

Svensk finanspolitik

Finanspolitiska rådets rapport 2011

Finanspolitiska rådet är en myndighet som har till uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. Rådets uppgifter fullföljs framför allt genom rapporten **Svensk finanspolitik** som lämnas till regeringen en gång per år. Rapporten ska kunna användas som ett underlag för riksdagens granskning av regeringens politik. Rådet anordnar även konferenser. I serien **Studier i finanspolitik** publiceras fördjupade studier av olika aspekter på finanspolitiken.

Finanspolitiska rådet
Box 3273
SE-103 65 Stockholm
Kungsgatan 12-14
Tel: 08-453 59 90
Fax: 08-453 59 64
info@finanspolitiskaradet.se
www.finanspolitiskaradet.se

ISSN 1654-7993
ISBN 978-91-633-5212-6

Förord

Finanspolitiska rådet har regeringens uppdrag att utvärdera finanspolitiken och den övriga ekonomiska politiken. Rådet ska också granska regeringens prognoser och analysunderlaget för dem samt tydligheten och de angivna skälen för förslagen i de ekonomiska propositionerna.

Rådet består av de åtta ledamöter som har undertecknat detta förord. Sedan föregående rapport har Martin Flodén lämnat rådet (2010-06-30) och Lars Jonung tillträtt som ny ledamot (2010-07-01). Rådet biträds av ett kansli som består av Eva Oscarsson och Erik Höglin (utredningsekonomer), Georg Marthin (forskningsassistent) samt Charlotte Sandberg (administrativt ansvarig). I slutredigeringen av rapporten har även Pär Nyman (forskningsassistent) deltagit.

Detta är rådets fjärde rapport. Sex av åtta ledamöter står bakom hela rapporten. Två ledamöter har anfört avvikande meningar på enskilda punkter. Lars Tobisson delar inte majoritetens uppfattning att ett alternativ för att förstärka den makrofinansiella tillsynen och regleringen är att ge Riksbanken huvudansvaret för detta. Erik Åsbrink har anfört en avvikande mening angående att de nya yrkesprogrammen inte ger högskolebehörighet. De avvikande meningarna redovisas i reservationer i enlighet med rådets instruktion som stipulerar att ”eventuellt avvikande meningar bland ledamöterna ska framgå av rapporten”.

I arbetet med årets rapport har rådet hållit nio protokollförda sammanträden. I samband med dessa har seminarier på olika ämnesområden arrangerats dels i samarbete med Konjunkturinstitutet, dels i rådets egen regi. En utfrågning har hållits på Finansdepartementet (2011-02-11). Analysarbetet avslutades 2011-04-27.

Rådet har låtit utarbeta tre underlagsrapporter, som alla kommer att publiceras i rådets skriftserie, *Studier i finanspolitik*:

1. Helge Bennmarker, Lars Calmfors och Anna Larsson – Wage Formation and the Swedish Labour Market Reforms 2007-2009.
2. Michael Bergman – Tidsbestämning av svensk konjunktur 1970-2010.
3. Peter Fredriksson och Jonas Vlachos – Reformen och resultat: Kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?

Ekonomistyrningsverket har bistått oss med beräkningar av hur det sk reformutrymmet i statsbudgeten uppkommer (Håkan Jönsson,

Matts Karlson, Svante Hellman, Krister Jensevik och Margareta Nöjd). Vi har också fått hjälp med beräkningar och synpunkter från Clas Olsson och Agneta Rönn i Utredningen att främja en stabil kommunal verksamhet över konjunkturcykeln.

Under arbetets gång har vi, förutom från underlagsförfattarna, fått värdefulla synpunkter från bland andra Tom Andersson på Riksbanken, Lars Frisell på Finansinspektionen, Camilo von Greiff på SNS, Thomas Hagberg på Riksrevisionen, Lars Hörngren på Riksgälden, Ann-Sofie Kolm på Stockholms universitet och Staffan Viotti på Riksbanken.

Vi vill också tacka Simon Bjurström på Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Christina Enegren på Finansdepartementet, John Ekberg och Kurt Eriksson på Medlingsinstitutet, Lennart Flood på Göterborgs Universitet, Anna Norén på SNS, Ulla Robling på Konjunkturinstitutet, Göran Selin på Arbetsförmedlingen och Michael Wolf på SCB för hjälp med information och statistik. Vi har också haft stor nytta av diskussioner med Mats Dillén, Karine Raoufinia, Juhana Vartiainen och Pär Österholm på Konjunkturinstitutet, Kristina Olsson och Ann-Sofie Öberg på Ekonomistyrningsverket, Mattias Persson på Riksbanken, Bernd Raffelhüschen på Freiburgs universitet och Irene Wennemo i Socialförsäkringsutredningen.

Marianne Larsson och Aila Ahsin på Konjunkturinstitutet har gett värdefullt administrativt stöd liksom Anneli Hedeland, Lars Johansson, Birgit Kaur, Kerstin Malmborg Jarnestedt, Tommy Persson och Linda Hoff Rudhult. Vi vill också tacka Marie Hyllander, Madelén Falkenhäll, Agneta Lundgren och Lena Moritz på Finansdepartementet samt Astrid Wåke på Institutet för internationell ekonomi för att de på olika sätt bistått rådet.

Stockholm 10 maj 2011

Lars Calmfors
(ordförande)

Torben Andersen
(vice ordförande)

Michael Bergman

Laura Hartman

Lars Jonung

Helena Svaleryd

Lars Tobisson

Erik Åsbrink

Innehåll

| | |
|---|------------|
| Sammanfattning | 1 |
| 1 Finanspolitiken i krisen | 23 |
| 1.1 De offentliga finansernas utveckling..... | 25 |
| 1.2 Strukturellt finansiellt sparande och automatiska stabilisatorer..... | 45 |
| 2 Reformutrymmet och det finanspolitiska ramverket | 71 |
| 2.1 Reformutrymmet..... | 71 |
| 2.2 Utgiftstaket..... | 91 |
| 2.3 De offentliga investeringarna | 101 |
| 2.4 Slutsatser..... | 103 |
| 3 Tidsbestämning av konjunkturen | 107 |
| 3.1 Vad är en konjunkturcykel? | 108 |
| 3.2 Tidsbestämning av svensk konjunktur | 115 |
| 3.3 Konjunkturen och överskottsmålet | 118 |
| 4 Finanspolitikens hållbarhet | 121 |
| 4.1 Fördelningen mellan generationer..... | 121 |
| 4.2 Att analysera finanspolitisk hållbarhet | 124 |
| 4.3 Finansdepartementets metoder..... | 132 |
| 4.4 Vårpropositionen 2011 | 136 |
| 4.5 Pensionssystemet och långsiktig hållbarhet | 140 |
| 5 Makrofinansiell reglering | 149 |
| 5.1 Kostnader för kriser | 150 |
| 5.2 Finanskrisen och stabiliseringspolitiken | 154 |
| 5.3 Finansiell stabilitet som mål | 157 |
| 5.4 Teorin för finansiella kriser | 162 |
| 5.5 Medel för finansiell stabilitet | 165 |
| 5.6 Möjliga systemförändringar i Sverige..... | 173 |
| 5.7 Slutsatser..... | 179 |

| | |
|---|------------|
| 6 Arbetsmarknaden | 183 |
| 6.1 Arbetslöshet, sysselsättning och arbetskraftsdeltagande | 183 |
| 6.2 Utvecklingen för olika sektorer och grupper..... | 193 |
| 6.3 Flödena på arbetsmarknaden | 204 |
| 6.4 Återhämtningen på arbetsmarknaden..... | 209 |
| 6.5 Liten risk för långvariga effekter av krisen | 218 |
| 7 Sysselsättningspolitiken | 221 |
| 7.1 Regeringens analys | 221 |
| 7.2 Arbetslöshetsförsäkringen | 235 |
| 8 Skatter..... | 257 |
| 8.1 Århundradets skattereform | 258 |
| 8.2 Dagens skattesystem..... | 260 |
| 8.3 Effektivitetsförluster av beskattning..... | 264 |
| 8.4 Olika skattebaser | 265 |
| 8.5 Beskattning av arbete | 272 |
| 8.6 Konsumtionsskatter | 279 |
| 8.7 Beskattning av kapitalinkomster..... | 285 |
| 8.8 Återgång till århundradets skattereform?..... | 291 |
| 9 Utbildningspolitiken | 293 |
| 9.1 Resultat i den svenska skolan..... | 293 |
| 9.2 Utbildningspolitiska satsningar sedan 2007 | 297 |
| 9.3 Slutsatser..... | 317 |
| Reservation av Lars Tobisson | 321 |
| Reservation av Erik Åsbrink | 323 |
| Referenser..... | 325 |
| Appendix | 345 |

Rapportens slutsatser

Huvudvikten ligger på de offentliga finanserna och arbetsmarknaden. Rapporten behandlar dessutom konjunkturbedömning, finansiell stabilitet, skatter och utbildning.

- De starka offentliga finanserna beror både på de stora överskotten före krisen och på en anmärkningsvärt liten försvagning under krisen.
- Regeringen har vid uppföljningen av överskottsmålet börjat fästa större vikt vid beräkningar av det *strukturella sparandet*, som ska visa budgetutfallet i ett normalt konjunkturläge. Beräkningarna har stora brister och behöver förbättras.
- Det s k *reformutrymmet* spelar en central roll för finanspolitikens utformning. Regeringen bör förklara bättre hur detta uppstår. Det skulle ge väljarna större möjligheter att väga de skattesänkningar och utgiftsökningar som reformutrymmet används till mot finansieringen av dessa.
- Det kan bli en svår utmaning för det politiska systemet att, i ett läge präglad av stor optimism, avstå från alltför kostnadskrävande reformer. Den finanspolitiska disciplinen kan hotas om både stora skattesänkningar och stora utgiftsökningar kommer till stånd.
- Om regeringen genomför de skattesänkningar som ställts i utsikt bör *utgiftstaket* revideras ner. Om taket inte sänks, bör inte stora skattesänkningar genomföras.
- Regeringen har inte åtgärdat den bristfälliga redovisningen av de *offentliga investeringarna*. Dessa bör redovisas för riksdagen, antingen i en särskild skrivelse varje år eller i ett återkommande kapitel i de ekonomiska propositionerna.
- Regeringen avsätter för små resurser till finanspolitiska hållbarhetskalkyler. Utan ordentliga *generationsanalyser* går det inte att bedöma hur fördelningen mellan generationer påverkas av överskottsmålet och olika skatte- och utgiftsförändringar.
- Det behövs ett starkare ramverk för *finansiell stabilitet*. Idag är ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter diffus. Antingen

bör *Riksbanken* få ett tydligare ansvar eller också bör ett *finansiellt stabilitetsråd* inrättas.

- Regeringens optimistiska bedömning om den framtida arbetsmarknadsutvecklingen är inte orimlig. Men osäkerheten är mycket stor.
- Regeringen är nu mer öppen än tidigare om jobbskatteavdragets lönedämpande effekter. Ytterligare jobbskatteavdrag har sannolikt positiva sysselsättningseffekter, men argumenten för höjda avdrag blir svagare ju större avdrag som införts.
- Arbetslöshetsförsäkringen bör reformeras. Om nuvarande frivilliga försäkring bibehålls, bör de differentierade avgifterna avskaffas. Starka principiella skäl talar för en *obligatorisk* arbetslöshetsförsäkring.
- Skattesystemet har alltmer avlägsnat sig från de bärande principerna bakom 1990/91 års stora skattereform. En del förändringar har varit motiverade, andra inte. Alltför många särlösningar leder till godtycke. En total översyn av skattesystemet bör genomföras.
- De skilda moms-kattesatser som idag gäller för olika varor och tjänster är inte motiverade av vare sig samhällsekonomiska effektivitetsskäl eller fördelningsskäl. Även argumenten för reducerad moms på restaurang- och cateringtjänster är svaga. I stället bör en enhetlig moms införas.
- Att slopa värnskatten ger större samhällsekonomiska vinster än höjd skiktgräns för statlig skatt och ytterligare jobbskatteavdrag. Det leder till fler arbetade timmar och förstärker drivkrafterna för högre utbildning.
- Regeringens utbildningsreformer är sannolikt inte tillräckliga. Regeringen har identifierat rätt utmaningar men har alltför stor tilltro till effekten av normbildande signaler. Mer behöver göras för att uppnå de utbildningspolitiska målen.

Sammanfattning

Trots en djup lågkonjunktur uppstod endast små budgetunderskott i Sverige. Det sker nu en kraftig konjunkturuppgång med ökande sysselsättning. De offentliga finanserna förbättras i snabb takt. Regeringen har reviderat upp sin bedömning av utrymmet för skattesänkningar och utgiftsökningar. Det finns goda skäl för detta. Samtidigt kan svagheter i den ekonomisk-politiska beslutsprocessen och den institutionella ramen bygga upp spänningar för framtiden och därmed hota den långsiktiga stabiliteten. Sådana varningar kan uppfattas som irrelevanta i nuvarande läge. Men utvecklingen i andra länder visar på vikten av att i goda tider identifiera och förebygga möjliga framtida problem.

Liksom tidigare år ligger huvudvikten i rapporten på de offentliga finanserna och arbetsmarknaden. Rapporten behandlar också konjunkturbedömning, finansiell stabilitet, skatter och utbildning.

Starka offentliga finanser i Sverige

Den finanskris som startade i USA 2007 kulminerade i en djup internationell recession. Kombinationen av finansiell kris och djup lågkonjunktur satte stor press på de offentliga finanserna i vår omvärld. Budgetunderskotten steg till runt tio procent av BNP i många länder, t ex Storbritannien och USA, som tvingades rädda sina finansiella sektorer med omfattande statliga insatser och drabbades av kraftigt minskade skatteintäkter och ökade utgifter. I euroområdet blev underskotten mycket stora i en del länder, som sedan hamnade i svåra statsskuldkriser.

Sverige gick igenom den ekonomiska krisen med anmärkningsvärt goda statsfinansier. De offentliga sparandeunderskotten blev inte större än 0,9 och 0,3 procent av BNP under 2009 respektive 2010. De små underskotten i Sverige berodde till stor del på att de offentliga finanserna var starkare i utgångsläget än i de flesta andra länder. Men de svenska offentliga finanserna försvagades också förvånansvärt lite under lågkonjunkturen. Fallet i BNP var större i Sverige än i OECD som genomsnitt, men trots det föll det finansiella sparandet betydligt mindre.

En huvudorsak till att de offentliga finanserna i Sverige inte försvagades mer var att sysselsättningen minskade förhållandevis lite.

Detta höll uppe skatteintäkterna. Minskad statlig finansiering av arbetslöshetsförsäkringen och lägre ersättningsnivåer bidrog till att utgifterna för arbetslösheten inte ökade markant när sysselsättningen föll. Reformerna på sjukförsäkringsområdet innebar samtidigt att antalet ersättningstagare i sjukförsäkring och förtidspension minskade. Sannolikt bidrog också de sysselsättningspolitiska reformer som genomförts till att motverka fallet i sysselsättning.

Bättre beräkningar av det strukturella sparandet behövs

Den viktigaste styråran för finanspolitiken är *överskottsmålet*. Enligt detta ska den offentliga sektorns finansiella sparande vara en procent över en konjunkturcykel. Eftersom det är svårt att entydigt bestämma längden på en konjunkturcykel, använder regeringen flera indikatorer (fem stycken) för att följa upp om målet uppnås: man ser på både tillbakablickande och framåtblickande genomsnitt och gör justeringar för att ta hänsyn till konjunkturläget. Vi är – liksom tidigare – kritiska mot det stora antalet indikatorer som skapar möjligheter för godtyckliga tolkningar. Vi förordar i stället att endast två indikatorer ska användas: ett tillbakablickande tioårsgenomsnitt (av det faktiska finansiella sparandet) och ett delvis framåtblickande tioårsgenomsnitt (av det faktiska finansiella sparandet sex år tillbaka och det prognostiserade sparandet fyra år framåt).

Den indikator som regeringen tycks lägga störst vikt vid är det *strukturella finansiella sparandet*. Det är en uppskattning av vad sparandet skulle vara i en normalkonjunktur. Beräkningen korrigerar det faktiska sparandet för de *automatiska stabilisatorerna*, dvs de variationer i skatteintäkter och offentliga utgifter som automatiskt (i frånvaro av aktiva beslut) uppkommer vid konjunktursvängningar. Konjunkturläget mäts med hjälp av det s k *BNP-gapet*, som visar hur mycket faktisk BNP avviker från potentiell BNP.

I Budgetpropositionen för 2011 och Vårpropositionen 2011 utgår regeringen från en prognos för det strukturella sparandet när den anger riktlinjer för den framtida finanspolitiken. Det finns flera problem med detta mått.

- De uppskattningar av BNP-gapet som beräkningarna baseras på är mycket osäkra.

- Med de metoder som Finansdepartementet använt är BNP-gapet i genomsnitt negativt, dvs BNP ligger under sin potentiella nivå. Sådana *asymmetriska* BNP-gap är rimliga om potentiell BNP tolkas som den BNP-nivå vilken är förenlig med en konstant inflationstakt. Eftersom inflationen är mer flexibel uppåt än nedåt, måste nämligen Riksbanken föra penningpolitiken så att BNP-gapet är negativt i genomsnitt om inflationen ska hållas stabil runt inflationsmålet. Men en sådan BNP-gapsdefinition är olämplig för att beräkna ett strukturellt sparande som ska vara en indikator på om överskottsmalet uppfylls, eftersom man då vill ha ett mått på sparandet i genomsnitt.
- Ett tredje problem gäller Finansdepartementets uppskattning av hur känsligt det finansiella sparandet är för förändringar av BNP-gapet. Departementets (och OECDs) uppskattning tar inte hänsyn till det *kommunala balanskravet*, enligt vilket kommuner inte får ha underskott. Vid ett kraftigt och/eller utdraget BNP-fall, måste de kommunala utgifterna anpassas till lägre skatteintäkter. Detta beaktas inte i kalkylerna. Följden blir att både de automatiska stabilisatorerna och det strukturella sparandet överskattas i djupa lågkonjunkturer.

Det är olämpligt att, i så hög grad som regeringen gör, förlita sig på det strukturella sparandet som indikator på om överskottsmalet uppnås. Det finns i varje fall skäl att se över hur beräkningarna görs. Man bör inte använda metoder som innebär att det genomsnittliga BNP-gapet är negativt.

I Budgetpropositionen för 2011 målsatte regeringen det strukturella sparandet 2014 till *två* procent av BNP. Detta skapade oklarhet om huruvida överskottsmalet hade höjts. Regeringen förklarade inte heller tillfredsställande i vilken grad den säkerhetsmarginal på en procent av BNP som man ansåg sig behöva för det strukturella sparandet i förhållande till överskottsmalet berodde på asymmetriska BNP-gap (vilka kan undvikas med en mer lämplig beräkningsmetod), allmän osäkerhet om den framtida utvecklingen (vilken i stället bör speglas i själva överskottsmalets nivå) eller osäkerhet i beräkningen av det strukturella sparandet. Samma brist finns i Vårpropositionen 2011. Den anger att behovet av säkerhetsmarginal nu bedöms som mindre men preciserar inte hur mycket mindre.

Regeringen har tillsatt en utredning om det kommunala balanskravet. En uppgift är att analysera om enskilda kommuner kan ges större frihet att variera budgetutfallen mellan åren. En annan uppgift är att utreda möjligheten att inrätta en *kommunstabiliseringsfond* dit kommunerna kan göra avsättningar i högkonjunkturer som sedan kan användas i lågkonjunkturer. Vi är förvånade över att utredningen *inte* fått i uppgift att också utreda ett regelsystem som låter *statsbidragen* till kommunerna variera över konjunkturcykeln. Detta förefaller vara det enklaste systemet att införa, eftersom det både är ändamålsenligt och inte riskerar att komma i konflikt med det kommunala självstyret.

Förklara reformutrymmet tydligare

Det s k *reformutrymmet* spelar en central roll för finanspolitiken. Det ligger ett stort värde i att den finanspolitiska debatten numera tar sin utgångspunkt i en tydlig uppskattning av ”vad vi har råd med”. Samtidigt är det anmärkningsvärt att de ekonomiska propositionerna inte ger någon kortfattad definition av begreppet reformutrymme, även om innebörden framgår av diskussionen i sin helhet. Reformutrymmet kan definieras som:

Summan av permanenta skattesänkningar och offentliga utgiftsökningar som riksdagen aktivt kan besluta om och som är förenlig med målet att den offentliga sektorn ska ha ett överskott på en procent av BNP över en konjunkturcykel.

Beteckningen ”reformutrymme” är egentligen missvisande, eftersom en del reformer inte kostar något eller rentav förstärker budgeten (som de tidigare reformerna av arbetslöshets- och sjukförsäkringen). Reformers som kostar mer än vad reformutrymmet tillåter kan också göras om de finansieras genom skattehöjningar (vid utgiftsökningar) eller genom utgiftsminskningar (vid skattesänkningar). *Budgetutrymme* är en bättre benämning än reformutrymme. Vi använder emellertid termen reformutrymme i rapporten för att läsaren ska känna igen sig, även om termen borde utmönstras.

De ekonomiska propositionerna förklarar inte tydligt varför det normalt uppkommer ett reformutrymme. Orsaken är följande. Eftersom de flesta skatter är proportionella, växer skatteintäkterna automatiskt ungefär i takt med BNP. Utan aktiva beslut växer

däremot de offentliga utgifterna långsammare än BNP. Det beror på att endast en del utgifter är knutna till lönerna (som på sikt växer i samma takt som BNP). Andra utgifter är bara delvis indexerade till lönerna eller är indexerade till priserna (som ökar långsammare än BNP i löpande priser). Vissa utgifter är inte alls indexerade och faller därför realt när priserna stiger.

Utan aktiva beslut om nya ”reformer” skulle det finansiella sparandet gradvis öka i förhållande till överskottsmålet. En del av reformutrymmet härrör emellertid från att ”gamla reformer”, i frånvaro av nya beslut, urholkas när en del offentliga utgifter faller realt och andra inte följer löneutvecklingen.

En beslutsprocess som på detta sätt grundas på ett hela tiden uppkommande reformutrymme är *politiskt attraktiv*. Den ger regeringen möjlighet att varje år presentera ett antal ”reformer”, även om dessa bara standardsäkrar tidigare transfereringar. Beslut som endast innebär att tidigare reformer bibehålls kan med andra ord presenteras som *nya* reformer. Om regeringen vill genomföra skattesänkningar eller utgiftsökningar på nya områden, kan det ske utan *aktiva* beslut om att urholka gamla reformer.

Regeringen borde tydligt redovisa hur reformutrymmet uppstår. Detta borde brytas ner i bidrag från bl a minskningar av realvärdet av de offentliga utgifter som inte är indexerade till priserna, från att andra utgifter inte följer BNP, från demografiska förändringar, från att antalet bidragstagare i olika socialförsäkringssystem ändras till följd av olika regelförändringar och från att konjunkturläget kan motivera avvikelser från överskottsmålet. En sådan redovisning skulle bidra till en mer informerad debatt. Den skulle göra det möjligt för väljarna att väga de skattesänkningar och utgiftsökningar som reformutrymmet används till mot finansieringen av dessa.

Beslutsmodellen grundad på beräkningar av reformutrymmet har varit väl anpassad för att successivt sänka skatternas och de offentliga utgifternas andelar av BNP. Det har framstått som rimligt att fördela reformutrymmet mellan skattesänkningar och utgiftsökningar. Eftersom utrymmet till stor del uppstår därför att de offentliga utgifterna, i frånvaro av aktiva beslut, inte följer BNP, blir följden då en gradvis sänkning av skatternas och de offentliga utgifternas andelar av BNP.

En sådan politik kan emellertid bygga upp långsiktiga *spänningar* som äventyrar budgetdisciplinen. Successiva urholkningar av olika transfereringar i förhållande till löne- och prisnivån kan visa sig

politiskt ohållbara. Det kan uppstå ett tryck att återställa ersättningsgraderna i olika transfereringssystem till tidigare nivåer som kan bli svårt att motstå, samtidigt som en del av det tidigare bedömda reformutrymmet förbrukats för skattesänkningar.

Risk att reformutrymmet överintecknas

I Budgetpropositionen för 2011 uppskattades reformutrymmet för 2012-2014 preliminärt till 48 mdr kr (i betydelsen permanent årlig kostnadsökning 2014). För 2012 angavs ett preliminärt reformutrymme på 15 mdr kr. I vårpropositionen ges ingen ny siffermässig precisering, men reformutrymmet bedöms nu bli större än i budgetpropositionen.

Samtidigt som vårpropositionen lades fram, redovisade regeringen i en särskild skattepromemoria ett antal preliminära skatteförslag inför 2012. De viktigaste är ett femte steg i jobbskatteavdraget, höjd skiktgräns för statlig inkomstskatt, förhöjt grundavdrag för personer äldre än 65 år och höjda punktskatter på tobak och alkohol. Nettokostnaden för skatteförslagen är ca 16 mdr kr. Vårpropositionen förefaller också öppna för en sänkning av momsen på restaurang- och cateringtjänster redan 2012. Utöver detta är det rimligt att räkna med en del utgiftsökningar. Sammantaget talar detta för att regeringen avsevärt reviderat upp det bedömda reformutrymmet för nästa år.

Det är oklart varför regeringen redan i vårpropositionen så tydligt anger förslag som den har för avsikt att lägga fram först i höstens budgetproposition. Den detaljerade redovisningen av planerade skatteförändringar har karaktären av åtaganden som i praktiken torde binda regeringen vid att genomföra förslagen 2012. Det minskar möjligheterna att väga in ny information i budgetarbetet. Det är svårt att se värdet med detta.

Den mer positiva uppskattningen av reformutrymmet i vårpropositionen än i budgetpropositionen beror delvis på en mer optimistisk syn på effekterna av de sysselsättningspolitiska reformerna. Regeringens bedömning är inte orimlig. Samtidigt är osäkerheten mycket stor. Det finns därför starka skäl att inte utnyttja det beräknade budgetutrymmet fullt ut förrän det finns tydligare indikationer på att arbetsmarknadens funktionssätt verkligen förbättrats.

Vi delar regeringens bedömning att det för närvarande inte finns några skäl för finanspolitiska stimulansåtgärder. Enligt vår mening finns det tvärtom en risk för att reformer av den storleksordning som regeringen anger i vårpropositionen kan bidra till att konjunkturuppgången blir alltför stark. För att undvika en överhettning kan det komma att visa sig önskvärt att, med det mått som regeringen för närvarande använder, låta det strukturella sparandet öka betydligt över två procent av BNP fram till 2014. Det kan bli en svår utmaning för det politiska systemet att, i en situation som präglas av stor optimism, avstå från alltför stora kostnadskrävande reformer.

Utgiftstaket kan bli för svagt

Utgiftstaket är en central del av det finanspolitiska ramverket. Taket bestäms för (minst) tre år framåt och avser alla statliga utgifter utom räntebetalningar. Taket sätts med en säkerhetsmarginal, en *budgeteringsmarginal*, till beslutade och aviserade utgifter. Marginalen ska ge utrymme för både nya beslut om utgiftsökningar och automatiska sådana till följd av svagare konjunktur än väntat samt i viss mån andra negativa ”överraskningar”.

Enligt regeringens riktlinjer bör budgeteringsmarginalen vara 1 procent av de takbegränsade utgifterna under innevarande år (år t), 1,5 procent år $t+1$, 2 procent år $t+2$ och 3 procent år $t+3$. Marginalerna framöver är emellertid betydligt större än så. Marginalen uppgår 2012 till hela 7,4 procent för att sedan långsamt falla till 5,6 procent 2014 (beslutat) och 5,3 procent 2015 (aviserat).

De stora budgeteringsmarginalerna innebär att utgiftstaket blir mindre styrande än tidigare. Detta innebär en förändring av regeringens tidigare syn att utgiftstaket ska utgöra ett stöd för överskottsmålet. Regeringens nya synsätt tycks i stället vara att det är överskottsmålet som ska vara ett stöd för utgiftstaket. Denna förändring är äventyrlig, eftersom utgiftstaket är en mer bindande restriktion än överskottsmålet: regeringen är enligt budgetlagen skyldig att föreslå åtgärder för att utgifterna ska hålla sig under taket om detta hotar att brytas igenom.

Regeringen har idag hög trovärdighet för budgetpolitisk disciplin. Man bör emellertid inte utgå från att nuvarande förhållanden nödvändigtvis kommer att bestå. Det är väl känt att konflikter mellan

önskemål om skattesänkningar och önskemål om utgiftsökningar kan vara särskilt svåra att motstå för koalitions- och minoritetsregeringar.

Enligt vårpropositionen är den aviserade budgeteringsmarginalen för 2014 knappt 60 mdr kr. Regeringen har aviserat skattesänkningar för 2012 på mer än 20 mdr kr (om den aviserade skattesänkningen på restaurang- och cateringtjänster inkluderas). Anta att ytterligare skattesänkningar på 10-20 mdr kr genomförs under mandatperioden. Om dessutom hela budgeteringsmarginalen skulle utnyttjas, innebär det budgetförsvagningar på 90-100 mdr kr. Detta överstiger kraftigt det uppskattade reformutrymmet på ”något mer” än 48 mdr kr.

Våra siffror ovan är ingen prognos. Men det finns en risk för att *både* stora skattesänkningar *och* stora utgiftsökningar kan komma att genomföras. Även om det idag finns en stark politisk vilja att undvika detta, och en sådan utveckling därför framstår som mindre sannolik, bör systemen byggas så att denna risk minimeras.

Vi tar inte ställning till avvägningen mellan skatter och offentliga utgifter. Vi menar emellertid att det finns starka skäl att revidera ner utgiftstaket om regeringen genomför de aviserade skattesänkningarna. Vill regeringen behålla de nuvarande budgeteringsmarginalerna, bör inte så stora skattesänkningar som ställts i utsikt genomföras.

Ett motiv för stora budgeteringsmarginaler är att de ger utrymme för betydande utgiftsökningar ifall konjunkturen utvecklas sämre än väntat. Ett bättre sätt att hantera detta på är, som vi tidigare föreslagit, att skilja mellan en särskild *konjunkturmarginal* (som bara får användas för konjunkturrellt motiverade utgiftsökningar) och en *planeringsmarginal* (för andra utgiftsökningar). Den senare skulle då kunna sättas mycket snävare än dagens budgeteringsmarginal. Ett alternativ är att i stället införa en väl preciserad *undantagsklausul* som tillåter utgiftstaket att brytas i extrema situationer. Även i detta alternativ kan budgeteringsmarginalen minskas. Vi rekommenderar regeringen att genomföra något av dessa förslag. En uppåtgående konjunktur skapar ett utmärkt tillfälle för en sådan förändring.

Dålig redovisning av de offentliga investeringarna

En vanlig invändning mot överskottsmålet är att den offentliga sektorn inte bör fortsätta att minska sin skuldsättning när den nu kommit ner på en låg nivå. Denna invändning bygger ofta på missförstånd.

Den offentliga sektorn hade vid utgången av 2010 en *finansiell nettoförmögenhet* på drygt 20 procent av BNP. Med överskott i det finansiella sparandet kommer den finansiella nettoförmögenheten i kronor att kontinuerligt öka. Men detta gäller inte för nettoförmögenheten som andel av BNP. Om BNP i löpande priser ökar med i genomsnitt fem procent per år (två procents inflation och tre procents real tillväxt), kommer med ett genomsnittligt finansiellt sparande på en procent av BNP den finansiella nettoförmögenheten att variera kring just nuvarande 20 procent av BNP. De finansiella sparandeöverskotten är precis tillräckliga för att motverka den minskning av den finansiella nettoförmögenheten som andel av BNP som annars skulle ske när BNP växer.

Regeringen har motiverat försäljningen av statens aktieinnehav med att den vill amortera ner statsskulden. Men från statsfinansiell synpunkt är detta knappast påkallat, eftersom avkastningen på aktieinnehavet förmodligen är större än den minskning av räntorna på statsskulden som försäljningsintäkterna skulle användas till.

En ytterligare fråga är om det nuvarande överskottsmålet, som tar fasta på det *finansiella* sparandet och inte på det totala sparandet (inklusive investeringar i realkapital), leder till att de offentliga investeringarna eftersätts. Forskningen ger här inget klart svar. Vi har dock tidigare pekat på att en bristfällig redovisning av den offentliga sektorns investeringar och realkapitalstock i de ekonomiska propositionerna ger riksdagen ett dåligt beslutsunderlag. I Vårpropositionen 2010 meddelade regeringen att den avsåg att utveckla denna redovisning och att avrapportera arbetet i Vårpropositionen 2011. Denna innehåller emellertid inget sådant material. Vi är kritiska till detta. Väsentliga förbättringar av redovisningen av den offentliga sektorns investeringar borde kunna ske redan med små utredningsinsatser.

