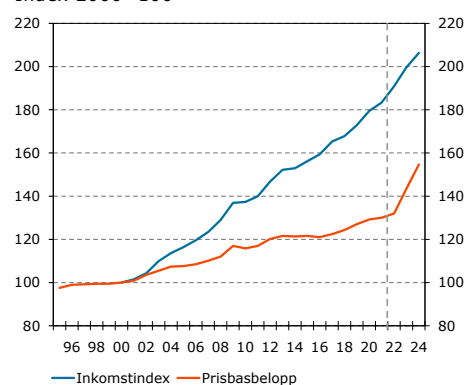
Inkomstindex

Inkomstindex är ett mått på den genomsnittliga inkomstutvecklingen i ekonomin. Indexet fastställs varje år av regeringen efter beräkning av Pensionsmyndigheten och beräknas utifrån genomsnittet av samtliga pensionsgrundande inkomster för personer i åldrarna 16–64 år.

Historiskt har inkomstindex ökat snabbare än prisbasbeloppet eftersom inkomsterna ökar dels till följd av den allmänna prisutvecklingen, dels av att reallönerna växer. Den senaste tidens höga inflation innebär dock att prisbasbeloppet ökar snabbt medan inkomstindex utvecklas i linje med den historiska trenden (se diagram 56). Detta får skillnaden mellan inkomstindex och prisbasbeloppet att minska.

Diagram 56 Inkomstindex och prisbasbeloppet

Index 2000=100



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Premiepensionen, som formellt inte ingår i offentlig sektor, bestäms av utvecklingen av de fonderade medlen och påverkas därmed inte av inflationen. Inte heller de förmånsbestämda transfereringarna i pensionssystemet, den allmänna tilläggs pensionen (ATP), påverkas av inflationen.²⁸

Tabell 11 Klassificering av utgifter och om de påverkas av högre inflation

	Påverkas inte	Påverkas delvis	Påverkas helt
Offentlig konsumtion		Arbetskraftskostnad	Förbrukning Kapitalförslitning Försäljning Sociala naturaförmåner
Offentliga investeringar		Forskning & utveckling	Byggnader & anläggningar Maskiner
Transfereringar från stat och kommunsektor	Barnbidrag Underhållsstöd Dagsersättning till asylsökande	Föräldrapenning Sjukpenning Statlig ålderspensionsavgift Sjuk- och aktivitetsersättning	Omvårdnadsbidrag Studiebidrag Försörjningsstöd Garantipension
Ålderspensions-systemet	Inkomstpension ATP		
Kapitalutgifter	Nominella statsobligationer		Realobligationer

Anm.: Det är den direkta påverkan innevarande eller nästa år som beaktas. Därför tas inte effekten på pensionsrätter med i tabellen.

Källa: Konjunkturinstitutet.

INFLATIONEN HAR SMÅ DIREKTA EFFEKTER PÅ KAPITALUTGIFTERNA

Utgifterna för den offentliga sektorns skulder påverkas delvis av en högre inflation. Statsskulden, liksom kommunsektorns skuld utgörs till största del av nominellt bestämda stats- och kommunobligationer. Ränteutgifter på nominella skuldinstrument påverkas inte direkt av inflationen (indirekt påverkas de däremot troligen på sikt, se marginalrutan ”Några dynamiska effekter av högre inflation”). Statsskulden utgörs också av en real del, den så kallade realskulden, som består av realobligationer. Statens utgifter för dessa utgörs av en nominellt fastställd kupong plus en inflationskompensation som ökar med högre inflation. Realskulden motsvarar ca 20 procent av statsskulden och mellan 5–

Några dynamiska effekter av högre inflation

En möjlig dynamisk effekt av högre inflation är att Riksbanken höjer styrräntan. Ett högre ränteläge leder till högre ränteutgifter. Hur lång tid det tar för en höjd ränta att slå igenom på utgifterna för statsskulden beror på hur lång tid det tar innan Riksgälden emitterar nya obligationer. Den sammanvägda så kallade durationen på statsskulden är ca 4,5 år. Det innebär att en räntehöjning till följd av högre inflation har effekt på statsskuldutgifterna först efter i genomsnitt 4,5 år. Ett högre ränteläge får också effekter på de räntebärande inkomsterna. Med stigande räntor kommer hushållens räntekostnader att stiga. Det medför i sin tur att de så kallade ränteavdragen ökar, vilket får till följd att statens skatteintäkter minskar. Men högre räntor innebär även att hushållens ränteinkomster ökar. Dessutom ökar skatteintäkterna från investeringssparkonton, kapitalförsäkringar, tjänstepensioner och privat pensionssparande, som beskattas enligt en schablon som beror på statslåneräntan.

En annan dynamisk effekt av högre inflation kan uppstå genom växelkurser och valutamarknaderna. En del av statsskulden är upplånad i utländsk valuta, den så kallade valutaskulden. Beror på om inflationen är global eller bara inhemsk påverkas växelkurserna för dessa valutor. På så sätt påverkas även ränteutgifterna för denna del av skulden av inflationen.

