

FÖRDJUPNING

Är finanspolitiken expansiv?

Budgetpropositionen för 2007 innehöll flera åtgärder som påverkar den ekonomiska utvecklingen i Sverige på kort och på lång sikt. Åtgärderna stimulerar såväl efterfrågesidan som utbudssidan i ekonomin (se fördjupningen ”Effekter av den nya regeringens politik”, *Konjunkturläget* december 2006). Denna fördjupning syftar till att diskutera huruvida den nya finanspolitiska inriktningen är expansiv med avseende på resursutnyttjandet och inflationstrycket. Den finanspolitiska inriktningen mäts med förändringen i det konjunkturjusterade sparandet. Fördjupningen beskriver därför även generellt användningen av konjunkturjusterat sparande som en indikator på finanspolitikens inriktning.

Finanspolitiken är enligt Konjunkturinstitutets definition **expansiv** om den bidrar till ett högre resursutnyttjande och **åtstramande** om den bidrar till ett lägre resursutnyttjande.²⁸ Som framgår i denna fördjupning kan förändringen av konjunkturjusterat sparande mellan två år ge en indikation på i vilken riktning finanspolitiken påverkar resursutnyttjandet.²⁹ Konjunkturinstitutet bedömer att den finanspolitiska inriktningen mätt som förändringen i konjunkturjusterat sparande är i stort sett neutral 2007 och 2008. Detta trots att regeringens åtgärder i budgetpropositionen, som ur ett statistiskt perspektiv är underfinansierade, stimulerar efterfrågan i ekonomin. Orsaken är att åtgärderna bedöms ha stora effekter på utbudssidan i ekonomin.

DET KONJUNKTURJUSTERADE SPARANDET MÄTER DET UNDERLIGGANDE OFFENTLIGA FINANSIELLA SPARANDET

Den offentliga sektorns sparande varierar med konjunkturläget. När resursutnyttjandet är högt är skatteinkomsterna förhållandevis höga och utgifterna för t.ex. arbetslöshet låga, vilket ger ett högt finansiellt sparande. Sparandet påverkas också av s.k. sammansättningseffekter, dvs. effekter på sparandet av att skattebaserna utvecklas på olika sätt i förhållande till BNP vid olika konjunkturstörningar. En uppgång i resursutnyttjandet som drivs av ökade investeringar eller ökad export ger förhållandevis lägre skatteinkomster än om resursutnyttjandet ökar som en följd av starkare konsumtion, eftersom privat konsumtion är en relativt högt beskattad skattebas.

²⁸ Resursutnyttjandet definieras här som avvikelsen mellan faktisk BNP och potentiell BNP, dvs. det s.k. BNP-gapet.

²⁹ Konjunkturinstitutet beräknar även den s.k. finanspolitiska indikatorn. Denna mäter den politikberoende förändringen av offentligt finansiellt sparande och avser att fånga den diskretionära finanspolitiska inriktningen ett visst år. Tolkningen av förändringen i konjunkturjusterat sparande i denna fördjupning överensstämmer i stora drag med tolkningen av den finanspolitiska indikatorn.

I det konjunkturjusterade sparandet har effekter av konjunkturläget och tillfälliga sammansättningseffekter rensats bort.³⁰ Detta mått visar alltså vilket sparande som skulle ha uppkommit givet beslutade regler vid ett balanserat resursutnyttjande och en normal sammansättning av BNP.³¹ Ett positivt konjunkturjusterat sparande indikerar att det finns ett underliggande överskott i de offentliga finanserna oberoende av konjunkturläget, medan ett negativt konjunkturjusterat sparande visar att det finns ett underliggande underskott i det offentliga sparandet. Det konjunkturjusterade sparandet ger således en indikation på den mer långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna.

Det konjunkturjusterade sparandets utveckling beror bl.a. på finanspolitiken, t.ex. förändringar i skatte- och transfereringssystemen och den offentliga konsumtionen. Det konjunkturjusterade sparandet bestäms även av strukturella förändringar som påverkar potentiell BNP, såsom demografiska trender och betendeförändringar hos hushåll och företag. Diagram 165 visar utvecklingen av det konjunkturjusterade sparandet som andel av potentiell BNP samt det faktiska sparandet som andel av BNP.