Ett sätt att säkerställa att kapitalstockens utveckling i den offentliga sektorn får tillräcklig uppmärksamhet skulle kunna vara att den årligen redovisas till riksdagen i en särskild rapport. Ett minimikrav borde vara att ett särskilt kapitel ägnas åt de offentliga investeringarna i antingen vår- eller budgetpropositionen.

Konjunkturanalysen bör utvecklas

Det görs få systematiska försök i Sverige att mer exakt fastställa hur konjunkturcyklerna ser ut. En mer precis konjunkturbestämning

skulle inte minst vara värdefull om man tar formuleringen att de offentliga finanserna ska visa överskott på en procent av BNP *över en konjunkturcykel* på allvar. Vi menar inte att man bör addera ytterligare indikatorer för om överskottsmålet är uppfyllt till dem som redan finns (och som är för många). Däremot kan en analys av det finansiella sparandet under olika konjunkturcykler vara en hjälp för att utvärdera de nuvarande indikatorerna.

Vi tillämnar i rapporten olika metoder för att tidsbestämma konjunkturerna i Sverige. Tidsbestämningen fastställer vändpunkt-erna i konjunkturcykeln, dvs när ekonomin går från hög- till lågkonjunktur respektive från låg- till högkonjunktur. Längden av en konjunkturcykel kan mätas antingen från topp till topp eller från botten till botten. De olika metoderna ger ganska samstämmiga resultat. Samtliga visar t ex att konjunkturen vände uppåt igen under något av de tre första kvartalen 2009. Vår analys visar också att högkonjunkturer normalt är längre än lågkonjunkturer.

Den offentliga sektorns finansiella sparande var 1,4 procent av BNP under den senaste hela konjunkturcykeln om man mäter från topp till topp (2000-2008) och 1,2 procent av BNP om man mäter från botten till botten (2003-2009). Under denna cykel överskreds således överskottsmålet. Denna analys ger ett annat resultat än det tillbakablickande tioårsgenomsnitt som regeringen använder och som visar ett finansiellt sparande på 0,8 procent av BNP. Diskrepansen pekar på vikten av att ha en klar bild av konjunkturläget.

För små resurser för hållbarhetskalkyler

Vårpropositionen 2011 innehåller (liksom tidigare vårpropositioner) beräkningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Syftet är att bedöma om det är möjligt att med nuvarande skattesatser finansiera framtida offentliga åtaganden när demografin förändras.

Slutsatsen i vårpropositionens huvudscenario är att den offentliga sektorn vid oförändrade regler kommer att ha primära överskott (skillnaden mellan intäkter och utgifter exklusive räntor) under hela århundradet. Överskotten motsvarar ett permanent, årligt överskott på 3,4 procent av BNP. Sverige befinner sig därmed i en internationellt unik position. De flesta andra ekonomiskt utvecklade länder står inför betydande hållbarhetsproblem som kommer att tvinga fram kraftiga budgetnedskärningar. I Sverige finns – enligt

hållbarhetsberäkningarna – i stället ett utrymme för skattesänkningar och/eller utgiftsökningar i framtiden.

Hållbarhetskalkylerna i årets vårproposition skiljer sig radikalt från föregående års beräkningar. I Vårpropositionen 2010 bedömdes finanspolitiken vara precis hållbar. Huvudorsaken till den ändrade hållbarhetsbedömningen är att prisutvecklingen för offentlig konsumtion justerats ner. Det är inte första gången bedömningen av denna ändras. Det är ett problem att en så betydelsefull komponent i hållbarhetsberäkningarna ändras ofta och utan tillräckliga förklaringar. I Vårpropositionen 2011 är det omöjligt att utläsa de precisa antaganden som ligger till grund för förändringen. Den bristande redovisningen på denna punkt är otillfredsställande.

Liksom i tidigare vårpropositioner analyseras ett antal alternativscenarier i årets vårproposition. Dessa bidrar med värdefull information om hur olika antaganden påverkar analysen. Huvudslutsatsen är att de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är beroende av hög sysselsättning och mycket känslig för ökade kvalitetskrav på offentligt finansierade tjänster.

Enligt regeringen är ett viktigt motiv för överskottsmålet att en jämn fördelning av resurser mellan generationer ska uppnås. Regeringen har emellertid inte definierat vad den menar med jämlikhet mellan generationer.

Vi har i samtliga rapporter efterlyst tydligare analyser av hur de offentliga finanserna påverkar fördelningen mellan olika generationer – s k *generationsräkenskaper*. Vi vill återigen understryka behovet av sådana. Utan generationsanalyser går det inte att bedöma hur överskottsmålet påverkar fördelningen mellan generationerna. Det går inte heller att bedöma konsekvenserna för olika generationer av olika förslag om skatteförändringar och utgiftsökningar.

Givet de begränsade resurser som Finansdepartementet avsätter för hållbarhetskalkyler måste kvaliteten i dessa betraktas som hög. Men resurserna är alltför små. En så viktig del av de offentliga finansiella bedömningarna borde prioriteras högre.

Ett nytt ramverk för finansiell stabilitet

Den globala krisen har gett en ny grundläggande insikt: *finansiell stabilitet* bör bli ett viktigare mål för den ekonomiska politiken än tidigare. Att beslutsfattare vid finansdepartement och centralbanker,

liksom ekonomer i allmänhet, grovt underskattade de systemriskerna som byggdes upp i den finansiella sektorn var en bidragande orsak till den internationella krisen. Kostnaderna för stöd till det finansiella systemet har bidragit till den kraftiga försämringen av de offentliga finanserna i många länder.

De flesta ekonomiskt utvecklade länder har nu förstärkt, eller är på väg att förstärka, sina *makrofinansiella ramverk*. Trots att det finansiella systemet drabbades betydligt lindrigare av finanskrisen i Sverige än på många andra håll, finns starka skäl att uppmärksamma de internationella lärdomarna rörande makrofinansiell tillsyn.

Finansiell stabilitet är inget nytt mål. Tre myndigheter har för närvarande ansvar för finansiell stabilitet i Sverige: Riksbanken, Finansinspektionen och Finansdepartementet. Samtliga är utrustade med olika medel för att tillgodose detta syfte. Finansiell stabilitet är ett av Riksbankens mål, även om målet inte har operationaliserats. Finansinspektionen svarar för den traditionella mikrobaserade tillsynen och regleringen. Finansdepartementet har ansvaret för lagstiftning och skattefrågor. Riksbanken, Finansinspektionen, Finansdepartementet och Riksgälden samarbetar i frågor rörande finansiella obalanser. Det finns således redan ett system på plats för att hantera hot mot den finansiella stabiliteten.

Det existerande arrangemanget har emellertid en stor svaghet: det finns ingen myndighet som har huvudansvaret för att övervaka riskerna för finansiella obalanser samt att föreslå åtgärder när systemriskerna närmar sig en kritisk nivå. Ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter är diffus.

Ramverket för finansiell stabilitet behöver förstärkas. Vi ser två vägar. Det första alternativet är att ge *Riksbanken* större ansvar för makrofinansiell stabilitet, eventuellt med en utökad arsenal av instrument. Den andra vägen är att inrätta en ny myndighet, ett *finansiellt stabilitetsråd*, med uppgiften att identifiera finansiella systemriskerna och föreslå åtgärder.

Vi ser goda argument för bägge lösningarna. Följande talar för att ge Riksbanken huvudansvaret för finansiell stabilitet: Den har genom de traditionella penningpolitiska instrumenten kraftfulla medel att styra de finansiella marknaderna. Den står i omedelbar och ständig kontakt med banker och finansinstitut. Den har redan ett ansvar för finansiell stabilitet. Den har den bästa analyskapaciteten med ett 70-

tal ekonomer sysselsatta med den finansiella sektorn. Den publicerar två gånger om året en rapport om den finansiella stabiliteten.

Men det finns också invändningar mot att ge Riksbanken utökade befogenheter. Riksbanken har redan stor makt. Det kan vidare uppstå en konflikt mellan målet att upprätthålla prisstabilitet och målet finansiell stabilitet. Riksbankens självständighet vilar idag till stor del på att den har *ett* tydligt huvudmål: låg inflation. Skulle Riksbanken få utökat ansvar för makrofinansiell stabilitet, så blir det svårare att utvärdera hur väl den uppnår sina mål.

Det andra alternativet är att inrätta ett finansiellt stabilitetsråd med ansvar för makrofinansiell övervakning. Detta ska i så fall ha i uppdrag att analysera förändringar i det inhemska och det internationella finansiella systemet vilka kan hota den finansiella stabiliteten i svensk ekonomi. Myndigheten ska vara skyldig att regelbundet publicera sina analyser, förslagsvis två gånger om året. Den ska kunna rikta rekommendationer till Riksbanken, Finansinspektionen och Finansdepartementet liksom till andra myndigheter samt till banker och finansinstitut. Rekommendationerna ska inte vara bindande. Enligt vår uppfattning bör ett sådant stabilitetsråd inte förfoga över några egna makrofinansiella regleringsinstrument.

Det finns flera fördelar med denna lösning. Det skapas ett organ med fokus på enbart finansiella systemrisker. Stabilitetsrådet kan mer aktivt varna för finansiella faror och mer öppet ge förslag om åtgärder än Riksbanken. Ett sådant råd innebär ytterligare en röst i den ekonomisk-politiska debatten. Eftersom det inte skulle ha några formella regleringsinstrument passar det väl in i den nuvarande strukturen utan att skapa överlappande jurisdiktioner. Ett makrofinansiellt råd skulle också kunna utveckla kontakter med motsvarande institutioner som nyligen etablerats i andra länder.

Den främsta invändningen mot en ny myndighet är att dess rekommendationer inte behöver följas av de institutioner som förfogar över medlen för att påverka finansmarknaderna. Inte minst finns risken att Riksbanken skulle kunna känna mindre ansvar för makrofinansiella frågor. Ett finansiellt stabilitetsråd skulle kunna bli tandlöst.

Vi ser således två möjliga vägar. Det slutliga vägvalet är inte avgörande. Det väsentliga är att den makrofinansiella övervakningen stärks. Det centrala problemet är att i god tid identifiera risker för makroekonomiska obalanser. Här visar den aktuella internationella

erfarenheten, liksom vår egen historia, att existerande institutioner har saknat förmågan att reagera i tid.

Positiv arbetsmarknadsutveckling

Arbetsmarknaden återhämtar sig nu snabbt. Antalet sysselsatta var redan i mars i år högre än före krisen, men sysselsättningsgraden är fortfarande lägre. Arbetskraftdeltagandet upprätthölls bra under krisen och ökar nu. Det gör att arbetslösheten minskar långsammare än vad den annars skulle ha gjort.

Djupa lågkonjunkturer får ofta långvariga negativa arbetsmarknadseffekter. Jämviktsarbetslösheten, den arbetslöshet som beror på arbetsmarknadens funktionssätt, stiger normalt. Flera mekanismer kan bidra till detta. Matchningen mellan utbud och efterfrågan kan försämrats om det blir andra sektorer som expanderar efter krisen än de som stagnerade under krisen. Långtidsarbetslösas humankapital kan bli föråldrat, de kan framstå som mindre attraktiva för arbetsgivarna och utslagningmekanismer kan leda till mindre effektivt jobbsökande. Det finns också en risk att facket i lönebildningen inte tar hänsyn till de arbetslösa (*outsiders*) utan i första hand beaktar de sysselsatta medlemmarnas (*insiders*) intressen. Då kan löneökningarna i konjunkturuppgången bli så höga att företagens nyanställningar begränsas.

Vår bedömning är att krisens långsiktiga effekter blir relativt små. Det finns flera skäl till det. Ökningen av arbetslösheten och minskningen av sysselsättningen var begränsade i förhållande till fallet i BNP. Anpassningen till konjunkturläget skedde i den senaste krisen i större utsträckning än under 1990-talskrisen genom en minskning av medelarbetstiden. Det ökade arbetskraftsdeltagandet minskar också risken för utslagning.

Ungdomarna drabbades särskilt hårt av krisen men uppvisar nu snabbt stigande sysselsättning. Vår analys visar att arbetslösa ungdomar inte har sämre, utan tvärtom bättre, chanser att hitta jobb än arbetslösa i allmänhet. Detta glöms ofta bort. Det är ett skäl till att arbetslöshet kan vara ett mindre problem för unga än för äldre. Däremot har ungdomar en högre risk att bli arbetslösa än andra grupper. Att arbetslösheten ökade så mycket för ungdomar under krisen berodde mer på att fler gick från sysselsättning till arbetslöshet än att arbetslösa ungdomar fick svårare att hitta nya jobb. I

konjunkturuppgången har arbetslösheten minskat mer bland ungdomar än i andra åldersgrupper. Men trots det ligger ungdomsarbetslösheten på en fortsatt hög nivå.

Sysselsättningen hölls uppe bättre för utrikes födda än för inrikes födda i nedgången, vilket står i kontrast till tidigare kriser. Arbetslösheten ökade dock mer bland utrikes födda och den fortsatte att öka även under 2010. Under detta år steg sysselsättningen också långsammare för de utrikes än de inrikes födda. Äldres sysselsättningsgrad steg genom krisen. Det är positivt eftersom äldre löper särskilt stor risk att bli bestående arbetslösa.

En analys av sambandet mellan vakanser och arbetslöshet visar att matchningen försämrades efter 1990-talskrisen. När Arbetsförmedlingens data över lediga platser används finns vissa tecken på en ytterligare försämring av matchningen under de senaste åren. När SCBs data över lediga jobb används blir bilden mindre tydlig. Vår analys av hur utflödet från arbetslöshet till sysselsättning (jobbchansen) beror på arbetsmarknadsläget visar inte något avvikande mönster jämfört med utvecklingen före krisen. Vår samlade bedömning är att krisen inte har lett till någon kraftig försämring av matchningen på arbetsmarknaden.

Men det finns orosmoment. Redan före krisen fanns stora problem med långtidsarbetslöshet, särskilt bland utrikes födda, lågutbildade och äldre. Under krisen förvärrades situationen för dessa grupper av långtidsarbetslösa ytterligare. Den sedan länge försvagade arbetsmarknadssituationen för personer med endast förgymnasial utbildning är särskilt besvärlig. Den kan kräva ytterligare insatser inom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken. Det är också oroande att arbetslösheten – och långtidsarbetslösheten – fortfarande ökar bland de utrikes födda. Denna grupp överlappar till viss del med de lågutbildade.

Regeringen mer öppen om jobbskatteavdragets löneeffekter

Vårpropositionen gör en optimistisk bedömning av de långsiktiga effekterna av regeringens sysselsättningspolitiska reformer. Dessa antas på sikt bidra till högre sysselsättning med 4,6 procent och till lägre arbetslöshet med 1,4 procentenheter.

Enligt vår bedömning är Finansdepartementets analys väl förankrad i forskningen och kompetent utförd. Ett problem är emellertid att helt olika metoder används för att bedöma olika effekter. Sedan summeras delresultaten ihop till en totalbedömning. Avsaknaden av en enhetlig analysmodell innebär att det är svårt att veta om olika delresultat är konsistenta med varandra. Det vore önskvärt att i stället använda en sammanhängande *allmän-jämviktsmodell* för att analysera alla effekter. Departementet bör utveckla en sådan modell.

Vi har kritiserat regeringen för att den inte på ett tillfredsställande sätt förklarat att jobbskatteavdraget och sänkningen av arbetslöshetsersättningen främst påverkar sysselsättningen genom att hålla tillbaka lönerna. Regeringen är i Vårpropositionen 2011 för första gången tydlig med att sådana löneeffekter kan antas uppkomma. Detta är välkommet och öppnar för en mer nyanserad diskussion.

Enligt Finansdepartementet bidrar de hittills införda jobbskatteavdragen på sikt till en höjning av genomsnittslönen *efter skatt* med hela 6,1 procent, samtidigt som de minskar lönen *före skatt* med endast 1,1 procent (i förhållande till vad den annars skulle bli). Sammantaget menar departementet att sänkta socialavgifter höjer lönerna (före skatt) med ungefär lika mycket som jobbskatteavdrag och lägre arbetslöshetsersättning sänker dem. Det är svårt att bedöma rimligheten i dessa uppskattningar. Eftersom lönekalkylerna görs på ett helt annat sätt än beräkningarna av sysselsättningseffekterna, är det omöjligt att veta om bedömningarna är konsistenta med varandra. En underlagsstudie till vår rapport visar på en stark samvariation mellan lönen och den ersättningsgrad efter skatt som en individ får vid arbetslöshet. Detta kan indikera att de lönedämpande effekterna av jobbskatteavdrag och lägre arbetslöshetsersättning är betydligt större än vad regeringen räknar med.

Regeringens totalbedömning av de sysselsättningspolitiska reformernas effekter är inte orimlig. Betydande nedgångar i arbetslösheten har skett i andra länder som genomfört liknande reformer. Samtidigt är osäkerheten mycket stor. Det gäller både effekternas storlek och i vilken takt de kan uppstå.

Det är svårt att bedöma om ytterligare jobbskatteavdrag har avtagande avkastning, dvs om effekterna blir mindre ju fler avdrag som genomförs. Avgörande bör i stället vara hur man värderar den minskning av den *effektiva* graden av försäkring (ersättningsgraden efter skatt) som erbjuds den som blir arbetslös i förhållande till

värdet av ytterligare minskningar av arbetslösheten. Detta är en politisk fråga. Men det är rimligt att tro att den upplevda nackdelen av ytterligare jobbskatteavdrag, i form av lägre effektiv försäkring vid arbetslöshet, är högre ju större inkomstskillnaden blir mellan den som har arbete och den som är arbetslös. Det samhällsekonomiska värdet av lägre arbetslöshet kan antas bli mindre ju lägre arbetslösheten på sikt antas bli. Argumenten för ytterligare jobbskatteavdrag blir därmed rimligen svagare ju fler avdrag som införts.

Arbetslöshetsförsäkringen bör göras om

Med nuvarande system för arbetslöshetsförsäkringen ser vi små fördelar med differentierade egenavgifter. Under vissa förutsättningar kan avgifter som differentieras efter arbetslösheten i respektive kassa skapa drivkrafter för en mer återhållsam lönebildning och därmed bidra till högre sysselsättning. Men dessa förutsättningar är sannolikt inte uppfyllda.

En tanke bakom avgiftsdifferentieringen är att medlemmarna i ett enskilt fackförbund ska få bära en stor del av kostnaden för om de, genom höga lönekrav, förorsakar ökad arbetslöshet i den till förbundet knutna a-kassan. Denna koppling är emellertid ganska svag. De differentierade avgifterna svarar – på marginalen – för högst $1/3$ av kostnaderna för arbetslösheten i en kassa. Enligt våra beräkningar sammanfaller kassor och fackförbund bara till ca $2/3$ med varandra. Det betyder att medlemmarna i ett förbund i genomsnitt står för högst $(1/3) \times (2/3) = 2/9$ av kostnaderna för arbetslösheten på sitt avtalsområde. I praktiken blir andelen betydligt lägre, eftersom långtidsarbetslösa inte får a-kasseersättning.

Den nuvarande avgiftsdifferentieringen ”ger lite ull för mycket skrik”. En stor nackdel är den medlemsflykt från a-kassorna som uppstått. Vår slutsats är att avgiftsdifferentieringen bör skrotas om det nuvarande systemet med frivilliga a-kassor bibehålls.

Starka principiella skäl talar för en *obligatorisk* arbetslöshetsförsäkring. Ett obligatorium tillgodoser dels det paternalistiska önskemålet att alla – även de med bristande förutseende – ska ha en inkomstrelaterad försäkring, dels önskemålet att alla (även de med liten arbetslöshetsrisk) ska bidra till försäkringens finansiering. Dessa argument är enligt vår mening lika starka för arbetslöshetsförsäkringen som för andra socialförsäkringar.

Det finns starka teoretiska skäl till varför en avtrappning av stödet till den som är arbetslös efter arbetslöshetstidens längd innebär en lämplig kombination av försäkring och incitament att snabbt finna jobb. Men i dagens system möter bara en minoritet av de arbetslösa en potentiell sådan avtrappning. Ett skäl är att många står utanför den inkomstberoende försäkringen. Ett annat skäl är att taket för a-kassersättningen hållits nominellt oförändrat och därför sjunkit kraftigt i förhållande till lönenivån, så att allt fler arbetstagare ligger över taket.

Den sittande Socialförsäkringsutredningen bör pröva samtliga de ovan diskuterade frågorna: avgiftsdifferentiering, obligatorium, kvalificeringskraven för arbetslöshetsersättning och nivå för taket i a-kassan. En ytterligare fråga som bör utredas är om arbetslöshetsförsäkringen kan göras *konjunkturberoende* som i Kanada och USA, så att den är mer generös i lågkonjunkturer än i högkonjunkturer.

Det finns två starka argument för en konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring. Det första är att behovet av försäkring är högre i lågkonjunkturer än i högkonjunkturer, eftersom det då tar längre tid att hitta jobb. Det andra skälet är att de negativa effekterna av en generös arbetslöshetsförsäkring på de arbetslösas sökintensitet spelar mindre roll i en lågkonjunktur, då jobben är få, än i en högkonjunktur.

Ny skattereform behövs

1990-1991 genomfördes en genomgripande skattereform vars syfte var att åstadkomma ett rättvisare och samhällsekonomiskt mer effektivt skattesystem. Genom breddning av skattebaserna och sänkta marginalskatter blev skattesystemet enklare och mer enhetligt. Sedan dess har ett stort antal förändringar gjorts av det sammanhängande skattesystem som skapades. De senaste åren har bl a jobb-skatteavdrag samt RUT- och ROT-avdrag införts, arbetsgivaravgifter för vissa grupper sänkts, förmögenhetsskatten tagits bort och skatten på boende sänkts.

Skatter har negativa effekter på hushållens och företagens beteende därför att de driver en kil mellan vad som är samhällsekonomiskt och privatekonomiskt lönsamt. När den samhällsekonomiska och privatekonomiska avkastningen skiljer sig åt, kommer företagen och hushållen inte att bete sig så att samhällets

resurser används på bästa sätt. Skattestrukturen bör vara sådan att de samhällsekonomiska effektivitetsförlusterna blir så små som möjligt, samtidigt som önskemål om omfördelning tillgodoses.

Finansdepartementet borde i högre grad analysera olika skatteförändringars effekter på den samhällsekonomiska effektiviteten. Idag analyseras främst effekterna på sysselsättningen och konsekvenserna för statsfinanserna.

Vissa skatteförändringar sedan 1990-1991 års skattereform har gjort skattesystemet samhällsekonomiskt mer effektivt. Det gäller särskilt jobbskatteavdraget, som minskar skattekilen mellan samhällsekonomisk och privatekonomisk avkastning av att arbeta. Även borttagandet av förmögenhetsskatten har förmodligen varit samhällsekonomiskt effektivt. Skatten minskade sparandet, ledde till en ineffektiv fördelning av sparandet mellan olika tillgångar och gjorde det lönsamt för kapital och kapitalägare att flytta till andra länder.

Av praktiska skäl kan endast marknadsaktiviteter beskattas, i motsats till eget arbete i hushållet och arbete i svart sektor. Hög beskattning av tjänster som lätt kan göras av hushållet självt eller i svart sektor leder därför till större snedvridningar än beskattning av andra tjänster och varor. Detta är ett starkt argument för RUT-avdraget, som innebär skattelättnader vid köp av hushållsnära tjänster. Argumenten för skattelättnader för ROT-arbeten är svagare eftersom dessa kräver mer specialistkompetens. De samhällsekonomiska effektivitetsargumenten för lägre moms på restaurang- och cateringtjänster är inte heller särskilt starka.

Vi förordar en återgång till en enhetlig moms. De lägre skattesatserna för bl a livsmedel, böcker och diverse turistrelaterade verksamheter snedvrider konsumtionen mot dessa varor och tjänster på bekostnad av andra. Lämpligt differentierade momssatser kan enligt teorin bidra till högre samhällsekonomisk effektivitet, men dagens differentiering går på tvärs mot sådana överväganden.

Regeringen har motiverat flera skattesänkningar med sysselsättningsargument. Så t ex antas en lägre restaurangmoms leda till lägre strukturell arbetslöshet. Vi ifrågasätter om differentierade konsumtionsskatter är rätt instrument för att komma till rätta med detta problem. Skattesänkningar riktade mot svaga grupper (som i fråga om nystartsjobben) och sådana som påverkar drivkrafterna att arbeta (som jobbskatteavdraget) är mer effektiva. Sänkningar av arbetsgivaravgifterna för stora grupper, som ungdomar, är en ineffektiv metod

att öka den totala sysselsättningen. Ungdomar riskerar att tränga ut andra (betydligt svagare) grupper och skattesänkningarna kan i huvudsak antas leda till högre löner.

Vi är kritiska till den sänkning av skatten på boende som skett. Den innebär att investeringar i boende och konsumtion av bostadstjänster gynnas på bekostnad av investeringar i andra sektorer, t ex bolagssektorn, och annan konsumtion.

Regeringen aviserar i vårpropositionen höjd skiktgräns för statlig skatt och ytterligare jobbskatteavdrag. Även om dessa skattesänkningar leder till ökade drivkrafter att arbeta, är ett avskaffande av värnskatten sannolikt den förändring av inkomstskatterna som skulle ge den största samhällsekonomiska effektivitetsvinsten. Den skulle leda till fler arbetade timmar och förstärka drivkrafterna att utbilda sig.

Skattesystemet har blivit allt mer komplicerat. På flera områden har man frångått de bärande principerna från 1990/91 års skatteform om likformighet och neutralitet. Alltför stor differentiering av skattesatserna är ineffektivt och öppnar för godtycke. Vi föreslår därför en ny total översyn av skattesystemet i en parlamentarisk utredning.

Utbildningsreformerna inte träffsäkra nog

Regeringen har aviserat och genomfört ett antal reformer inom utbildningspolitiken. En av Finanspolitiska rådets uppgifter är att bedöma om utvecklingen ligger i linje med långsiktigt uthållig tillväxt och långsiktigt hållbar sysselsättning. Utbildningssystemet har en tydlig koppling till både tillväxt och sysselsättning. Det motiverar en genomgång av detta område.

Den svenska skolan har stora problem som bör åtgärdas. Enligt internationella undersökningar har svenska elevers prestationer försämrats markant sedan 1990-talet. De huvudprinciper för utbildningsreformerna som regeringen har identifierat är i stort sett i linje med forskningen. Vi är emellertid osäkra på om de enskilda åtgärderna är tillräckliga. Regeringen har stora förhoppningar om normbildande signaler. Hur de nya reglerna utformas i praktiken kommer att vara viktigt för effekterna. Regeringen gör enligt vår bedömning knappast heller tillräckligt (om ens något) för att motverka den ökade segregationen.

Flera faktorer försvårar utbildningsreformerna. Det kommunala självstyret gör det svårt för regeringen att styra skolan. Många olämpliga reformer gjordes under 1990-talet. Lärarna behöver arbetsro och tid att anamma nya arbetssätt. Det är inte bra att ändra regler med korta mellanrum. Vidare är kunskapsläget om vad som orsakat resultatnedgången begränsat, liksom kunskaperna om vad som fungerar.

Våra slutsatser om den hittills förda politiken är följande.

- Det är viktigt att fortsätta att förbättra förutsättningarna för uppföljning och utvärdering. En viss förbättring har redan skett: nationella prov genomförs numera i årskurserna 3, 6 och 9. Dessutom har insamlingen av provresultaten förbättrats. Vi är positiva till inrättandet av Statens skolinspektion 2007 och den aviserade utvärderingsenheten. Men det finns utrymme för fler förbättringar. Framför allt bör statistikinsamlingen bli bättre.
- Betygen bör bättre spegla elevernas kunskapsnivå, så att man kommer till rätta med betygsinflationen. Vi ser inget annat alternativ än att införa fler nationella prov och att föranstalta om att de ska rättas externt.
- Gymnasiereformen skapar en tydligare inriktning mot yrkeskunskaper på de yrkesförberedande programmen. Detta har en potential att ge en förändring till det bättre.
- Vi välkomnar förändringarna i den nya skollagen som gör att friskolornas villkor i stor utsträckning likställs med de kommunala skolornas. Regeringen bör dock överväga att frånta friskolorna deras rätt att använda kötid som urvalskriterium, eftersom det sannolikt ökar den sociala segregeringen. Tillsynen av befintliga friskolor, liksom av de skolor som vill komma in på marknaden, bör stärkas ytterligare.
- Förändringen i skollagen från juli 2011 som anger att eleverna ska få ett kontinuerligt och aktivt lärarstöd i en strukturerad undervisning är ett steg i rätt riktning. Tidigare forskning tyder på att mer individualiserad undervisning har bidragit till de försämrade resultaten. Vi är dock tveksamma hur effektiva regeringens förändringar kommer att vara i praktiken. Vi efterlyser systematiska undersökningar av hur olika undervisningsformer påverkar elevernas resultat.

- Enligt vår bedömning är satsningarna på lärarna inte tillräckliga för att göra en betydande skillnad. Det finns goda skäl att ompröva systemet med lärarlegitimation. Vi tror mer på en lösning där skickliga erfarna lärare agerar mentorer till andra mindre erfarna lärare eller på annat sätt hjälper skolor med svaga resultat.
- Kursbetyg i kombination med målrelaterade betyg på gymnasienivå har stigmatiserande inslag. De har enligt forskningen lett till fler avhopp, särskilt hos elever som är svaga i allmänteoretiska ämnen. Därför bör en återgång till ämnesbetyg övervägas.

Regeringen har goda intentioner på utbildningsområdet, men den brister i träffsäkerhet när det gäller de konkreta åtgärderna. Vi är övertygade att mer kan och bör göras. De ökade medel som tilldelats skolan är endast en bråkdel av t ex satsningarna på arbetsmarknadsområdet: 7-8 miljarder på en fyraårsperiod jämfört med 70 miljarder per år på jobbskatteavdraget. Idag är kunskaperna om vad som fungerar mer begränsade än kunskaperna om vad som inte fungerar. Därför är det viktigt att redan vid införandet av nya arbetssätt eller regler se till att dessa introduceras på ett sådant sätt att de kan utvärderas.

1 Finanspolitiken i krisen

De senaste årens makroekonomiska utveckling i Sverige har varit turbulent. Före krisen rådde högkonjunktur med växande sysselsättning, stigande inflation och stora överskott i de offentliga finanserna. Krisen slog först mot finansmarknaderna runtom i världen och drabbade sedan den reala ekonomin i form av vad som kallats *den stora recessionen*. Kombinationen av finansiell kris – där många länder var tvungna att med stora statliga insatser rädda banksystemet från kollaps – och kraftig lågkonjunktur som medförde minskade skatteintäkter och ökade offentliga utgifter satte stor press på de offentliga finanserna.

Många länders offentliga finanser var ansträngda redan före krisen. Detta gällde inte minst i Europa, där flera länder under 2000-talets första år hade underskott och skuldnivåer som överskred gränserna i EUs stabilitetspakt. Utgångsläget i Sverige var emellertid ett annat. Efter den ekonomiska krisen på 1990-talet konsoliderades de offentliga finanserna. Det finansiella sparandet var positivt och den offentliga skuldsättningen minskade som andel av BNP. Åren före finanskrisen översteg det finansiella sparandet två procent av BNP. Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld var 40 procent av BNP 2007, en minskning med 32 procentenheter sedan 1997. Den finansiella nettoskulden, som var 25 procent av BNP 1997, förbyttes till en finansiell nettoförmögenhet på 17 procent av BNP 2007.¹

När krisen slog till förändrades förutsättningarna för finanspolitiken även i Sverige. Avsnitt 1.1 analyserar den finanspolitiska utvecklingen sedan 2007 och Finansdepartementets prognoser. Avsnitt 1.2 behandlar det strukturella sparandet och de automatiska stabilisatorerna.

¹ Se Fördjupningsruta 1.1 för definitioner av dessa och andra redovisningsbegrepp för den offentliga sektorn.

Fördjupningsruta 1.1 Redovisningsbegrepp för den offentliga sektorn

- I den *offentliga sektorn* ingår staten, ålderspensionssystemet och kommunsektorn (primärkommuner, landsting och regioner). Före 2007 ingick även premiepensionssystemet.
- Den offentliga sektorns *finansiella bruttoskuld* utgörs av sektorns samtliga finansiella skulder.
- Den *konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld* (Maastrichtskuld) är det skuldbegrepp som används i EUs finanspolitiska regler. Den definieras som den offentliga sektorns totala skuld sedan interna fordringar och skulder avräknats mot varandra.
- Den offentliga sektorns *finansiella nettoskuld* utgörs av sektorns finansiella bruttoskuld minus summan av dess finansiella tillgångar. Om de finansiella tillgångarna är större än de finansiella skulderna har sektorn en positiv *finansiell nettoförmögenhet*.
- Den offentliga sektorns *finansiella sparande* är skillnaden mellan sektorns inkomster och utgifter som dessa definieras i nationalräkenskaperna. Dessa tillämpar periodiserad redovisning, dvs inkomster och utgifter bokförs när de underliggande aktiviteterna sker. Det finansiella sparandet visar förändringen av den finansiella nettoförmögenheten exklusive värdeförändringar.
- Den offentliga sektorns *primära finansiella sparande* är skillnaden mellan inkomster och utgifter exklusive räntebetalningar.
- Den offentliga sektorns *konjunkturjusterade finansiella sparande* är det finansiella sparandet rensat för konjunkturreffekter.
- Den offentliga sektorns *strukturella finansiella sparande* är det finansiella sparandet rensat för konjunkturreffekter, vissa engångseffekter och extraordinära skatteintäkter från kapitalinkomstbeskattningen.

