

Refleksjoner om RUT

Lars Calmfors

25/4-2014.

Inledning

Syftet med detta PM är att reflektera över RUTs verksamhet. Frågor som tas upp är:

- Vilka typer av uppdrag utför RUT?
- Hur och med vilken kvalitet utförs uppdragen?
- I fråga om vilka uppdrag gör RUT mest nytta?
- Kan något göras på annat sätt?

Det har inte varit möjligt att göra någon fullständig genomgång av RUTs mycket omfattande verksamhet. Jag har i stället valt att koncentrera mig på uppdrag på följande tre (delvis överlappande) områden:¹

- Arbetsmarknad
- Beskattning
- Samhällsekonomi

Dessutom har jag på uppdragsgivarens begäran studerat några PM om kostnaderna för flykting- och anhöriginvandring. Samtliga lästa PM omfattar perioden 2011-2013 (början av året). Jag har endast haft tillgång till sådana PM som är offentligtgjorda.

Typer av uppdrag

En egen översikt från RUT från 2010 klassificerar uppdragen i tre kategorier:²

- Enstaka uppgifter
- Systembeskrivningar
- Effektbeskrivningar

Översikten konstaterar att antalet enstaka uppgifter minskat kraftigt på senare år. Andelen av det totala antalet uppdrag har fallit. Också antalet systembeskrivningar har minskat, även om dessa behållit sin andel. Däremot har antalet effektbeskrivningar ökat.

Jag har valt en lite annorlunda indelningsgrund. Jag skiljer i stället mellan:

- Enkla verklighetsbeskrivningar
- Komplicerade/omfattande verklighetsbeskrivningar

¹ Det förefaller ibland ganska godtyckligt till vilket av dessa områden som olika studier hänförs.

² Kartläggning av utredningstjänstens uppdrag 2000-2008: 2010-03-09.

- Bedömningar av de offentligfinansiella konsekvenserna av olika åtgärder
- Bedömningar av olika åtgärders effektivitet för att uppnå olika mål
- Forskningsöversikter/forskningsbaserade utredningar
- Rena forskningsuppgifter

Jämfört med RUTs egen klassificering omfattar enkla verklighetsbeskrivningar med min terminologi även lite mer omfattande utredningar. Komplicerade/omfattande verklighetsbeskrivningar motsvarar mer ambitiösa systembeskrivningar enligt RUTs klassificering.

Enkla verklighetsbeskrivningar kan gälla lokal, nationell eller internationell nivå. Sådana verklighetsbeskrivningar på lokal nivå kan till exempel avse arbetsmarknadsutvecklingen i en kommun, antalet anställda ungdomar av olika kommuner eller antalet sysselsatta i bemanningsbranschen i ett län. Till enkla verklighetsbeskrivningar på nationell nivå har jag hänfört bland annat frågor om mediantiden innan nyanlända invandrare får jobb och sysselsättningsgradens utveckling.

Exempel på komplicerade/omfattande verklighetsbeskrivningar är uppdrag angående till exempel hur mått på bred arbetslöshet utvecklats, kunskapen om barnfattigdom, mått på relativ och absolut fattigdom, regler för avdragsgilla gåvor i olika länder, nominella och effektiva bolagsskattesatser i olika länder, hur vinst- och löneandelar utvecklats i Sverige och på andra håll, om i vilken utsträckning ökad livsmedelsexport beror på att vi importerar mer råvaror och i vilken utsträckning på mer egen produktion, omfattningen av kompletterande arbetslöshetsförsäkringar, långvarig arbetslöshet för ungdomar fördelade efter kön, utbildning och lön, antal arbetstagare utsatta för vibrationer, andel av arbetsgivare med lönebidrag som har tecknat arbetsskadeförsäkring och skolresultat för invandrare/flyktingar/flyktingbarn.

Till kategorin forskningsöversikter/forskningsbaserade utredningar har jag hänfört uppdrag angående undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska program, förutsättningarna för båda föräldrarna att arbeta, effekter på elpriser av högre skatt på kärnkraft och vattenkraft samt jämförelser mellan den ekonomiska utvecklingen i Sverige under 1990-talskrisen och utvecklingen under senare år i Tyskland, Italien och Grekland.

Som rena forskningsfrågor har jag räknat uppdrag om effekterna på den svenska räntan av ett eventuellt införande av euroobligationer liksom om sambandet mellan offentliga utgifter och tillväxt med mera.

