
Automatiske stabilisatorer

Jan Overgaard Olesen og Ann-Louise Winther, Økonomisk Afdeling

INDLEDNING OG SAMMENFATNING

I den nuværende situation, hvor mange lande er udsat for en stærk konjunkturedgang, er der stor opmærksomhed omkring betydningen af de automatiske stabilisatorer i det offentlige budget. Det skyldes grundlæggende to hensyn. For det første indebærer de automatiske stabilisatorer, at det offentlige budget forværres under en konjunkturedgang. Det kan begrænse det finanspolitiske råderum især i de lande, som i forvejen har et stort offentligt underskud eller en stor offentlig gæld. For det andet vil de automatiske stabilisatorer bidrage til at mildne konjunkturedgangen. Det skyldes, at der via forværringen af de offentlige finanser automatisk foretages en finanspolitisk lempelse i en situation, hvor der er mangel på efterspørgsel. Det kan mindske behovet for egentlige – diskretionære – finanspolitiske lempelser. I den sammenhæng er det vigtigt at kende styrken af de automatiske stabilisatorer og hastigheden, hvormed de virker.

Lidt forenklet består de automatiske stabilisatorer af de poster i det offentlige budget, som automatisk – dvs. uden ændringer i eksisterende love eller regler – reagerer på konjunkturudsving. Det drejer sig først og fremmest om indtægterne fra skatter og afgifter og udgifterne til indkomstoverførsler. I en konjunkturedgang med faldende produktion og indkomster samt stigende ledighed vil skatteindtægterne automatisk falde, mens udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse automatisk vil stige. Det afbøder konjunkturedgangen ved at øge de private disponible indkomster i forhold til, hvad de ellers ville have været. Under et konjunkturopsving vil de automatiske stabilisatorer tilsvarende stabilisere den økonomiske aktivitet, fordi stigende skatteindtægter og faldende udgifter til indkomstoverførsler dæmper væksten i de private disponible indkomster. Det svarer til en automatisk stramning af finanspolitikken.

I artiklen undersøges betydningen af de automatiske stabilisatorer i forhold til dels konjunkturpåvirkningen af det offentlige budget, dels stabiliseringen af den økonomiske aktivitet over for konjunkturudsving. Der indledes med en generel beskrivelse af det offentlige budgets konjunkturfølsomhed, herunder en sammenligning med andre OECD-lande. Konklusionen er, at det offentlige budget i Danmark er meget konjunk-

turfølsomt og også mere konjunkturfølsomt end i andre lande. Det afspejler det høje skattetryk og den høje kompensationsgrad for overførselsindkomster, som bevirker, at de automatiske stabilisatorer virker forholdsvis stærkt i Danmark. En del af forklaringen er dog også, at den diskretionære eller aktive del af finanspolitikken i høj grad har tilpasset sig den aktuelle konjunktursituation, idet finanspolitikken typisk har været lempelig i en konjunkturedgang og stram i en konjunkturopgang. Det har været med til at øge det offentlige budgets konjunkturfølsomhed.

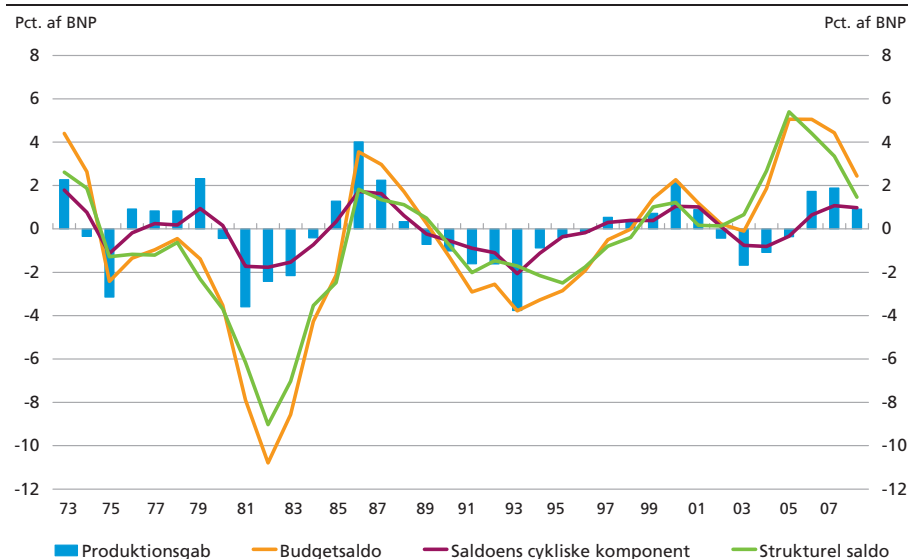
I den resterende del af artiklen fokuseres på betydningen af de automatiske stabilisatorer. Det sker ved inden for rammerne af Nationalbankens makroøkonometriske model MONA at analysere budget- og aktivitetseffekterne af stød til det private forbrug, eksporten og erhvervsinvesteringerne i en situation, hvor den diskretionære finanspolitik fastholdes. Først beregnes effekterne på det offentlige budget af de tre typer af efterspørgselsstød. Herefter analyseres det, i hvor høj grad stødenes påvirkning af den økonomiske aktivitet dæmpes af de automatiske stabilisatorer. Resultaterne viser, at de automatiske stabilisatorer har potentielt stærke og hurtigtvirkende effekter på både det offentlige budget og den økonomiske aktivitet målt ved privat produktion og beskæftigelse. Virkningen afhænger dog afgørende af det underliggende stød til økonomien, idet budget- og aktivitetseffekterne af de automatiske stabilisatorer er betydeligt stærkere og indtræder hurtigere ved ændringer i det private forbrug end ved ændringer i eksporten og investeringerne. Det afspejler, at det private forbrug har et højt indhold af indirekte skatter som moms og punktafgifter, og at de indirekte skatter har stor betydning for styrken af de automatiske stabilisatorer. Resultaterne viser også, at der generelt er stor forskel på effekterne på BNP og effekterne på privat produktion og beskæftigelse. Effekterne på BNP, der normalt anvendes som mål for den økonomiske aktivitet, er typisk små, fordi BNP indregner de indirekte skatter.

DET OFFENTLIGE BUDGETS KONJUNKTURFØLSOMHED

De automatiske stabilisatorer afspejles i det offentlige budgets konjunkturfølsomhed. Under en højkonjunktur bliver de offentlige finanser påvirket positivt af stigende omsætning, beskæftigelse og indkomster i takt med, at skatteindtægterne stiger, og udgifterne til indkomstoverførsler reduceres. Omvendt forværres de offentlige finanser under en lavkonjunktur. Den positive sammenhæng mellem saldoen på de offentlige finanser og konjunktursituationen som målt ved produktionsgab er tydelig, jf. figur 1.