1.1 De offentliga finansernas utveckling

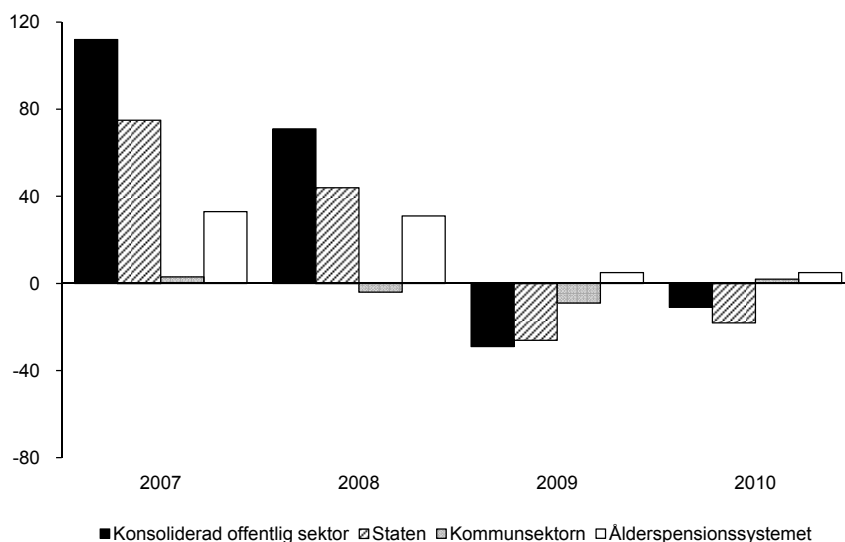
Finanskrisen och den efterföljande lågkonjunkturen medförde en försämring av de offentliga finanserna. Figur 1.1 visar att det finansiella sparandet föll med 120 mdr kr mellan 2007 och 2010. Detta motsvarar ca fyra procent av ett års BNP. Försämringen skedde främst i statens finansiella sparande. Detta försämrades med drygt 90 mdr kr och svarade således för mer än tre fjärdedelar av minskningen i den offentliga sektorns sparande.

Kommunsektorns och ålderspensionssystemets finansiella sparande utvecklades mindre dramatiskt. Det är delvis en konsekvens av de regelsystem – det kommunala *balanskravet* respektive ålderspensionssystemets *broms* – som byggts upp för att säkra hållbarheten i kommunernas finanser och ålderspensionssystemet. För att undvika stora personalneddragningar i kommunerna och alltför stora sänkningar av pensionerna vidtogs extraordinära åtgärder i form av extra statsbidrag till kommunerna och en justering av bromsmekanismen i pensionssystemet (liksom extra skattesänkningar för äldre).

Statens finansiella sparande försämras alltid när konjunkturen vänder nedåt. Detta beror på att de så kallade *automatiska stabilisatorerna* till stor del verkar genom statsbudgeten. När ekonomin går in i en lågkonjunktur minskar skatteintäkterna samtidigt som utgifter för t ex arbetslöshetsersättning går upp. De statliga finanserna försvagas också därför att de arbetsmarknadspolitiska programmen normalt ökar i omfattning när arbetslösheten stiger i en lågkonjunktur. Variationer i dessa program ses ofta som ”halvautomatiska” stabilisatorer, eftersom de sker enligt förutbestämda principer. Aktiv konjunkturstimulerande finanspolitik försvagar också statens finansiella sparande.

Figur 1.2 jämför utvecklingen för BNP och det offentligfinansiella sparandet i OECD-länderna. Sveriges offentliga finanser reagerade förhållandevis lite på konjunkturutvecklingen. De offentliga finanserna försämrades generellt mer för länder som hade stora BNP-fall. Sverige hade en större BNP-minskning än både OECD och euroområdet som helhet. Men de svenska offentliga finanserna försvagades ändå i mindre utsträckning. Om Sverige följt det genomsnittliga sambandet, som linjen i Figur 1.2 visar, hade den offentliga sektorns sparande minskat med ca åtta procentenheter från 2007 till 2010, dvs dubbelt så mycket som faktiskt skedde.

Figur 1.1 Finansiellt sparande 2007-2010, mdr kr



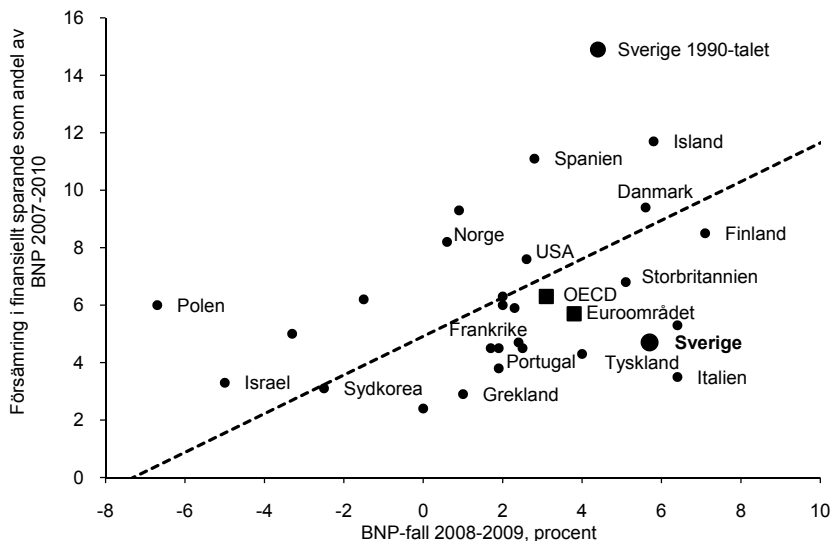
Anm. 2010 är regeringens prognos.

Källa: Vårpropositionen 2011.

I några länder försämrades de offentliga finanserna dramatiskt. Irland är bokstavligen *off the chart* med en försämring av det finansiella sparandet på 32 procent av BNP och ett BNP-fall på 11 procent. Island och Spanien hade också kraftiga fall i det offentliga finansiella sparandet. Grekland och Portugal fick *mindre* försämringar i finansiellt sparande än genomsnittet. De nuvarande stora underskotten i dessa länder beror till stor del på betydande underskott redan *före* krisen.

De svenska offentliga finanserna utvecklades väl även jämfört med länder som – liksom Sverige – hade statsfinanser i gott skick före krisen och som klarade sig från stora kostnader för bankstöd. Så t ex var fallet i offentligt finansiellt sparande 3-4 procentenheter högre i Danmark och Finland än i Sverige, trots att dessa länder hade BNP-fall av samma storleksordning som Sverige.

Även jämfört med 1990-talskrisen var de offentliga sparandeunderskotten i Sverige små under den senaste krisen. 2008/09 föll BNP något mer än 1991-1993. Trots det minskade det finansiella sparandet med endast ca fyra procentenheter från 2007 till 2010, medan det minskade med nästan 15 procentenheter från 1990 till 1993.

Figur 1.2 BNP-fall och försämring i finansiellt sparande

Anm. 2010 är OECDs prognos. Punkten 'Sverige 1990-talet' anger försämringen av det finansiella sparandet mellan 1990 och 1993 och summan av BNP-tillväxten för åren 1991-1993. Den streckade linjen visar det genomsnittliga sambandet mellan försämringen i finansiellt sparande och BNP-fall. Källor: OECD Economic Outlook 88, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

De klart mindre underskotten i Sverige under den senaste krisen jämfört med krisen på 1990-talet tyder på att de offentliga finanserna blivit mindre konjunktur känsliga. En bidragande orsak är att de offentliga utgifterna nu motsvarar ca 50 procent av BNP jämfört med ca 60 procent i början av 1990-talet, vilket innebär svagare automatiska stabilisatorer.² 1990-talskrisen hade också en annan karaktär än den senaste krisen.³ Den tidigare krisen var en *inhemska* finanskris. Överskotten före krisen var främst konjunkturrellt betingade. Arbetslösheten hade hållits nere på en nivå som inte var uthållig. Detta hade under 1980-talets senare hälft lett till högre kostnadsökningar än i omvärlden, vilka hade försvagat industrins internationella konkurrenskraft. Följden blev en mer utdragen kris med större sysselsättningsfall än 2008/09.⁴

Finansdepartementet bedömer att de automatiska stabilisatorerna försvagats även sedan 2000-talets inledning. Departementet räknar

² Sambandet mellan de offentliga utgifternas andel av BNP och de automatiska stabilisatorerna diskuteras utförligt i avsnitt 1.2.2. Se också Appendix 2.

³ Se Jonung m fl (2009a) och Hassler (2010).

⁴ Se kapitel 1 i Finanspolitiska rådet (2010) och Tabell 5.1 i denna rapport.

sedan Vårpropositionen 2007 med att den s k *budgetelasticiteten* – som anger hur mycket det finansiella sparandet i procent av BNP sjunker vid en minskning av BNP-tillväxten med en procentenhet – är 0,55 jämfört med 0,7 som man räknade med mellan 2001 (då man först redovisade sådana beräkningar) och 2007.⁵

Det finns skäl att tro att de offentliga finansernas känslighet för konjunktursvängningar minskat ytterligare sedan 2007. Jobbskatteavdrag och sänkta ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen borde innebära en försvagning av de automatiska stabilisatorerna. Men enligt vår tidigare analys, med samma metoder som OECD och Finansdepartementet använder, går det inte att belägga att dessa faktorer lett till någon betydande försvagning av de automatiska stabilisatorerna.⁶ En viktigare förklaring till att de automatiska stabilisatorerna är svagare än på 1990-talet kan vara att beräkningarna av budgetelasticiteten inte tar hänsyn till det kommunala balanskravet som infördes 2000. Balanskravet innebär att de kommunala utgifterna måste dras ner när kommunernas intäkter minskar vid ett stort BNP-fall. Detta diskuteras utförligt i avsnitt 1.2.1.

Den begränsade försämringen av de offentliga finanserna i Sverige beror till stor del på en bättre arbetsmarknadsutveckling än väntat. I förra årets rapport visade vi att sysselsättningen utvecklades mer gynnsamt under den senaste krisen än under 1990-talskrisen – trots att BNP nu föll något mer. Sysselsättningen svarade mindre kraftigt på den senaste konjunkturedgången än enligt det tidigare genomsnittliga mönstret, medan det omvända gällde under 1990-talskrisen.⁷

⁵ Finansdepartementets bedömning av budgetelasticiteten grundar sig på OECD-studien Girouard och André (2005). Se också avsnitt 1.2.

⁶ Se Finanspolitiska rådet (2009a) och Flodén (2009). Det är dock möjligt att sådana beräkningar skulle visa en lägre budgetelasticitet om de utsträcks till senare år.

⁷ Finanspolitiska rådet (2010), avsnitt 1.2.3.

Fördjupningsruta 1.2 Varför blev budgetunderskotten under krisen mindre i Sverige än i omvärlden?

Budgetunderskotten blev under krisen avsevärt mindre i Sverige än i de flesta andra länder. I OECDs prognos från hösten 2010 väntades den offentliga sektorns finansiella sparandeunderskott 2010 bli endast 1,2 procent av BNP i Sverige. Motsvarande siffror var 7,6 procent för OECD-området och 6,3 procent för euroländerna.

En relevant fråga är i vilken grad skillnaderna i budgetutfall mellan Sverige och andra länder berodde på att Sverige gick in i krisen med starkare offentliga finanser och i vilken grad det berodde på en bättre utveckling under själva krisen. Frågan har direkt betydelse vid en bedömning av regeringens krisinsatser.

Tabell 1.1 delar upp skillnaderna i finansiellt sparande 2010 mellan Sverige och OECD respektive euroområdet i olika faktorer. Det finansiella sparandeunderskottet som andel av BNP var 6,4 procentenheter lägre i Sverige än i OECD-området. 4,8 av dessa 6,4 procentenheter förklaras av ett högre finansiellt sparande *före* krisen (år 2007). Sverige fick under krisen ett större BNP-fall än det genomsnittliga OECD-landet. Om det finansiella sparandet hade försvagats enligt det genomsnittliga samband med BNP som gällde för OECD-länderna (se diskussionen av Figur 1.2), hade det gett en 1,8 procentenheter större försvagning av det finansiella sparandet i Sverige än i OECD. Utfallet blev i stället att det finansiella sparandet försvagades med 1,6 procentenheter mindre i Sverige. Det beror på att det finansiella sparandet i Sverige försämrades 3,4 procentenheter mindre än det skulle ha gjort om det följt det genomsnittliga sambandet med BNP i OECD-området (restposten).

Tabell 1.1 Skillnaden i finansiellt sparandeunderskott 2010 mellan Sverige och OECD- respektive euroområdet, procent av BNP

| | OECD - Sverige | Euroområdet - Sverige |
|------------------------------------|----------------|-----------------------|
| Skillnad i sparandeunderskott 2010 | 6,4 | 5,1 |
| varav | | |
| Skillnad i sparandeunderskott 2007 | 4,8 | 4,1 |
| Skillnad i bidrag från BNP-fall | -1,8 | -1,3 |
| Restpost | 3,4 | 2,3 |

Källor: OECD Economic Outlook 88 och egna beräkningar.

Förklaringen till att de offentliga finanserna försämrades mindre i Sverige än i andra länder, trots ett större BNP-fall är, som diskuteras i anslutning till Figur 1.2, att sysselsättningen föll mycket mindre än normalt när produktionen föll.

Analysen blir lite annorlunda om man i stället jämför med euroområdet. Men huvudslutsatsen blir densamma. Det bättre utfallet för det offentliga finansiella sparandet i Sverige än i omvärlden under krisen berodde *både* på starkare offentliga finanser före krisen *och* på en bättre utveckling under själva krisen än som ”borde” ha skett givet den sämre BNP-utvecklingen. Av dessa två faktorer var det starkare utgångsläget av störst betydelse.

1.1.1 Inkomst- och utgiftsutvecklingen 2007-2010

Tabell 1.2 visar ändamålsuppdelade offentliga inkomster och utgifter 2007-2010. Nedgången i finansiellt sparande berodde på både lägre inkomster och högre utgifter. Det är vad man bör vänta när de automatiska stabilisatorerna verkar i en lågkonjunktur. De lägre skatteintäkterna berodde också på aktiva beslut om skattesänkningar. Jobbskatteavdragets andra till fjärde steg var de viktigaste förändringarna på skatteområdet, men även socialavgifterna för äldre och ungdomar samt bolagsskatten sänktes under perioden. Detta kommer till uttryck genom att skatteintäkternas andel av BNP – som inte med automatik påverkas i någon högre grad av konjunkturläget – föll.

Transfereringar, offentlig konsumtion och offentliga investeringar bidrog till ökningen av de offentliga utgifterna, medan ränteutgifterna föll. Uppgången i den offentliga konsumtionen skedde främst i kommunsektorn som står för ca 3/4 av den offentliga konsumtionen. Transfereringsutgifterna har däremot inte ökat så mycket i kommunerna. Kommunsektorns transfereringar till hushållen (främst ekonomiskt bistånd) ökade endast med 5 mdr kr från 2007 till 2010 och sektorns övriga transfereringar med 5 mdr kr.

Tabell 1.2 Inkomster och utgifter i offentlig sektor

| mdr kr (procent av BNP) | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Inkomster | 1 643 | 1 662 | 1 610 | 1 675 |
| | (52,5) | (51,9) | (52,1) | (50,7) |
| Skatter och avgifter | 1 472 | 1 480 | 1 440 | 1 503 |
| | (47,0) | (46,2) | (46,6) | (45,5) |
| Kapitalinkomster | 72 | 79 | 64 | 60 |
| | (2,3) | (2,5) | (2,1) | (1,8) |
| Övriga inkomster | 98 | 102 | 107 | 113 |
| | (3,1) | (3,2) | (3,5) | (3,4) |
| Utgifter | 1 531 | 1 590 | 1 640 | 1 686 |
| | (49,0) | (49,6) | (53,1) | (51,1) |
| Transfereringar och subventioner | 588 | 606 | 642 | 646 |
| | (18,8) | (18,9) | (20,8) | (19,6) |
| Varav | | | | |
| <i>Hushåll</i> | 494 | 503 | 538 | 536 |
| | (15,8) | (15,7) | (17,4) | (16,2) |
| <i>Näringslivet</i> | 52 | 54 | 55 | 58 |
| | (1,7) | (1,7) | (1,8) | (1,8) |
| <i>Utlandet</i> | 42 | 49 | 49 | 52 |
| | (1,3) | (1,5) | (1,6) | (1,6) |
| Konsumtion | 797 | 835 | 858 | 899 |
| | (25,5) | (26,1) | (27,8) | (27,2) |
| Investeringar m m | 90 | 96 | 104 | 109 |
| | (2,9) | (3,0) | (3,4) | (3,3) |
| Ränteutgifter | 55 | 53 | 36 | 33 |
| | (1,8) | (1,7) | (1,2) | (1,0) |
| Finansiellt sparande | 112 | 71 | -29 | -11 |
| | (3,6) | (2,2) | (-0,9) | (-0,3) |

Källor: Vårpropositionen 2011 och egna beräkningar.

Vad gäller de statliga transfereringarna till hushållen finns motriktade krafter. Tabell 1.3 visar att utgifterna för ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp minskade med 20 mdr kronor under perioden. Enligt Figur 1.3 förklaras denna utveckling av lägre utgifter för både förtidspensioner och sjukförsäkring. Samtidigt ökade utgifterna för arbetsmarknad och arbetsliv (där utgifter för arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd och anordningskostnader för de arbetsmarknadspolitiska programmen ingår) med 14 mdr kr under perioden. Sammantaget var minskningen av utgifterna för ersättning vid sjukdom och förtidspension större än ökningen av utgifterna för högre arbetslöshet. Detta bidrog till att hålla nere krisens påverkan på de offentliga finanserna.

Tabell 1.3 Statens utgifter 2007-2010, mdr kr

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|------------|------------|------------|--------------|
| Institutionell infrastruktur ^a | 110 | 109 | 111 | 116 |
| Internationellt bistånd | 25 | 28 | 30 | 27 |
| Migration | 5 | 6 | 7 | 7 |
| Hälsovård, sjukvård och social omsorg | 47 | 49 | 53 | 56 |
| Ekonomisk trygghet | 228 | 225 | 220 | 212 |
| varav | | | | |
| <i>vid sjukdom och handikapp</i> | 120 | 116 | 110 | 100 |
| <i>vid ålderdom</i> | 44 | 43 | 42 | 42 |
| <i>för familjer och barn</i> | 65 | 66 | 68 | 70 |
| Arbetsmarknad och arbetsliv | 55 | 48 | 61 | 69 |
| Integration och jämställdhet | 4 | 5 | 5 | 5 |
| Forskning och utbildning ^b | 62 | 64 | 70 | 76 |
| Kultur, medier, trossamfund och fritid | 10 | 10 | 10 | 11 |
| Infrastruktur och näringsliv ^c | 76 | 103 | 77 | 78 |
| Allmänna bidrag till kommuner | 73 | 65 | 82 | 76 |
| Statsskuldräntor m.m. | 47 | 48 | 37 | 23 |
| Avgiften till Europeiska gemenskapen | 27 | 32 | 19 | 30 |
| Summa utgiftsområden | 769 | 790 | 781 | 786 |
| Ålderspensionssystemet | 188 | 201 | 220 | 223 |
| Takbegränsade utgifter | 910 | 943 | 965 | 986 |
| Utgiftstak för staten | 938 | 957 | 989 | 1 024 |

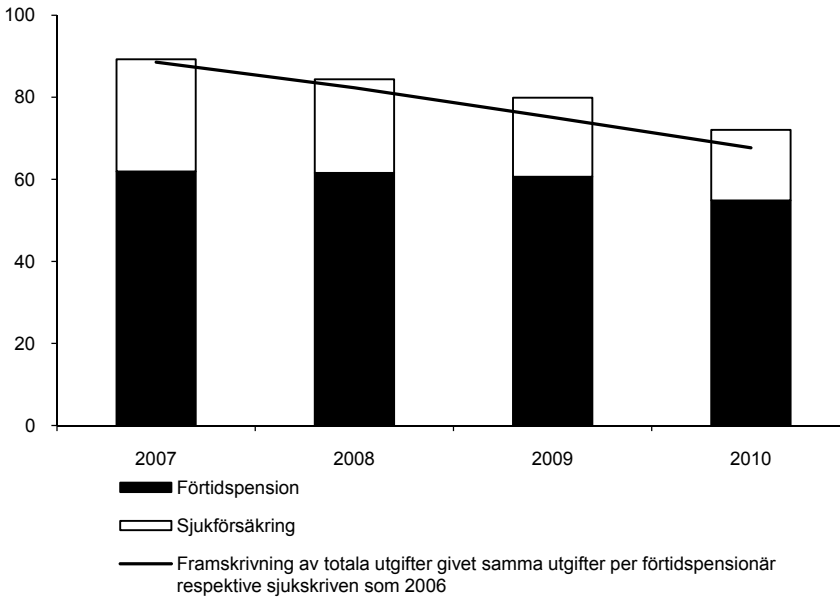
Anm. a) Rikets styrelse, Samhällsekonomi/ finansförvaltning, Skatt, tull och exekution, Rättsväsendet, Internationell samverkan och Försvar. b) Studiestöd samt Utbildning och universitetsforskning. c) Samhällsplanering etc, Regional tillväxt, Allmän miljö- och naturvård, Energi, Kommunikationer, Jord- och skogsbruk samt fiske och Näringsliv.

Källa. Vårpropositionen 2011.

Utgifterna för sjukförsäkring och förtidspension har främst sjunkit på grund av färre ersättningstagare och inte på grund av lägre ersättningsnivåer. Detta framgår av Figur 1.3, som visar vad utgifterna skulle ha blivit om ersättningen per ersättningstagare i sjukförsäkring och förtidspension behållits på 2006 års nivåer.

Figur 1.4 visar utgifterna för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd.⁸ Dessa utgifter beror dels på arbetslösheten, dels på fördelningen mellan korttidsarbetslösa, arbetslösa heltidsstudenter (som inte får arbetslöshetsersättning) och långtidsarbetslösa deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd (som normalt är lägre än arbetslöshetsersättningen). Antalet arbetslösa och deltagare i program ökade med drygt 30 procent mellan 2007 och 2010, från ca 400 000 till knappt 600 000 personer. Samtidigt ökade utgifterna med ca 7 mdr kr, vilket är ca 25 procent.

⁸ Se avsnitt 7.2 för en utförlig analys av arbetslöshetsförsäkringen.

Figur 1.3 Utgifter för sjukförsäkring och förtidspension, mdr kr

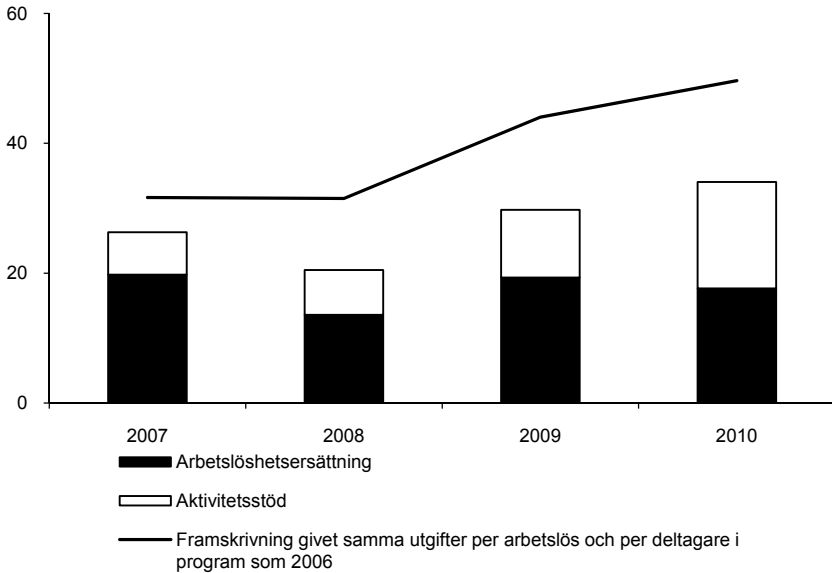
Anm. Framskrivningen anger vad de totala utgifterna för sjukförsäkring och förtidspension hade blivit i mdr kr om ersättningen per sjuk respektive förtidspensionär legat på 2006 års nivå.

Källa: Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Det var främst utgifterna för aktivitetsstöd som ökade. Där fördubblades både deltagarantalet och utgifterna för ersättning. Trots att antalet arbetslösa ökade med ca 100 000 personer har utgifterna för ersättning till dessa fallit under perioden. Utgifterna per arbetslös minskade alltså under perioden.

Utgifterna för arbetslösa skulle ha blivit högre om inte regeringen genomfört åtgärder före krisen som minskade statens utgifter för sådana ersättningar. Finansieringen av försäkringen har förändrats så att en större del av ersättningsutbetalningarna än tidigare avgiftsfinansieras. Ersättningsnivåerna har också ändrats. Ersättningsgraden har sänkts från 80 till 70 procent av tidigare lön (upp till ett tak) efter 200 ersättningsdagar. Långtidsarbetslösa (efter 300 ersättningsdagar, 450 för föräldrar med försörjningsansvar för barn) får numera 65 procent av tidigare lön i jobb- och utvecklingsgarantin. Vidare har det s k studerandevillkoret tagits bort, vilket innebär att ungdomar som träder in på arbetsmarknaden inte är kvalificerade för arbetslöshetsersättning.

Figur 1.4 Utgifter för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, mdr kr



Anm. Framskrivningen anger vad de totala utgifterna för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd hade blivit i mdr kr om ersättningen per arbetslös respektive programdeltagare legat på 2006 års nivå.

Källor. Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Figur 1.4 visar en grov uppskattning av regelförändringarnas effekt på statens utgifter för ersättning till arbetslösa och programdeltagare. Den heldragna linjen visar vad utgifterna hade blivit om utgiften per arbetslös respektive per programdeltagare legat kvar på 2006 års nivå, givet att regelförändringarna inte påverkat arbetsmarknadsutvecklingen. Detta är förstås ett orealistiskt antagande; vi har tidigare argumenterat för att främst de lägre ersättningsnivåerna bör leda till lägre arbetslöshet än annars. Därför underskattar vår bedömning de besparingar som reformerna i arbetslöshetsförsäkringen inneburit.

Enligt Figur 1.4 har regeländringarna sänkt arbetsmarknadsutgifterna kraftigt under perioden 2007-2010 (med ca 5 mdr kr i början av perioden och ca 15 mdr kr i slutet av perioden). Detta är betydande besparingar jämfört med om systemet före 2007 fortfarande hade gällt.

1.1.2 Finanspolitiska planer och deras genomförande

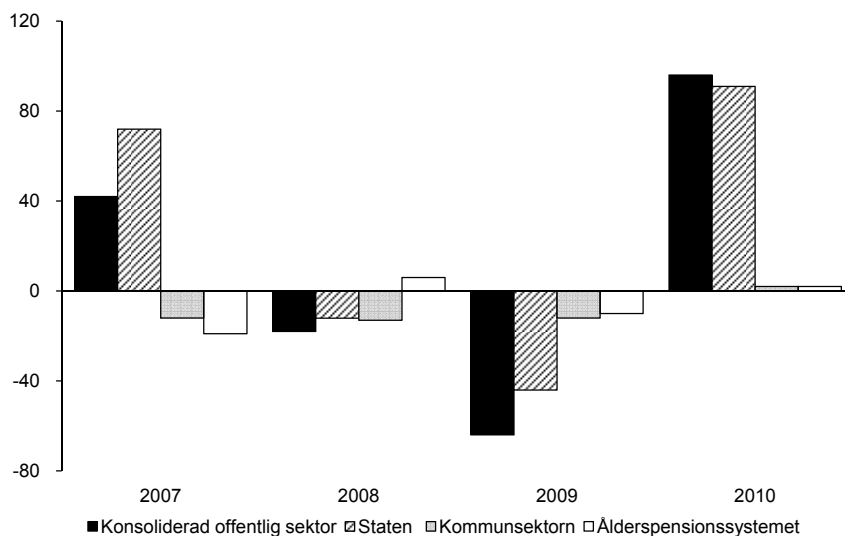
Finanspolitiska utfall avviker nästan alltid från de förväntade. De förväntade budgetutfallen bygger dels på makroekonomiska prognoser, dels på prognoser för skatteintäkter och offentliga utgifter givet en viss makroekonomisk utveckling. Ekonomiska prognoser är i allmänhet inte särskilt träffsäkra. För de makroekonomiska prognoserna är avvikelserna särskilt stora i samband med stora omslag i konjunkturläget.⁹ En analys av hur den faktiska utvecklingen avviker från prognoserna kan göra det möjligt att förbättra prognosmetoderna.

Figur 1.5 visar att det finansiella sparandet avviker kraftigt från vad som förutsågs i budgetpropositionerna för respektive år. Avvikelseerna är särskilt stora under 2009 och 2010. När Budgetpropositionen för 2009 lades fram i september 2008 räknade regeringen med en BNP-tillväxt 2009 på 1,7 procent. BNP föll i själva verket 5,5 procent 2009. I ljuset av detta är det följdriktigt att det finansiella sparandet blev lägre än väntat. Enligt Finansdepartementets beräkningskonventioner borde sju procentenheter lägre BNP-tillväxt leda till ca 125 mdr kr lägre finansiellt sparande.¹⁰ Som framgår av Figur 1.5 blev avvikelsen från budgetpropositionens prognos avsevärt mindre. Det finansiella sparandet 2009 blev endast ca 60 mdr kr lägre än bedömningen i Budgetpropositionen för 2009.

Nedgången i finansiellt sparande 2009 var alltså å ena sidan större än prognostiserat men å andra sidan mindre än vad den borde ha blivit vid ett så stort konjunkturfall som skedde. Förklaringen är att konjunkturutvecklingen var oväntad (vilket innebar att det finansiella sparandet blev lägre än enligt prognos), samtidigt som de offentliga finanserna var mindre känsliga för konjunkturfallet i denna lågkonjunktur än tidigare.

⁹ Se t ex kapitel 5 i Finanspolitiska rådet (2010).

¹⁰ Om budgetelasticiteten är 0,55 borde sparandet minska med $0,55 \times 7,2 = 4$ procent av BNP. Detta motsvarar drygt 125 mdr kr räknat i 2008 års nominella BNP. Se avsnitt 1.2 för en diskussion av budgetelasticiteten.

Figur 1.5 Avvikelse från prognos för finansiellt sparande, mdr kr

Anm: Utfall är från Vårpropositionen 2011.

Källor: Budgetpropositionerna för 2007-2011 samt Vårpropositionen 2011.

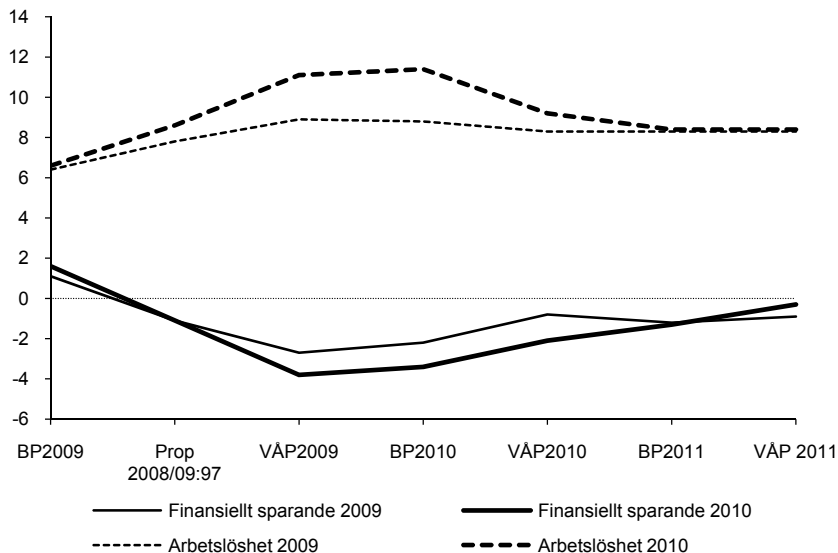
För 2010 stämmer prognosavvikelsen bättre med den makroekonomiska utvecklingen. I Budgetpropositionen för 2010 bedömdes tillväxten bli 0,6 procent 2010. I Vårpropositionen 2011 är bedömningen att tillväxten blev 5,5 procent, dvs 4,9 procentenheter högre. Som framgår av Figur 1.5 blev det finansiella sparandet ca 100 mdr kr högre än vad som prognostiserades i Budgetpropositionen för 2010. Eftersom BNP-utvecklingen blev mer positiv än väntat borde det finansiella sparandet ha blivit ca 80 mdr kr högre.¹¹

Figur 1.5 visar också att avvikelserna från prognosen främst förklaras av avvikelser i det statliga sparandet. Detta beror på att de statliga finanserna varierar mer med konjunkturen än i övriga delar av den offentliga sektorn (se Figur 1.1).