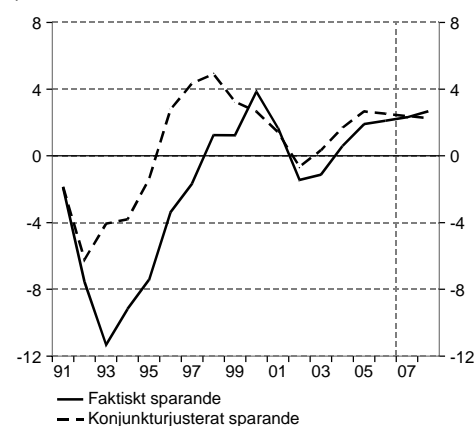
FINANSPOLITIKENS INRIKTNING PÅVERKAR RESURSUUTNYTTJANDET

Finanspolitiska åtgärder påverkar såväl det faktiska offentliga finansiella sparandet som det konjunkturjusterade sparandet. Den statiska effekten av en ofinansierad skattesänkning eller utgiftsökning är att faktiskt sparande och konjunkturjusterat sparande faller.³² Finanspolitiska beslut påverkar även BNP-tillväxten som i sin tur har inverkan på det faktiska finansiella sparandet. Vissa finanspolitiska åtgärder har dessutom effekter på utbudssidan och ekonomins långsiktiga produktionskapacitet, dvs. potentiell BNP, vilket påverkar det underliggande, konjunkturjusterade sparandet.

Om ett finanspolitiskt beslut leder till högre efterfrågan och högre faktisk BNP minskar de lediga resurserna i ekonomin. Leder den finanspolitiska åtgärden även till högre potentiell BNP, genom t.ex. att den potentiella arbetskraften stiger, ökar de samlade resurserna i ekonomin och effekten på resursutnyttjandet blir mindre. Konjunkturinstitutet definierar neutral

Diagram 165 Faktiskt och konjunkturjusterat finansiellt sparande

Procent av BNP respektive procent av potentiell BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

³⁰ Långsiktiga trender i skattebasernas andel av BNP påverkar emellertid det konjunkturjusterade sparandet.

³¹ Finansdepartementet, Sveriges riksbank samt en rad internationella organisationer gör liknande beräkningar med benämningen *strukturellt sparande* respektive *cyclically-adjusted budget balance*.

³² Den statiska effekten är åtgärdens direkta kostnad i statsbudgeten. Den statiska effekten av en skattesänkning är således det direkta inkomstbortfallet från skatten i fråga givet en i övrigt oförändrad ekonomi.

finanspolitik som en finanspolitik som inte påverkar förhållandet mellan faktisk BNP och potentiell BNP. Annorlunda uttryckt är finanspolitiken neutral om politiken inte påverkar resursutnyttjandet och därmed inte heller inflationstrycket i ekonomin.

Förändringen i faktiskt offentligt finansiellt sparande avspeglar förändringar i både konjunkturen och finanspolitiken. Eftersom konjunkturjusteringen rensar bort effekter av konjunkturläget kan beräkningar av förändringen av det konjunkturjusterade sparandet användas som en indikator på i vilken riktning finanspolitiken påverkar resursutnyttjandet.

Ett oförändrat konjunkturjusterat sparande som andel av potentiell BNP indikerar en neutral finanspolitik. Neutral finanspolitik är i allmänhet inte liktydigt med oförändrade skatte- och bidragsregler (se nedan). En förbättring i det konjunkturjusterade sparandet indikerar en åtstramande finanspolitik medan en försämring i det konjunkturjusterade sparandet är en indikation på att finanspolitiken är expansiv.³³

OLIKA FINANSPOLITISKA ÅTGÄRDER PÅVERKAR EKONOMIN OCH KONJUNKTURJUSTERAT SPARANDE PÅ OLIKA SÄTT

Finanspolitiken kan ha direkta och indirekta effekter både på faktisk BNP och potentiell BNP och därmed på resursutnyttjandet. Aggregerad efterfrågan, och därmed faktisk BNP, påverkas direkt av offentlig konsumtion och offentliga investeringar. Skatte- och transfereringssystemets utformning har indirekta effekter på faktisk BNP, t.ex. via hushållens konsumtion, men också på potentiell BNP via t.ex. förändrade drivkrafter för arbete.

Andra förändringar i statsbudgeten har däremot mycket små effekter på resursutnyttjandet. Förändringar i t.ex. offentliga sektorns ränteutgifter eller det internationella biståndet har troligen små eller obetydliga effekter på den inhemska ekonomin. En ofinansierad ökning av det internationella biståndet kommer emellertid att försämra det konjunkturjusterade sparandet. När förändringen i det konjunkturjusterade sparandet används som en indikator på finanspolitikens inriktning kommer detta att tolkas som en expansiv åtgärd, trots att resursutnyttjandet i den svenska ekonomin inte påverkas.