DEN OFFENTLIGE BUDGETSALDOS KONJUNKTURFØLSOMHED

Figur 1



Anm.: Produktionsgab angiver forskellen mellem faktisk og potentielt BNP og er opgjort i procent af potentielt BNP. Et positivt (negativt) produktionsgab er udtryk for en højkonjunktur (lavkonjunktur). Budgetsaldoens cykliske komponent angiver forskellen mellem den faktiske og den strukturelle budgetsaldo. 2008 er delvis skøn.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, nr. 84, november 2008.

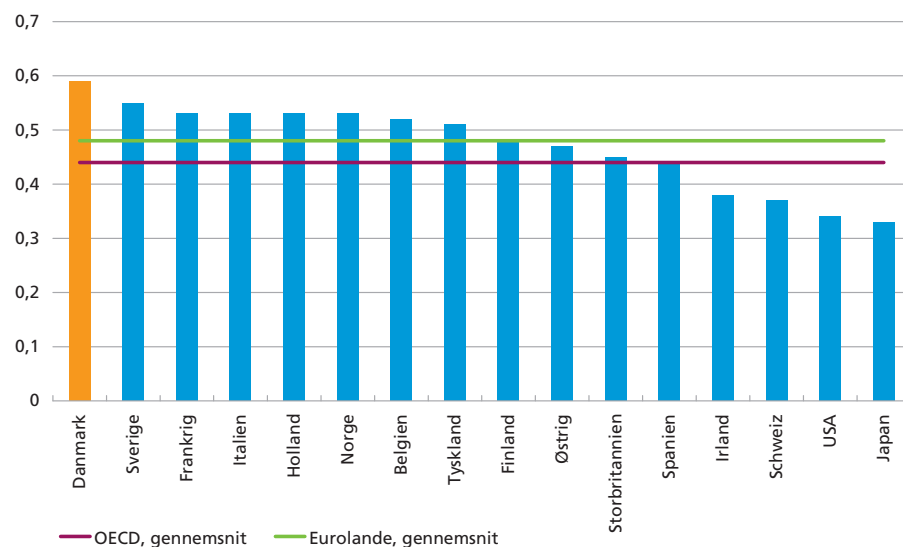
Sammenhængen mellem budgetsaldo og konjunktursituationen kan dog ikke kun henføres til de automatiske stabilisatorer, men hænger også sammen med, at den diskretionære del af finanspolitikken påvirkes af konjunktursituationen. Den diskretionære finanspolitik kan måles ved udviklingen i den såkaldte strukturelle budgetsaldo, jf. Hansen og Knudsen (1999). Den strukturelle eller cyklisk korrigerede budgetsaldo kan lidt forenklet tolkes som saldoen på de offentlige finanser i en situation med et holdbart ledighedsniveau og beregnes konkret ved at korrigere den faktiske budgetsaldo for påvirkningen fra konjunkturudsving samt eventuelle ekstraordinære poster¹. Bortset fra de seneste år har der været en tydelig tendens til, at den diskretionære del af finanspolitikken har været lempelig i en lavkonjunktur og stram i en højkonjunktur, og det har været med til at øge det offentlige budgets konjunkturfølsomhed.

I Danmark reagerer det offentlige budget forholdsvis kraftigt på konjunkturudsving. Det fremgår bl.a. af OECD (2005), der har undersøgt det offentlige budgets konjunkturfølsomhed for en række OECD-lande. De estimerer for hvert land en budgetelasticitet defineret som ændringen i den offentlige budgetsaldo i procent af BNP ved en ændring i produktionsgab på 1 pct. af BNP, jf. figur 2. For Danmark estimeres en bud-

¹ Fx ekstraordinært store eller midlertidige indtægter fra pensionsafkastbeskatningen eller beskatningen af olie- og gasproduktionen i Nordsøen.

OFFENTLIGE BUDGETELASTICITETER FOR UDVALGTE OECD-LANDE

Figur 2



Anm.: Budgetelasticiteten angiver ændringen i den offentlige budgetsaldo (i procent af BNP) ved en ændring i produktionsgabet på 1 pct. af potentielt BNP.

Kilde: OECD (2005).

getelasticitet på knap 0,6. Det er den største elasticitet blandt OECD-landene og ligger klart over gennemsnittet for såvel OECD-landene som euro-landene. Den stærke konjunkturfølsomhed i Danmark skal ses i lyset af den høje og progressive indkomstbeskatning samt det høje niveau for arbejdsløshedsdagpenge.

OECDs resultater bekræftes bl.a. af en nylig undersøgelse af Blix (2009), som også finder, at det offentlige budget er mere konjunkturfølsomt i Danmark end i andre OECD-lande. Blix (2009) tester endvidere en række hypoteser i forhold til sammenhængen mellem budgetsaldo og konjunktursituationen, herunder om den offentlige saldo reagerer forskelligt på konjunkturoppgange og -nedgange. Sidstnævnte synes dog ikke at være tilfældet for Danmark. Til gengæld er der tegn på, at det offentlige budget er mindre konjunkturfølsomt nu end i 1970'erne og første halvdel af 1980'erne, hvilket kan hænge sammen med, at løbende skattereformer har reduceret de marginale indkomstskatter.¹ Budgettets konjunkturfølsomhed kan variere over tid i takt med, at skattesystemet og regler for indkomstoverførsler ændres. Et eksempel i nyere tid er fastfrysningen af ejendomsværdiskatten, som har reduceret den effektive ejendomsværdibeskatning siden 2001, jf. Olesen og Pedersen (2006). Det har mindsket gennemslaget fra boligpriserne på skatteindtægterne.

¹ Resultatet kan ifølge Blix (2009) henføres til en svagere konjunkturfølsomhed i de offentlige indtægter, og ændringen (et strukturelt brud) kan dateres til omkring 1987. Der er ikke stærke tegn på en ændret konjunkturfølsomhed i de offentlige udgifter over perioden 1970-2007.

Ovennævnte studier betragter det offentlige budgets samlede konjunkturfølsomhed, hvor der ikke sondres mellem effekterne fra de automatiske stabilisatorer og effekterne fra en eventuelt konjunkturafhængig diskretionær finanspolitik. Det afspejler, at det i praksis kan være svært at identificere det særskilte bidrag fra de automatiske stabilisatorer til udviklingen i budgetsaldoen, jf. fx Blix (2009) og Caldara og Kamps (2008). I de følgende afsnit fokuseres på effekterne af de automatiske stabilisatorer isoleret set. Det sker ved inden for rammerne af MONA-modellen at analysere budget- og aktivitetseffekterne af tre typer af efterspørgselsstød i en situation, hvor den diskretionære finanspolitik fastholdes. Sådanne beregninger er udtryk for stiliserede eksperimenter, men de gør det muligt at undersøge betydningen af de automatiske stabilisatorer særskilt.