De flesta uppdragen kan klassificeras som enkla verklighetsbeskrivningar. De avser påfallande ofta enskilda kommuner/län/regioner. En hel del av uppdragen är omfattande/komplicerade verklighetsbeskrivningar. Många uppdrag gäller också de offentligfinansiella effekterna av olika skatte- och utgiftsförändringar. Däremot avser anmärkningsvärt få uppdrag hur effektiva olika åtgärder är för att uppnå olika mål. Jag har inte möjlighet att bedöma i vilken grad som fördelningen av offentliggjorda uppdrag avviker från fördelningen av de totala uppdragen. Enligt uppgift från sektionscheferna är en större andel av de totala uppdragen än av de offentliggjorda uppdragen bedömningar av olika åtgärders effektivitet för att nå olika mål. Men i den mån som uppdragen i större omfattning gäller att bedöma offentligfinansiella effekter av olika förslag snarare än vilka förslag som ”in the first place” är (kostnads)effektiva för att uppnå olika mål kan detta ses som ett problem, eftersom det kan spegla att politikerna inte bygger sina förslag på ett så fullständigt beslutsunderlag som skulle vara önskvärt.

Bland de offentliggjorda uppdragen är andelen forskningsöversikter/forskningsbaserade utredningar mycket litet. Antalet rena forskningsfrågor är ännu mindre, men sådana uppdrag förekommer.

Allmän kvalitetsbedömning

Min allmänna bedömning är att det generellt är hög klass på de offentliggjorda utredningarna, betydligt högre än jag väntat mig eftersom de flesta uppdragen utförs på kort tid. Relevant statistik redovisas på ett bra sätt. Det förs ofta bra diskussioner om hur olika statistiska mått skiljer sig åt och om deras styrkor och svagheter. I fråga om arbetsmarknadspolitiska program poängteras i många utredningar skillnaderna mellan *uppföljning* (Hur många har fått jobb efter avslutat program?) och *effektutvärdering* (Hur många fler har fått jobb efter avslutat program än om de inte deltagit i programmet sedan man kontrollerat för eventuella skillnader i olika gruppers sammansättning?) på ett bra sätt. RUTs utredare verkar vara mycket väl förtrodda med relevant material från olika källor: SOU, Arbetsförmedlingen, IFAU, Finansdepartementet, OECD och så vidare.

I några få fall skulle emellertid utredningarna ha kunnat kompletteras med mer forskningsmaterial. Det gäller till exempel effekterna av avtrappade jobbskatteavdrag där både forskning från USA om avtrappningen av *Earned Income Tax Credit* och analysresultat från bland annat OECD och ESO angående de offentligfinansiella effekterna av höga marginalskatter är relevanta. Ett annat exempel gäller effekterna av skattekreditering när icke

sysselsatta går från försörjningsstöd till arbete där forskningen kring det så kallade *Self-Sufficiency Project* i Kanada gett en del intressant jämförelsematerial. I fråga om effekterna på löner efter skatt av genomförda jobbskatteavdrag skulle man kunna hänvisa till att det finns en forskningsdiskussion om vilken övervältring som sker på lönerna före skatt (lönerna före skatt kan antas bli lägre än som annars skulle vara fallet när lönerna efter skatt ökar till följd av avdraget). När det gäller effekterna av de tidigare höjda a-kasseavgifterna på medlemskapet i a-kassorna skulle material från Finanspolitiska rådet ha varit användbart.

Offentligfinansiella effekter

Ett stort antal utredningar gäller de offentligfinansiella effekterna av olika förslag. Såvitt jag kan bedöma används FASIT-modellen på ett kompetent sätt för sådana beräkningar. Olika indirekta effekter på andra skattebaser (än dem som direkt berörs av förslagen) och därmed på intäkterna av till exempel sociala avgifter, moms och bolagsskatt belyses. Det görs också rimliga bedömningar av till exempel övervältringseffekterna på löner av förändrade sociala avgifter (Finansdepartementets beräkningskonventioner).

En generell brist är emellertid att (dynamiska) beteendeeffekter normalt inte analyseras. Det är förstås svårt att göra sådana beräkningar men ibland kan beräkningar som inte tar hänsyn till dem vara helt missvisande. Ibland kompletteras de statiska beräkningarna med en verbal diskussion av beteendeeffekter, men ibland sker detta inte.