Även avsaknaden av aktiva politiska beslut innebär i vissa fall att finanspolitikens inriktning påverkas. Ett exempel på detta är att vissa transfereringar till hushållen, t.ex. barnbidrag och stu-

³³ Ett annat sätt att mäta finanspolitikens inriktning är att beräkna de statiska budgeteffekterna av alla regeländringar som berör den offentliga sektorns inkomster och utgifter för samtliga år. En sådan ansats tar emellertid inte hänsyn till eventuella strukturella effekter av finanspolitiska åtgärder på potentiell BNP och den långsiktiga BNP-sammansättningen.

diestöd, enligt gällande regler inte automatiskt räknas upp med den ekonomiska utvecklingen. Detta medför att den offentliga sektorns utgifter som andel av BNP gradvis faller när ekonomin växer. I avsaknad av aktiva politiska beslut som höjer transferreringarna innebär detta att både faktiskt sparande som andel av BNP och det konjunkturjusterade sparandet som andel av potentiell BNP ökar och att finanspolitiken blir åtstramande.

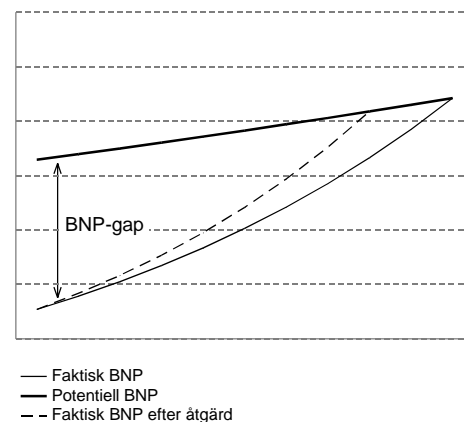
Det konjunkturjusterade sparandet påverkas även av strukturella faktorer som inte nödvändigtvis är resultat av den förda finanspolitiken. Det kan t.ex. vara förändrad arbetskraftinvandring eller beteendeförändringar som en ökad sjukskrivningsbenägenhet. Sådana förändringar i potentiell sysselsättning (och därmed potentiell BNP) påverkar utrymmet för den aktiva finanspolitiken. Om potentiell BNP stiger kan exempelvis offentlig konsumtion öka mer utan att finanspolitiken driver upp resursutnyttjandet och utan att det konjunkturjusterade sparandet minskar. Förändringen av konjunkturjusterat sparande mäter således även i vilken mån finanspolitiken ackommoderar strukturella förändringar i ekonomin. Om t.ex. arbetskraftsutvandringen ökar snabbt kommer konjunkturjusterat sparande indikera en expansiv finanspolitisk inriktning, såvida inte åtgärder tas för att öka de offentliga inkomsterna eller sänka utgifterna.

Sambandet mellan finanspolitiken och den reala ekonomin är således komplicerat och det är därför inte möjligt att med generella indikatorer fånga hur finanspolitiken exakt påverkar resursutnyttjandet. Förändringen i konjunkturjusterat sparande bör därför ses som en grov indikation på i vilken riktning finanspolitiken påverkar resursutnyttjandet.³⁴ I det följande ges stilerade exempel på hur olika finanspolitiska åtgärder påverkar resursutnyttjandet, det faktiska sparandet och det konjunkturjusterade sparandet.

1) Finanspolitisk åtgärd som endast stimulerar faktisk BNP

Ofinansierade skattesänkningar eller utgiftshöjningar som endast påverkar faktisk BNP (och inte potentiell BNP) bidrar till att det konjunkturjusterade sparandet försämras och betraktas därmed som en expansiv finanspolitisk åtgärd (se figur 3). Exempel på en sådan åtgärd är höjda barnbidrag som, till den del de ökade inkomsterna inte sparas, ökar hushållens konsumtion. Denna finanspolitiska åtgärd bidrar till att tillväxten och resursutnyttjandet kortsiktigt blir högre än vad som skulle ha varit fallet