MONA-eksperimenter: budgeteffekterne af konjunkturudsving

I dette afsnit beregnes effekterne på den offentlige budgetsaldo af tre typer af efterspørgselsstød, nemlig et fald i det private forbrug, et fald i eksporten og et fald i erhvervsinvesteringerne. I alle tre eksperimenter rammes efterspørgslen af et eksogent negativt stød i år 1, som har permanente effekter. Tilpasningen i de offentlige indtægter og udgifter over en 5-årig periode beregnes, og resultaterne præsenteres som afvigelser i forhold til et stiliseret grundforløb, der afspejler de aktuelle skatte- og afgiftssatser samt de aktuelle niveauer for overførselsindkomsterne. Størrelsen af efterspørgselsstødet er normaliseret, så den private produktion målt ved bruttoværditilvæksten (BVT) i den private sektor reduceres med 1 pct. i gennemsnit i år 2 og 3. Normaliseringen indebærer, at de tre stød har samme styrke, hvilket gør det muligt at sammenligne påvirkningerne af det offentlige budget. Gennemgangen vil fokusere på forbrugseksperimentet, mens de to øvrige eksperimenter behandles mere summarisk.

Resultaterne for det offentlige budget samt nogle centrale nøgletal fremgår af tabel 1. Det offentlige budget påvirkes meget forskelligt på tværs af de tre eksperimenter, idet effekterne på den offentlige budgetsaldo er klart størst i forbrugseksperimentet. I sidstnævnte tilfælde falder det private forbrug det første år i gennemsnit med lidt over 2,5 pct. i forhold til grundforløbet. Bilkøbet falder noget mindre det første år, men ellers er nedgangen i det private forbrug bredt fordelt på vare- og tjenestegrupper. Forbruget ligger på et permanent lavere niveau i de efterfølgende år. Det lavere forbrug reducerer umiddelbart indtægterne fra de indirekte skatter som fx moms, punktafgifter og registreringsafgiften. Den lavere efterspørgsel fører til et fald i den indenlandske produktion og dermed i indkomsterne, og det får også indtægterne fra de direkte skatter til at falde. Samtidig resulterer den lavere produktion i en lavere beskæftigelse og flere ledige, hvilket øger udgifterne til

EFFEKTER PÅ DET OFFENTLIGE BUDGET AF EFTERSPØRGSELSTØD FOR ÅR 1-5 Tabel 1

Afvigelse fra grundforløb (promille af BNP)	Forbrugsstød			Eksportstød			Investeringsstød		
	1	2-3	4-5	1	2-3	4-5	1	2-3	4-5
Budgetsaldo	-4,1	-10,1	-11,0	-0,6	-3,2	-4,6	-0,7	-2,1	-2,2
Driftsindtægter	-3,9	-9,0	-10,0	-0,5	-2,6	-4,2	-0,6	-1,6	-1,4
Direkte skatter	-0,6	-1,7	-2,4	-0,3	-1,5	-2,5	-0,2	-0,8	-0,9
Personskatter	-0,4	-1,4	-2,3	-0,2	-1,2	-2,6	-0,1	-0,6	-0,9
Selskabsskat	-0,3	-0,3	-0,1	-0,2	-0,3	0,1	-0,1	-0,2	0,0
Indirekte skatter	-3,3	-7,2	-7,5	-0,2	-1,1	-1,6	-0,4	-0,8	-0,6
Moms	-2,1	-4,5	-4,6	-0,1	-0,7	-1,0	-0,2	-0,4	-0,2
Registreringsafgift	-0,2	-0,8	-0,9	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Punktafgifter	-1,0	-2,0	-1,9	-0,1	-0,3	-0,3	0,0	-0,2	-0,2
Driftsudgifter	0,1	0,5	-0,8	0,1	0,5	-0,2	0,1	0,5	0,4
Overførsler	0,3	1,0	0,7	0,1	0,9	1,2	0,1	0,4	0,4
Dagpenge	0,3	1,1	1,2	0,1	0,9	1,6	0,1	0,5	0,6
Pensioner	0,0	-0,1	-0,5	0,0	-0,1	-0,5	0,0	0,0	-0,2
Subsidier	-0,1	-0,3	-0,4	-0,1	-0,3	-0,4	0,0	-0,1	-0,1
Forbrug, investeringer	0,0	-0,2	-1,1	0,0	-0,1	-1,0	0,0	0,1	0,2
Nettorenteindtægter	-0,0	-0,6	-1,8	-0,0	-0,2	-0,6	-0,0	-0,1	-0,4
Memo:									
BNP	-0,6	-1,3	-1,1	-0,2	-0,6	-0,7	0,2	-0,6	-0,8
BVT i privat sektor	-0,5	-1,0	-0,8	-0,3	-1,0	-1,2	-0,3	-1,0	-1,3
Privat beskæftigelse	-4,7	-17,4	-18,1	-2,3	-15,2	-24,3	-1,7	-7,8	-8,3
Privat timeløn	0,0	-0,3	-0,8	0,0	-0,2	-0,8	0,0	-0,1	-0,3
Forbrugerpriser	0,0	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	-0,2	0,0	0,1	0,2