Figur 1.6 visar vilken betydelse den antagna arbetsmarknadsutvecklingen haft för prognoserna för de offentliga finanserna. I Budgetpropositionen för 2009, som lades fram hösten 2008, bedömde regeringen att arbetslösheten skulle bli strax över sex procent både 2009 och 2010 och att det finansiella sparandet skulle bli 1,1 respektive 1,6 procent av BNP. När denna proposition lades var inte finanskrisens omfattning känd.

¹¹ (2009 års nominella BNP) \times 0,55 \times 4,9/100 \approx 80 mdr kr.

Figur 1.6 Prognoser för offentligt finansiellt sparande och arbetslöshet 2009 och 2010 vid olika bedömningstidpunkter



Anm. Arbetslöshet för personer 15-74 år i procent av arbetskraften. Finansiellt sparande i procent av BNP. Prop 2008/09:97 *Åtgärder för jobb och omställning* lades fram i januari 2009.

Källor: Respektive proposition.

I ”minibudgetpropositionen” *Åtgärder för jobb och omställning* i januari 2009 bedömdes arbetslösheten bli 7,8 procent 2009 och 8,6 procent 2010. Prognosen för det finansiella sparandet reviderades följaktligen ner och var -1,1 procent av BNP för båda åren. Tendensen med högre prognos för arbetslösheten och lägre för det finansiella sparandet fortsatte i Vårpropositionen 2009, som tecknade en ännu dystrare framtidsbild. Arbetslösheten bedömdes bli 8,9 procent 2009 och 11,1 procent 2010. Det finansiella sparandet bedömdes bli -2,7 procent 2009 och -3,8 procent 2010.

I Budgetpropositionen för 2010, från hösten 2009, reviderades det finansiella sparandet upp båda åren samtidigt som arbetslösheten 2010 antogs bli något högre än man tidigare trott. Arbetslösheten 2009 reviderades ner marginellt. Upprevideringen av det finansiella sparandet 2009 berodde främst på oväntat starka skatteintäkter och minskade utgifter för bl a sjukförsäkring och förtidspension. Skillnaden var inte särskilt stor jämfört med Vårpropositionen 2009. Men dessa siffror döljer att regeringen i Budgetpropositionen för 2010 – till skillnad från i Vårpropositionen 2009 – räknade in budget-

propositionens finanspolitiska stimulansåtgärder i prognoserna. Dessa omfattade bl a skattesänkningar och extra statsbidrag till kommunerna och motsvarade en försämring av det finansiella sparandet 2010 med ca en procent av BNP. Med andra ord hade regeringens bedömning av det finansiella sparandet 2010 – givet samma politik – reviderats upp med ytterligare ca en procentenhet mellan Vårpropositionen 2009 och Budgetpropositionen för 2010.

Tendensen att revidera ner både budgetunderskotten och arbetslösheten har fortsatt sedan dess. I Vårpropositionen 2010 och Budgetpropositionen för 2011 (från hösten 2010) var bedömningarna betydligt ljusare än ett år tidigare. Regeringens uppskattning av det finansiella sparandet 2009 reviderades upp med en procentenhet från Budgetpropositionen för 2010 till Budgetpropositionen för 2011. För 2010 är skillnaden ännu större; regeringen har reviderat upp det finansiella sparandet 2010 med 2,1 procentenheter. Arbetslösheten bedömdes i Budgetpropositionen för 2011 bli 8,3 procent 2009 och 8,4 procent 2010, nedrevideringar med 0,5 respektive 3,0 procentenheter.

För att få en mer detaljerad bild över avvikelserna analyseras utvecklingen för den offentliga sektorns inkomster och utgifter separat i Tabell 1.4. Utgifterna blev lägre än väntat under samtliga år. Överskattningen av den offentliga sektorns utgifter tycks därmed inte främst bero på konjunkturutvecklingen, eftersom avvikelserna går i samma riktning under ”högkonjunkturåren” 2007 och 2008 och ”lågkonjunkturåren” 2009 och 2010. Det är främst transfereringar och subventioner som blivit lägre än väntat. En del av skillnaden förklaras av minskningen i utgifter för ersättning vid sjukdom och förtidspension som vi diskuterade i avsnitt 1.1.1. Men med tanke på den oväntat starka konjunkturedgången och ökningen i arbetslöshet som denna medförde, är det ändå anmärkningsvärt att utgifterna för transfereringar och subventioner blev lägre än väntat 2009. En del-förklaring kan vara att regeringen underskattade effekterna av förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen. Som vi diskuterade i avsnitt 1.1.1 har statens utgifter för arbetslöshetsersättning per arbetslös sjunkit under perioden.

Tabell 1.4 Avvikelse från prognos uppdelad på inkomster och utgifter, mdr kr

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|------------|------------|------------|------------|
| Inkomster | 31 | -35 | -93 | 70 |
| Skatter och avgifter | 32 | -42 | -82 | 75 |
| Kapitalinkomster | 4 | 8 | -14 | -3 |
| Övriga inkomster | -6 | -2 | 4 | -1 |
| Utgifter | -11 | -18 | -28 | -25 |
| Transfereringar och subventioner varav | -11 | -10 | -1 | -29 |
| <i>Hushåll</i> | -7 | -6 | 6 | -20 |
| <i>Näringslivet</i> | 0 | -1 | -6 | -10 |
| <i>Utlandet</i> | -4 | -3 | -1 | 1 |
| Konsumtion | -2 | -7 | -14 | 11 |
| Investeringar m.m. | 4 | 3 | 4 | 0 |
| Ränteutgifter | -2 | -4 | -16 | -5 |
| Finansiellt sparande | 42 | -18 | -64 | 96 |

Anm. Utfall från Vårpropositionen 2011. 'Avvikelse' avser avvikelse mellan utfall och regeringens prognos i budgetpropositionen för respektive år.

Källor. Budgetpropositionerna för 2007-2011.

På inkomstsidan är det främst skatterna som avviker från prognoserna i mdr kr. Om tillväxten blir högre än enligt prognosen växer skattebaserna mer och bidrar till högre skatteinkomster än väntat. Omvänt leder lägre tillväxt till lägre skatteinkomster. Tabell 1.4 bekräftar denna bild. 2007 och 2010 blev tillväxten högre än vad som prognostiserades i budgetpropositionerna för dessa år och då blev också den offentliga sektorns skatteinkomster högre än väntat. 2008 och 2009 gäller det omvända. Dessa års BNP-tillväxt blev lägre än i prognoserna, vilket ledde till lägre skatteinkomster än vad som förutsågs i budgetarna.

Tabell 1.5 visar avvikelser från prognos för skatteinkomsterna uppdelat på olika skattebaser. Bidragen från avvikelser i skatteinkomster från arbete, kapital samt konsumtion och insatsvaror varierar mellan åren. 2007 och 2008 bidrar avvikelser i kapitalinkomstskatterna till ca två tredjedelar av avvikelserna från prognoserna för totala skatteinkomster. Inkomsterna från kapitalinkomstbeskattning ökade mer än enligt prognosen för 2007 då tillväxten blev högre än prognostiserat, medan det omvända gällde 2008 då tillväxten blev lägre. Inkomsterna från kapitalinkomstskatterna blev lägre än väntat 2009 (då tillväxten blev lägre än prognos) och högre än väntat 2010 (då BNP växte mer än prognostiserat).

Tabell 1.5 Olika skatters bidrag till prognosavvikelser

| | Arbete | | Kapital | | Konsumtion och insatsvaror | | Övrigt | | Totalt Mdr kr |
|------|--------|---------------------|---------|---------------------|-------------------------------|---------------------|--------|---------------------|------------------|
| | Mdr kr | Bidrag (procent) | Mdr kr | Bidrag (procent) | Mdr kr | Bidrag (procent) | Mdr kr | Bidrag (procent) | |
| 2007 | 11,8 | 20,7 | 38,2 | 67,0 | 1,2 | 2,1 | 5,8 | 10,2 | 57 |
| 2008 | -1,5 | 3,6 | -27,2 | 65,7 | -11,7 | 28,3 | -1,0 | 2,4 | -41,4 |
| 2009 | -40,4 | 46,7 | -27,6 | 31,9 | -15,2 | 17,7 | -3,4 | 3,7 | -86,6 |
| 2010 | 10,3 | 14,1 | 23,9 | 32,7 | 31,8 | 43,5 | 7,1 | 9,7 | 73,1 |

Källor: Budgetpropositionerna för 2007-2011.

Inkomsterna från samtliga skattebaser har visat ett mönster med högre inkomster under de år då tillväxten överraskat positivt och vice versa. Skatteinkomsternas avvikelser från prognos drivs alltså i hög grad av konjunkturutvecklingen.

1.1.3 Osäkerheten i de finanspolitiska prognoserna

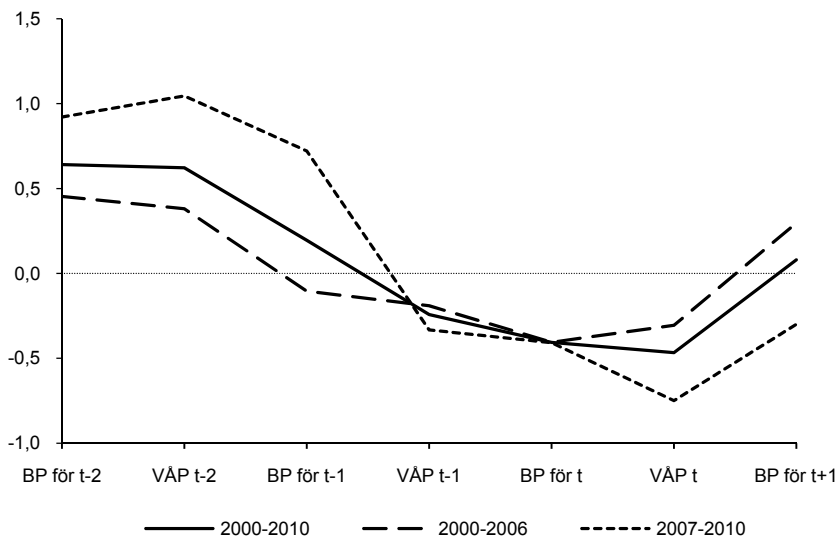
Prognoser för de offentliga finanserna används för åtminstone tre syften:

1. Framåtblickande bedömningar av huruvida överskotts målet kommer att uppnås och uppskattningar av det framtida sk reformutrymmet.
2. Underlag för finanspolitiska konjunkturinsatser.
3. Bedömningar av den finanspolitiska hållbarheten.

Systematiskt felaktiga prognoser riskerar att leda politiken fel, t ex om budgetförsvagande åtgärder genomförs utifrån att prognoserna visar ett utrymme för sådana åtgärder som sedan inte uppkommer. Men även om prognoserna inte är för optimistiska, kan osäkerheten i sig begränsa finanspolitikens effektivitet. Om regeringen fäster stor vikt vid att undvika stora budgetunderskott kan osäkra prognoser leda till att man i en konjunkturedgång tvingas att ”vänta och se”. Detta kan leda till att konjunkturinsatser blir feltajmade.

Det finns olika sätt att mäta hur osäkra prognoserna är. En metod, som fångar huruvida prognoserna är systematiskt missvisande, är att studera de *genomsnittliga prognosavvikelserna*. De genomsnittliga prognosfelen säger däremot mindre om prognosprecisionen eftersom stora över- och underskattningar kan ta ut varandra.

Figur 1.7 Genomsnittliga prognosfel för det finansiella sparandet som andel av BNP, procentenheter



Anm. Prognosfelen definieras som prognos minus utfall. Beteckningen t anger utfallsåret. Det innebär att om $t = 2008$ så anger BP för $t-2$ prognosen för det finansiella sparandet 2008 såsom den angavs i Budgetpropositionen för 2006 osv. För perioden 2000-2006 har premiepensionssystemets finansiella sparande räknats bort från prognoserna eftersom premiepensionssystemet sedan 2007 inte ingår i den offentliga sektorn.

Källor: Regeringens ekonomiska propositioner 1998-2010 och egna beräkningar.

Figur 1.7 visar de genomsnittliga prognosfelen vid olika bedömningstidpunkter. Prognoser som görs lång tid före budgetpropositionen för ett visst år överskattar det finansiella sparandet. Felen är större under den senare delen av perioden. Detta beror på den oväntade ekonomiska krisen. Överskattningen av det finansiella sparandet i prognoserna före budgetpropositionen för det aktuella året speglar att Finansdepartementet endast beaktar beslutad och aviserad politik. Eftersom det finansiella sparandet vid oförändrade regler tenderar att växa över tiden, är det följdriktigt att det finansiella sparandet överskattas i de propositioner som inte beaktar sannolika framtida beslut.¹² Systematiska fel av denna typ riskerar inte att leda politiken fel eftersom de beror på medvetna val från regeringens sida. Däremot kan det vara ett problem i kommunikationen till företag

¹² Se avsnitt 2.1 för en utförlig diskussion av varför det finansiella sparandet växer över tid i frånvaro av nya beslut.

och hushåll, som riskerar att bidra till felaktiga *förväntningar* om den framtida politiken.

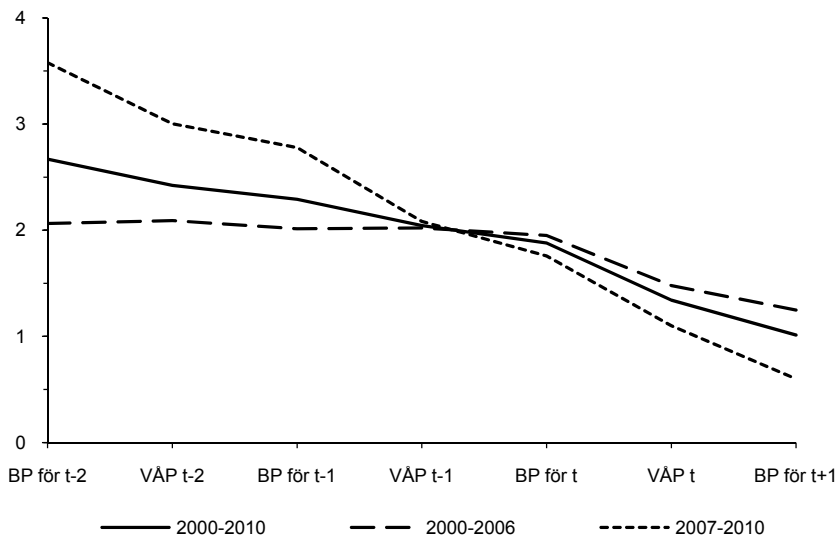
I de prognoser som beaktar beslut gällande prognosåret är genomsnittsfelen mindre. I dessa fall är också skillnaden mellan olika tidsperioder mindre. I prognoserna i budgetpropositionen för det aktuella året, som läggs fram på hösten året före, underskattas det finansiella sparandet med ca 0,4 procent av BNP. Underskattningen av sparandet består under vårpropositionen för det aktuella året (som läggs under våren samma år) och även i budgetpropositionen för nästa år (som läggs under hösten det aktuella året). De genomsnittliga felen från budgetpropositionen för det aktuella året och framåt får anses vara relativt små. Utifrån Figur 1.7 finns inget skäl att anta att prognoserna är systematiskt missvisande i någon grad som bör inge oro.

Ett annat mått på prognososäkerheten, som bättre speglar precisionen i prognoserna, är *de genomsnittliga absolutfelen*. Dessa beräknas som genomsnittet av alla avvikelser från utfallet oberoende av tecknet på dessa. Figur 1.8 visar att också absolutfelen är större ju längre i förväg som prognosen görs. Detta speglar både att Finansdepartementets prognosmetod inte beaktar framtida beslut och att det är svårare att göra prognoser på längre sikt.

De absoluta prognosfelen är relativt stora för samtliga tidshorisonter. I de prognoser som ges i budgetpropositionerna för de aktuella åren överstiger de absoluta felen 1,5 procentenheter i genomsnitt. Felen var av samma storleksordning – t o m något större i genomsnitt – före krisen. Med så stora prognosfel blir de framåtblickande utvärderingarna av överskotts målet mycket osäkra. Även bedömningarna av reformutrymmet påverkas av prognososäkerheten och tvingar regeringen till en försiktig hållning.

Det finns ett behov av att mer genomgripande angripa problemet med osäkerheten i de finanspolitiska prognoserna. Med detta menar vi inte att det finns uppenbara brister i Finansdepartementets prognosmetoder. Prognoserna kommer alltid att vara osäkra, men Finansdepartementet kan förbättra hur man hanterar och kommunicerar denna osäkerhet.

Figur 1.8 Absoluta prognosfel för det finansiella sparandet som andel av BNP, procentenheter



Anm. Se Figur 1.7.

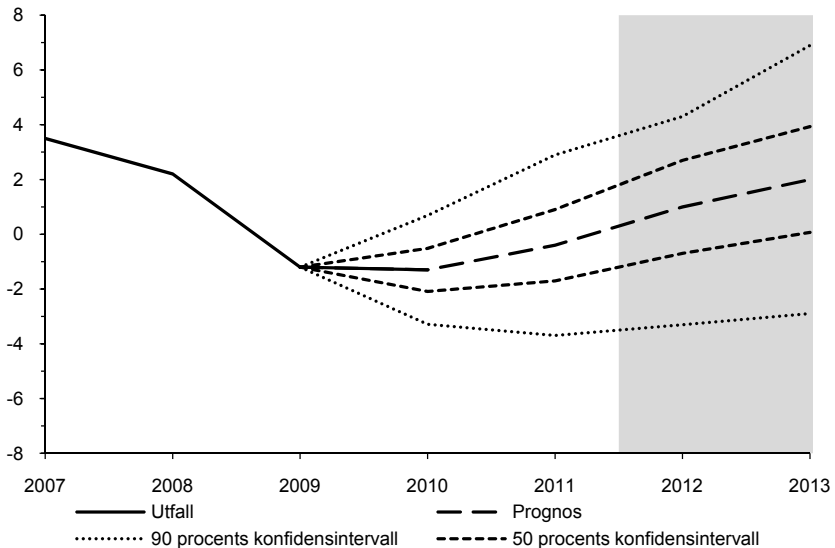
Källor: Regeringens ekonomiska propositioner 1998-2010 och egna beräkningar.

I förra årets rapport kritiserade vi regeringens hantering av osäkerheten i de makroekonomiska prognoserna.¹³ Samma kritik drabbar även prognoserna för de offentliga finanserna. Regeringen redovisar bedömningar av olika risker för en alternativ utveckling. Men det är ändå svårt att bilda sig en uppfattning om hur troliga regeringen anser att dessa alternativscenarier är.

Regeringens hållning på denna punkt skiljer sig väsentligt från Riksbankens, som sedan flera år tillbaka, utöver alternativscenarier, publicerar osäkerhetsintervall kring de viktigaste variablerna i sina prognoser. Sådana kvantifieringar av prognososäkerheten bör ses som ett *komplement* till alternativscenarier. Alternativscenarierna har ett värde därför att de kommunicerar hur regeringen bedömer hur den framtida ekonomiska utvecklingen kan komma att förändras om något mindre sannolikt, men ändå förutsebart, scenario inträffar.

¹³ Finanspolitiska rådet (2010), kapitel 5.

Figur 1.9 Prognososäkerhet för det finansiella sparandet 2010-2013 som andel av BNP, procentenheter



Anm: Konfidensintervallen beräknas under antagandet att rotmedelkvadratfelet (RMSE – *Root Mean Square Errors*) är normalfördelade (se Riksbanken 2007). Det grå fältet anger de år för vilka prognoserna är framskrivningar givet dagens regelsystem.

Källa: Regeringens ekonomiska propositioner och egna beräkningar.

Figur 1.9 visar osäkerhetsintervall för de prognoser som gjordes i Budgetpropositionen för 2011 för det offentliga finansiella sparandet som andel av BNP. Intervallen har beräknats med samma metod som Riksbanken använder.¹⁴ Denna metod utgår från att prognosfelet är symmetriskt fördelade kring sitt medelvärde. Huruvida det är ett rimligt antagande för det finansiella sparandet är i slutändan en empirisk fråga som vi inte försöker besvara här.¹⁵ Man ska se dessa beräkningar som en illustration av en *möjlighet* som regeringen har.

Diagrammet visar att osäkerheten även för innevarande år är betydande (+/- två procentenheter) och att osäkerheten växer snabbt med tidshorisonten. Att osäkerheten är så stor för 2012 och 2013 (det 90-procentiga intervallet sträcker sig från -2,9 till 3,9 procent av BNP 2013 – dvs osäkerhet motsvarande fem gånger överskottsmålet) speglar, utöver ren prognososäkerhet, att regeringen ännu inte aviserat förändringar i finanspolitiken för dessa år.

¹⁴ Se Riksbanken (2007).

¹⁵ Finanspolitiska rådets brittiska motsvarighet, *Office for Budget Responsibility* (OBR), utgår från en asymmetrisk fördelning.

1.1.4 Slutsatser

De offentliga finanserna i Sverige försvagades under krisen men inte i den omfattning som först befarades. Både jämfört med andra länder och med den ekonomiska krisen på 1990-talet var fallet i det finansiella sparandet förhållandevis litet.

Den relativt gynnsamma utvecklingen för de offentliga finanserna har till stor del berott på en bättre arbetsmarknadsutveckling än väntat. Denna ledde till att skatteintäkterna kunde hållas uppe i krisen, samtidigt som det skedde endast en begränsad ökning i utgifterna för arbetslösheten. Dessa hölls också nere därför att reformerna av arbetslöshetsförsäkringen minskade ersättningen per arbetslös. En annan viktig faktor var att utgifterna för ersättning till sjuka och förtidspensionerade minskade allteftersom antalet personer som fick sådana ersättningar sjönk.

1.2 Strukturellt finansiellt sparande och automatiska stabilisatorer

I analyser av den offentliga sektorns finansiella sparande är det vanligt att dela upp detta i *strukturellt sparande* och *automatiska stabilisatorer*. Det strukturella sparandet är ett mått på vad sparandet skulle vara i ett balanserat konjunkturläge, dvs ett läge då skatteintäkterna och de offentliga utgifterna inte avviker från det normala på grund av svängningar i resursutnyttjandet. De automatiska stabilisatorerna mäter avvikelserna i det finansiella sparandet från det normala på grund av konjunkturläget. I en lågkonjunktur minskar med automatik, dvs utan att några beslut fattas, skatteintäkterna till följd av lägre resursutnyttjande samtidigt som en del offentliga utgifter, i första hand för arbetslösheten, ökar. I en högkonjunktur gäller det omvända. Det strukturella sparandet brukar uppfattas som ett mått på finanspolitikens inriktning.

Det strukturella finansiella sparandet (som andel av BNP) beräknas på följande sätt:

$$\text{Strukturellt finansiellt sparande} = \text{Faktiskt finansiellt sparande} - \text{Automatiska stabilisatorer} - \text{Extraordinära skatteintäkter} - \text{Engångseffekter.}$$

Engångseffekter och extraordinära skatteintäkter rensas bort i beräkningen av det strukturella sparandet för att detta inte ska variera på grund av tillfälliga faktorer. Engångseffekter kan avse att ändrade regler tillfälligt ger högre eller lägre skatteintäkter. Extraordinära skatteintäkter uppstår i högkonjunkturer då tillgångspriserna stiger kraftigt, vilket leder till ökade skatteintäkter via kapitalinkomst- och reavinstbeskattningen. De automatiska stabilisatorerna fås som:

$$\text{Automatiska stabilisatorer} = \text{Budgetelasticitet} \times \text{BNP-gap}.$$

BNP-gapet är skillnaden mellan faktisk BNP och *potentiell* BNP, dvs BNP vid normalt resursutnyttjande. Om BNP-gapet är negativt, betyder det att BNP ligger under den potentiella nivån och att ekonomin befinner sig i lågkonjunktur. Ett positivt BNP-gap innebär högkonjunktur. Budgetelasticiteten anger med hur många procentenheter det finansiella sparandet som andel av BNP minskar om BNP faller med en procent. Budgetelasticiteten är således ett mått på de automatiska stabilisatorernas styrka, dvs på vilken förändring av det finansiella sparandet som sker med automatik när konjunkturläget ändras.

Finansdepartementet räknar med en budgetelasticitet på 0,55. Det betyder att det faktiska finansiella sparandet antas minska (öka) med 0,55 procent av BNP om BNP faller (stiger) med en procent. Antagandet baseras på kalkyler från OECD.¹⁶ Man har, genom att använda sig av information om gällande skatteregler och hur inkomsterna är fördelade i befolkningen, beräknat konjunkturkänsligheten för olika skatter: personliga inkomstskatter, sociala avgifter, bolagsskatter och indirekta skatter. På utgiftssidan har beräknats hur utgifterna för arbetslöshetsersättning varierar med konjunkturen. Dessa beräkningar har sedan summerats så att ett mått på den totala budgetelasticiteten erhålls. I vår rapport från 2009 redovisade vi uppdateringar av dessa kalkyler gjorda med samma metod. Enligt dessa var budgetelasticiteten 0,53 år 2009, dvs ett tal som låg mycket nära OECDs uppskattning.¹⁷

¹⁶ Girouard och André (2005). Se också van den Noord (2000) för tidigare beräkningar.

¹⁷ Finanspolitiska rådet (2009a), Fördjupningsruta 1.1. De underliggande beräkningarna gjordes i en underlagsrapport till rådet av Martin Flodén (Flodén 2009).

Fördjupningsruta 1.3 Det strukturella sparandet och potentiell BNP

Finansdepartementet beräknar det *strukturella sparandet* enligt de ovan redovisade ekvationerna. Som framgår är beräkningen av de automatiska stabilisatorerna en viktig komponent i bedömningen av det strukturella sparandet. De automatiska stabilisatorernas effekt bestäms dels av budgetelasticiteten, dels av hur stort BNP-gapet är.

Potentiell BNP beräknas i sin tur på följande sätt. Finansdepartementet gör bedömningar av *jämviktsarbetslösheten* (den arbetslöshet som är förenlig med stabil inflation) och *potentiellt arbetskraftsdeltagande*. Det senare anger andelen av befolkningen som bedöms delta i arbetskraften i ett normalt konjunkturläge. Jämviktsarbetslöshet och potentiellt arbetsutbud ger tillsammans *potentiell sysselsättning* enligt sambandet:

$$\text{Potentiell sysselsättning} = \text{Potentiellt arbetskraftsdeltagande} \times (1 - \text{Jämviktsarbetslösheten}).$$

Utifrån en bedömning av *potentiell medelarbetstid*, dvs hur många timmar per år de sysselsatta beräknas arbeta i genomsnitt i ett normalt konjunkturläge, beräknas *potentiellt arbetade timmar* som:

$$\text{Potentiellt arbetade timmar} = \text{Potentiell sysselsättning} \times \text{Potentiell medelarbetstid}.$$

För att bedöma hur mycket produktion de arbetade timmarna ger bedömer Finansdepartementet *potentiell produktivitet*, som anger produktion per arbetad timme vid konjunkturrell balans. Potentiell BNP beräknas slutligen som produkten av potentiellt arbetade timmar och potentiell produktivitet.

I ett internationellt perspektiv är 0,55 ett högt tal.¹⁸ Enligt OECD (2008) ligger Sverige högre än samtliga andra OECD-länder. De flesta ligger i intervallet 0,35-0,50. De höga uppskattningarna av den svenska budgetelasticiteten har tolkats som att de automatiska stabilisatorerna är betydligt starkare i Sverige, och att behovet av aktiv finanspolitik för att påverka konjunkturutvecklingen därför är

¹⁸ Se också Figur 1.13.

mindre, än i de flesta andra länder. Det finns också en omfattande forskningslitteratur som ger stöd för att starka automatiska stabilisatorer verkligen tycks minska variationerna i BNP och sysselsättning.¹⁹

1.2.1 Beräkningar av det strukturella sparandet

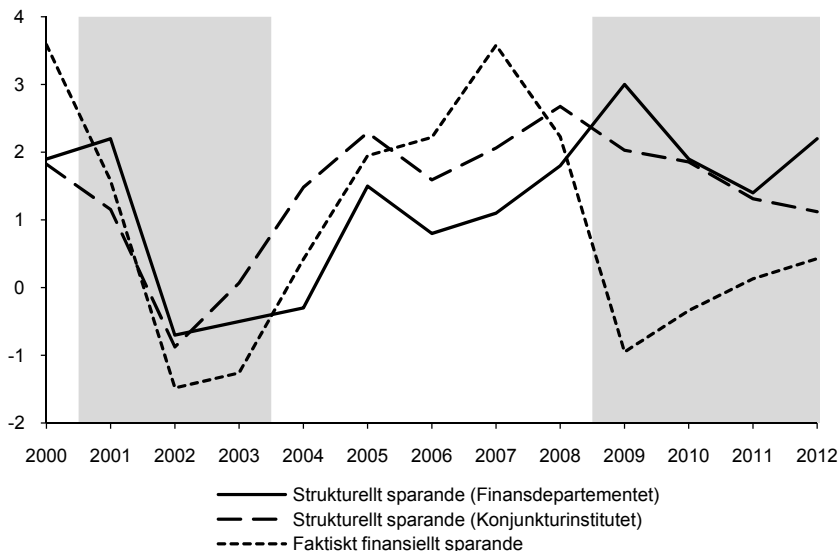
Figur 1.10 visar den offentliga sektorns strukturella sparande enligt Finansdepartementets respektive Konjunkturinstitutets beräkningar. De två beräkningarna av det strukturella sparandet skiljer sig åt. Vissa år är avvikelserna stora. Det speglar dels olika bedömningar av konjunkturläget, dels att Konjunkturinstitutet beräknar det strukturella sparandet med en annan metod än Finansdepartementet.²⁰ Figuren visar också att det strukturella sparandet i hög grad samvarierade med det faktiska finansiella sparandet fram till den senaste krisen. Med andra ord varierade det strukturella sparandet med konjunkturläget under denna period.

Det finns orsaker till att det strukturella sparandet samvarierar med konjunkturen, trots att det strukturella sparandet utgör ett mått på vad det finansiella sparandet skulle ha varit i ett normalt konjunkturläge. För det första leder diskretionära budgetförsvagande beslut till lägre strukturellt sparande. Således samvarierar det strukturella sparandet med det faktiska sparandet om regeringen för en kontracyklisk finanspolitik. För det andra kan särskilt djupa lågkonjunkturer leda till permanent lägre sysselsättning och därmed lägre potentiell BNP: följderna blir ett lägre strukturellt sparande eftersom lägre potentiell BNP leder till ett mindre negativt BNP-gap, vilket medför att en större del av den försvagning av det faktiska finansiella sparandet (som alltid sker i lågkonjunkturer) betraktas som strukturellt betingad.

¹⁹ Gali (1994) samt Fatás och Mihov (2001) är två grundläggande studier. Se också Fatás och Mihov (2009) respektive Debrun och Kapoor (2010).

²⁰ Se Braconier och Forsfält (2004) samt Hjelm och Jönsson (2010) för en beskrivning av Konjunkturinstitutets metod för att beräkna det strukturella sparandet.

Figur 1.10 Den offentliga sektorns faktiska finansiella och strukturella finansiella sparande, procent av BNP



Anm. Grå fält indikerar lågkonjunkturår som definieras som ett negativt BNP-gap om mer än 0,5 procent av potentiell BNP.

Källor: Vårpropositionen 2011, Budgetpropositionen för 2011, Budgetpropositionen för 2010, Budgetpropositionen för 2009 och Konjunkturinstitutet.

Figur 1.10 visar också att det strukturella sparandet enligt Finansdepartementets och Konjunkturinstitutets beräkningar samvarierat med konjunkturen i mindre grad under den senaste krisen än under 2000-talets tidigare år. 2000-2002 föll det faktiska finansiella sparandet med ca fem procentenheter och det strukturella sparandet med ca tre procentenheter. Fallet i det faktiska sparandet var något mindre (ca fyra procentenheter) under den senaste krisen, trots att denna konjunkturedgång var avsevärt djupare. Det strukturella sparandet *ökade* med knappt en procentenhet från 2007 till 2010 enligt Finansdepartementets beräkningar. Enligt Konjunkturinstitutet var det strukturella sparandet relativt oförändrat under den senaste krisen.