Figur 3 Finanspolitisk åtgärd som endast stimulerar faktisk BNP



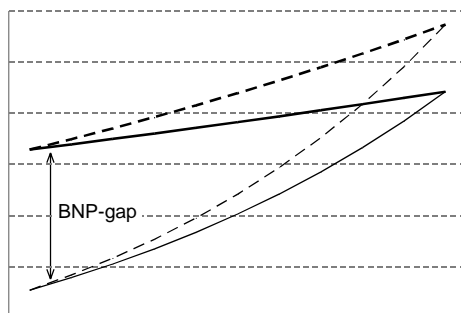
³⁴ Beräkningar av potentiell BNP är förknippade med stor osäkerhet vilket är ett annat skäl till att förändringen av konjunkturjusterat sparande, som påverkas av utvecklingen av potentiell BNP, endast är ett approximativt mått på finanspolitikens inriktning.

annars. Detta medför i sin tur tillfälligt ökade skatteintäkter samt minskade utgifter för arbetslöshet. Försämringen av de offentliga finanserna som den ofinansierade reformen initialt ger upphov till kan därför till viss del komma att motverkas av dessa indirekta effekter. Det faktiska finansiella sparandet kommer således på kort sikt inte att förändras lika mycket som det konjunkturjusterade sparandet. På längre sikt försämras emellertid de offentliga finanserna med hela bidragshöjningen såvida denna inte är fullt ut finansierad i statsbudgeten.

2) Finanspolitisk åtgärd som stimulerar faktisk och potentiell BNP

Om skattesänkningarna eller utgiftsförändringarna däremot även stimulerar utbudssidan i ekonomin och höjer potentiell BNP blir förändringen i konjunkturjusterat sparande mindre och indikerar därmed en mindre expansiv finanspolitik än om utbudssidan inte påverkades av den förda politiken. Exempelvis kan ofinansierade skattesänkningar på arbete som både stimulerar efterfrågan och leder till ökat utbud av arbetskraft ge sådana effekter. Är effekterna på potentiell BNP stora kan åtgärder av detta slag bidra till ett oförändrat resursutnyttjande trots en högre tillväxt (se figur 4). Den finanspolitiska inriktningen mätt som förändringen i konjunkturjusterat sparande blir således mindre expansiv, eller till och med åtstramande, trots att reformerna stimulerar efterfrågan och faktisk BNP.³⁵ Att en finanspolitik som stimulerar faktisk BNP i vissa fall kan betecknas som åtstramande kan vid första anblick förefalla motsägelsefullt. Definitionen av finanspolitisk inriktning blir tydligare vid en jämförelse med det motsvarande penningpolitiska begreppet: om en finanspolitik där utbudseffekterna blir större än efterfrågeeffekterna skulle betecknas som expansiv, skulle det kunna uppstå en situation där Riksbanken möter en expansiv finanspolitik med en expansiv penningpolitik.

Figur 4 Finanspolitisk åtgärd som stimulerar både faktisk BNP och potentiell BNP



- Faktisk BNP
- Potentiell BNP
- - Faktisk BNP efter åtgärd
- - Potentiell BNP efter åtgärd

3) Finanspolitisk åtgärd som endast stimulerar potentiell BNP

Finanspolitik kan även avse strukturella reformer som inte direkt påverkar statsbudgeten men som förstärker ekonomins långsiktiga produktionskapacitet (potentiell BNP). Sådana reformer

³⁵ En regeländring som innebär att de offentlig utgifterna sjunker och som samtidigt bidrar till att öka potentiell BNP får en dubbel effekt på konjunkturjusterat sparande. En sådan åtgärd förbättrar det konjunkturjusterade sparandet dels genom den statiska effekten av lägre utgifter, dels genom att ekonomins långsiktiga produktionskapacitet höjs. Beträktat isolerat medför en sådan åtgärd således att förändringen i det konjunkturjusterade sparandet indikerar en starkt åtstramande finanspolitisk inriktning.

verkar återhållande på resursutnyttjandet (se figur 5). Insatser för en förbättrad integration av invandrare på arbetsmarknaden eller stramare tillämpning av sjukskrivningsregler kan vara exempel på sådana åtgärder. Givet ekonomins utveckling i övrigt kommer konjunkturjusterat sparande att öka till följd av sådana reformer, vilket ger en indikation på att finanspolitiken är åtstramande. De finanspolitiska åtgärder som här avses har alltså ingen direkt effekt på faktisk BNP (som därför inte förändras i figur 5). På sikt innebär dock en högre potentiell BNP att även faktisk BNP stiger (visas inte i figur 5). Detta som en följd av att ekonomins anpassningsmekanismer såsom löner, priser och räntor medför att faktisk BNP på lång sikt anpassar sig mot potentiell BNP. Denna anpassning av faktisk BNP lyfter det faktiska sparandet men påverkar inte det konjunkturjusterade sparandet.