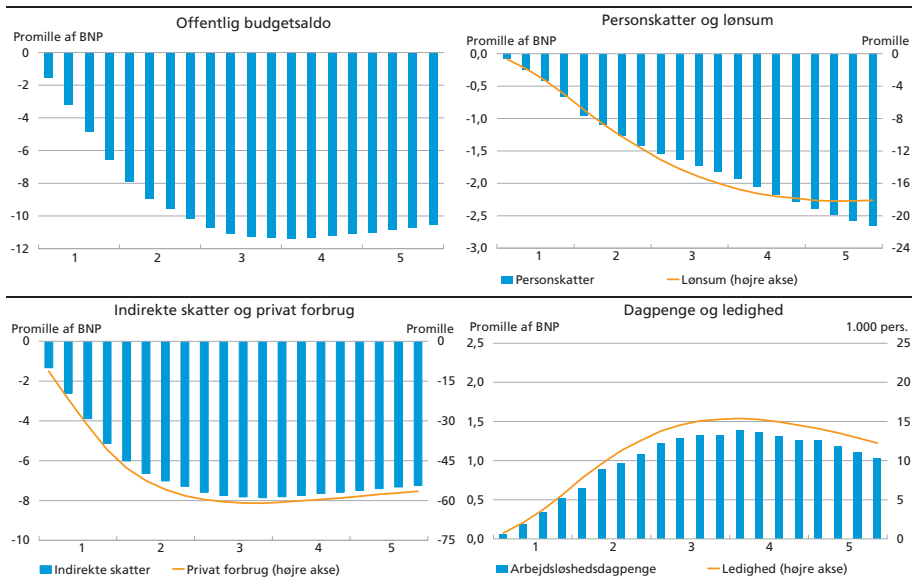
Anm.: For hvert stød viser den første kolonne effekten af eksperimentet det første år, anden kolonne den gennemsnitlige effekt de efterfølgende 2 år, og sidste kolonne den gennemsnitlige effekt i årene 4 og 5. Tabellen viser kun de mest konjunkturfølsomme budgetposter. Memoposter er angivet i afvigelser fra grundforløb i procent, bortset fra beskæftigelsen, som er afvigelse i 1.000 personer.

arbejdsløshedsdagpenge. I det første år forværres budgetsaldoen med omtrent 4 promille af BNP svarende til ca. 7 mia.kr. i 2008-niveau. Budgeteffekterne øges i de efterfølgende år i takt med den gradvise tilpasning i produktion, indkomster og beskæftigelse, og i år 4 og 5 er budgetsaldoen forværret med 11 promille af BNP eller ca. 20 mia.kr. i forhold til grundforløbet. Den betydelige og hurtigtvirkende effekt af et fald i det private forbrug skyldes, at forbrugsvarer typisk er belagt med høje indirekte skatter. Den klart største andel af budgetforværringen kan således henføres til et lavere provenu fra de indirekte skatter, jf. også sammenhængen mellem det private forbrug og de indirekte skatter i figur 3. Nedgangen i provenuet fra de indirekte skatter svarer rundt regnet til tre fjerdedele af den samlede budgetforværring i alle årene.

Provenuet fra de direkte skatter reagerer noget mindre og noget langsommere end provenuet fra de indirekte skatter. Effekten er lille det første år, men øges gradvis, således at provenuet falder med lidt over 2 promille af BNP i år 4 og 5. Det direkte skatteprovenu reduceres i takt

BUDGETEFFEKTER VED ET PERMANENT FALD I DET PRIVATE FORBRUG

Figur 3



Anm.: Afvigelse fra grundforløb. Budgetposter er i promille af BNP i grundforløbet. Privat forbrug og lønsum er i promille af værdien i grundforløbet. Ledighed er afvigelse i 1.000 personer. Figureerne viser det kvartalsvise forløb for årene 1-5.

med, at lavere produktion fører til lavere indkomster, hvilket afspejles i lønsummen, der aftager i takt med den lavere beskæftigelse og den svagere lønudvikling, jf. figur 3.

På udgiftssiden øges de offentlige udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse i takt med den stigende ledighed. Effekten på ledigheden er relativt beskeden det første år, men øges gradvis, og i år 4 og 5 er ledigheden 14.000 personer højere end i grundforløbet. Det er lidt mindre end faldet i beskæftigelsen, hvilket skyldes, at den højere ledighed ledsages af en reduktion i arbejdsstyrken. Stigningen i ledigheden øger i år 4 og 5 udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse med lidt over 1 promille af BNP eller ca. 2 mia.kr. Det er umiddelbart en lille effekt, når der sammenlignes med påvirkningen af de offentlige indtægter.

Til gengæld reduceres nogle af de øvrige udgiftsposter. Subsidier, der bl.a. omfatter varesubsidier og driftstilskud, vil aftage i takt med den lavere aktivitet. Samtidig vil udgifterne til pensioner og andre typer af overførselsindkomster reduceres. Det skyldes primært, at den svagere lønudvikling mindsker de offentlige overførselsindkomster via satsreguleringsordningen, som regulerer overførslerne i forhold til lønudviklingen på det private arbejdsmarked. Udgifterne til det offentlige forbrug og de offentlige investeringer falder også. Det skyldes en ren pris- og løneffekt, idet forbruget og investeringerne er antaget faste opgjort i mængder. Et fald i det generelle prisniveau betyder imidlertid en lavere

pris på det offentlige køb af varer og tjenester, ligesom den svagere lønudvikling på det private arbejdsmarked smitter af på de offentlige lønninger. Effekterne er tydeligst på længere sigt, hvor nedgangen i den økonomiske aktivitet har haft tid til at påvirke løn- og prisdannelsen.

Faldet i de nævnte udgiftsposter er mærkbart og indebærer, at driftsudgifterne samlet set reduceres lidt i forhold til grundforløbet i år 4 og 5. Effekten fra disse udgiftsposter, som primært kan henføres til indekseringen i forhold til den generelle pris- og lønudvikling, trækker i retning af en forbedring af de offentlige finanser under en lavkonjunktur henholdsvis en forværring af de offentlige finanser under en højkonjunktur. Det dæmper effekterne fra de automatiske stabilisatorer, men i sammenligning med de samlede budgeteffekter er virkningen lille.¹

Hvis efterspørgselsstødet i stedet sker gennem et fald i eksporten, er forværringen af det offentlige budget betydeligt mindre, jf. tabel 1. Det negative stød til eksporten er modelleret som et permanent fald i efterspørgslen på vore eksportmarkeder. Det påvirker især industrieksporten, som i år 1 falder med lidt over 1 pct., mens andre eksportkomponenter falder med 0,5 pct.² Påvirkningen af det offentlige budget er relativt beskeden det første år, men effekten øges gradvis i de efterfølgende år, og i år 4 og 5 er budgetsaldoen forværret med knap 5 promille af BNP i forhold til grundforløbet. Det er under halvdelen af budgeteffekten i forbrugseksperimentet. Den store forskel skyldes, at den indirekte beskatning af eksporten er relativt lav, hvorfor effekten på provenuet fra de indirekte skatter er væsentligt mindre. Påvirkningen af de direkte skatter og arbejdsløshedsunderstøttelsen er omtrent den samme, idet produktion og beskæftigelse påvirkes i nogenlunde samme størrelsesorden som ved et fald i det private forbrug.