Analys av beteendeeffekter är viktig när det gäller de offentligfinansiella effekterna av till exempel förändringar av jobbskatteavdraget, eventuell frivillig sambeskattning, kostnaderna för instegs- och nystartsjobb för invandrare, förändringar av starta-eget-bidraget, kostnadsökningar för kommunerna av ett slopande av de reducerade socialavgifterna för ungdomar, förändringar av RUT-avdraget och förändringar av arbetsgivarnas sjuklöneansvar.

RUT har också gjort en hel del (statiska) fördelningsanalyser av olika ekonomisk-politiska förslag. Även dessa analyser är så vitt jag kan förstå kompetent utförda. Också här är det ett problem att det inte analyseras hur slutsatserna kan påverkas av beteendeförändringar.

Frågor om olika kommuner, regioner eller grupper

Svaren på frågor om utvecklingen för olika kommuner, regioner eller grupper ger inte så mycket om inte relevanta jämförelser görs. Detta sker ofta men inte alltid. Så till exempel är det mer intressant att jämföra fördelningen av RUT-avdrag mellan olika grupper (kommuner)

med hur olika grupper fördelar sig i befolkningen (hur stora kommunerna är) än att bara ge siffror på hur avdragen fördelar sig mellan olika grupper/kommuner. Svar på frågor om antalet arbetslösa eller antalet personer som deltagit i olika arbetmarknadspolitiska program bör kompletteras med angivelser i procent av arbetskraften respektive procent av de arbetslösa. Jämförelser med riket och/eller med andra län ger också mer perspektiv (särskilt om man kontrollerar för olikheter i befolkningssammansättningen).

Det är viktigt att säkerställa att relevanta jämförelser regelmässigt görs vid frågor om till exempel arbetsmarknadsutvecklingen i olika delar av landet eller för olika grupper, även om detta inte frågats om.

Vad bör RUT göra?

Det är givet att *enkla verklighetsbeskrivningar* alltid måste utgöra en del av verksamheten. En fråga är emellertid om sådana inte i större omfattning skulle kunna tas fram av partikanslierna. Det gäller särskilt som många sådana uppdrag antagligen mest är till för att ta enkla poäng i den politiska debatten (av typen ”Hur många berörs av en viss förändring?”, ”Vad kostar det för en kommun om nedsättningen av de sociala avgifterna för ungdomar slopas?” eller ”Hur många är anställda i restaurangbranschen med nedsatt moms i en viss kommun?”).

Med nuvarande resurser och personalsammansättning (få anställda med forskarutbildning) men utredare som byggt upp stor kunskap om olika statistikkällor respektive för- och nackdelar med olika mått) förefaller *omfattande/kvalificerade verklighetsbeskrivningar* vara det område där RUT har en komparativ fördel. Detta är uppdrag där det är väsentligt med det oberoende som RUT har (jämfört med partikanslierna). Den akademiska forskningen ägnar sig också mindre åt sådana uppgifter (som inte ger så mycket akademisk meritering) än åt direkta utvärderingar av olika typer av åtgärder (som kräver mycket metodkunskap).

Det vore önskvärt att beräkningar av *offentligfinansiella effekter* i större utsträckning tog hänsyn till (dynamiska) beteendeeffekter. Det finns annars en risk att politiker inte tar tillräcklig hänsyn till sådana effekter. Det ideala vore om RUT kunde redovisa både *statiska* kalkyler (exklusive beteendeeffekter) och *dynamiska* kalkyler (inklusive beteendeeffekter). Självfallet måste alltid osäkerheten i fråga om beteendeeffekterna betonas (kanske genom redovisning av alternativa kalkyler och vad de baserar sig på för forskningsunderlag). En möjlighet skulle kunna vara att RUT i större utsträckning använde sig av Finansdepartementets modeller/kalkyler vid uppskattningar av dynamiska beteendeeffekter.

Kanske skulle också Konjunkturinstitutets KIMOD-modell eller någon modifierad version av den kunna användas. Ett minimikrav borde vara att RUT *alltid* diskuterar troliga beteendeeffekter och att man gör grova uppskattningar av hur hänsynstagande till dem kan förändra resultaten från rent statistiska kalkyler.