Ytterligare en dynamisk effekt kan uppstå genom att inflationen påverkar löner och driftöverskott. Om löner och vinster påverkas av den högre inflationen får det effekter på de offentliga finanserna. Om inflationen innebär högre löner ökar statens och kommunernas skatteintäkter. Samtidigt utgör löner den största utgiftsposten för offentlig sektor och det brukar antas att löneökningar har en neutral inverkan på offentliga finanser då effekter på utgifts- och inkomstsidan i stort tar ut varandra. Om inflationen i stället innebär att vinsterna ökar förväntas intäkterna från skatten på kapitalinkomster och bolagsskatten öka.

²⁸ Formellt är systemet kopplat till prisnivån genom att pensionen beräknas med hjälp av prisbasbeloppet det år pensionsrättsinnehavaren fyller 65 år. Efter det utvecklar sig pensionen utan hänsyn till KPI. I och med att den sista personen som i någon grad har ATP fyllde 65 år 2018 påverkas inte pensionsbetalningar från ATP längre av prisbasbeloppet.

10 procent av den offentliga bruttoskulden, beroende på värderingsmetod.²⁹ Sammantaget påverkas alltså bara kapitalutgifterna för en liten del av den offentliga skulden av en högre inflation.

Effekter på de offentliga inkomsterna

INFLATION LEDER TILL ÖKADE SKATTEINTÄKTER

Inflationen har en direkt effekt på intäkterna från inkomstskatt, mervärdesskatt (moms) och vissa punktskatter (se tabell 12). Sammantaget ökar skatteintäkterna till följd av inflationen. Det beror framför allt på intäkterna från mervärdesskatt.

Intäkterna från statlig och kommunal inkomstskatt minskar med inflationen. Effekten uppstår dock med ett års fördröjning. Intäkterna från den statliga inkomstskatten minskar eftersom brytpunkten för statlig inkomstskatt justeras utifrån förändringen i allmän prisnivå.³⁰ Intäkterna från den kommunala inkomstskatten minskar eftersom grundavdraget är bestämt utifrån prisbasbeloppet. Denna effekt motverkas dock i viss mån av att skattebasen ökar genom att vissa skattepliktiga offentliga transfereringar och utbetalningar av förmånsbaserade avtalspensioner ökar (se diskussion om transfereringar ovan). En hög inflation minskar skatteintäkterna ytterligare genom att skattereduktionerna för arbetsinkomster blir större när prisbasbeloppet blir högre.

Inflationen innebär att intäkterna från mervärdesskatten ökar. Det följer av att mervärdesskatten baseras på hushållens utgifter för varor och tjänster som hushållen konsumerar. När priset på varorna och tjänsterna stiger ökar mervärdesskatteintäkten. Den täta kopplingen mellan prisnivån och intäkterna, innebär också att intäkterna påverkas direkt när priset ändras.

Vissa punktskatter indexeras mot KPI. Det innebär att intäkterna från dessa skatter stiger med inflationen. Till dessa skatter räknas bland annat tobaksskatten, ett flertal miljöskatter, som koldioxidskatten, och energiskatter på fossila bränslen och el.

Kapitalinkomsterna påverkas inte under de antaganden som görs här. Den räntebärande tillgångsstocken är inte reellt indexerad och vid ett oförändrat driftsöverskott och oförändrade vinster i näringslivet påverkas inte utdelningar eller fondavkastning.

²⁹ År 2021 uppgick realskulden till 207 miljarder kronor, värderat till nominellt belopp. Som andel av den marknadsvärderade bruttoskulden för offentlig sektor (som uppgick till 3 630 miljarder kronor) utgör realskulden 6 procent av bruttoskulden. Som andel av den konsoliderade bruttoskulden, Maastrichtskulden, som är värderad till nominellt belopp (1 981 miljarder kronor), utgör i stället realskulden 12 procent av bruttoskulden.

³⁰ Justeringen görs utifrån förändringen i allmän prisnivå i juni året före beskattningsåret och prisnivån i juni andra året före beskattningsåret plus 2 procent.

Tabell 12 Klassificering av inkomster och om de påverkas av högre inflation

	Påverkas inte	Påverkas delvis	Påverkas helt
Skatteintäkter	Skatt på kapital Bolagsskatt	Punktskatter	Skatt på arbetsinkomster Mervärdesskatt
Kapitalinkomster	Ränteintäkter Utdelningar mm		

Källa: Konjunkturinstitutet.

Effekter över tid och på olika delsektorer

Inflationen leder till att statens kapitalkostnader ökar och att utgifterna för konsumtion, investeringar och transfereringar blir högre. Samtidigt påverkas statens inkomster, framför allt genom att intäkterna från mervärdesskatt ökar.

Kommunerna påverkas framför allt genom ökade utgifter för konsumtion och investeringar. Samtidigt påverkas kommunernas inkomster i mindre utsträckning än statens. Visserligen ökar kommunernas skatteintäkter genom att de skattepliktiga transfereringarna ökar, men det motverkas av att grundavdraget ökar.

Inflationen innebär också en omfördelning från staten till ålderspensionssystemet. Omfördelningen uppstår eftersom inbetalningarna av statlig ålderspensionsavgift ökar.

Effekterna på den offentliga sektorns olika inkomster och utgifter uppstår inte samtidigt. För den offentliga konsumtionen och investeringarna påverkas utgifterna direkt av de högre priserna, innevarande år. Detsamma gäller intäkterna från mervärdesskatt. Effekten på transfereringarna och arbetsinkomstbeskattningen uppstår däremot med ett års fördröjning.