I investeringseksperimentet undersøges effekterne af et fald i erhvervenes materielinvesteringer, som det første år falder med lidt over 5 pct. i forhold til grundforløbet. Stødet indebærer, at investeringer og kapitalapparat ligger varigt lavere. Faldet i investeringerne har den mindste effekt på det offentlige budget af de tre eksperimenter, jf. tabel 1. Fra år 2 forringes budgetsaldoen med ca. 2 promille af BNP i forhold til grundforløbet. Den lille effekt skyldes for det første, at den indirekte beskatning af investeringsgoder er relativt lav. For det andet er effekten på

¹ Det er muligt at kvantificere effekterne af pris- og lønindekseringen ved at gentage forbrugseksperimentet med pris- og lønindekseringen i MONA sat ud af kraft. Indekseringen indebærer i år 4 og 5 et fald i de samlede driftsudgifter på 1,6 promille af BNP, svarende til 3 mia.kr. Der vil være en afledt effekt på de offentlige indtægter, som også falder som følge af pris- og lønindekseringen af de offentlige udgifter. Det skyldes fx faldende indtægter fra beskatning af de lavere pensioner. De offentlige indtægter falder med ca. 1,5 mia.kr., således at pris- og lønindekseringen netto forbedrer den offentlige budgetsaldo med 1,5 mia.kr.

² Der ses bort fra eventuelle effekter af en international afmatning på oliepris og renteniveau, som er faste (eksogene) i eksperimentet.

beskæftigelse og ledighed betydeligt mindre end i de andre eksperimenter, hvilket giver et mindre fald i de direkte skatter samt en mindre stigning i udgifterne til indkomstoverførsler. Den svagere effekt på arbejdsmarkedet hænger sammen med, at det eksogent fastlagte fald i materielinvesteringerne mindsker kapitalapparatet, hvilket i sig selv trækker i retning af en lavere produktion. Virksomhederne vil derfor fastholde en større andel af beskæftigelsen som reaktion på faldet i efterspørgslen end i de andre eksperimenter. Det bemærkes i øvrigt, at det offentlige forbrug og de offentlige investeringer i dette eksperiment stiger lidt. Det afspejler, at det lavere kapitalapparat mindsker arbejdskraftproduktiviteten og øger enhedslønomkostningerne trods lavere timelønninger. Denne udbudseffekt øger det generelle prisniveau og dermed også priserne på de varer og tjenester, som den offentlige sektor køber.

AKTIVITETSEFFEKTERNE AF DE AUTOMATISKE STABILISATORER

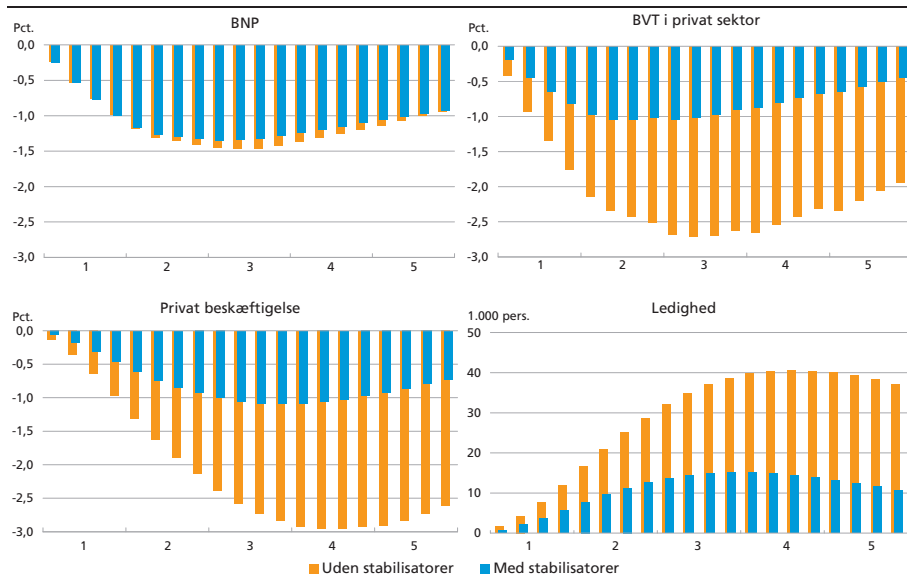
Aktivitetseffekterne af de automatiske stabilisatorer afhænger grundlæggende af, hvor meget de offentlige budgetposter påvirkes, og hvor meget de forskellige budgetposter påvirker den økonomiske aktivitet. Aktivitetseffekterne kan anskueliggøres ved hjælp af MONA-eksperimenter, der tager afsæt i de tidligere resultater. Eksperimenterne i forrige afsnit viste budget- og aktivitetseffekterne af tre typer af efterspørgselsstød i en situation, hvor de automatiske stabilisatorer fik lov til at virke fuldt ud. I dette afsnit suppleres eksperimenterne med en modelberegning af aktivitetseffekterne af de samme stød i en situation, hvor de automatiske stabilisatorer er sat ud af kraft. Forskellen mellem de to scenarier viser effekterne af de automatiske stabilisatorer.

Betragt først eksperimentet, hvor det private forbrug falder. De automatiske stabilisatorer har i dette tilfælde store og umiddelbare effekter på privat produktion, beskæftigelse og ledighed, jf. figur 4 og tabel 2. I år 1, hvor stødet til forbruget indtræffer, bidrager stabilisatorerne isoleret set med et løft i den private produktion på 0,6 pct.¹ I de efterfølgende år øges bidraget fra de automatiske stabilisatorer til omkring 1,5 pct., hvilket skal sammenholdes med, at den private produktion i situationen uden aktive stabilisatorer falder med ca. 2,5 pct. Afdæmpningen af reaktionen i den private produktion mindsker nedgangen i virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft, og det stabiliserer samtidig udviklingen i beskæftigelse og ledighed. Fx stiger ledigheden i år 2 og 3 med 12.000 personer, når de automatiske stabilisatorer er aktive, mod en stigning på

¹ Svarende til forskellen mellem faldet i produktionen uden automatiske stabilisatorer (1,1 pct. i forhold til grundforløbet) og faldet i produktionen med stabilisatorer (0,5 pct.), jf. tabel 2.

AKTIVITETSEFFEKTERNE VED ET PERMANENT FALD I DET PRIVATE FORBRUG

Figur 4



Anm.: Afvigelse fra grundforløb. Eksogent og negativt permanent stød til det private forbrug fra år 1. Figurerne viser det kvartalsvise forløb for årene 1-5. Delvis overlappende søjler. De blå søjler viser forløbet med automatiske stabilisatorer, og de gule søjler viser forløbet uden aktive stabilisatorer. Forskellen mellem de gule og de blå søjler viser bidraget fra de automatiske stabilisatorer.