För att bedöma det strukturella sparandets samband med konjunkturläget i ett längre perspektiv har vi skattat statistiska modeller för sambandet mellan å ena sidan det strukturella sparandet och å andra sidan BNP-gapet, den offentliga sektorns konsoliderade

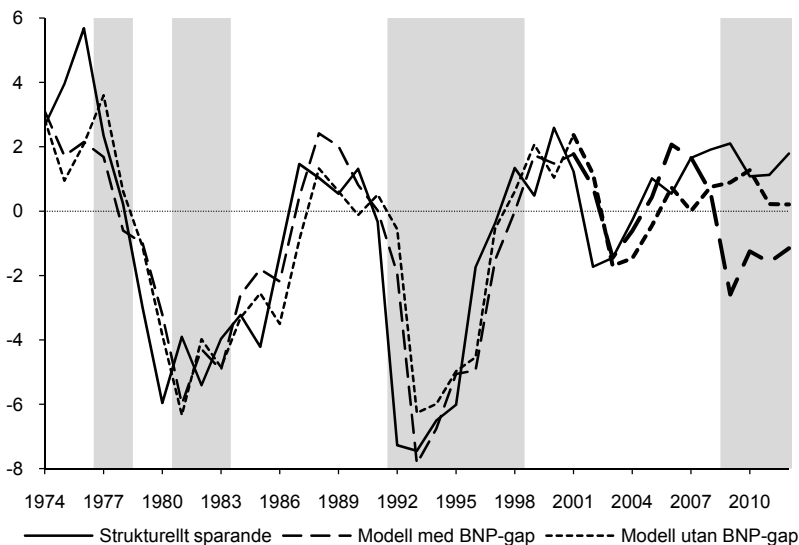
bruttoskuld och den tidigare nivån på det strukturella sparandet.²¹ Fatás och Mihov (2009) har tidigare gjort liknande skattningar för ett antal OECD-länder. Enligt skattningarna var Sverige ett av få länder där det strukturella sparandet minskade i lågkonjunkturer och ökade i högkonjunkturer. Detta kan tolkas som att finanspolitiken i Sverige tidigare varit mer kontracyklisk än i de flesta andra OECD-länder.

Vi har skattat två olika modeller utifrån OECDs bedömning av det strukturella sparandet och BNP-gapet samt EU-kommissionens statistisk för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Den ena modellen inkluderar BNP-gapet medan den andra skattas utan denna variabel. Skillnaden mellan dessa modeller visar hur mycket konjunkturen bidrar till att förklara utvecklingen för det strukturella sparandet.

Modellskattningarna bekräftar att finanspolitiken i Sverige i genomsnitt varit kontracyklisk under perioden 1974-2000. Av Figur 1.11 framgår att modellen som inkluderar BNP-gapet förklarar det strukturella sparandets utveckling bättre än modellen utan BNP-gap. Men diagrammet visar också att konjunkturen inte förklarar utvecklingen för det strukturella sparandet från 2007 och framåt. Under krisåren 2007-2010 är modellen utan BNP-gapet väsentligt bättre på att förklara det strukturella sparandets utveckling. Givet det stora fallet i BNP förutspår modellen med BNP-gapet att det strukturella sparandet ska falla med ca fem procentenheter 2007-2010. Modellen utan BNP-gap prognostiserar däremot en förstärkning av det strukturella sparandet och ligger därmed relativt nära OECDs bedömning av utvecklingen.

Ett tänkbart skäl till att modellen med BNP-gapet fungerar så dåligt under den senaste krisen är att de automatiska stabilisatorerna på senare år varit svagare än enligt OECDs (och regeringens) bedömning. I så fall är det strukturella sparandet felmätt. Det strukturella sparandet har då utvecklats svagare under den senaste krisen än enligt OECDs och regeringens bedömningar.

²¹ Modellerna beskrivs i detalj i Appendix 1.

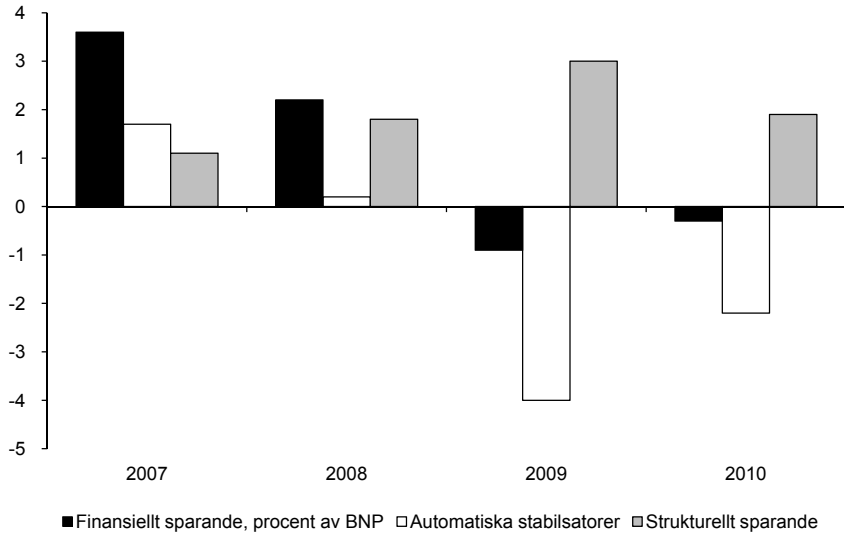
Figur 1.11 Strukturellt sparande, procent av BNP

Annr. Grå fält indikerar lågkonjunkturår (ett negativt BNP-gap enligt OECDs bedömning på mer än 0,5 procent). Modellerna beskrivs i Appendix 1 och är skattade med föregående års strukturella sparande, konsoliderade bruttoskuld och (för den ena modellen), årets BNP-gap som förklaringsvariabler för perioden 1974-2000. De tjocka linjerna är framskrivningar för perioden 2001-2010.

Källor: Europeiska kommissionen, OECD och egna beräkningar.

Figur 1.12 visar hur mycket av förändringarna i det finansiella sparandet 2007-2010 som förklaras av de automatiska stabilisatorerna beräknat med regeringens (OECDs) budgetelasticitet. Under högkonjunkturåren 2007 och 2008 bidrog de automatiska stabilisatorerna till ett högre finansiellt sparande med 1,7 respektive 0,2 procent av BNP. I så fall låg det strukturella sparandet (det faktiska sparandet minus de automatiska stabilisatorerna och efter justering för extraordinära skatteintäkter och engångseffekter) på 1,1 respektive 1,8 procent av BNP dessa år. Under lågkonjunkturåren 2009 och 2010 bidrog de automatiska stabilisatorerna enligt denna analys till ett lägre finansiellt sparande med 4,0 respektive 2,2 procent av BNP. De faktiska underskotten blev inte så stora utan stannade på 0,9 respektive 0,3 procent av BNP. Detta innebär med regeringens sätt att räkna strukturella överskott dessa år på 3,0 respektive 1,9 procent av BNP.

Det finns emellertid anledning att ifrågasätta de beräkningar av det strukturella sparandet som regeringen (och OECD) gör. Detta diskuteras utförligt i nästa avsnitt.

Figur 1.12 Automatiska stabilisatorer 2007-2010

Anmr. I beräkningarna har regeringens bedömning av den sk budgetelasticiteten på 0,55 använts.
Källor. Budgetpropositionen för 2011 och egna beräkningar.

1.2.2 Problem med beräkningar av det strukturella sparandet

Det finns flera problem med beräkningar av det strukturella sparandet och de automatiska stabilisatorerna. Dessa avser:

- Uppskattningarna av BNP-gapet
- Att alla mätfel i konjunktur- och engångseffekter hänförs till det strukturella sparandet
- Hänsyn till extraordinära skatteintäkter
- Beräkningen av budgetelasticiteten.

Uppskattningarna av BNP-gapet

En beräkning av BNP-gapet kräver en uppskattning av potentiell BNP. Sådana beräkningar kan göras på många olika sätt.²² Såväl revideringar av data som den faktiska utvecklingen kan leda till stora förändringar av bedömningarna. Tabell 1.6 visar att tidigare uppskattningar av BNP-gapet reviderats kraftigt över tiden. För 2007,

²² Se Fördjupningsruta 1.3 för en beskrivning av Finansdepartementets beräkningsmetod.

2008 och 2010 har regeringen reviderat sin bedömning av BNP-gapet med ca tre procentenheter efter det att budgetpropositionen för det aktuella året lagts. För 2009 har regeringens bedömning varierat i ett intervall på hela 5,5 procentenheter.

Som framgår av tabellen sker kraftiga revideringar även i efterhand. Finansdepartementet omvärderar kontinuerligt bedömningen av potentiell BNP, även bakåt i tiden, när ny statistik blir tillgänglig. Även faktisk BNP revideras i efterhand. Att BNP-gapet 2007 reviderats upp med två procentenheter i efterhand – från 1,2 procent hösten 2008 till 3,2 procent våren 2011 – illustrerar osäkerheten i bedömningarna.

Revideringarna av BNP-gapen innebär att också uppskattningarna av de automatiska stabilisatorerna, och därmed det strukturella sparandet, har reviderats kraftigt. Det strukturella sparandet har reviderats med mer än en procentenhet mellan olika prognostidpunkter samtliga år 2007-2010.

Det är problematiskt att bedömningarna av BNP-gapet varierar så mycket eftersom det leder till att uppskattningarna av det strukturella sparandet blir osäkra. Men samtidigt är det inte rimligt att kritisera Finansdepartementet för att man ändrar bedömning av BNP-gapet i ljuset av ny information. Ingen ekonomisk bedömare har någon metod som med säkerhet identifierar konjunkturläget.²³

Ett mer principiellt problem gäller hur lämpligt det mått på BNP-gapet som regeringen använder för att beräkna det strukturella sparandet är. Detta diskuterades ingående av den arbetsgrupp i Finansdepartementet som ansvarade för en översyn av överskotts-målet 2010.²⁴ Gruppen påvisade att det av Finansdepartementet uppskattade BNP-gapet har varit negativt i genomsnitt. Det genomsnittliga BNP-gapet var -2,3 procent under perioden 1980-2006. Om potentiell BNP definieras som den BNP-nivå vid vilken inflationen kan hållas konstant och inflationstakten är mer rörlig uppåt än nedåt, är en sådan definition rimligt eftersom Riksbanken måste föra penningpolitiken på ett sätt så att BNP-gapet är negativt i genomsnitt för att inflationen ska hållas stabil runt inflationsmålet.

²³ Se Kapitel 3 för en utförlig diskussion av olika metoder för att bedöma konjunkturläget.

²⁴ Finansdepartementet (2010a).

Tabell 1.6 Bedömningar av strukturellt sparande och BNP-gap vid olika tidpunkter

| | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | |
|---------------|-----------------------|-------------|-----------------------|-------------|-----------------------|-------------|-----------------------|-------------|
| | Strukturellt sparande | BNP-gap | Strukturellt sparande | BNP-gap | Strukturellt sparande | BNP-gap | Strukturellt sparande | BNP-gap |
| Hösten 2006 | 2,4 | -0,1 | | | | | | |
| Våren 2007 | 1,9 | 0,6 | | | | | | |
| Hösten 2007 | 2,2 | 0,6 | 2,0 | 0,9 | | | | |
| Våren 2008 | 2,3 | 1 | 2,5 | 0,2 | | | | |
| Hösten 2008 | 2,1 | 1,2 | 2,8 | -0,7 | 1,9 | -1,7 | | |
| Våren 2009 | 2,0 | 1,9 | 3,3 | -1,8 | 1,2 | -7,2 | | |
| Hösten 2009 | 1,6 | 2,6 | 2,3 | 0 | 1,4 | -6,4 | 0,2 | -6,5 |
| Våren 2010 | 1,6 | 2,5 | 2,3 | 0 | 2,2 | -5,3 | 0,4 | -4,4 |
| Hösten 2010 | 1,3 | 2,8 | 1,7 | 0,6 | 2,1 | -5,7 | 0,6 | -3,3 |
| Våren 2011 | 1,1 | 3,2 | 1,8 | 0,5 | 3,0 | -6,7 | 1,9 | -3,8 |
| Hösta | 2,4 | 2,8 | 3,3 | 0,9 | 3,0 | -1,7 | 1,9 | -3,3 |
| Lägsta | 1,1 | -0,1 | 1,7 | -1,8 | 1,2 | -7,2 | 0,2 | -6,5 |

Anm. Strukturellt sparande och BNP-gap mäts som procent av potentiell BNP.

Källor. Regeringens ekonomiska propositioner.

Ett sådant mått på BNP-gapet är emellertid olämpligt för att beräkna det strukturella finansiella sparandet om detta ska spegla det finansiella sparandet i ett *genomsnittligt* konjunkturläge, eftersom detta med denna mätmetod kännetecknas av ett negativt BNP-gap och inte av ett BNP-gap som är noll. Ett enkelt sätt att hantera detta problem vore att definiera det strukturella sparandet som sparandet vid det genomsnittliga (negativa) BNP-gapet. Alternativt skulle BNP-gapet kunna beräknas på ett sådant sätt att det i genomsnitt är noll. Dessa möjligheter diskuterades i Finansdepartementets översyn. Arbetsgruppen kom emellertid till slutsatsen att regeringen tills vidare bör fortsätta att beräkna det strukturella sparandet på samma sätt som tidigare. Vi är kritiska mot detta, särskilt när det strukturella sparandet används som indikator på om överskottsmalet för de offentliga finanserna är uppfyllt. Detta diskuteras mer utförligt i avsnitt 2.1.3.

Mätfel hänförs till det strukturella sparandet

Som framgår av den första ekvationen i avsnitt 1.2 beräknas det strukturella sparandet som det faktiska sparandet med avdrag för konjunktoreffekter och vissa engångseffekter. Med andra ord utgör det strukturella sparandet det sparande som "blir över" när dessa effekter rensats bort. Det innebär att alla mätfel av konjunktur- eller

engångseffekter hänförs till det strukturella sparandet. Tolkningen av det strukturella sparandet som den offentliga sektorns finansiella sparande i ett balanserat konjunkturläge blir därför problematisk. Metoden innebär att det uppmätta strukturella sparandet varierar mer än det verkliga strukturella sparandet (uppmätt strukturellt sparande = verkligt strukturellt sparande + mätfel). Detta mätproblem blir särskilt allvarligt om man tolkar förändringar i det strukturella sparandet som ett mått på finanspolitikens stabiliseringspolitiska inriktning, eftersom mätfel i konjunkturrensningen tolkas som diskretionär (aktiv) finanspolitik.

Den använda metoden kan också ses som en omväg för att beräkna det strukturella sparandet. Beräkningarna utgår från en bedömning av potentiell BNP (se Fördjupningsruta 1.3). Utifrån potentiell BNP borde man i princip direkt kunna beräkna det strukturella sparandet i stället för att ta omvägen via det faktiska sparandet och justera detta för konjunkturreffekter. En sådan mer direkt metod används redan i de finanspolitiska hållbarhetsberäkningarna (se kapitel 4).

Extraordinära skatteintäkter

Ett annat problem med att beräkna det strukturella sparandet är de extraordinära skatteintäkter som kan uppkomma under högkonjunkturer. Dessa kan bero på att tillgångspriserna stiger kraftigt, vilket leder till ökade skatteintäkter via kapitalinkomst- och reavinstbeskattningen. Sådana extraordinära skatteintäkter innebär att det strukturella sparandet kan överskattas i goda tider. Detta har skett i flera länder under de senaste åren. OECDs bedömning före krisen av det strukturella sparandet i t ex Irland, Spanien och Storbritannien var mer positiv än den bedömning som gjordes i efterhand. Hösten 2008 bedömde OECD att det strukturella sparandet 2007 var 2,0 procent av BNP i Spanien, -0,7 procent i Irland och -3,3 procent i Storbritannien.

OECD tog inte tillräcklig hänsyn till att utvecklingen inom finans- och fastighetsbranschen var ohållbar. Kraftigt stigande fastighets- och andra tillgångspriser ökade intäkterna från reavinstskatt över den normala nivån. God lönsamhet och stark expansion i finanssektorn medförde också att skatteintäkterna från denna sektor ökade mer än normalt. Ekonomer vid Europeiska kommissionen har beräknat att upp till 75 procent av den tidigare uppgången i skatteintäkter i

Spanien hängde samman med den kraftiga högkonjunkturen.²⁵ Efter krisen har OECD reviderat ner sina tidigare bedömningar av det strukturella sparandet. Bedömningen hösten 2010 var att det strukturella sparandet 2007 var 1,6 procent av BNP i Spanien, -1,5 procent i Irland och -3,9 procent i Storbritannien.

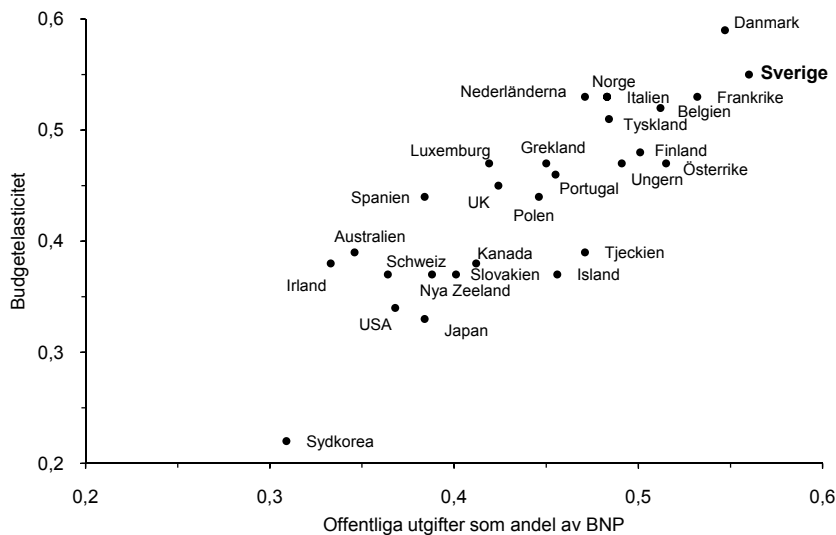
Finansdepartementet i Sverige tar explicit hänsyn till extraordinära skatteintäkter i sina beräkningar av det strukturella sparandet. Detta sker genom att man drar av skillnaden mellan de faktiska inkomsterna från kapitalinkomstbeskattningen och 0,9 procent av BNP (som anses utgöra inkomstnivån i ett normalt konjunkturläge).²⁶ Detta är en mycket grov metod. Den tar inte hänsyn till att det kan finnas underliggande trender i skattebasens andel av BNP som kan medföra att strukturella förändringar i skatteinkomsterna tolkas som konjunkturell variation. Konjunkturinstitutets och ECBs mer disaggregerade metoder – som bygger på att även trender i skattebaserna kontinuerligt uppskattas – ger bättre förutsättningar för att dela upp skatteintäkterna i en strukturell och en konjunkturell del.

Kommunerna och de automatiska stabilisatorernas styrka

Ett ytterligare problem gäller beräkningen av de automatiska stabilisatorernas styrka, dvs av den ovan diskuterade budgetelasticiteten. En approximation av OECDs beräkningsmetod är att anta att skatterna är proportionella mot BNP, dvs att skattekvoten är konstant, och att de offentliga utgifterna är oberoende av BNP. Med dessa antaganden blir den ovan diskuterade budgetelasticiteten helt enkelt lika med de offentliga utgifternas andel av BNP. Detta visas i Appendix 2. Figur 1.13 visar att det finns en god överensstämmelse mellan de av OECD beräknade budgetelasticiteterna och de offentliga utgifternas andel av BNP i olika länder.

²⁵ Martinez-Mongay m fl (2007).

²⁶ Denna bedömning bygger på att underlaget för kapitalinkomstbeskattningen är tre procent av BNP och skattesatsen 30 procent.

Figur 1.13 Budgetelasticitet och den offentliga sektorns storlek

Anm. Offentliga utgifter avser den offentliga sektorns samlade utgifter som andel av BNP år 2005.

Källor: Girouard och Andrés (2005) och OECD (2008).

OECDs beräkningar av de automatiska stabilisatorerna utgår från att inga andra offentliga utgifter än arbetslöshetsersättningar beror automatiskt på BNP. Detta antagande tar emellertid inte hänsyn till det *kommunala balanskravet* i Sverige. Enligt detta måste kommunerna budgetera för större intäkter än kostnader.²⁷ Om ett underskott ändå skulle uppkomma ska detta regleras inom en treårsperiod. Det kommunala balanskravet innebär därför att man måste ifrågasätta antagandet om att arbetslöshetsersättningar är de enda offentliga utgifter som med automatik beror på konjunkturen. I den mån som kommunerna, för att uppfylla balanskravet, minskar sina utgifter när deras skatteintäkter faller i en konjunkturedgång, försvagas de automatiska stabilisatorerna.

Anta att kommunerna *exakt* uppfyller balanskravet. I så fall måste kommunsektorns utgifter följa dess inkomster. Dessa består huvudsakligen av kommunala skatter och statsbidrag. Anta vidare att alla skatter, inklusive de kommunala, är proportionella mot BNP, och att statsbidragen är oberoende av BNP. Appendix 2 visar att med dessa

²⁷ Till skillnad från överskottsålet för hela den offentliga sektorn avser det kommunala balanskravet inte det finansiella sparandet, som beräknas utan att investeringsutgifter periodiseras, utan resultatet efter periodisering av sådana utgifter. Skillnaden mellan kommunsektorns resultat och finansiella sparande är dock liten och av ungefär samma storleksordning mellan olika år (se Tabell 1.6).

antaganden blir budgetelasticiteten lika med summan av statsbidragen till kommunerna och den konsoliderade offentliga sektorns utgifter *exklusive kommunernas utgifter*, allt mätt som andelar av BNP. Annorlunda uttryckt så gäller inte längre att budgetelasticiteten är approximativt lika med den konsoliderade offentliga sektorns totala utgiftsandel av BNP, utan denna måste korrigeras för de kommunala utgifter som kommunerna själva finansierar genom sin beskattning.

2010 uppgick den konsoliderade offentliga sektorns utgifter till 51,1 procent av BNP, vilket ligger nära OECDs skattning av budgetelasticiteten till 0,55. Kommunsektorns utgifter uppgick till 23,6 procent av BNP. De offentliga utgifterna exklusive kommunsektorns utgifter blir då 27,5 procent av BNP. Statsbidragen utgjorde 4,1 procent av BNP. Med antagandena ovan skulle i så fall budgetelasticiteten bli 0,32 ($0,28 + 0,04$), dvs ett tal som är ca 0,20 lägre än om elasticiteten uppskattas med hjälp av den totala utgiftsandelen.

Om det kommunala balanskravet får kommunerna att skära ner sina utgifter i lågkonjunkturer när skatteintäkterna sviker, kommer OECDs (och regeringens) beräkningsmetod att överskatta budgetelasticiteten och därmed de automatiska stabilisatorernas styrka. Det finns anledning att försöka korrigera beräkningarna för detta. Men det är inte uppenbart exakt hur detta bör göras.

Kommunerna kan ha överskott i sitt finansiella sparande i utgångsläget och om det uppstår underskott behöver dessa inte korrigeras förrän inom en treårsperiod. Tabell 1.7 i Fördjupningsruta 1.4 visar också att kommunernas finansiella sparande varierat runt noll. Det finns därför uppenbarligen en viss marginal för kommunerna att låta variationer i det finansiella sparandet absorbera svängningar i skatteintäkterna. OECDs beräkningsmetod kan därför vara rimlig vid små konjunkturstörningar. Däremot kan den slå kraftigt fel vid stora störningar som leder till kraftiga variationer i skatteintäkterna som inte går att absorbera inom ramen för begränsade svängningar i det finansiella sparandet.

Det är rimligt att tro att det sker större variationer i kommunernas resultat från år till år än mellan längre tidsperioder. Att så tycks vara fallet framgår av Tabell 1.8 i fördjupningsrutan, som visar att kommunsektorns finansiella sparande var nära noll under treårsperioden 2006-08 och tycks hamna där också för treårsperioden 2009-11. Detta indikerar att man bör räkna med en lägre budgetelasticitet under längre än under kortare lågkonjunkturer. Ett

ytterligare skäl för detta kan vara att löneinkomsterna, som utgör kommunernas huvudsakliga skattebas, anpassas långsammare i en lågkonjunktur än BNP: effekterna på företagens vinster kommer snabbare.

Vår slutsats är att OECD och regeringen överskattar de automatiska stabilisatorernas styrka.²⁸ Missvisningen är sannolikt liten vid små och korta konjunkturedgångar, men den kan vara betydande vid stora och utdragna konjunkturedgångar. Det finns av dessa skäl anledning för Finansdepartementet att se över sin analys av de automatiska stabilisatorerna. Vi redovisar nedan några kalkyler där vi i illustrativt syfte räknar med en 20 procentenheter lägre budgetelasticitet än regeringen. Det ger sannolikt en mer korrekt kalkyl för lågkonjunkturåren 2009-10 men en underskattning för andra år.

Fördjupningsruta 1.4 De kommunala finanserna

Tabellerna 1.7 och 1.8 visar hur kommunernas finanser utvecklats. Tabell 1.7 visar att det finansiella sparandet under perioden 2005-2011 uppgår till som mest 0,4 procent av BNP 2005 och som lägst -0,3 procent av BNP 2009. Det ger en spännvidd på 0,7 procent av BNP i det *årliga* finansiella sparandet. Med en kommunal utgiftsandel på ca 20 procent av BNP innebär det att en maximal förändring av BNP-gapet med 3,5 procentenheter skulle kunna ackommoderas inom ramen för en kommunal budgetförsvagning ($0,2 \times 3,5 = 0,7$). Den största förändringen *från ett år till ett annat* är 0,4 procent av BNP (mellan 2009 och 2010), vilket motsvarar en förändring av BNP-gapet med 2 procentenheter ($0,2 \times 2 = 0,4$). Vid begränsade förändringar i resursutnyttjandet från ett år till ett annat behöver således inte budgetbalanskravet uppfattas som bindande. Vår beräkning i texten av de automatiska stabilisatorernas storlek är därför sannolikt alldeles för snäv i sådana fall. Men normalt är konjunktursvängningarna mer utdragna och då finns det anledning att tro att balanskravet ”biter” mer (jfr bestämmelsen om att ett underskott ett år ska kompenseras inom en treårsperiod).

²⁸ Märkligt nog har denna missvisning i beräkningarna av det strukturella sparandet inte tidigare analyserats på ett tydligt sätt trots den diskussion som förekommit om risken för procykliskt beteende i kommunerna. Flodén (2009) är den diskussion som ligger närmast, även om han formulerar problemet som att budgetreglerna för kommunerna innebär att ”de automatiska stabilisatorerna motverkas” i stället för att de försvagas.

Tabell 1.7 Kommunernas finanser, procent av BNP

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Finansiellt sparande | 0,4 | 0,1 | 0,1 | -0,1 | -0,3 | 0,1 | -0,2 |
| BNP-gap | -0,4 | 1,8 | 3,2 | 0,5 | -6,7 | -3,8 | -1,9 |
| Inkomster exkl statsbidrag | 18,6 | 18,4 | 18,4 | 18,8 | 20,0 | 19,3 | 19,0 |
| Statsbidrag | 3,9 | 3,9 | 3,8 | 3,5 | 3,7 | 4,1 | 3,7 |
| Utgifter | 22,1 | 22,2 | 22,1 | 22,9 | 24,3 | 23,6 | 23,2 |
| Utgifter minus statsbidrag | 18,2 | 18,3 | 18,3 | 19,4 | 20,6 | 19,6 | 19,5 |
| Resultat | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,2 | 0,4 | 0,6 | 0,2 |

Anm. Den kommunala fastighetsavgiften som gäller fr o m 2008 har adderats till statsbidragen. Statsbidragen och inkomster exkl statsbidrag har justerats för förändringar i statsbidragen som gjorts för att neutraliserade effekterna på kommunernas inkomster av olika förändringar i skattesystemet. Kommunernas resultat redovisas före extraordinära poster.

Källor. Vårpropositionen 2011, Budgetpropositionen för 2011 (för året 2005) och egna beräkningar.

Tabell 1.8 Kommunernas finanser under högkonjunkturår respektive lågkonjunkturår, procent av BNP

| | 2006 - 2008 | 2009 - 2011 |
|----------------------------|-------------|-------------|
| Finansiellt sparande | 0,0 | -0,1 |
| BNP-gap | 1,8 | -3,3 |
| Inkomster exkl statsbidrag | 18,5 | 19,4 |
| Statsbidrag | 3,7 | 3,7 |
| Utgifter | 22,4 | 23,6 |
| Utgifter minus statsbidrag | 18,6 | 19,9 |
| Resultat | 0,4 | 0,4 |

Anm. Se Tabell 1.7.

Källor. Vårpropositionen 2011 och egna beräkningar.

Tabell 1.8 jämför ”högkonjunkturåren” 2006-2008 (genomsnittligt BNP-gap 1,8 procent) och ”lågkonjunkturåren” 2009-2011 (genomsnittligt BNP-gap -3,3 procent). Det finansiella sparandet var 0 under högkonjunkturåren och -0,1 procent av BNP under lågkonjunkturåren, dvs i genomsnitt hade kommunsektorn budgetbalans. De kommunala utgifterna var 1,2 procent av BNP högre under lågkonjunktur- åren under högkonjunkturåren. Samtidigt var kommunernas inkomster (skatter och avgifter) 0,9 procentenheter högre 2009-2011 än 2006-2008. Sammantaget tyder detta på att kommunsektorn inte bidragit till någon automatisk stabilisering av konjunkturen mellan dessa båda treårsperioder: de ökade kommunala utgifterna som andel av BNP motsvaras av ökade kommunala inkomster.

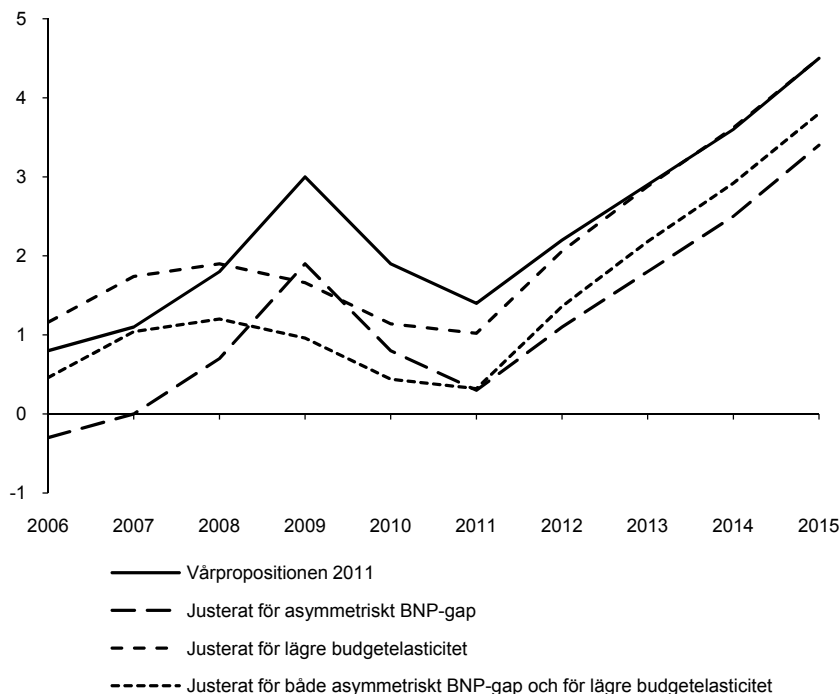
Alternativa beräkningar av det strukturella finansiella sparandet

Detta avsnitt redovisar tre alternativa beräkningar av det strukturella finansiella sparandet.

1. Den första kalkylen beräknar det strukturella sparandet som det faktiska finansiella sparande som skulle gälla vid ett BNP-gap på minus 2 procent. Anledningen är att tidigare redovisade BNP-gap enligt Finansdepartementets uppskattningar varit i genomsnitt negativa (-2,3 procent 1980-2006 enligt Finansdepartementet 2010a). I beräkningen används regeringens antagna budgetelasticitet på 0,55.
2. Den andra kalkylen beräknar det strukturella sparandet som det sparande som skulle gälla vid ett BNP-gap på noll, men budgetelasticiteten antas vara 0,35 enligt resonemanget ovan om det kommunala balanskravets inverkan på de automatiska stabilisatorerna.
3. Den tredje kalkylen kombinerar korrigeringsarna i (1) och (2). Det strukturella sparandet beräknas således som det faktiska finansiella sparande som skulle gälla vid ett BNP-gap på minus 2 procent och med en budgetelasticitet på 0,35.