Samma synpunkter gäller de beräkningar av fördelningseffekterna av olika ekonomisk-politiska förslag som RUT gör. Också här vore det önskvärt att de rent statistiska beräkningarna kompletterades med beräkningar av hur beteendeförändringar kan förändra resultaten. En mindre långtgående förändring vore att inte bara redovisa inkomsteffekter för olika inkomst- eller andra grupper utan också sammanfattande mått (Ginikoefficienten) på hur den totala inkomstfördelningen påverkas.

I vilken mån bör icke efterfrågat material adderas för att analysen ska bli rättvisande?

En central fråga är i vilken utsträckning RUT bör tillhanda enbart det material som efterfrågas och i vilken mån detta material bör kompletteras för att analysen ska bli rättvisande. Det kan innebära svåra avvägningar eftersom det inte kan vara RUTs roll att agera "överdomare" när det gäller vilka konsekvenser av olika förslag som bör beaktas eller vilka faktiska omständigheter som bör uppmärksammas.

Samtidigt bör det vara RUTs uppgift att tillhandahålla material som allsidigt belyser olika aspekter på de problemställningar som utreds. Min slutsats är därför att RUT i möjligaste mån bör komplettera direkt efterfrågat material med det ytterligare material som behövs för att få en rättvisande belysning av de ställda frågorna. Ett problem i sammanhanget är att detta kan vara tidskrävande och kanske därför inte kan hinnas med inom en önskad tidsram. Ett sätt att hantera problemet är att ha en *handlingsberedskap* inför frågor som går att förutse att de kommer att bli aktuella, alltså att i förväg göra förberedande analyser (som eventuellt publiceras) på sådana områden. En annan möjlighet är att utföra uppdrag inom önskad tidsram men att då ange att man senare kommer att komplettera analysen.

Ett exempel gäller statens kostnader för nyanmällda invandrare under de närmaste åren. En sådan analys är lämplig att komplettera med en siffermässig analys över en mycket längre tidsperiod, eftersom nettokostnaderna sjunker kraftigt över tiden när invandrarnas sysselsättningsgrad ökar. En mer intressant kalkyl avser också hela den offentliga sektorn och inte bara staten. Utan sådana kompletterande analyser blir bilden av invandringens kostnader

missvisande. Det räcker knappast med en verbal diskussion av detta, utan det krävs förmodligen explicita kalkyler för att dessa överväganden ska få tillräcklig tyngd.

Vid analyser av förändringar av sysselsättningsgraden kan det vara lämpligt att komplettera ”rådata” över utvecklingen med data som korrigerar för förändringar i den totala sysselsättningsgraden som beror på att ålderssammansättningen ändras över tiden (en större andel äldre innebär att den totala sysselsättningsgraden kan minska även om sysselsättningsgraden ökar för varje åldersgrupp).

Det borde vara intressant att komplettera analyser av budgeteffekterna av olika subventioner eller skatteförändringar som berör bostadsmarknaden med uppskattningar av effekterna på utnyttjandet av bostadsbeståndet respektive bostadsbyggandet, eftersom det är sådana effekter som motiverat förslagen från början. Redovisningar av bolagsskattesatser i olika länder skulle kunna kompletteras med en översikt av vad forskningen säger om sambandet mellan bolagsskattesatser och bolagsskatteintäkter.

Ett besläktat problem är hur RUT bör besvara frågor av typen: Vilka skulle konsekvenserna bli om kvinnor (invandrare) skulle arbeta lika mycket som män (infödda)? En sådan fråga kan besvaras rent mekaniskt. Men detta säger inte så mycket, eftersom en förändring måste åstadkommas på något sätt. Utfallet är helt beroende på hur detta sker: via olika skatte- eller bidragsförändringar, utbyggnad av dagis/fritids, förändrade normer, förändrade löner och så vidare. En bra analys kräver därför en diskussion av vilka andra förändringar som måste till för att en sådan utjämning av sysselsättningen ska ske.

Olika åtgärders effektivitet för att nå olika mål

För en utomstående betraktare förefaller det kunna ligga ett stort värde i att komplettera svaren på frågor om de offentligfinansiella effekterna av olika åtgärder med analyser av åtgärdernas effektivitet för att nå de mål som frågeställarna eftersträvar. Det är förvånande hur få frågor i det offentliggjorda materialet som gäller sådana effektutvärderingar. Det kan gälla till exempel hur bostadsbyggandet skulle påverkas av olika investeringsstöd (se ovan), hur småföretagandet skulle påverkas av socialavgiftssänkningar för småföretagare, hur sysselsättningen påverkas av lägre socialavgifter för unga lärlingar eller hur användningen av olika energislag skulle påverkas.