29.000 personer i situationen uden stabilisatorer. Aktivitetsbidragene fra de automatiske stabilisatorer svarer rundt regnet til, at halvdelen af forbrugstødet elimineres eller opvejes af stabilisatorerne det første år, mens næsten tre fjerdedele af forbrugstødet opvejes i år 4 og 5.

De automatiske stabilisatorers bidrag til BNP, som ofte anvendes som mål for den økonomiske aktivitet, er derimod beskedne. Årsagen er, at de har to modsatrettede effekter på BNP. På den ene side trækker stabiliseringen af den private produktion i retning af en mindre reaktion i BNP. På den anden side betyder de automatiske stabilisatorer, at provenuet fra de indirekte skatter falder. Da de indirekte skatter indgår i BNP-opgørelsen¹, vil det isoleret set trække i retning af en større reaktion, dvs. et større fald, i BNP. Det er sidstnævnte lidt tekniske effekt, som ikke umiddelbart er relateret til beskæftigelse og produktion, der bevirker, at de automatiske stabilisatorers BNP-bidrag samlet set bliver lille.

Stabilisatorernes stærke og hurtige effekter på aktiviteten i den private sektor kan først og fremmest henføres til bidraget fra de indirekte skatter, jf. boks 1. Det private forbrug beskattes relativt hårdt via moms og punktafgifter, og det indirekte skatteprovenu vil derfor reagere hur-

¹ BNP er en opgørelse af den samlede produktion til markedsværdi, dvs. til markedspriser, der inkluderer indirekte skatter som moms og punktafgifter. BNP fremkommer som bruttoværditilvæksten (BVT) tillagt vare-tilknyttede indirekte skatter og fratrukket vare-tilknyttede subsidier.

DE AUTOMATISKE STABILISATORERS AKTIVITETSEFFEKTER FOR ÅR 1-5 Tabel 2

Afvigelse fra grundforløb (pct.)	Forbrugsstød			Eksportstød			Investeringsstød		
	1	2-3	4-5	1	2-3	4-5	1	2-3	4-5
BNP									
Med stabilisatorer	-0,6	-1,3	-1,1	-0,2	-0,6	-0,7	-0,2	-0,6	-0,7
Uden stabilisatorer	-0,6	-1,4	-1,2	-0,2	-0,7	-0,8	-0,2	-0,7	-0,8
<i>Bidrag</i>	-0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
BVT i privat sektor									
Med stabilisatorer	-0,5	-1,0	-0,7	-0,3	-1,0	-1,1	-0,3	-1,0	-1,3
Uden stabilisatorer	-1,1	-2,5	-2,3	-0,3	-1,3	-1,6	-0,3	-1,2	-1,5
<i>Bidrag</i>	0,6	1,5	1,6	0,0	0,3	0,5	0,0	0,2	0,2
Privat beskæftigelse									
Med stabilisatorer	-0,3	-0,9	-0,9	-0,1	-0,8	-1,3	-0,1	-0,4	-0,4
Uden stabilisatorer	-0,5	-2,2	-2,9	-0,1	-1,0	-1,7	-0,1	-0,5	-0,7
<i>Bidrag</i>	0,3	1,3	1,9	0,0	0,2	0,4	0,0	0,1	0,3
Ledighed (1.000 pers.)									
Med stabilisatorer	3	12	13	2	11	18	1	6	6
Uden stabilisatorer	6	29	39	2	13	23	1	7	10
<i>Bidrag</i>	-3	-17	-26	-0	-2	-5	-0	-2	-4
Aktivitetsmultiplikator									
BNP	-0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,1	0,2	0,3
BVT i privat sektor	1,4	1,5	1,5	0,5	0,7	1,0	0,4	0,8	1,2
Privat beskæftigelse	0,7	1,2	1,8	0,2	0,5	1,0	0,2	0,6	1,2

Anm.: Afvigelse fra grundforløb. Gennemsnit for år 2 og 3 samt gennemsnit for år 4 og 5. Afvigelserne er i procent af værdien i grundforløbet for alle variable bortset fra ledigheden (afvigelse i 1.000 personer). "Med stabilisatorer" viser aktivitetseffekterne, når de automatiske stabilisatorer er aktive. "Uden stabilisatorer" viser tilsvarende effekterne, når de automatiske stabilisatorer er sat ud af kraft. "Bidrag" angiver de automatiske stabilisatorers aktivitetseffekt beregnet som effekten med stabilisatorer fratrukket effekten uden stabilisatorer. Aktivitetsmultiplikatoren er beregnet som forholdet (med modsat fortegn) mellem stabilisatorernes bidrag til de anførte variable (målt som afvigelse i procent) og stabilisatorernes budgeteffekt i samme år (ændring i offentlig saldo i pct. af BNP, jf. tabel 1).

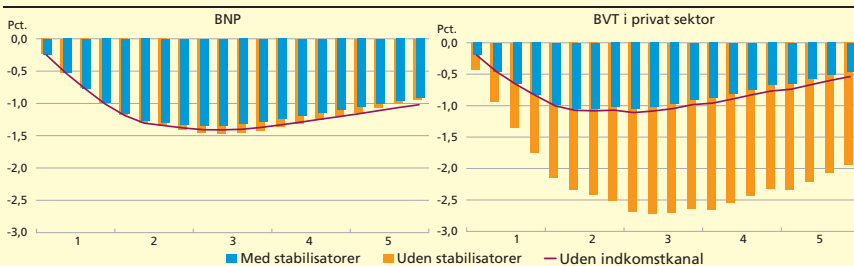
tigt og kraftigt på en forbrugsnedgang. Det dæmper påvirkningen af den private produktion. Det lavere provenu fra de direkte skatter samt de større udgifter til indkomstoverførsler bidrager til at stabilisere aktiviteten, men effekten herfra er betydeligt mindre og virker væsentligt langsommere. Det afspejler, at de direkte skatter og indkomstoverførslerne påvirker aktiviteten via de private disponible indkomster og det private forbrug. Denne effekt er træg, dels fordi der går tid, før efterspørgselsændringer slår igennem på de nævnte offentlige budgetposter, dels fordi de disponible indkomster påvirker forbruget med en vis forsinkelse. Samtidig reagerer forbruget ikke fuldt ud på en stigning i de disponible indkomster, fordi en vis andel af indkomststigningen går til øget opsparing. Den forholdsvis beskedne effekt fra de direkte skatter og indkomstoverførslerne viser sig også ved, at budgeteffekterne i forbrugseksperimentet primært stammer fra ændringerne i det indirekte skatteprovnu, jf. forrige afsnit.