Figur 1.14 visar de alternativa beräkningarna av det strukturella sparandet 2006-2015. Den första alternativa beräkningen innebär att det strukturella sparandet justeras ner med 1,1 procentenheter ($2 \times 0,55 = 1,1$) jämfört med regeringens bedömning. Skillnaden mellan en sådan alternativ beräkning och regeringens beror uppenbarligen på hur asymmetriskt BNP-gapet är, dvs i hur stor grad det genomsnittliga BNP-gapet avviker från noll. I bedömningen som ligger till grund för prognoserna i Vårpropositionen 2011 har regeringen reviderat de historiska BNP-gapen så att det genomsnittliga gapet 1980-2010 är -0,5. Ett så litet negativt genomsnitt skulle innebära att skillnaden mellan den första alternativa beräkningen och regeringens bedömning skulle bli endast ca 0,3 procentenheter ($0,5 \times 0,55 = 0,275$). Det är oklart för oss om denna revidering i efterhand av tidigare uppskattade BNP-gap speglar att Finansdepartementets beräkningsmetoder kommer att visa i genomsnitt mindre negativa gap i framtiden. Om så är fallet är vår korrigering alltför stor.

Figur 1.14 Alternativa beräkningar av det strukturella sparandet, procent av BNP



Anm. I de alternativa beräkningarna har samma bedömning av engångseffekter och extraordinära skatteinkomster gjorts som i Vårpropositionen 2011.

Källor. Vårpropositionen 2011 och egna beräkningar.

Den andra alternativa beräkningen förutsätter att de automatiska stabilisatorerna är svagare än enligt regeringens bedömning. Detta innebär att det strukturella sparandet blir högre än regeringens bedömning i högkonjunkturer och lägre i lågkonjunkturer. Ju större (absolutvärdet av) BNP-gapet är, desto större är skillnaden mellan denna alternativa beräkning och regeringens. Som framgår av Figur 1.14 innebär detta att skillnaden mellan vår och regeringens beräkning blir särskilt stor 2009 och 2010. Enligt regeringens bedömning var det strukturella sparandet 3 procent 2009, medan vår alternativa beräkning med en lägre budgetelasticitet indikerar ett strukturellt sparande på 1,7 procent. För 2010 är regeringens bedömning ett strukturellt sparande på 1,9 procent medan vår beräkning ger på ett strukturellt sparande på 1,1 procent.

Den tredje alternativa beräkningen av det strukturella sparandet kombinerar de två första. Med denna beräkning blir det strukturella sparandet under 2006-2011 väsentligt lägre än enligt regeringens bedömning. Det strukturella sparandet uppgår inte under något av dessa år till en procent av BNP.

Regeringen hävdade under krisen att starka automatiska stabilisatorer innebar ett mindre behov av aktiv konjunkturpolitik än i andra länder. En bidragande orsak till regeringens motvilja mot konjunkturinsatser under hösten 2008 och våren 2009 var förmodligen att den överskattade de automatiska stabilisatorernas styrka.

Våra alternativa beräkningar av det strukturella sparandet ska inte ses som förslag på hur Finansdepartementet bör förfara. Kalkylerna illustrerar bara vår principiella kritik av departementets metoder. Det finns ett behov av att Finansdepartementet utvecklar dessa. Mer sofistikerade kalkyler bör – som diskuteras i Vårpropositionen 2011 – bygga på en sk disaggregerad metod, vilken tar hänsyn till sammansättningseffekter, dvs till att olika typer av konjunkturstörningar påverkar olika skattebaser på olika sätt.²⁹

1.2.2 Utredningen om stabila kommunala finanser över konjunkturcykeln

Risken för att ett procykliskt beteende i kommunerna skulle förstärka nedgången i ekonomin 2008/09 var uppenbar.³⁰ För att motverka detta fattades diskretionära beslut om ökningsar av statsbidragen. I följd tillsatte sedan regeringen en utredning som ska analysera och komma med förslag om hur en stabil kommunal verksamhet över konjunkturcykeln ska främjas.³¹ En av utredningens uppgifter är att analysera om förändringar i regelverket för enskilda kommuner kan minska risken för att de agerar procykliskt. En annan uppgift är att utreda förutsättningarna för att inrätta en *kommunstabiliseringsfond* dit kommunerna kan göra avsättningar i högkonjunkturer som sedan kan användas för att finansiera utgifterna i lågkonjunkturer när skatteintäkterna utvecklas svagare.

²⁹ Vårpropositionen 2011, s 197-98. Se också Finansdepartementet (2010a).

³⁰ Se t ex Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 1.3 och 1.4, respektive Finanspolitiska rådet (2009b).

³¹ Dir. 2010:29.

Det är angeläget att dessa frågor utreds skyndsamt och att beslut om förändringar snabbt kan komma till stånd. Vi har två huvudsynpunkter på direktiven.

Större möjligheter för kommunerna att variera budgetutfallet över konjunkturen är en möjlig metod att minska risken för procykliskt beteende. Vi ser dock stora risker för mindre budgetdisciplin i kommunerna om balanskravet skulle förändras så att det i stället för att gälla varje år skulle avse en längre tidsperiod. Det skulle påtagligt öka riskerna för att enskilda kommuner försätter sig i situationer som de får svårt att klara av och som i slutändan kan tvinga staten att träda emellan. Erfarenheterna från många andra länder visar att otillräcklig budgetdisciplin i lokala förvaltningar (delstater, regioner, kommuner) ofta bidragit till statsfinansiella kriser. Det finns inte heller skäl att vänta sig att enskilda kommuner skulle välja en samhällsekonomiskt önskvärd grad av konjunkturvariation i sina budgetar, eftersom effekterna i hög grad spiller över på andra kommuner och därför bara delvis kommer den egna kommunen till godo.³²

Vi är mer positiva till inrättandet av en kommunstabiliseringsfond. Avsikten är att en sådan fond ska utformas så att omfördelnings-effekter mellan olika kommuner minimeras. Enligt kommittédirektiven bör ett eventuellt förslag om en sådan fond vara oberoende av det generella statsbidraget till kommunerna.

Vi är förvånade över att det inte ingår i direktiven att utreda ett regelsystem som låter *statsbidragen* till kommunerna variera över konjunkturcykeln. Ett sådant system skulle kunna innebära att statsbidragens storlek förändras över konjunkturcykeln enligt en fastslagen regel så att tillfälliga fluktuationer i kommunernas skattebas motverkas.³³ Det kan t ex ske genom att statsbidragen räknas upp på ett sådant sätt att kommunernas totala inkomster utvecklas på samma sätt som trenden i skattebasen (definierad över ett visst antal år). Ett sådant system förefaller betydligt enklare än en kommunstabiliseringsfond eftersom det skulle bygga på det statsbidragssystem som ändå måste finnas.

Det finns två uppenbara fördelar med ett regelsystem för hur mer stabila kommunala finanser över konjunkturcykeln ska åstadkommas

³² Med vedertagen nationalekonomisk terminologi internaliserar inte den enskilda kommunen de totala samhällsekonomiska effekterna.

³³ Se t ex Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 1.3.3.

framför att som nu förlita sig på diskretionära beslut. Den ena fördelen är att kommunerna får bättre långsiktiga planeringsförutsättningar. Den andra fördelen är att risken minskar för att kommunernas budgetdisciplin ska försvagas till följd av förväntningar om att det i återkommande ”förhandlingssituationer” med staten ska gå att utverka mer resurser.

Såväl ett konjunkturanpassat regelsystem för statsbidragen till kommunerna som en kommunstabiliseringsfond skulle stärka utgiftstakets styrande roll för de offentliga finanserna. Med en uppdelning av den nuvarande budgeteringsmarginalen i en konjunkturmarginal och en reformmarginal, som vi argumenterar för i avsnitt 2.2, skulle regelstyrda öknings av statsbidragen i en lågkonjunktur ligga under konjunkturmarginalen. En kommunstabiliseringsfond som ligger vid sidan av statens utgifter skulle möjliggöra generellt lägre budgeteringsmarginaler.

1.2.3 Finanspolitikens stabiliseringspolitiska roll

Vår diskussion i de föregående avsnitten aktualiserar frågan om vilka principer som bör styra finanspolitikens användning som stabiliseringspolitiskt instrument. I vilken grad bör man förlita sig på de automatiska stabilisatorerna och när bör diskretionära (aktiva) beslut komma i fråga? Det är inte önskvärt med några mekaniska regler. Däremot är det viktigt med i förväg utarbetade *riktlinjer* till stöd för beslutsfattandet i konkreta situationer.

Vårpropositionen 2008 före konjunkturedgången gav uttryck för synen att penningpolitiken har huvudansvaret för stabiliseringspolitiken och att diskretionär finanspolitik för att motverka konjunktursvängningar normalt bör undvikas. De lägen där sådan diskretionär politik kunde vara motiverad angavs ytterligt kortfattat som ”krissituationer eller vid utbudsstörningar där finanspolitiken kan behöva stötta penningpolitiken”.³⁴ Det är troligt att avsaknaden av väl genomtänkta principer för när och hur det kan vara lämpligt att använda finanspolitiken för konjunkturstabilisering bidrog till att de aktiva stimulansinsatserna under lågkonjunkturen till en början var begränsade. I Budgetpropositionen för 2009 (som lades i oktober 2008) motiverades en planerad minskning av det strukturella

³⁴ Vårpropositionen 2008, s 73.

finansiella sparandet främst med att detta låg över överskotts målet och att det kunde vara lämpligt att närma sig detta i ett läge med lägre resursutnyttjande snarare än av inställningen att den kraftiga lågkonjunkturen borde mötas med aktiva finanspolitiska stimulanser. En liknande argumentation fördes också av regeringen under senare delen av hösten 2008 och början av 2009.³⁵

Regeringens skrivelse om det finanspolitiska ramverket

Regeringen utvecklade under krisen gradvis sitt principiella tänkande runt finanspolitikens stabiliseringspolitiska roll. Den nuvarande synen beskrivs utförligt i den skrivelse om det finanspolitiska ramverket som regeringen överlämnade till riksdagen i mars i år.³⁶ Skrivelsen diskuterar dels hur politiken ska ta hänsyn till konjunkturläget vid avvikelser från överskotts målet, dels vilken roll finanspolitiken bör spela för konjunkturstabilisering.

Vad gäller principer för hantering av avvikelser från överskotts målet, konstateras att konjunkturhänsyn är viktiga för valet av tidpunkt för korrigerings.³⁷ Om det finansiella sparandet ligger kraftigt över (under) överskotts målet, bör det strukturella finansiella sparandet i första hand sänkas (ökas) i en lågkonjunktur (högkonjunktur). Enligt resonemanget kan dock en viss neddragning (ökning) av det strukturella sparandet ske även i andra situationer förutsatt att effekterna på efterfrågan och inflation ”inte är större än att penningpolitiken kan hantera dem”.³⁸

Regeringens skrivelse ger återigen uttryck för uppfattningen att Riksbanken har huvudansvaret för konjunkturstabilisering. Vid variationer i efterfrågan bidrar en penningpolitik som syftar till att hålla inflationen vid inflations målet också till att stabilisera den reala konjunkturutvecklingen. Skrivelsen pekar på de risker som finns med en aktiv finanspolitik. En risk är att den finanspolitiska beslutsprocessen ofta tar lång tid, vilket kan leda till att tajmingen av finanspolitiska stabiliseringsåtgärder kan bli felaktig. En annan fara är att åtgärder som är tänkta att vara temporära blir permanenta.

Samtidigt preciseras ett antal situationer då aktiva finanspolitiska beslut kan behöva komplettera penningpolitiken. Dit hör *kraftiga*

³⁵ Se Budgetpropositionen för 2009, avsnitt 4.3 respektive Finanspolitiska rådet (2009a), kapitel 1.

³⁶ Regeringens skrivelse 2010/11:79.

³⁷ Ibid, avsnitt 3.3.3.

³⁸ Ibid, s 14.

utbudsstörningar då priser och sysselsättning rör sig åt olika håll och det därför uppkommer en målkonflikt i penningpolitiken mellan att stabilisera inflationen och att stabilisera sysselsättningen. En sådan målkonflikt kan mildras av förändringar av vissa skatter (t ex moms och arbetsgivaravgifter) som påverkar priser och sysselsättning åt olika håll. Skrivelsen pekar också ut situationer med *stora efterfrågestörningar* då ”penningpolitiken inte ensam(t) förmår dämpa efterfrågebortfallet i tillräcklig utsträckning”, dvs ”i synnerhet situationer då reporäntan närmar sig noll procent”.³⁹ Det framhålls också att finanspolitiska konjunkturåtgärder kan användas för att hantera olika fördelningspolitiska konsekvenser och för att ta hänsyn till att konjunkturstörningar kan påverka olika delar av ekonomin på olika sätt liksom för att motverka specifika verkningar av en konjunkturstörning, t ex risken att uppkommande arbetslöshet blir bestående. Slutligen slås fast att finanspolitiska stimulansåtgärder i kraftiga nedgångar bara kan användas för att lindra, men inte för att helt eliminera, dessa, eftersom det senare skulle leda till alltför stora försvagningar av de offentliga finanserna.⁴⁰

Diskussionen av finanspolitikens stabiliseringspolitiska roll i regeringens skrivelse är värdefull. Den ligger nära vår principiella analys i vår första rapport, där vi ställde upp två kriterier för aktiva finanspolitiska beslut i syfte att stabilisera konjunkturen: (1) att störningarna är av viss *storleksordning*, så att kostnaden för otillräcklig stabilisering är hög; och (2) att finanspolitiken tillför ett *mervärde* till konjunkturstabiliseringen utöver vad penningpolitiken kan åstadkomma.⁴¹ Det finns emellertid flera punkter där en ytterligare utveckling av riktlinjerna vore önskvärd.

Det ges nu inga indikationer på vad som menas med ”kraftiga utbudsstörningar” respektive ”stora efterfrågestörningar”. Sådana indikationer skulle vara angelägna för att minska risken för överanvändning av finanspolitiken. De skulle t ex kunna uttryckas i form av gränsvärden för prognostiserade BNP-gap eller förändringar av arbetslösheten/sysselsättningen som normalt bör krävas för att aktiva finanspolitiska konjunkturåtgärder ska komma i fråga.

Det saknas vidare riktlinjer i regeringens skrivelse för finanspolitikens utformning i situationer med snabbt växande kreditgivning

³⁹ Ibid, s 34.

⁴⁰ Ibid, s 34-35.

⁴¹ Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 1.3 och 2.4.

och stora stegringar av bostadspriserna. Om de finansiella regleringsinstrumenten inte räcker till för att i önskad omfattning motverka en sådan utveckling, kan penningpolitiken ställas inför ett dilemma. Det kan uppstå en konflikt mellan att uppnå inflationsmålet och att säkerställa den finansiella stabiliteten. En räntepolitik som uppnår inflationsmålet kan släppa fram alltför stora ökningar av kreditgivningen och av tillgångspriserna. En räntepolitik som i stället tar fasta på den finansiella utvecklingen kan leda till att inflationen hamnar betydligt under inflationsmålet. Här skulle finanspolitiken kunna lämna ett bidrag. En kombination av penningpolitik som är mer restriktiv än som behövs för att uppnå inflationsmålet och en expansiv finanspolitik som kompenserar för detta, kan göra det möjligt att samtidigt uppnå inflationsmålet, stabilisera konjunkturen och åstadkomma en balanserad utveckling av kreditgivning och tillgångs priser.

Alternativt skulle *riktade* finanspolitiska åtgärder, t ex förändringar av kapitalinkomstbeskattningen inklusive ränteavdragen, förändringar av lagfartsavgifter osv, kunna användas för att frikoppla penningpolitiken från ett eventuellt behov att påverka kreditgivning och bostadspriser. Det finns enligt vår mening anledning för regeringen att utveckla principer för hur finanspolitiken skulle kunna användas för sådana syften.⁴²

Regeringen diskuterar i sin skrivelse vilka typer av finanspolitiska åtgärder som är lämpliga i konjunkturedgångar. Den skiljer mellan (1) temporära åtgärder; (2) permanenta åtgärder som är ”strukturellt riktiga”; och (3) permanenta åtgärder som är fördelningspolitiskt motiverade. I fråga om temporära åtgärder varnas för att de riskerar att bli permanenta. Man är mest positiv till tidigareläggning av ”strukturellt riktiga” åtgärder, varmed avses sådana som långsiktigt höjer sysselsättning och produktion och därmed bidrar till att undvika flaskhalsproblem när konjunkturen förstärks.⁴³

Regeringens skrivelse tar inte någon uttrycklig ställning till hur stabiliseringspolitiskt motiverade åtgärder bör fördela sig mellan de tre angivna kategorierna. Regeringens agerande under den ekonomiska krisen ger dock viss fingervisning om dess prioriteringar.

⁴² Se kapitel 5 för en vidare diskussion.

⁴³ Regeringens skrivelse 2010/11:79, s 35-36. Vi har tidigare kritiserat regeringens användning av termen ”strukturellt riktiga” åtgärder och distinktionen till ”fördelningsmässigt motiverade” åtgärder, eftersom termerna innebär värderingar som döljer konflikter mellan olika mål. En ”strukturellt riktig” åtgärd kan lika gärna betecknas som ”fördelningsmässigt omotiverad” och en ”fördelningsmässigt motiverad” åtgärd som ”strukturellt oriktig” (se Finanspolitiska rådet 2009b, s 25).

Ca 2/3 av de finanspolitiska stimulanserna 2010 var permanenta åtgärder och ungefär hälften därav ett jobbskatteavdrag.⁴⁴ Det kan finnas skäl att varna för riskerna med en sådan fördelning om den blir generellt vägledande för politiken – om lågkonjunkturen hade blivit utdragen och lett till hög bestående arbetslöshet, så kunde den starka betoningen på permanenta åtgärder ha skapat långsiktiga offentligfinansiella problem. Det finns också skäl att erinra om att tillfälliga åtgärder som inriktas på hushåll med låga inkomster, och därför hög marginell konsumtionsbenägenhet, kan antas ge betydande efterfrågeeffekter.

1.2.4 Slutsatser

Vi har pekat på ett antal problem med det sätt på vilket regeringen beräknar det strukturella finansiella sparandet. Som det för närvarande beräknas bedömer vi att denna indikator är olämplig för att följa upp överskottsmålet. Det är angeläget att Finansdepartementet utvecklar sina metoder på detta område. Det strukturella sparandet bör inte beräknas med hjälp av ett BNP-gap som i genomsnitt är negativt, eftersom det finansiella sparandet i ett genomsnittligt konjunkturläge då överskattas. En annan viktig fråga att ta ställning till är i vilken mån det kommunala balanskravet försvagar de automatiska stabilisatorerna, vilket kan leda till att det strukturella sparandet överskattas i lågkonjunkturer och underskattas i högkonjunkturer.

⁴⁴ Se Finanspolitiska rådet (2010), avsnitt 1.3.2.

2 Reformutrymmet och det finanspolitiska ramverket

Detta kapitel innehåller tre huvuddelar. Avsnitt 2.1 diskuterar den roll uppskattningar av det s k reformutrymmet spelar för finanspolitiken, relationen mellan reformutrymmet och överskottsmålet samt regeringens uppskattningar av det framtida reformutrymmet. Avsnitt 2.2 analyserar utgiftstaket och hur detta fastställts för de kommande åren. Avsnitt 2.3 behandlar redovisningen av den offentliga sektorns investeringar och realkapitalstock. Avsnitt 2.4 summerar slutsatserna.

2.1 Reformutrymmet

Sedan Vårpropositionen 2008 spelar bedömningar av *reformutrymmet* en avgörande roll för finanspolitikens utformning. De ekonomiska propositionerna innehåller uppskattningar av detta som en grund för budgetbesluten. Betydelsen av regeringens beräkning av ”reformutrymmet” var särskilt tydlig 2010, eftersom oppositionen såväl i valrörelsen som i sin gemensamma budgetmotion inför 2011 anslöt sig till regeringens bedömning.

Det är värdefullt att den finanspolitiska debatten tar sin utgångspunkt i en tydlig uppskattning av ”vad vi har råd med”. Det ligger också ett stort värde i om bedömningen av detta inte blir politiserad utan mer ses som en teknisk fråga. Att så skett är en betydande framgång för regeringen. Samtidigt är det viktigt för finanspolitikens legitimitet att bedömningen av reformutrymmet är genomskinlig. Här borde regeringen väsentligt kunna förbättra sin pedagogik. Redan själva termen reformutrymme leder lätt tanken fel. Det är önskvärt med en bättre förklaring av varför det i regel uppkommer ett utrymme för ”reformer som inte behöver finansieras”.

Avsnitt 2.1.1 analyserar begreppet reformutrymme. Avsnitt 2.1.2 diskuterar överskottsmålet, som är centralt vid uppskattningen av reformutrymmet. Avsnitt 2.1.3 granskar regeringens bedömning av reformutrymmet för de närmaste åren.

2.1.1 Begreppet reformutrymme

Trots den centrala roll begreppet reformutrymme fått, innehåller varken den senaste vårpropositionen eller den senaste budgetpropositionen någon tydlig definition, även om innebörden framgår av diskussionen i sin helhet. En kortfattad definition är:

Reformutrymme = Summan av permanenta skattesänkningar och offentliga utgiftsökningar som riksdagen kan ta aktiva beslut om och som är förenliga med målet att den offentliga sektorn ska ha ett överskott på en procent av BNP över en konjunkturcykel.

Beteckningen reformutrymme är egentligen missvisande, eftersom det givetvis är möjligt att genomföra större reformer (= kostnadskrävande ekonomisk-politiska förändringar) än som anges av ”reformutrymmet”. Om reformutrymmet är X mdr kr, kan förstås en skattesänkning på $X + Y$ mdr kr genomföras utan att äventyra överskotts-målet givet att de offentliga utgifterna minskar med Y mdr kr. Likaså kan en offentlig utgiftsökning på $X + Y$ mdr kr genomföras ifall skatteintäkterna ökar med Y mdr kr. Man skulle möjligen kunna göra tolkningen att den valda beteckningen innebär att det ses som ”normalt” att beslut om budgetförändringar ska fördelas mellan skattesänkningar och utgiftsökningar (se nedan). En bättre benämning skulle vara *budgetutrymme*. I den fortsatta diskussionen använder dock också vi för det mesta beteckningen reformutrymme för att läsaren ska känna igen sig, trots att vi menar att denna term borde utmönstras och i stället ersättas av termen budgetutrymme.

Varför uppkommer det ett reformutrymme?

Man bör normalt vänta sig att det uppstår ett reformutrymme enligt den ovan givna definitionen. Orsaken är följande. De flesta skatter är proportionella, dvs utgår med en viss given procentsats. Skatteintäkterna växer därför på sikt i ungefär samma takt som BNP. Utan aktiva beslut om regelförändringar växer däremot de offentliga utgifterna långsammare än BNP. Endast en del utgifter är knutna till lönerna (som på sikt kan antas växa i samma takt som nominella BNP). Andra utgifter följer löneökningarna men med visst avdrag för produktivitetsökningar. En del utgifter är indexerade till priserna och ökar därmed långsammare än (nominella) BNP. Vissa utgifter är inte

alls indexerade och faller därmed reallt när priserna stiger.⁴⁵ Om riksdagen inte fattar några aktiva beslut om förändringar av skattesatser eller de offentliga utgifter som inte följer lönerna (BNP), tenderar den offentliga sektorns finansiella sparande därför att öka. Utan aktiva beslut om ”budgetförsvagningar” skulle det finansiella sparandet gradvis öka i förhållande till överskottsmalet.⁴⁶

Vår diskussion pekar på ännu ett problem med beteckningen reformutrymme. En del av utrymmet beror på att de offentliga utgifter som är fastställda nominellt (t ex barnbidrag och arbetslöshetsersättning till dem som ligger över taket i arbetslöshetsförsäkringen) faller reallt vid inflation. Denna del av reformutrymmet beror således på att ”gamla reformer” urholkas i frånvaro av nya beslut. Detsamma kan sägas vara fallet när olika försäkringsersättningar faller i förhållande till lönerna och därmed ger ett sämre försäkringskydd.

De ekonomiska propositionerna förklarar dåligt varför det normalt uppkommer ett reformutrymme. Den enda (näraliggande) diskussionen i Budgetpropositionen för 2011 gäller finanspolitikens effekt på efterfrågan (vilken dock inte återfinns i anslutning till analysen av reformutrymmet), där det konstateras att ”De offentliga finanserna påverkas av en rad andra faktorer än de automatiska stabilisatorerna och den diskretionära finanspolitiken i statsbudgeten.” Som exempel på sådana andra förändringar nämns ”BNP-tillväxtens sammansättning, förändring i kapitalinkomster och ränteutgifter, till följd av förändringar av den offentliga sektorns tillgångar och skulder, förändringar i ränteläget och transfereringsutgifternas utveckling på grund av den demografiska utvecklingen och beteendeförändringar” liksom ”beslut inom den kommunala sektorn”.⁴⁷ Däremot sägs inget om den tendens till förstärkning av sparandet som uppkommer därför att en stor del av de offentliga utgifterna inte automatiskt följer nominell BNP. I Vårpropositionen 2011 finns dock en sådan förklaring, men då bara på en (ganska undanskymd) plats långt ifrån själva diskussionen om reformutrymmet.⁴⁸

⁴⁵ Se Förordningsruta 2.1.

⁴⁶ Detta beskrivs matematiskt i Appendix 3.

⁴⁷ Budgetpropositionen för 2011, s 82.

⁴⁸ Den angivna förklaringen är följande: ”Vid en normal ekonomisk tillväxt och utan tillkommande diskretionära finanspolitiska åtgärder, är det normalt att skatteintäkterna ökar i takt med BNP, samtidigt som utgifterna minskar som andel av BNP. Det beror bl.a. på att en del av utgifterna inte är indexerade och på att tillfälliga program faller bort.” (Vårpropositionen 2011, s 180).

Tabell 2.1 Årlig förändring, procent av BNP

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|------------|------------|------------|------------|
| Finansiellt sparande | 1,5 | 1 | 0,8 | 0,8 |
| varav | | | | |
| Automatiska stabilisatorer | 0,7 | 0,4 | 0,1 | 0 |
| Engångseffekter | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Extraordinära kapitalvinster | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Strukturellt sparande | 0,8 | 0,6 | 0,7 | 0,9 |
| varav | | | | |
| Diskretionär finanspolitik | 0,4 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| Kapitalkostnader, netto | -0,1 | -0,1 | 0 | -0,5 |
| Kommunsektorns finanser | 0,1 | 0 | 0 | 0 |
| Övrigt | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 1,3 |
| Förändring i BNP-gap, procentenheter | 1,2 | 0,6 | 0,2 | 0,1 |

Anm. Diskretionär finanspolitik avser utgifts- och inkomstförändringar i förhållande till under tidigare år beslutade, föreslagna eller aviserade reformer.

Källa: Vårpropositionen 2011, Tabell 10.3.

Tendensen till ständigt uppkommande reformutrymme kan i de ekonomiska propositionerna utläsas av en tabell i anslutning till den diskussion av finanspolitikens effekter på efterfrågan som refererades ovan. Tabellen delar upp den offentliga sektorns finansiella sparande i olika faktorer (Tabell 2.1 ovan). Den tendens till förstärkning av den offentliga sektorns sparande som beror på att de offentliga utgifterna inte automatiskt följer BNP ingår i tabellen som en del i posten ”Övrigt”. Som framgår är denna post positiv för alla de redovisade kommande åren (0,5-1,3 procent av BNP 2012-2015). Men denna tabell återkopplar inte alls till diskussionerna om reformutrymmet.

Även om det normalt uppkommer ett positivt reformutrymme, kan utrymmet vissa år bli negativt. Det beror på att andra faktorer – t ex höjda räntor, fler pensionärer eller fler sjukskrivna och förtidspensionerade – kan dominera över tendensen till budgetförstärkning till följd av att de flesta utgifter inte automatiskt följer BNP-utvecklingen. Då uppstår i stället ett *besparingsbehov*.

Konjunkturläget

Överskottsålet ska uppnås över en konjunkturcykel. Reformutrymmet för ett givet år behöver därför inte sammanfalla med den korrigering av det finansiella sparandet som skulle behövas för att uppnå målet under året. Tvärtom har regeringen gjort klart att hänsyn ska tas till konjunkturläget när det gäller hur eventuella avvikelser från överskottsålet ska återtass. Detta har särskilt utvecklats inom

ramen för Finansdepartementets översyn av överskottsmålet.⁴⁹ Slutsatsen är att reformutrymmet ska justeras ner i kraftiga högkonjunkturer, så att man då tillåter att överskottsmålet överskrids. På motsvarande sätt ska reformutrymmet justeras upp i kraftiga lågkonjunkturer så att man då kan underskrida målet.

Ett problem med uppskattningar av ett reformutrymme som underlag för finanspolitiken är att *tillfälliga* åtgärder i syfte att påverka konjunkturen inte riktigt passar in i tankeramen. Den syftar till att ge ett underlag för beslut om *permanenta* skattesänkningar eller offentliga utgiftsökningar ("reformer"). Tidigareläggningar eller senareläggningar av dessa reformer av konjunkturskäl är väl förenliga med tankeramen. Däremot behövs inte en permanent budgetförstärkning (till följd av att offentliga utgifter inte följer BNP) för att skapa budgetmässigt utrymme för en tillfällig konjunkturstimulans (som knappast kan betecknas som en "reform"). Det är möjligt att det faktum att en betydande del av konjunkturstimulanserna under den djupa lågkonjunkturen fick formen av permanenta förändringar (t ex jobbskatteavdrag och sänkt skatt för personer över 65 år) beror på att tankeramen utformats för att bedöma utrymmet för permanenta reformer.

Underskotts- eller överskottstendens

Det finns en omfattande forskning om hur de offentliga finanserna kan kännetecknas av en underskottstendens (*deficit bias*) när de finanspolitiska besluten fattas diskretionärt (dvs från fall till fall) och inte styrs av regler.⁵⁰ De senaste årens statsfinansiella problem i många länder visar på dessa risker.

Det finanspolitiska ramverket i Sverige är en viktig förklaring till den finanspolitiska disciplinen här. De inslag som brukar framhållas är en budgetprocess av *top-down*-karaktär (där utgiftsramarna på olika områden fastställs i ett första steg och sedan binder beslut om enskilda utgifter som inte kan ökas utan att andra minskas), överskottsmål, utgiftstak, kommunalt balanskrav och extern utvärdering av om de finanspolitiska målen uppnås. Den automatiska budgetförstärkning som uppkommer därför att många offentliga utgifter inte följer BNP i kombination med proceduren att fastställa

⁴⁹ Finansdepartementet (2010a).

⁵⁰ Se t ex Finanspolitiska rådet (2008) eller Calmfors och Wren-Lewis (2011).

ett årligt reformutrymme för nya beslut utgör en operationalisering av reglerna som bidrar till budgetdisciplin. Det är rentav möjligt att denna beslutsmodell kan skapa en överskottstendens (*surplus bias*) i stället för en underskottstendens (*deficit bias*).

Beslutsmodellen är väl utformad för en successiv sänkning av skatternas och de offentliga utgifternas andelar av BNP. En procedur där de aktiva besluten varje år grundas på en uppskattning av ett reformutrymme (summan av möjliga skattesänkningar och offentliga utgiftsökningar som är förenliga med överskotts målet) skapar en beslutssituation som gör det naturligt att fördela detta utrymme mellan skattesänkningar och utgiftsökningar. Eftersom utrymmet uppstår därför att de offentliga utgifterna i frånvaro av aktiva beslut inte följer BNP, blir följden en gradvis sänkning av såväl skatterna som de offentliga utgifterna i förhållande till BNP. Huruvida man tycker att det är bra eller inte beror på politiska värderingar.

Det finns emellertid en spänning mellan regeringens beräkningar av reformutrymmet och dess beräkningar av om finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Hållbarhetskalkylerna, som vi diskuterar utförligt i kapitel 4, visar hur de offentliga finanserna utvecklas på lång sikt givet antaganden om den demografiska utvecklingen och om att skattesatserna och reglerna som styr de offentliga utgifterna hålls oförändrade. Men ”oförändrade regler” tolkas här – till skillnad från i beräkningarna av reformutrymmet på kort sikt – som att även transfereringar vilka saknar en automatisk standardsäkring ökar i takt med lönerna och därmed med BNP.⁵¹ Detta illustrerar en risk för de offentliga finansernas långsiktiga stabilitet. Om det budgetutrymme som antas uppstå på kort sikt – därför att en del offentliga utgifter inte automatiskt följer BNP – används för nya ”reformer” (andra offentliga utgiftsökningar eller skattesänkningar), kan det byggas upp ett politiskt tryck att senare återställa de urholkade transfereringarna i förhållande till löneutvecklingen. Om de tidigare ”reformerna” då inte kan återtas, kan statsfinansiella problem uppkomma.