Förmedling av forskningsresultat

En fråga är om RUT skulle kunna spela en större roll när det gäller förmedling av forskningsresultat till riksdagsledamöterna. Ett sätt att åstadkomma det vore att publicera fler forskningsöversikter (informations-PM) på eget initiativ i frågor som är centrala i den ekonomisk-politiska debatten. I det publicerade materialet finns få forskningsöversikter/grundligt forskningsbaserade utredningar, men några av dem som finns är av hög klass: till exempel en översikt av kunskapsläget i fråga om undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska program, en översikt över vilka faktorer som påverkar båda föräldrarnas möjligheter att förvärvsarbeta och analyser av effekterna på elpriser av högre skatt på termisk effekt i kärnkraftverk respektive högre fastighetsskatt på vattenkraftverk. Det finns därför anledning tro att RUT skulle kunna göra ännu större insatser av detta slag. RUT skulle till exempel i ökad grad kunna göra sammanfattningar när forskningsöversikter publiceras på annat håll.

RUT skulle förmodligen kunna spela en mer aktiv roll som *intermediär* mellan forskning och politik (också mellan å ena sidan sådana institutioner som Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet, IFAU, ESO och olika statliga utredningar och å andra sidan riksdagen). RUT skulle också i ökad utsträckning kunna ”tipsa” riksdagsledamöterna om när bra och lättillgängliga forskningssammanställningar publiceras på andra håll.

En ytterligare möjlighet är att RUT regelbundet anordnar forskarseminarier för riksdagsledamöter på centrala områden.

Vidare skulle man kunna tänka sig att RUT knöt en forskarpanel till sig. Forskarpanelen skulle återkommande kunna granska RUTs analyser och ge förslag till förbättringar. Panelen skulle också kunna fungera som bollplank för utredarna. Eventuellt skulle de ingående forskarna också kunna bidra till eller på egen hand utföra vissa mer avancerade analyser.

Slutligen kan man diskutera om inte RUT i ökad utsträckning borde försöka att anställa fler forskarutbildade personer (i första hand doktorer) med grundläggande metodkunskap som kan utnyttjas på flera olika områden. På det ekonomisk-politiska området har det i en rad institutioner skett en sådan successiv kvalitetshöjning med allt fler anställda doktorer. Riksbanken var tidigt ute. Därefter kom Finansdepartementet. Sedan Konjunkturinstitutet. Ska man kunna ”matcha” andra institutioner bör förmodligen också RUT följa efter. Det innebär förstås inte att RUT bör syssla med rena forskningsfrågor. Att göra egna analyser av till exempel sambandet mellan tillväxt, skatter och offentliga utgifter eller hur räntorna i Sverige skulle påverkas av ett införande av euroobligationer – frågor vid forskningsfronten

där det inte finns några färdiga forskningssvar – bör lämnas till den rena forskningen. Inriktningen bör i stället vara att ha sådan kompetens att man kan bedöma – och förmedla – värdet av den forskning som produceras vid universitet och andra institutioner.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis tror jag således att RUT borde försöka ”uppgradera” sin verksamhet.

- Enkla verklighetsbeskrivningar skulle i större omfattning kunna lämnas till partikanslierna.
- Inriktningen borde i ökad grad vara på mer komplicerade/omfattande verklighetsbeskrivningar där RUT förefaller ha en komparativ fördel.
- Det är önskvärt att beteendeeffekter beaktas i högre grad vid analyser av de offentligfinansiella och fördelningsmässiga effekterna av olika politikförändringar.
- Det vore också välkommet om efterfrågat material i större utsträckning kompletterades med ytterligare material i den mån det krävs för en allsidig belysning av frågorna.
- RUT skulle också kunna försöka vara mer av en intermediär mellan forskning och politik genom att ta fram mer av forskningsöversikter och forskningsbaserat material, ibland på eget initiativ.
- Kontakterna med forskarsamhället skulle kunna stärkas både genom anställning av fler doktorer och genom att man knyter en forskarpanel till sig. Forskarpanelen skulle kunna ha flera uppgifter: kvalitetsgranska gjorda utredningar, fungera som bollplank och biträda i vissa mer metodkrävande utredningar.
- En ”uppgradering” av verksamheten av diskuterat slag kräver förmodligen betydande resurstillskott.