STABILISATORERNES AKTIVITETSEFFEKTER I FORBRUGSEKSPERIMENTET

Boks 1

I MONA-modellen påvirker de automatiske stabilisatorer aktiviteten igennem to kanaler, nemlig (1) de indirekte skatter, og (2) de direkte skatter og indkomstoverførslerne, i det følgende betegnet indkomstkanalen. Det er muligt at dekomponere det samlede aktivitetsbidrag fra de automatiske stabilisatorer i effekterne fra de to kanaler ved at supplere med en modelberegning, der viser aktivitetspåvirkningen af et givet efterspørgselsstød i en situation, hvor indkomstkanalen er sat ud af kraft, mens provenuet fra de indirekte skatter tilpasses endogent.

DEKOMPONERING AF AKTIVITETSEFFEKTER – FALD I DET PRIVATE FORBRUG Figur 5



Anm.: Afvigelse fra grundforløb. De blå og gule søjler er som i figur 4. Den røde kurve viser effekterne af et permanent fald i det private forbrug (samme stød som før), når de direkte skatter og indkomstoverførslerne fastholdes, dvs. indkomstkanalen er sat ud af kraft. Forskellen mellem de gule søjler og den røde kurve viser bidraget fra de indirekte skatter, mens forskellen mellem den røde kurve og de blå søjler viser bidraget fra indkomstkanalen.

De automatiske stabilisatorers bidrag til at mindske udsvingene i den private produktion domineres klart af effekterne via de indirekte skatter, jf. figur 5 (højre). På 2-3 års sigt, hvor stabilisatorerne løfter produktionen med i alt 1,5 pct., jf. tabel 2, bidrager de indirekte skatter stort set med hele effekten. Det er først i år 4 og 5, at indkomstkanalen kan anes i tallene. Her bidrager den med et løft i den private produktion på 0,1 pct. ud af en samlet effekt fra de automatiske stabilisatorer på 1,6 pct. Til gengæld kan effekterne på BNP, som dog generelt er små, primært henføres til indkomstkanalen, jf. figur 5 (venstre).

Indkomstkanalen bidrager generelt til at stabilisere aktiviteten, fordi den automatiske tilpasning i de direkte skatter og indkomstoverførslerne dæmper udsvingene i de private disponible indkomster. Den relativt beskedne aktivitetspåvirkning via indkomstkanalen afspejler, dels at effekterne på de nævnte offentlige budgetposter er små, dels at indkomstkanalen virker indirekte på aktiviteten via indkomsteffekter i det private forbrug. Det både dæmper og forsinker aktivitetseffekterne. Den svage aktivitetspåvirkning kan illustreres med et lille regneeksempel. Betragt fx indkomstkanalens effekter i år 2 og 3. I forbrugsekspérimentet reduceres de direkte skatter med 0,17 pct. af BNP, mens udgifterne til indkomstoverførsler øges med 0,10 pct. af BNP, jf. tabel 1. Det øger alt andet lige de private disponible indkomster med samlet 0,27 pct. af BNP. I MONA er husholdningernes forbrugstilbøjelighed ud af indkomst omkring 0,1 på kort sigt og 0,4 på langt sigt. Indkomstfordelingen via det offentlige budget øger dermed alt i alt det private forbrug med 0,03-0,11 pct. af BNP, hvoraf effekten er mindst på kort sigt. Det stemmer meget godt overens med det beregnede BNP-bidrag fra de automatiske stabilisatorer (der som nævnt domineres af indkomstkanalen), jf. tabel 2. Med en indirekte beskætning af det private forbrug på ca. 25 pct. på marginen er effekten på den private produktion (som er ca. halvt så stor som BNP) i omtrent samme størrelsesorden.

FORTSAT

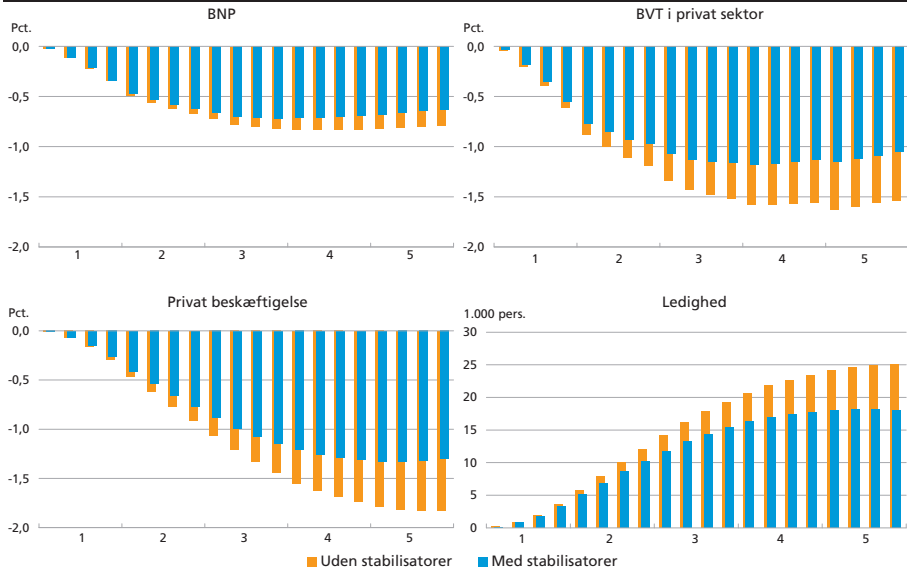
Boks 1

De indirekte skatter stabiliserer aktiviteten ved at mindske gennemslaget på produktion og indkomster af ændringer i efterspørgslen. Effekten er særlig stor i forbrugs-eksperimentet, fordi det private forbrug er belagt med høje indirekte skatter. Dette kan ligeledes illustreres med et lille regneeksempel. Betragt igen effekterne på 2-3 års sigt. Modelberegningerne viser, at når de automatiske stabilisatorer *er sat ud af kraft*, falder det private forbrug med omtrent 6,5 pct. eller 50 mia.kr. i forhold til grundforløbet (opgjort i mængder). Det påvirker BNP, som er ca. 20 mia.kr. lavere end i grundforløbet, idet en lavere import forklarer forskellen i forhold til faldet i forbruget. Uden automatiske stabilisatorer afspejles BNP-ændringen fuldt ud i den private produktion, som også falder med 20 mia.kr. *Betragt nu tilfældet, hvor de indirekte skatter reagerer på forbrugsnedgangen.* Ved samme fald i forbruget som ovenfor vil BNP-effekten som udgangspunkt være den samme. Med en indirekte beskatning af det private forbrug på 25 pct. vil provenuet fra de indirekte skatter (opgjort i mængder) nu umiddelbart falde med 12,5 mia.kr. (25 pct. af de 50 mia.kr.) i forhold til grundforløbet. Det dæmper gennemslaget på den private produktion, som i dette tilfælde kun falder med 8,5 mia.kr. (20-12,5). Tilpasningen i de indirekte skatter øger med andre ord den private produktion med 12,5 mia.kr. i forhold til situationen, hvor de automatiske stabilisatorer *ikke* var aktive. Det svarer rundt regnet til et løft i den private produktion med 1,5 pct., hvilket stemmer meget godt med det beregnede aktivitetsbidrag fra de indirekte skatter, jf. ovenfor. Den begrænsede BNP-effekt via denne kanal illustreres ved, at reduktionen af det indirekte skatteprovenu på 12,5 mia.kr. (som mindsker BNP) modsvarer stigningen i den private produktion (som øger BNP), således at nettoeffekten i dette stiliserede eksempel er nul.