Den beslutsprocess som grundas på beräkningar av reformutrymmet ses förmodligen som *politiskt attraktiv*. Den ger regeringen möjlighet att varje år presentera ett antal ”reformer”, även om dessa bara innebär standardsäkring av tidigare transfereringar. Beslut som i praktiken endast innebär att tidigare gjorda reformer bibehålls kan

⁵¹ Se t ex Vårpropositionen 2009, bilaga 4.

med andra ord presenteras som *nya* reformer. Om regeringen vill genomföra skattesänkningar eller nya utgiftsökningar kan det ske utan några aktiva beslut om urholkning av tidigare reformer. Också oppositionen kan dra nytta av detta, eftersom även den får ett budgetutrymme som den i sina förslag kan använda på samma sätt.

Den ekonomisk-politiska debatten skulle tjäna på en större tydlighet om hur reformutrymmet uppstår. Det skulle göra det lättare för medborgarna att ta ställning till finanspolitiken. En möjlighet vore att dela upp reformutrymmet i de olika poster som bidragit till det. Dessa skulle t ex kunna inkludera:

- Minskningar av realvärdet av de offentliga utgifter som inte är indexerade till prisnivån.
- Det budgetutrymme som uppkommer därför att (potentiell) real BNP växer och många offentliga utgifter inte följer BNP.
- Förändringar i de offentliga utgifterna till följd av demografiska förändringar.
- Förändringar i de offentliga utgifterna till följd av att antalet bidragstagare i olika system (sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring m m) ändras av andra skäl än demografiska.
- Förändringar i det finansiella sparandet som andel av BNP till följd av att olika skattebaser (t ex arbetsinkomster) ökar i en annan takt än BNP.
- Förändringar i den offentliga sektorns finansiella netto.
- Önskvärd avvikelse från överskotts målet under en viss tidsperiod på grund av konjunktursituationen (eller att man tidigare avvikit från målet).

Redovisningen skulle kunna göras mer eller mindre detaljerad. Ett försök till uppdelning, som kan ses som ett första steg mot vad vi efterlyser, görs i Fördjupningsruta 2.1.⁵² Poängen med en sådan redovisning är att den skulle underlätta för medborgarna att väga skattesänkningar och utgiftsökningar som reformutrymmet används till mot den finansiering som uppkomsten av reformutrymmet innebär.

⁵² Se också Appendix 1.

Fördjupningsruta 2.1 Ett försök till dekomponering av reformutrymmet 2012-14

Ekonomistyrningsverket (ESV) har efter förfrågan från oss gjort beräkningar av hur olika komponenter, i frånvaro av aktiva beslut, kan antas bidra till hur det konjunkturjusterade finansiella sparandet utvecklas under de kommande åren.⁵³ Tabell 2.2 redovisar huvudresultaten.

Tabellen skiljer mellan tre typer av statliga anslag:

- Statens transfereringar till i första hand kommuner och näringsliv men exklusive hushållen. Dessa anslag är nominellt bestämda, dvs fastställda i kronor. De största posterna är statsbidragen till kommunerna och bidragen till läkemedelsförmåner. Dessa båda bidragstyper svarar 2011 för ca 110 av de 154 mdr kr som utgörs av dessa anslag.
- De statliga förvaltningsanslagen. Beroende på typ räknas de upp med pris- eller löneutvecklingen men med avdrag. Så t ex räknas lönerna upp med förändringen av timlönen i näringslivet minus ett produktivitetsavdrag (produktivitetsförändringen för tjänstemän i privat sektor). Hyror som inte kan omförhandlas under budgetåret räknas upp med 70 procent av ökningen av konsumentprisindex. Totalt uppgår denna typ av anslag 2011 till nära 232 mdr kr.
- Transfereringar till hushållen, varav många – men inte alla – räknas upp med pris- eller löneutvecklingen utan avdrag (ESV benämner dessa anslag regelstyrda). Totalsumman 2011 är 389 mdr kr.

Tabellen visar att det i frånvaro av aktiva beslut kan antas uppkomma en årlig förstärkning av den offentliga sektorns finansiella sparande i storleksordningen 0,4-0,5 procent av BNP till följd av att de statliga utgifterna inte automatiskt följer BNP (raden Summa bidrag från bristande följsamhet till BNP). De största bidragen kommer från de nominellt bestämda transfereringarna till i huvudsak näringsliv och kommuner (rad 3) och de statliga förvaltningsanslagen (rad 4), medan bidraget är något mindre från transfereringarna till hushållen (raderna 7 och 8).

⁵³ Ekonomistyrningsverket (2011).

Tabell 2.2 Reformutrymmets uppkomst, procent av BNP

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Förändring av konjunkturjusterat sparande (1) | 1,06 | 0,86 | 0,80 | 0,39 |
| Bidrag från nominellt fixerade skatter (2) | -0,02 | -0,02 | -0,02 | -0,02 |
| Bidrag från nominellt fastställda transfereringar till kommuner, näringsliv m m (3) | 0,28 | 0,22 | 0,18 | 0,18 |
| Bidrag från att statliga förvaltningsanslag inte följer BNP (4) | 0,25 | 0,15 | 0,15 | 0,07 |
| Bidrag från att transfereringar till hushållen inte följer BNP (5) | 0,41 | 0,40 | 0,31 | 0,21 |
| varav | | | | |
| <i>volymförändringar (6)</i> | <i>0,29</i> | <i>0,25</i> | <i>0,17</i> | <i>0,07</i> |
| <i>lägre real ersättning (7)</i> | <i>0,04</i> | <i>0,04</i> | <i>0,02</i> | <i>0,03</i> |
| <i>bristande följsamhet/övrigt (8)</i> | <i>0,09</i> | <i>0,12</i> | <i>0,12</i> | <i>0,11</i> |
| Bidrag från förändrat finansiellt netto (9) | 0,00 | 0,11 | 0,11 | 0,19 |
| Bidrag från övrigt (10) | 0,13 | 0,00 | 0,06 | -0,24 |
| Summa bidrag från bristande följsamhet till BNP (2+3+4+7+8) | 0,64 | 0,51 | 0,45 | 0,37 |

Anm: I beräkningarna har antagits att kommunsektorns finansiella sparande inte påverkas av storleken på bidragen från staten.

Källa: Ekonomistyrningsverket (2011).

Det framgår också att ett minskat antal ersättningsmottagare i transfereringssystemen till hushållen (rad 6) ger betydande bidrag under de närmaste åren (0,2-0,3 procent av BNP). Detta bidrag är dock mindre än hälften av bidraget från den bristande följsamheten i förhållande till BNP. Ett bättre finansiellt netto ger ett bidrag på ca 0,1 procent av BNP (rad 9). Det beror på den gradvisa förbättringen av förmögenhetsställningen till följd av de antagna framtida sparandeöverskotten.

2.1.2 Uppföljningen av överskotts målet

Regeringens utgångspunkt för att uppskatta reformutrymmet är en bedömning av hur finanspolitiken förhåller sig till överskotts målet. Enligt detta ska den offentliga sektorns finansiella sparande uppgå till en procent av BNP över en konjunkturcykel. Regeringen har tidigare använt fem olika indikatorer vid uppföljningen av överskotts målet:

- Ett *tillbakablickande* genomsnitt från år 2000 (det första året då överskottsmålet gällde fullt ut).
- Motsvarande konjunkturjusterade genomsnitt.
- En delvis *framåtblickande* indikator som utgör ett glidande medelvärde för sju år (faktiska värden för tre år tillbaka samt prognoser för innevarande år och tre år framåt).
- Motsvarande konjunkturjusterade genomsnitt.
- Årets *strukturella* finansiella sparande (det faktiska sparandet korrigerat såväl för konjunkturläget som för större engångseffekter och extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster).⁵⁴

Både Riksrevisionen och vi har kritiserat det stora antalet indikatorer och oklarheten om vilken vikt som tillmäts var och en av dem, eftersom det kan öppna för godtyckliga bedömningar.⁵⁵ Vi menar att regeringen på ett olyckligt sätt blandar ihop utvärdering av om överskottsmålet *har* uppnåtts (som definitionsmässigt måste vara bakåtblickande) med framtagande av *planeringsunderlag* för den framtida finanspolitiken (som aldrig kan utgöra en utvärdering av måluppfyllelsen).

Regeringens inställning är att man vill undvika en ”mekanisk utvärdering” och i stället göra en sammantagen bedömning där olika faktorer kan vägas samman från fall till fall. Fr o m Vårpropositionen 2010 har regeringen emellertid valt att tona ner den tillbakablickande analysen. Denna har också modifierats och regeringen ska i fortsättningen använda ett glidande tioårsgenomsnitt (i stället för att alltid räkna tillbaka till år 2000). Huvudvikten läggs vid det strukturella sparandet och de två framåtblickande sjuårsindikatorerna.⁵⁶ Den tillbakablickande analysen syftar enligt regeringen främst till att bedöma ”om det finns tendenser till systematiska felaktigheter i finanspolitikens förhållande till överskottsmålet som minskar sannolikheten för att överskottsmålet ska nås i framtiden”.⁵⁷ Däremot

⁵⁴ Se avsnitt 1.2.1.

⁵⁵ Se t ex Riksrevisionen (2008, 2011a) och Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 2.2.

⁵⁶ I Budgetpropositionen för 2011 redovisades de tillbakablickande indikatorerna inte i själva finansplanen utan endast i avsnittet Budgetpolitiska mål, reformutrymme och förslag till utgiftstak. Där adderades dessutom ytterligare en framåtblickande indikator, vilken beräknades som medelvärdet av den ojusterade och den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn. Denna utvidgning av antalet indikatorer kritiserades – med rätta – av Riksrevisionen (2011a). Något sådant medelvärde beräknas inte i Vårpropositionen 2011. I denna redovisas också de tillbakablickande indikatorerna i finansplanen.

⁵⁷ Budgetpropositionen för 2011, s 83.

ska inte tidigare bristande måluppfyllelse leda till att finanspolitiken ändras i syfte att kompensera för denna.

Betoningen av det framåtblickande perspektivet kan motiveras från ett effektivitetsperspektiv. Enligt detta bör man eftersträva *tax smoothing*, dvs att (marginal)skattesatserna utjämnas över tiden för att på så sätt hålla nere de totala samhällsekonomiska effektivitetsförlusterna av beskattning över tiden. (Eftersom dessa förluster kan antas öka mer än proportionellt med marginalsattesatsen är det bättre med en konstant skattesats än en som varierar mellan högre och lägre nivåer). En tillfällig ökning av de offentliga utgifterna till följd av en störning i ekonomin bör enligt detta synsätt få leda till större offentlig skuldsättning. Man bör inte försöka minska skuldsättningen igen, utan den bästa strategin är att vid varje tidpunkt acceptera den skuldnivå man ”råkat” ärva och utifrån den försöka hålla en jämn skattenivå i framtiden (som måste täcka de framtida utgifterna inklusive skuldräntorna).⁵⁸

Det finns emellertid flera invändningar mot att i första hand anlägga ett sådant *tax-smoothing*-perspektiv på överskottsmålet. För det första utgår *tax-smoothing*-analysen från att nuvarande generationer tar full hänsyn till kommande generationers välfärd och att det därför inte finns några fördelningskonflikter mellan generationerna. Om man i stället utgår från att sådana finns, kan fördelningsargument tala för att tidigare avvikelser från överskottsmålet bör kompenseras.

För det andra är själva skuldnivån av central betydelse för den stabiliseringspolitiska handlingsfriheten. Statsskuldkriserna i flera euroländer har visat hur höga skuldnivåer kan leda till sådana ökningarna av statsskuldräntorna att kraftiga finanspolitiska åtstramningar måste göras i ett läge med lågt resursutnyttjande.

För det tredje finns en risk att alltför stor betoning av det framåtblickande perspektivet försvagar drivkrafterna att verkligen försöka uppnå överskottsmålet. Om ”utvärderingen” främst avser den framtida utvecklingen, går det alltid att hävda att målet kommer att uppfyllas längre fram. Incitamenten till det kan emellertid bli svaga om ett missat mål inte leder till krav på kompensande finanspolitiska åtstramningar som kan ha en politisk kostnad. De offentliga finansernas utveckling under senare år innebär visserligen att det idag finns hög trovärdighet för att överskottsmålet ska nås

⁵⁸ Barro (1979) var den som först analyserade *tax smoothing*. Se också Auerbach (2008) respektive Calmfors och Wren-Lewis (2011).

också framöver. Men det finns en *risk* att nedtoningen av det tidigare faktiska utfallet kan försvaga den finanspolitiska disciplinen i framtiden.⁵⁹ Även om detta kan förefalla osannolikt idag, bör det finanspolitiska ramverket byggas så att denna risk minimeras.⁶⁰

Mot denna bakgrund argumenterade vi i förra årets rapport för att ett bakåtblickande perspektiv borde tillmätas större betydelse vid uppföljningen av överskotts målet än enligt regeringens syn.⁶¹ Vi förordade att endast *två* huvudindikatorer skulle användas: en tillbakablickande och en framåtblickande. De två indikatorerna borde gälla lika långa tidsperioder. Om den tillbakablickande indikatorn avser tio år, så bör också den framåtblickande göra det, eftersom det skulle ge ett bättre prognosunderlag för att bedöma om man verkligen kan väntas uppnå målet under en given tioårsperiod.

Vårt förslag var att man skulle beräkna en (delvis) framåtblickande tioårsindikator som ett medelvärde av det faktiska finansiella sparandet sex år tillbaka och det prognostiserade sparandet under innevarande år och tre år framåt. Vi förordade att både den bakåtblickande och den framåtblickande indikatorn skulle beräknas utan konjunkturjustering. I ett nästa steg skulle man sedan göra en bedömning av om tidigare eller nuvarande konjunkturläge kan motivera en avvikelse från målet och i så fall hur stor den bör få vara. Fördelen med en sådan uppläggning är att man klarare än idag skulle belysa eventuella målkonflikter mellan de långsiktiga budgetmålen och stabiliseringsmålen.

Vi delar således regeringens syn att flexibilitet är önskvärd för att kunna ta hänsyn till konjunkturläget. Misslyckanden att nå överskotts målet bör emellertid enligt vår mening få stor uppmärksamhet i den offentliga debatten. Vi föreslog därför i förra årets rapport att regeringen skulle vara skyldig att avge en *särskild skrivelse* till riksdagen vid avvikelser från målet och att riksdagen då skulle inhämta yttranden från t ex Riksrevisionen, Konjunkturinstitutet och Finanspolitiska rådet. Skrivelsen skulle analysera varför

⁵⁹ Calmfors och Wren-Lewis (2011).

⁶⁰ De brittiska erfarenheterna utgör en nyttig tankeställare. De regler om att den offentliga sektorn över konjunkturcykeln bara skulle låna till (netto)investeringar och att sektorns nettoskuld skulle hållas under 40 procent av BNP som Labourregeringen införde 1997 sågs länge som garantier för finanspolitisk disciplin men kom till slut att tummas på. Konsekvensen blev att Storbritannien gick in i den ekonomiska krisen med svaga offentliga finanser (se t ex Calmfors 2011).

⁶¹ Finanspolitiska rådet (2010), avsnitt 4.1.4. Riksrevisionen (2011a) argumenterar på liknande sätt.

situationen uppkommit och vilka eventuella åtgärder den kunde påkalla. OECD stöder detta förslag i sin senaste Sverigerapport.⁶²

Regeringens bedömning är att ett sådant förfarande är onödigt, eftersom den genom en ändring av budgetlagen från 2010 numera är skyldig att vid minst två tillfällen under året redovisa för riksdagen hur överskotts målet uppfylls. Dessa redovisningar sker i vår- resp budgetpropositionen ”där också eventuella åtgärder för att hantera avvikelser presenteras”.⁶³ Erfarenheterna visar emellertid att debatten i samband med dessa propositioner vanligtvis fokuserar på regeringens bedömning av det ekonomiska läget och de konkreta förslag som läggs fram. Frågan om överskotts målet uppnått drunknar lätt i denna mer allmänna diskussion. Det kan därför vara viktigt att skapa särskilda institutionella former för uppföljningen av överskotts målet för att säkerställa att denna får tillräcklig uppmärksamhet. Detta skulle t ex kunna ske genom att den diskuterade skrivelsen görs till föremål för en öppen utfrågning i Finansutskottet och en särskild riksdagsdebatt.

2.1.3 Reformutrymmet 2011-2014

Budgetpropositionen för 2011 innehöll bedömningar av reformutrymmet för både 2011 och 2012-2014. Vårpropositionen 2011 utvidgar analysen också till 2015. Bedömningarna har gjorts utifrån den av regeringen valda analysramen för att följa upp överskotts målet som vi har invändningar mot.⁶⁴ Vår diskussion följer emellertid i huvudsak regeringens analysram och granskar hur den har använts.

Det uppskattade reformutrymmet för 2011 i budgetpropositionen för detta år utgjorde grunden för de aktiva finanspolitiska beslut som föreslogs där. Prognosen för 2012-2014 låg till grund för de framtida *reformambitioner* som redovisades. Det är klokt att regeringen på detta sätt gjorde en prognos för den egna finanspolitiken, eftersom det ger hushåll och företag ett bättre underlag för deras framtidsbedömningar. Vi har efterlyst sådana prognoser från regeringen som ett alternativ till de rena framskrivningar som är de enda som tidigare

⁶² OECD (2011).

⁶³ Budgetpropositionen för 2011, s 263.

⁶⁴ Se avsnitt 2.1.2 ovan.

redovisats.⁶⁵ Dessa tar endast hänsyn till *beslutad eller aviserad* politik och överskattar därför av de skäl som redovisades i avsnitt 2.1.1 systematiskt det framtida finansiella sparandet.

Bedömningen för 2011

För 2011 bedömde regeringen att det fanns ett reformutrymme på 13 mdr kr, vilket motsvarar knappt 0,4 procent av BNP. Aktiva beslut av denna omfattning togs också. Som framgår av Tabell 2.3 får det ojusterade tillbakablickande tioårsgenomsnittet för perioden 2001-2010 värdet 0,8, vilket ligger under målet på en procent av BNP. Det konjunkturjusterade bakåtblickande genomsnittet ligger emellertid över en procent av BNP. Det gör också de båda framåtblickande sjuårsindikatorerna för 2010 och 2011. Det strukturella finansiella sparandet för 2011 blir med regeringens beräkningsmetod 1,4 procent av BNP.

Regeringens sammantagna bedömning i Budgetpropositionen för 2011 var att finanspolitiken för detta år står i överensstämmelse med överskottsmålet.⁶⁶ I efterhand, utifrån den information som redovisas i Vårpropositionen 2011, tycks detta ha varit en rimlig bedömning om man – som regeringen gör – lägger huvudvikten vid de framåtblickande indikatorerna och det strukturella sparandet (beräknade enligt regeringens metod). Bedömningen framstår som mer tveksam om man skulle lägga stor vikt vid den ojusterade tillbakablickande indikatorn. Som framgår av Tabell 2.3 gäller detta också utifrån en reviderad uppskattning av det strukturella sparandet som tar hänsyn till att BNP-gapet i genomsnitt tidigare varit negativt i enlighet med vår diskussion i avsnitt 1.2.2. I denna beräkning (alternativ 1) blir det strukturella sparandet 0,8 procent av BNP 2010 och 0,3 procent 2011. Om man tar hänsyn både till det i genomsnitt negativa BNP-gapet och räknar med den lägre budgetelasticitet som diskuterades i avsnitt 1.2.2, blir det strukturella sparandet i stället 0,4 respektive 0,3 procent av BNP för de två åren.

⁶⁵ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 2.2.1.

⁶⁶ Samma slutsats nås om man i stället skulle göra bedömningen utifrån den i avsnitt 2.1.2 diskuterade framåtblickande tioårsindikatorn som får värdet 1,9. Denna redovisas också i Tabell 2.3.

Tabell 2.3 Finansiellt sparande samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet, procent av BNP respektive potentiell BNP

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Finansiellt sparande | -0,3 | 0,3 | 1,8 | 2,8 | 3,6 | 4,4 |
| Bakåtblickande tioårsnitt | 0,8 | | | | | |
| Konjunkturjusterat tioårsnitt | 1,3 | | | | | |
| Sjuårsindikatorn | 1,3 | 1,3 | 1,6 | | | |
| Konjunkturjusterad sjuårsindikator | 2,1 | 2,3 | 2,7 | | | |
| Strukturellt sparande | | | | | | |
| Vårpropositionen 2011 | 1,9 | 1,4 | 2,2 | 2,9 | 3,6 | 4,5 |
| Budgetpropositionen för 2011 | 0,6 | 1,0 | 2,0 | 2,7 | 3,2 | |
| Vår alternativa beräkning 1 | 0,8 | 0,3 | 1,1 | 1,8 | 2,5 | 3,4 |
| Vår alternativa beräkning 2 | 1,1 | 1,0 | 2,1 | 2,9 | 3,6 | 4,5 |
| Vår alternativa beräkning 3 | 0,4 | 0,3 | 1,4 | 2,2 | 2,9 | 3,8 |
| Vår framåtblickande tioårsindikator | | 1,9 | | | | |
| BNP-gap | -3,8 | -1,9 | -0,7 | -0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Sjuårsnitt | -1,4 | -1,8 | -1,9 | | | |
| Bakåtblickande tioårsnitt | -0,9 | | | | | |

Anm. Konjunkturjusteringen görs genom att indikatorvärdet minskas med BNP-gapet under motsvarande period multiplicerat med en antagen budgetelasticitet på 0,55. Den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn är inte identisk med ett sjuårsgenomsnitt för det strukturella sparandet, eftersom det senare även justeras för extraordinära intäkter från kapitalinkomstbeskattningen och engångseffekter. Vår alternativa beräkning 1 av det strukturella sparandet korrigerar regeringens beräkning för att den bygger på ett BNP-gap som i genomsnitt är negativt. Den alternativa beräkningen 2 räknar med en budgetelasticitet på 0,35 i stället för regeringens 0,55. Den alternativa beräkningen 3 kombinerar korrigerarna i beräkningarna 1 och 2. Beräkningarna beskrivs närmare i avsnitt 1.2.2.

Källor: Vårpropositionen 2011 och egna beräkningar.

Regeringens uppskattning av reformutrymmet för 2011 i budgetpropositionen för detta år framstod som ännu mer tveksam då den gjordes, eftersom bedömningarna av det framtida finansiella sparandet då var mer pessimistisk än i Vårpropositionen 2011. I budgetpropositionen uppskattades den framåtblickande sjuårsindikatorn till 0,8 för 2010 och 0,7 för 2011.

Riksrevisionen (2011a) har kritiserat regeringen för att man i Budgetpropositionen för 2011 inte klart redovisade hur man kom fram till det angivna reformutrymmet för detta år på 13 mdr kr. Vi instämmer i den kritiken.

Bedömningen för 2012-2014

Budgetpropositionen för 2011 innehöll också en preliminär uppskattning av reformutrymmet för 2012-2014. Utgångspunkten för bedömningen var att det offentliga sparandet ”ska uppvisa ett

överskott på 1 procent av BNP i linje med överskottsmålet då ekonomin och resursutnyttjandet normaliseras”, vilket antogs komma att ske till 2014.⁶⁷ Detta operationaliserades till ett mål om att det strukturella finansiella sparandet borde uppgå till minst *två* (vår kursivering) procent detta år. Målet två procent motiverades med att ”en rimlig säkerhetsmarginal till överskottsmålet för det strukturella sparandet uppgår till minst 1 procent av BNP”.⁶⁸

Budgetpropositionens formuleringar om att det strukturella sparandet 2014 borde uppgå till två procent av BNP skapade oklarhet om huruvida regeringen hade höjt överskottsmålet. Sådan oklarhet skapar ovisshet om finanspolitikens långsiktiga inriktning och är därför olycklig. Regeringen motiverar i Vårpropositionen 2011 behovet av en säkerhetsmarginal till överskottsmålet för det strukturella sparandet med den osäkerhet som finns beträffande det senare. Man hänvisar dels till att konjunkturcyklerna kan vara asymmetriska (dvs till att BNP-gapet, som vi diskuterade i avsnitt 1.2.1, har varit negativt i genomsnitt), dels till att olika metoder att beräkna BNP-gapet och det strukturella sparandet i regel ger olika utfall och att det i efterhand ofta sker stora revideringar.⁶⁹ Budgetpropositionen för 2011 hänvisade dessutom till den osäkerhet som följer av risken för att konjunkturutvecklingen ska bli sämre än förväntat, risken för större långvariga negativa effekter på arbetskraftsutbud och produktivitetstillväxt till följd av lågkonjunkturen och att man bör ha större säkerhetsmarginaler på längre tidshorisonter.⁷⁰

Det är olyckligt för tydligheten i den finanspolitiska målformuleringen att samtidigt laborera med flera siffermässiga överskottsmål. Detta bör undvikas. Därför bör det BNP-gap som används vid uppskattningarna av det strukturella sparandet beräknas så att det är i genomsnitt noll (se avsnitt 1.2.1). Våra alternativa beräkningar 1 och 3 i Tabell 2.3 är ett försök att – på ett grovt sätt – göra detta.

Den allmänna osäkerhet som finns om konjunkturutvecklingen, om dess långvariga effekter på sysselsättningen och produktivitet-utvecklingen samt om den offentligfinansiella utvecklingen på lång

⁶⁷ Budgetpropositionen för 2011, s 87.

⁶⁸ Ibid, s 89-90.

⁶⁹ Vårpropositionen 2011, s 31 respektive s 197-201.

⁷⁰ Budgetpropositionen för 2011, s 89-90.

sikt kan inte motivera ett högre mål för det strukturella sparandet än överskottsmålet. Behovet av *försiktighetsparande* för att hantera oförutsedda händelser bör i princip tillgodoses genom den nivå som väljs för överskottsmålet.⁷¹ Önskemålet om säkerhetsmarginaler inför framtida kriser är nämligen en av de centrala faktorer som fått motivera enprocentsmålet.⁷² Det blir *dubbelräkning* om man först motiverar detta mål med den allmänna osäkerhet som alltid finns och sedan använder samma osäkerhet för att motivera varför man dessutom alltid bör överskrida det.

Det är däremot mer logiskt att hävda att osäkerheten just om hur det strukturella sparandet ska beräknas kan vara ett skäl för ett högre mål för det strukturella sparandet (ifall det används som indikator) än för det faktiska sparande som man vill uppnå.⁷³ Men detta speglar egentligen endast att det strukturella sparandet är en dålig indikator på om överskottsmålet nås. Därför har vi förordat användning av bara två enklare indikatorer: dels det ojusterade bakåtblickande tioårsgenomsnittet, dels ett framåtblickande tioårsgenomsnitt.⁷⁴

Det framstod som oklart i Budgetpropositionen för 2011 varför säkerhetsmarginalen för det strukturella sparandet i förhållande till överskottsmålet skulle vara just en procent av BNP. Det faktum att Finansdepartementet tidigare uppskattat BNP-gapet till i genomsnitt ungefär minus två procent av BNP skulle *ensamt* kunna motivera den säkerhetsmarginal på en procent av BNP som regeringen angav i budgetpropositionen.⁷⁵ Det hade varit önskvärt med en tydligare motivering till varför regeringen stannade för just *en* procent, dvs en förklaring av vilken betydelse som tillmättes risken för asymmetriska konjunkturcykler respektive osäkerhet av annat slag. I vårpropositionen bedömer regeringen att ”behovet av en säkerhetsmarginal nu minskat något till följd av den mer balanserade riskbilden”.⁷⁶ Också här hade det varit önskvärt med en precisering av bedömningen.

I Budgetpropositionen för 2011 använde regeringen det målsatta strukturella sparandet för 2014 som utgångspunkt för en preliminär uppskattning av reformutrymmet 2012-2014. Man lät det strukturella

⁷¹ Se Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 1.1.1.

⁷² Se Vårpropositionen 2010, s 226 respektive Finansdepartementet (2010a).

⁷³ Vårpropositionen 2011 (avsnitt 2.3.1 och 10.2.3) betonar i högre grad än Budgetpropositionen för 2011 osäkerheten i beräkningarna av det strukturella sparandet.

⁷⁴ Se avsnitt 2.1.2.

⁷⁵ Se avsnitt 1.2.2.

⁷⁶ Vårpropositionen 2011, s 32.

sparandet gradvis öka under perioden till två procent av BNP 2014. Det gav ett beräknat reformutrymme på ca 48 mdr kr för hela perioden (i betydelsen kostnader slutåret 2014). För 2012 angavs ett preliminärt reformutrymme på ca 15 mdr kr.

Vårpropositionen innehåller inte några liknande beräkningar. Det konstateras dock att reformutrymmet nu bedöms bli något större än enligt budgetpropositionen.⁷⁷ En mer exakt precisering ges dock inte. Samtidigt som vårpropositionen lades fram, publicerades emellertid en promemoria med olika preliminära skatteförslag.⁷⁸ De viktigaste gäller ett femte steg i jobbskatteavdraget (kostnad 12 mdr kr), höjd skiktgräns för statlig inkomstskatt (kostnad 3 mdr kr), förhöjt grundavdrag för personer över 65 år (kostnad 2,3 mdr kr) och höjd punktskatt på tobak och alkohol (intäkt 2,2 mdr kr). Även om regeringen klart anger att dess slutliga ställningstagande beror på de bedömningar som kommer att göras i Budgetpropositionen för 2012, måste den detaljerade presentationen av dessa skatteförslag ses som en stark indikation på att det antas finnas utrymme 2012 för dem. Nettobelastningen på de offentliga finanserna blir ca 16 mdr kr (om man inte tar hänsyn till några dynamiska effekter till följd av ändrat beteende). Vårpropositionen förefaller också öppna för att den aviserade sänkningen av mervärdeskatten på restaurang- och cateringtjänster kan komma att genomföras redan 2012.⁷⁹ Det är vidare rimligt att tro att också åtgärder på utgiftssidan tillkommer. Sammantaget talar allt detta för att regeringen avsevärt reviderat upp det bedömda reformutrymmet för 2012.

Det är oklart för oss varför regeringen redan i årets vårproposition väljer att så tydligt precisera förslag som den har för avsikt att lägga fram först i höstens budgetproposition. Den detaljerade redovisningen av planerade reformer har karaktären av åtaganden som i praktiken torde binda regeringen vid att genomföra dem. Det inskränker möjligheterna att väga in ny information och göra nya bedömningar under budgetarbetet. Det är svårt att se värdet med detta.

Den mer positiva bedömningen av reformutrymmet i vårpropositionen än i budgetpropositionen beror delvis på en mer optimistisk syn på hur regeringens sysselsättningspolitiska reformer

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Finansdepartementet (2011c).

⁷⁹ Vårpropositionen 2011, s 61.

påverkar arbetsmarknaden. Vår slutsats i avsnitt 7.1 är att denna bedömning inte är orimlig. Samtidigt är osäkerheten stor. Risken att bedömningarna är för optimistiska är sannolikt större än att de är för pessimistiska. Så t ex bedömer Konjunkturinstitutet att jämviktsarbetslösheten de närmaste åren ligger på ca 6 procent, dvs en procentenhet högre än enligt Finansdepartementets beräkning.⁸⁰ Även om regeringens uppskattning av de långsiktiga effekterna av arbetsmarknadsreformerna skulle vara riktig, är osäkerheten om i vilken takt dessa uppstår mycket stor. Sammantaget finns det starka skäl att göra en försiktig bedömning av det framtida reformutrymmet. Det beräknade utrymmet bör inte utnyttjas fullt ut förrän det finns tydliga indikationer på att arbetsmarknadens funktionssätt verkligen förbättrats. Enbart modellkalkyler på detta är inte tillräckliga.

I den starka konjunkturuppgång som nu sker ser regeringen ingen anledning att vidta ytterligare åtgärder för att stimulera efterfrågan.⁸¹ Vi delar denna bedömning. Vi ser rentav en risk att reformer av den storleksordning som regeringen anger i vårpropositionen kan bidra till en alltför snabb konjunkturuppgång och därmed ställa alltför stora krav på penningpolitiken. För att undvika en överhettning, kan det komma att visa sig önskvärt att – med det mått på det strukturella sparandet som regeringen nu använder – låta det strukturella sparandet öka betydligt över två procent av BNP fram till 2014. Det kan bli en svår utmaning för det politiska systemet att i en uppåtgående konjunktur avstå från kostnadskrävande reformer av en storleksordning som kan elda på konjunkturen alltför mycket.

Den offentliga sektorns finansiella ställning

I den offentliga debatten ställs ofta frågan varför den offentliga sektorn genom överskott ska fortsätta att minska sin skuldsättning när den nu kommit ner på en låg nivå.⁸² Detta ifrågasättande bygger ofta på missförstånd.

⁸⁰ Konjunkturinstitutet (2011b).

⁸¹ Vårpropositionen 2011, s 32.

⁸² Se t ex Pålsson (2011).