FINANSPOLITIKEN ÄR I DET NÄRMASTE NEUTRAL 2007 OCH 2008

Denna fördjupning har beskrivit användningen av förändringen i konjunkturjusterat sparande som en indikator på finanspolitikens inriktning och dess inverkan på resursutnyttjandet.

Diagram 166 visar förändringen av det konjunkturjusterade sparandet som andel av potentiell BNP jämfört med föregående år för perioden 1993–2008. Mätt som förändringen i konjunkturjusterat sparande var finanspolitiken åtstramande 1993–1998, expansiv 1999–2002, åtstramande 2003–2005 och är i stort sett neutral 2006–2008.

Flera åtgärder i regeringens senaste budgetproposition ökar tillväxten i faktisk BNP. Den i ett statiskt perspektiv underfinansierade budgeten stimulerar indirekt hushållens konsumtion och företagens investeringar. Sammantaget innebär detta att den faktiska BNP-tillväxten 2007–2010 i genomsnitt blir ca 0,3 procentenheter högre per år till följd av regeringens åtgärder (se fördjupning ”Effekter av den nya regeringens politik”, *Konjunkturläget* december 2006). Trots detta är finanspolitikens inriktning mätt som förändringen i konjunkturjusterat sparande i det närmaste neutral 2007 och 2008. Förklaringen ligger i att regeringens åtgärder till stor del är inriktade på att stimulera utbudssidan i ekonomin. Som visades i andra exemplet ovan kan åtgärder som stimulerar både faktisk BNP och potentiell BNP i ekonomin leda till ett oförändrat resursutnyttjande. Jobbavdraget i kombination med den lägre ersättningsnivån i a-kassan ökar benägenheten att delta i arbetskraften samt drivkrafterna att söka arbete och ökar därmed den potentiella arbetskraften och poten-

Figur 5 Finanspolitisk åtgärd som endast stimulerar potentiell BNP

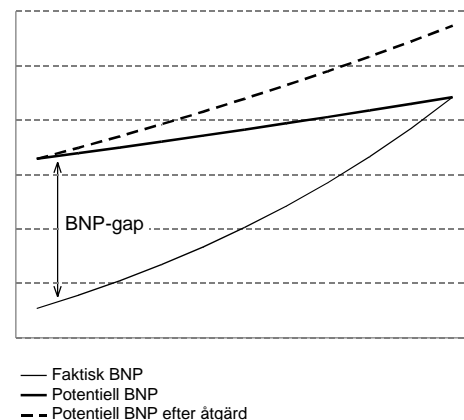
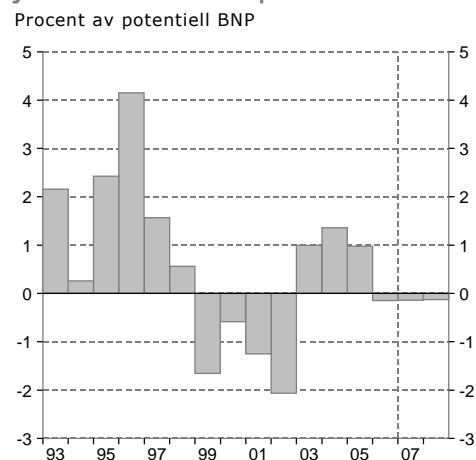


Diagram 166 Förändring i konjunkturjusterat finansiellt sparande



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

tiell BNP.³⁶ Åtgärdernas utformning medför således att potentiell BNP förväntas stiga snabbare än vad den skulle ha gjort annars. Det innebär att den statiska försämringen av det konjunkturjusterade sparandet som följer av att reformerna inte var fullt ut finansierade till stor del uppvägs av de positiva effekterna på potentiell BNP. Förändringen i det konjunkturjusterade sparandet är därmed nära noll 2007 och 2008 (se diagram 166). Mot denna bakgrund är Konjunkturinstitutets bedömning att den finanspolitiska inriktningen i stort sett är neutral 2007 och 2008, trots att regeringens åtgärder stimulerar BNP-tillväxten.

³⁶ Osäkerheten i Konjunkturinstitutets bedömning av den potentiella arbetskraften och potentiell BNP är dock betydande. Det är svårt att avgöra hur regeringens ekonomiska politik påverkar potentiell BNP. Konjunkturinstitutets bedömningar kommer att omprövas kontinuerligt i ljuset av ny information.