Den indirekte beskatning af eksporten er forholdsvis begrænset, hvorfor de automatiske stabilisatorer i eksporteksperimentet har en betydeligt mindre og trægere effekt på aktiviteten, jf. tabel 2 og figur 6. Stabilisatorernes effekter på privat produktion og beskæftigelse er svage det første år, men øges gradvis i takt med, at eksportstødet generelt får større effekt, og i årene 4 og 5 løfter de automatiske stabilisatorer den private produktion med 0,5 pct. Det skal sammenholdes med et fald i produktionen på 1,6 pct. i forhold til grundforløbet, når stabilisatorerne er sat ud af kraft. De beregnede aktivitetseffekter svarer til, at stabilisatorerne opvejer fra 10 pct. af eksportnedgangen det første år til knap 30 pct. i år 4 og 5. Dvs. en mærkbar effekt, men først på længere sigt. Lignende resultater fås for beskæftigelse og ledighed. Beregninger viser, at selv om eksporten ikke er belagt med høje afgifter, er det alligevel ændringerne i de indirekte skatter, som har den største aktivitetseffekt. Det hænger sammen med, at nedgangen i eksporten afføder et fald i forbruget via lavere produktion og indkomster, og et lavere indirekte skatteprovenu herfra mindsker – helt analogt til analysen i boks 1 – forbrugets gennemslag på den private produktion. Ligesom i forbrugseksperimentet har de automatiske stabilisatorer små effekter på BNP.

AKTIVITETSEFFEKTERNE VED ET PERMANENT FALD I EKSPORTEN

Figur 6



Anm.: Afvigelse fra grundforløb. Eksogent og negativt permanent stød til efterspørgslen på eksportmarkederne fra år 1. Figurene viser det kvartalsvise forløb for årene 1-5. Delvis overlappende søjler. De blå søjler viser forløbet med automatiske stabilisatorer, og de gule søjler viser forløbet uden aktive stabilisatorer. Forskellen mellem de gule og de blå søjler viser bidraget fra de automatiske stabilisatorer.

Investeringerne har også et relativt lavt indhold af indirekte skatter, og de beregnede aktivitetsbidrag fra de automatiske stabilisatorer minder i det store og hele meget om dem for eksporteksperimentet, jf. tabel 2. Aktivitetseffekterne er en smule mindre i investeringeksperimentet, hvilket afspejler, at effekterne på arbejdsmarkedet i dette tilfælde er mere afdæmpede. Det giver en mindre påvirkning af de direkte skatter og indkomstoverførslerne, hvorfor den stabiliserende effekt på de private disponible indkomster og det private forbrug er mindre.

Lidt mere om opgørelse af aktivitetseffekter

Det forværrede konjunkturbillede både herhjemme og internationalt har øget fokus på effekterne af de automatiske stabilisatorer. Som mål for størrelsen af stabilisatorerne anvendes ofte de estimerede budgeteffekter af forventede konjunkturudsving. Dette giver et bud på de forventede udsving i den offentlige budgetsaldo, men er kun et groft mål for aktivitetseffekterne af de automatiske stabilisatorer. Lidt forenklet kan budgeteffekterne kun bruges som et umiddelbart mål for aktivitetseffekterne, hvis ændringer i den offentlige budgetsaldo har en én-til-én-effekt på den økonomiske aktivitet.

For at illustrere overgangen fra budget- til aktivitetseffekter er der ud fra de analyserede eksperimenter beregnet en række multiplikatorer,

der viser effekterne på BNP, privat produktion og beskæftigelse over forskellige tidshorisonter af en given ændring i den offentlige saldo, jf. tabel 2 nederst. Multiplikatorerne er konkret beregnet som forholdet mellem stabilisatorernes aktivitetsbidrag i et givet år og effekten på den offentlige budgetsaldo i samme år. For et *givet* stød til efterspørgslen kan multiplikatorerne tolkes som aktivitetseffekten fra de automatiske stabilisatorer ved en konjunkturbestemt ændring i den offentlige budgetsaldo på 1 pct. af BNP. Fx vil en konjunkturbestemt forværring af den offentlige budgetsaldo på 1 pct. af BNP, som kan henføres til et fald i forbruget, alt andet lige løfte den private produktion med 1,4 pct. i samme år, som stødet indtræffer.

Det fremgår, at multiplikatorerne typisk er noget forskellige fra 1, og at der er betydelige forskelle bl.a. på tværs af eksperimenter og aktivitetsmål. BNP-multiplikatorerne er generelt meget små. Det illustrerer, at budgeteffekterne kan afvige betydeligt fra aktivitetseffekterne af de automatiske stabilisatorer. Det er endvidere vigtigt at sondre mellem de underliggende årsager til en konjunkturedgang, herunder de underliggende stød til efterspørgslen, i en vurdering af den stabiliserende effekt på aktiviteten fra de automatiske stabilisatorer.

LITTERATUR

Blix, Mårten (2009), Are automatic stabilisers immune from asymmetries and extreme events?, ECB, mimeo.

Caldara, D. og C. Kamps (2008), What are the effects of fiscal policy shocks? A VAR-based comparative analysis, ECB, *Working Paper*, nr. 877.

Hansen, Niels Lynggård (1999), Cyclicity of the Danish Government Budget, Banca d'Italia, Proceedings from a workshop on Indicators of structural budget balances.

Hansen, Niels Lynggård og Dan Knudsen (1999), Måling af finanspolitikken, Danmarks Nationalbank, *Kvartalsoversigt*, 4. kvartal.

OECD (2005), Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries, *Working Paper*, nr. 434.

Olesen, Jan Overgaard og Erik Haller Pedersen (2006), Boligmasse og boligskat – et regionalt perspektiv, Danmarks Nationalbank, *Kvartalsoversigt*, 3. kvartal.