Tabell 2.4 Offentlig sektors finansiella ställning, procent av BNP

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Konsoliderad bruttoskuld | 39,8 | 36,8 | 33,4 | 28,8 | 23,7 | 19,0 |
| Finansiell nettoförmögenhet | 21,6 | 21,3 | 22,1 | 23,7 | 26,3 | 29,6 |

Anm. Se Fördjupningsruta 1.1 för en definition av konsoliderad bruttoskuld och finansiell nettoförmögenhet.

Källa: Vårpropositionen 2011.

Den offentliga sektorn hade vid utgången av 2010 en *finansiell nettoförmögenhet* på 21,6 procent av BNP (Tabell 2.4).⁸³ Om den offentliga sektorn har ett positivt finansiellt sparande, kommer den finansiella nettoförmögenheten i kronor gradvis att öka. Men detta gäller inte för nettoförmögenheten som andel av BNP. Om BNP i löpande priser ökar med i genomsnitt fem procent per år (två procents inflation plus tre procents real tillväxt), kommer med ett genomsnittligt finansiellt sparande per år på en procent av BNP den finansiella nettoförmögenheten att långsiktigt variera runt 20 procent av BNP. Överskottet på en procent av BNP är precis tillräckligt för att motverka den minskning av nettoförmögenheten som andel av BNP som annars skulle äga rum när BNP ökar. Om BNP skulle stiga långsammare, kommer den finansiella förmögenheten som andel av BNP att konvergera mot ett högre tal, men inte heller då kommer andelen att ständigt öka. Ifall t ex den årliga nominella tillväxttakten i stället skulle vara i genomsnitt fyra procent (två procents inflation och två procents real tillväxt), kommer den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet att långsiktigt variera runt 25 procent av BNP.⁸⁴

Tabell 2.4 visar att den finansiella nettoförmögenheten väntas bli nästan 30 procent av BNP 2015. Detta beror på att prognoserna i vårpropositionen endast beaktar beslutad eller aviserad politik. Prognoserna gör således det beräkningstekniska antagandet att det reformutrymme som uppstår de närmaste åren inte tas i anspråk. Detta innebär att sparandet blir högre än en procent av BNP framöver enligt regeringens prognoser.

Den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld uppgick vid utgången av 2010 till 39,8 procent av BNP. Enligt regeringens prognos i Vårpropositionen 2011 kommer den att falla till 19 procent av BNP 2015. Ca tre procentenheter av den prognostiserade

⁸³ Fördjupningsruta 1.1 sammanfattar olika förmögenhets- och skuldbegrepp.

⁸⁴ Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 2.2.2 respektive appendix 1, förklarar sambandet mellan den finansiella nettoförmögenhetens förändring, finansiellt sparande och BNP:s nominella tillväxttakt.

minskningen på drygt 20 procentenheter mellan 2010 och 2015 kan förklaras av ett antagande om försäljningar av statens innehav av aktier med totalt 100 mdr kr som ska användas till amortering av statsskulden. Riksdagen har emellertid återkallat det bemyndigande som den lämnade våren 2007 om att regeringen får avyttra statens aktier i Nordea, SBAB, Posten och Telia Sonera. Till följd av denna begränsning kan försäljningarna bli mindre än 100 mdr kr.

Regeringen har motiverat de planerade aktieförsäljningarna med att en lägre offentlig skuldsättning minskar de offentliga finansernas sårbarhet i kriser.⁸⁵ Detta argument är svårt att förstå. En minskning av bruttoskulden som motsvaras av en lika stor minskning av de finansiella tillgångarna förändrar inte den reella finansiella ställningen. Det finns också anledning tro att avkastningen på statens aktieinnehav är högre än de räntekostnader staten slipper ifrån om försäljningsintäkterna skulle användas för att amortera ner statsskulden.⁸⁶ Den slutsatsen skulle möjligen kunna ifrågasättas om man tror att staten är betydligt mindre effektiv som ägare än den privata sektorn. Argumentet är emellertid mindre relevant om staten endast varit minoritetsägare.

2.2 Utgiftstaket

Utgiftstaket bestäms nominellt (dvs i kronor) och avser alla statliga utgifter, inklusive pensioner, utom ränteutgifter. Enligt den förändring av budgetlagen som genomfördes 2010 är det nu obligatoriskt för regeringen att föreslå ett utgiftstak. Detta ska sättas minst tre år framåt i tiden. Utgiftstaket har ibland setts som den viktigaste budgetpolitiska restriktionen, alltså som ännu viktigare än överskottsmålet. Det beror på att utgiftstaket är mer bindande än överskottsmålet i meningen att regeringen är skyldig att föreslå åtgärder om taket hotar att brytas igenom. (Det finns dock inget *formellt* hinder för riksdagen att besluta om en förändring av ett tidigare fastställt utgiftstak.)

⁸⁵ Efter riksdagens beslut att begränsa regeringens möjligheter att sälja de statliga bolagen kommenterade finansmarknadsminister Peter Norman detta med att "försäljningsintäkterna skulle ha använts till att amortera på statsskulden och därmed minskat vår utsatthet vid framtida kriser" (Dagens Nyheter 2011b).

⁸⁶ Forskningen har pekat på att det finns en s.k. *equity premium* som innebär att avkastningen på aktier på lång sikt överstiger den "riskfria" räntan på statsobligationer. Denna "överavkastning" kan ses som kompensation för den risk som ett aktieinnehav innebär (se t ex Mehra och Prescott 1985, 2003 och Dimson m fl 2003).

Erfarenheterna från såväl Sverige som andra länder talar för att underskottsproblem tenderar att uppkomma framför allt till följd av växande offentliga utgifter. Likaså tycks budgetkonsolideringar som främst fokuserar på att skära ner de offentliga utgifterna vara de mest framgångsrika.⁸⁷ Forskningen om finanspolitiska regler har funnit att regler som begränsar de offentliga utgifterna förefaller vara särskilt effektiva för att uppnå goda offentliga finanser och då särskilt i kombination med mål för det finansiella sparandet.⁸⁸

Utgiftstaket bestäms så att det ska finnas en säkerhetsmarginal, en *budgeteringsmarginal*, till beslutade och aviserade utgifter. Budgeteringsmarginalen ska ge utrymme för både diskretionära beslut ("reformer") som innebär ökade utgifter och oväntade utgiftsökningar till följd av svagare konjunkturutveckling än väntat samt i viss mån andra "översraskningar".

2.2.1 Utgiftstaket under krisen

Under krisen såg det ut att uppkomma en konflikt mellan det *stabiliseringspolitiska* målet att motverka konjunkturedgången och det *budgetpolitiska* målet att respektera utgiftstaket. Såväl i Vårpropositionen 2009 som i Budgetpropositionen för 2010 uppskattade regeringen den kvarvarande budgeteringsmarginalen för 2010 till 17 mdr kr. För att inte riskera att (formellt) bryta igenom utgiftstaket 2010 valde därför regeringen att betala ut de extra statsbidrag till kommunerna på 13 mdr kr för detta år som beslutades av konjunkturskäl redan i december 2009. Därigenom kom dessa bidrag att bokföras som utgifter 2009 då det fanns en så stor budgeteringsmarginal att det inte kunde uppstå någon konflikt med utgiftstaket.

I efterhand framstår detta agerande som onödigt, eftersom konjunkturen vände redan tredje kvartalet 2009 och de offentliga utgifterna därefter kom att öka betydligt långsammare än väntat. Det i efterhand redovisade utfallet för budgeteringsmarginalen 2010 blev 35 mdr kr. Det inträffade aktualiserar emellertid viktiga principfrågor. Regeringens agerande motiverades av uppfattningen att det var viktigt för trovärdigheten att *formellt* respektera utgiftstaket även om det måste ske genom redovisningstekniska grepp.

⁸⁷ Finanspolitiska rådet (2010), avsnitt 2.3. Se också Hauptmeier m fl (2010).

⁸⁸ Se t ex European Commission (2006), Broesens och Wierts (2009) och IMF (2009).

Vi har tidigare hävdad att detta agerande var olyckligt, eftersom det visade att regeringen var beredd att, om så bedömdes nödvändigt, använda kreativ bokföring för att klara utgiftstaket trots att det stred mot de intentioner man tidigare gett uttryck för.⁸⁹ Problemet med detta förfaringssätt är att det då inte längre finns något ”kritstreck” för hur långt man kan gå. Detta skulle i vissa lägen kunna skapa stora trovärdighetsproblem. Så blev dock inte fallet denna gång, eftersom de offentliga finanserna kom att utvecklas långt bättre än väntat.⁹⁰ Det finns emellertid starka skäl att försöka undvika liknande situationer i framtiden.

Det inträffade bör ses som en logisk konsekvens av ofullkomligheter i reglerna för utgiftstaket. Det finns i princip tre möjligheter att undvika potentiella konflikter mellan utgiftstaket och stabiliseringsmål i djupa lågkonjunkturer: (1) att generellt arbeta med betydligt större budgeteringsmarginaler än tidigare; (2) att införa en tydlig *undantagsklausul* som tillåter avsteg från utgiftstaket i krislägen; och (3) att dela upp den nuvarande budgeteringsmarginalen i en *reformmarginal* och en *konjunkturmarginal*.

2.2.2 Större budgeteringsmarginaler

Enligt regeringens riktlinjer bör budgeteringsmarginalen vara minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år (år t), minst 1,5 procent för år $t+1$, minst 2 procent för år $t+2$ och minst 3 procent för år $t+3$.⁹¹ Dessa riktmärken motsvarar ca 0,3, 0,4, 0,6 och 0,8 procent av BNP.

Den till synes enklaste lösningen vore att generellt arbeta med större budgeteringsmarginaler än tidigare. Med en tillräckligt stor marginal kan de offentliga utgifterna öka kraftigt i en lågkonjunktur utan att utgiftstaket bryts. De automatiska stabilisatorerna på utgiftssidan får då fritt spelrum och kan kompletteras med diskretionära insatser om sådana bedöms som effektiva. Kraftigt vidgade budgeteringsmarginaler står emellertid i strid med tankarna bakom utgiftstaket. Enligt dessa är överskottsmålet inte tillräckligt för att långsiktigt trygga stabila offentliga finanser utan bör understödjas av

⁸⁹ Vårpropositionen 2008, s 77. Se vidare Finanspolitiska rådet (2009a,b) respektive Calmfors och Flodén (2009).

⁹⁰ Se avsnitt 1.1.2.

⁹¹ Vårpropositionen 2011, s 198.

utgiftstaket.⁹² Avsikten är att undvika att tillfälliga ökning av skatteintäkterna (eller tillfälliga minskningar av vissa offentliga utgifter) leder till permanenta utgiftsökningar. Vår slutsats är att generellt vidgade budgeteringsmarginaler är en olämplig metod för att förebygga konflikter mellan utgiftstak och stabiliseringsmål. Försiktighetsskäl talar för att utgiftstaket bör bevaras som en kraftfull restriktion på finanspolitiken.

2.2.3 Undantagsklausul

Det finns däremot goda skäl för en *undantagsklausul* i ramverket för utgiftstaket. Den skulle tillåta att taket tillfälligt bryts igenom i *exceptionella* situationer. Dessa skulle då så långt som är möjligt preciseras i förväg. En sådan klausul skulle möjliggöra ett stramt utgiftstak under normala omständigheter samtidigt som flexibilitet tillåts under extrema förhållanden. Det finns en diskussion inom nationalekonomisk forskning om värdet av att på detta sätt kombinera normalt fasta regler med möjligheter till avvikelser under vissa förhållanden.⁹³

Ett praktiskt exempel på en sådan undantagsklausul finns i EUs stabilitetspakt. Den tillåter budgetunderskott över tre procent av BNP när produktionen faller eller när det har ackumulerats mycket stora negativa produktionsgap.⁹⁴ Stabilitetspaktens finanspolitiska regler har generellt fungerat dåligt, men just denna undantagsklausul har inte missbrukats. En liknande undantagsklausul skulle kunna utformas för utgiftstaket i Sverige.

En vanlig invändning mot en undantagsklausul är att det är bättre att ”laga efter läget” i en akut situation om en målkonflikt skulle uppkomma. Detta är t ex innebörden av regeringens argumentation i propositionen om ett obligatoriskt utgiftstak från 2009.⁹⁵ Det är alltid möjligt för riksdagen att besluta om ett högre utgiftstak om man skulle bedöma att konjunktursituationen motiverar det. Men risken för att ett sådant ”tillyxat” beslut ska tolkas som en permanent avvikelse från budgetreglerna är betydligt större än med en tydlig

⁹² Se t ex Rikrevisionen (2010b, 2011a).

⁹³ Lohmann (1992), som analyserar undantagsklausuler i penningpolitiken, är en grundläggande referens.

⁹⁴ Se t ex Calmfors (2005, 2011).

⁹⁵ Proposition 2009/10:5, s 19.

undantagsklausul som i förväg anger klara principer för när utgiftstaket tillfälligt får brytas.

Vi argumenterade i 2009 års rapport för att riksdagen skulle lagstifta om en undantagsklausul. OECD ger en liknande rekommendation i sin senaste Sverigerapport.⁹⁶ Skrivningen förefaller innebära att Finanspolitiska rådet skulle kunna ges en roll att ta ställning till om en undantagsklausul bör utlösas. Vår uppfattning är att detta vore olämpligt, eftersom det skulle innebära en ”policyskapande” roll för rådet som kan stå i konflikt med utvärderingsrollen. Däremot vore det förstås rimligt att rådet granskar regeringens bedömning av om en eventuell undantagsklausul bör utlösas.

2.2.4 Skilda konjunktur- och reformmarginaler

En tredje möjlighet är att dela upp den nuvarande budgeteringsmarginalen i en *reformmarginal* och en *konjunkturmarginal*. Reformmarginalen skulle användas för beslut om permanenta utgiftsökningar (”reformer”) och för att tillåta oförutsedda utgiftsökningar som inte är relaterade till konjunkturen. Konjunkturmarginalen skulle bara få tillgripas i lågkonjunkturer. Den skulle i första hand användas för att tillåta konjunkturberoende utgifter att variera med konjunkturen. Men konjunkturmarginalen skulle också kunna sättas så att det ges utrymme för diskretionära beslut om *tillfälliga* utgiftsökningar i djupa lågkonjunkturer.

En sådan uppdelning i två marginaler föreslogs av den s k STEMU-utredningen 2002.⁹⁷ Vi gav en liknande rekommendation i vår rapport från 2008.⁹⁸ Huvudargumentet för en uppdelning är att den marginal som kan användas för aktiva beslut om permanenta utgiftsökningar då kan sättas förhållandevis snävt. Därmed undviker man den risk som annars finns att en av konjunkturskäl väl tilltagen total budgeteringsmarginal används för permanenta utgiftsökningar. Detta var ett återkommande problem i början av 2000-talet.⁹⁹

Regeringen har avvisat förslaget om dubbla budgeteringsmarginaler med argumentet att ”det kan förväntas leda till klassificeringsproblem eftersom det knappast är självklart om en utgift uppkommer

⁹⁶ OECD (2011), s 30.

⁹⁷ SOU 2002:16.

⁹⁸ Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 2.5.5.

⁹⁹ Se t ex Per Molanders och Gert Paulssons underlagsrapport till rådet 2008 (Molander och Paulsson 2008).

av det ena eller andra skälet”.¹⁰⁰ Skälet till att sådana klassificeringsproblem kan uppstå är att användningen av en konjunkturmarginal förutsätter en bedömning av konjunkturläget som alltid är förenad med osäkerhet (se kapitel 3). Klassificeringsproblemen vid dubbla marginaler måste emellertid vägas mot risken att en väl tilltagen ensam budgeteringsmarginal leder till att en alltför stor del av den binds upp av permanenta utgiftsbeslut. Ett sätt att motverka att en konjunkturmarginal missbrukas för permanenta reformer vore att lägga fast en procedur för när den ska få användas som inkluderar en extern verifiering av regeringens konjunkturbedömning. Regeringen skulle t ex kunna behöva ett särskilt riksdagsbeslut på om och i så fall hur stor del av konjunkturmarginalen som får tas i anspråk. Det skulle kunna vara en uppgift för Finanspolitiska rådet att granska sådana förslag från regeringen.

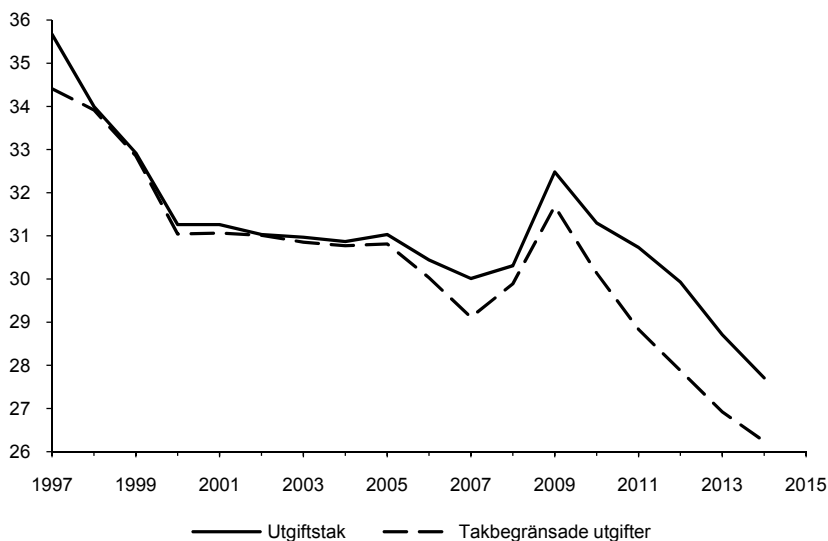
2.2.5 Reglerna för utgiftstaket bör ändras nu

Eventuella konflikter mellan kravet att respektera utgiftstaket och målet att stabilisera konjunkturen uppkommer i lågkonjunkturer. Vår diskussion kan därför upplevas som mindre relevant i nuläget. Detta är emellertid fel slutsats. Förändringar i det finanspolitiska ramverket som syftar till större flexibilitet i en lågkonjunktur kan vara svåra att genomföra just i en sådan situation, därför att de då kan äventyra trovärdigheten i de långsiktiga budgetpolitiska åtagandena.¹⁰¹ Sådana förändringar bör i stället göras i mer normala lägen. Förutsättningarna nu är goda eftersom den svenska finanspolitiken har hög trovärdighet.

Vi rekommenderar antingen att budgeteringsmarginalen delas upp i en reformmarginal och en konjunkturmarginal eller att det införs en undantagsklausul. Båda lösningarna skulle innebära att utgiftstaket kan göras mer styrande för utgiftsutvecklingen i uppgångsfaser i ekonomin, vilket är det huvudsakliga målet med taket. Det bör vidare införas ett uttryckligt förbud i budgetlagen mot att vid redovisningen mot utgiftstaket bokföra utgifter på ett annat år än det som de avser.

¹⁰⁰ Proposition 2009/10:5, s 19.

¹⁰¹ Se t ex Hansson (2009).

Figur 2.1 Utgiftstak och takbegränsade utgifter, procent av BNP

Källa: Vårpropositionen 2011.

2.2.6 Utgiftstak och budgeteringsmarginaler 2011-2015

Figur 2.1 visar att både de takbegränsade offentliga utgifterna och utgiftstaket gradvis minskat i förhållande till BNP sedan slutet av 1990-talet. Andelarna ökade endast under recessionsåret 2009 men har sedan återgått till en fallande trend.

Tabell 2.5 visar utgiftstak och budgeteringsmarginaler för 2010-2015. Utgiftstaken t o m 2014 är beslutade. Regeringen valde i Budgetpropositionen för 2011 att, fastän budgetlagen bara föreskriver utgiftstak tre år framåt, föreslå ett tak även för ett fjärde år, 2014, ”för att tydliggöra hur en återgång till överskott i de offentliga finanserna ska klaras”.¹⁰² För 2015 finns ännu bara regeringens bedömning i årets vårproposition av vilket utgiftstak man kan komma att föreslå i höstens budgetproposition.

Budgeteringsmarginalerna för 2011-2015 är betydligt större än enligt regeringens egna riktlinjer: 2012 är marginalen hela 7,4 procent av de takbegränsade utgifterna för att sedan successivt falla till 5,3

¹⁰² Budgetpropositionen för 2011, s 95.

procent. Detta ska jämföras med 1,5-3 procent enligt riktlinjerna.¹⁰³ Dessa budgeteringsmarginaler är också betydligt större än vad som förekommit tidigare.

Regeringen motiverar de stora marginalerna med osäkerheten i utgiftsprognoserna. Man framhåller, förutom svårigheterna att bedöma den makroekonomiska utvecklingen, att osäkerheten är särskilt stor på grund av ”den kraftiga nedgången av volymerna i transfereringssystemen som utgiftsprognosen baseras på” och att det finns en risk att minskningen av ohälsotalen kan bromsa in oväntat snabbt.¹⁰⁴

Tabell 2.5 Utgiftstak för staten

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Utgiftstak | 1 063 | 1 083 | 1 093 | 1 103 | 1 123 |
| Takbegränsade utgifter | 997 | 1 009 | 1 025 | 1 045 | 1 066 |
| Budgeteringsmarginal | 65,8 | 74,3 | 67,9 | 58,3 | 57 |
| <i>procent av takbegränsade utgifter</i> | 6,6 | 7,4 | 6,6 | 5,6 | 5,3 |
| <i>procent av BNP</i> | 1,9 | 2,1 | 1,8 | 1,5 | 1,4 |
| Offentliga sektorns utgifter, procent av BNP | 49,8 | 48,5 | 47,4 | 46,6 | 45,9 |

Källa: Vårpropositionen 2011.

De stora budgeteringsmarginalerna framöver innebär att utgiftstaket blir mindre styrande för finanspolitiken än tidigare. Detta har påtalats av Riksrevisionen som rekommenderat att utgiftstaken ska sänkas så att budgeteringsmarginalerna blir mindre.¹⁰⁵ Som framgår av Tabell 2.5 sker också detta men i mycket långsam takt. Innebörden av de stora marginaler under utgiftstaket som nu förutses är att överskottsmålet blir den mest bindande finanspolitiska restriktionen. Det är också så regeringen tycks resonera. I Vårpropositionen 2011 skriver man att ”utrymmet för reformer bestäms av regeringens bedömning av reformutrymmet i förhållande till överskottsmålet samt avvägningen mellan inkomst- och utgiftsreformer givet begränsningen på utgiftssidan”.¹⁰⁶

Att regeringen inte längre anser att den i lika hög grad som tidigare behöver förlita sig på utgiftstaket för att upprätthålla budgetdisciplinen kan bero på att överskottsmålets ställning stärkts. Formellt har det skett genom att det enligt budgetlagen numera är

¹⁰³ Se avsnitt 2.2.2.

¹⁰⁴ Vårpropositionen 2011, s 211.

¹⁰⁵ Riksrevisionen (2010b, 2011a).

¹⁰⁶ Vårpropositionen 2011, s 207. Se också Budgetpropositionen för 2011, s 97-98.

obligatoriskt att fastställa ett överskottsmål. Av reellt större betydelse är förmodligen att budgetunderskotten i Sverige blev små under den ekonomiska krisen. Detta har stärkt trovärdigheten för överskottsmålet. Vi fäste också i avsnitt 2.1.1 uppmärksamheten på betydelsen av själva proceduren att fastställa ett reformutrymme.

Samtidigt bör det framhållas att de förhållanden som möjliggjort budgetpolitisk disciplin under tidigare år inte behöver bestå framöver. Det kan ifrågasättas om de genomförda sjukförsäkringsreformerna är politiskt hållbara: regeringen har i vårpropositionen aviserat förändringar i dessa och ytterligare sådana förändringar kan komma längre fram. Tak och grundbelopp i arbetslöshetsförsäkringen kommer sannolikt så småningom att justeras, vilket också kommer att påverka nivån på aktivitetsstödet i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Ökade resurser kan komma att tillföras till t ex utbildning, forskning, sjukvård och äldreomsorg liksom till infrastrukturinvesteringar. En möjlig tolkning av de stora budgeteringsmarginalerna är att regeringen vill hålla öppet för betydande ökning av de offentliga utgifterna.

Regeringens bedömning i vårpropositionen är att det fram till 2014 finns ett reformutrymme som (oklart med hur mycket) överstiger 48 mdr kr. Eftersom budgeteringsmarginalen uppgår till 58 mdr kr 2014 (57 mdr kr 2015 enligt regeringens bedömning), skulle ett ianspråktagande av hela marginalen förmodligen inte vara förenligt med överskottsmålet ens om inga skattesänkningar genomförs.

Samtidigt planerar regeringen betydande skattesänkningar. Som framhölls i avsnitt 1.2.3 diskuterar den särskilda skattepromemoria som regeringen publicerade i anslutning till vårpropositionen skattesänkningar netto 2012 på ca 16 mdr kr.¹⁰⁷ Till detta kan komma en sänkning av mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster från 25 till 12 procent, vilket i Alliansens valmanifest uppskattades kosta ca 6 mdr kr. Det har också talats om ett sjätte jobbskatteavdrag liksom om andra skattesänkningar. Det förefaller därför realistiskt att räkna med totala skattesänkningar under mandatperioden med upp till 30-40 mdr kr. *Om* så stora skattesänkningar genomförs, och *om* hela budgeteringsmarginalen utnyttjas, skulle det innebära budgetförsvagningar på 85-100 mdr kr. Det ska jämföras med

¹⁰⁷ Finansdepartementet (2011c).

regeringens bedömning i vårpropositionen om att det kommer att finnas ett något större reformutrymme fram till 2014 än det utrymme på 48 mdr kr som uppskattades i budgetpropositionen.

Kalkylen ovan är ett ”värsta utfall”. Men den pekar på en risk för att det kan uppkomma en konflikt mellan regeringens skattesänkingsambitioner och önskemål om offentliga utgiftsökningar. Det är välkänt från forskningen att sådana konflikter är särskilt svåra att hantera för koalitions- och minoritetsregeringar.¹⁰⁸ För dessa är finanspolitiska restriktioner särskilt betydelsefulla. Den svagare styrningseffekten från utgiftstaket till följd av de stora budgeteringsmarginalerna kan göra det svårare att nå överskottsmålet framöver om regeringen samtidigt genomför de skattesänkningar som ställts i utsikt.

Spänningen mellan skattesänkningar och offentliga utgiftsökningar kan illustreras av de prognoser för de offentliga finanserna på medellång sikt (till 2020) som Konjunkturinstitutet (2011b) har gjort. Regeringens framskrivningar av det finansiella sparandet för de närmaste åren baseras på endast redan beslutade eller aviserade förändringar. Som diskuterades utförligt i avsnitt 2.1 antas därmed, i frånvaro av aktiva beslut, att en rad offentliga utgifter minskar i förhållande till BNP. I Konjunkturinstitutets medellånga prognos antas i stället att ersättningsgraden i olika transfereringssystem förblir konstant (och inte sjunker över tiden) och att offentlig konsumtion och offentliga investeringar utvecklas i takt med demografi och BNP. Med dessa antaganden kommer enligt Konjunkturinstitutet de offentliga utgifterna fram till 2015 att öka med 35-45 mdr kr mer än som är fallet med oförändrade regler. Det kan mycket väl ligga en stark politisk realism i dessa antaganden.

Den syn på utgiftstaket som regeringen ger uttryck för i Vårpropositionen 2011, liksom i föregående budgetproposition, innebär en radikal förändring av den tidigare synen att utgiftstaket ska utgöra ett stöd för överskottsmålet.¹⁰⁹ Regeringens nya synsätt tycks i stället vara att överskottsmålet ska utgöra ett stöd för utgiftstaket. Enligt vår mening är detta en äventyrlig förändring. Vi ser en risk för det ska

¹⁰⁸ Se t ex Roubini och Sachs (1989).

¹⁰⁹ I 2009 års öppna utfrågning om Finanspolitiska rådets rapport i Finansutskottet sade finansminister Anders Borg att ”innan jag blev finansminister var min uppfattning att överskottsmålet på något sätt måste vara kärnan därför att det är det som bestämmer vad vi har för långsiktig skulduveckling... Som finansminister är det min bestämda övertygelse att just utgiftstaket och just den svenska konstruktionen ... är det som blir styrande” (Finansutskottet 2009, s 229).

uppstå en situation där *både* utgiftsökningar *och* skattesänkningar genomförs och det blir överskottsålet som får ”ge efter”. Ifall betydande skattesänkningar genomförs, bör enligt vår mening även redan beslutade utgiftstak justeras ner.

Vår slutsats innebär inte någon rekommendation om lägre utgiftstak. Frågan om hur det budgetutrymme som uppkommer bör fördelas mellan skattesänkningar och offentliga utgiftsökningar är en politisk fråga som vi inte tar ställning till. Vi vill endast peka på att de utgiftstak som nu gäller fram till 2014 (och som aviseras för 2015) tillåter utgiftsökningar som inte är förenliga med stora skattesänkningar. Det är förstås fullt möjligt att, om man så vill, genomföra betydande utgiftsökningar, men i så fall måste skattesänkningarna bli mindre än dem vi räknat med ovan. Vi vill varna för att kombinationen av stora skattesänkningar och stora budgeteringsmarginaler under utgiftstaket kan bygga upp spänningar som kan hota den budgetpolitiska disciplinen.

2.3 De offentliga investeringarna

En ytterligare fråga gäller de offentliga investeringarna. Överskottsålet är ett mål för det *finansiella* sparandet. Däremot inkluderas inte den offentliga sektorns *reala* sparande i form av nettoinvesteringar i realkapital.

Det finns en långvarig diskussion inom nationalekonomisk forskning om huruvida mål och regler för det finansiella sparandet leder till att investeringar trängs undan.¹¹⁰ Det teoretiska argumentet är att nuvarande generationer får svagare incitament att göra offentliga investeringar som kommer också framtida generationer till del ifall investeringarna inte får lånefinansieras utan i stället måste skattefinansieras. Skattefinansieringen innebär att nuvarande generationer får stå för hela kostnaden för investeringarna, medan de endast får en del av avkastningen. (Det finns emellertid inte någon omfattande empirisk forskning som belägger sådana undanträngningseffekter.)¹¹¹ Nackdelen med ett mål för den offentliga sektorns *totala* sparande (inkluderande också de offentliga nettoinvesteringarna) i stället för ett mål för bara det finansiella sparandet, en s k *gyllene regel*,

¹¹⁰ Se Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitten 1.2.3 och 2.3.3.

¹¹¹ Se t ex Turrini (2004).

är att det skapas möjligheter att kringgå reglerna genom att klassificera utgifter för offentlig konsumtion som offentliga investeringar.

I vår rapport från 2008 aktualiserade vi frågan om att utreda en gyllene-regelformulering för överskottsmålet.¹¹² Regeringen har avvisat detta. I föregående års rapport gjorde vi bedömningen att det *just nu* inte finns skäl att aktualisera frågan.¹¹³ De statsfinansiella kriserna i vår omvärld har nämligen lett till en fokusering på den offentliga sektorns *finansiella* ställning. I det läget har tidigare gyllene-regelformuleringar för finanspolitiken övergetts i både Storbritannien och Tyskland. Det är enligt vår mening fortfarande en öppen fråga hur de budgetpolitiska målen bäst formuleras på lång sikt, men i det korta perspektivet kan en fokusering på det finansiella sparandet vara att föredra.

Samtidigt finns det skäl att ta oron för att fokuseringen på det finansiella sparandet ska leda till att de offentliga investeringarna eftersätts på allvar. Så t ex har de senaste årens stora problem i järnvägstrafiken i Sverige visat på eftersatta investeringar. Vi har i tidigare rapporter pekat på den bristfälliga redovisningen av den offentliga sektorns investeringar och realkapitalstock i de ekonomiska propositionerna.¹¹⁴ I t ex Vårpropositionen 2011 saknas helt analys av de offentliga investeringarnas utveckling. Redovisningen inskränker sig till en rad i tre tabeller i propositionens tabellbilaga, vilka visar investeringarna 2006-2015 i mdr kr för hela den offentliga sektorn, staten och kommunsektorn.¹¹⁵ Utvecklingen för den offentliga sektorns realkapitalstock visas i en tabell och ett diagram i texten.¹¹⁶ Dessa kommenteras i två meningar. Redovisningen är lika rapsodisk i Budgetpropositionen för 2011.

I Vårpropositionen 2010 tillkännagav regeringen att man skulle utveckla redovisningen av den offentliga sektorns reala tillgångar och investeringar samt att avsikten var att redovisa detta i Vårpropositionen 2011.¹¹⁷ Denna innehåller emellertid inte någon sådan redovisning. Vi är mycket kritiska till detta. Det förefaller spegla en fortsatt låg prioritering inom regeringskansliet av att ta fram

¹¹² Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 2.3.

¹¹³ Finanspolitiska rådet (2010), avsnitt 4.1.3.

¹¹⁴ Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 2.2 respektive Finanspolitiska rådet (2009a), kapitel 4.

¹¹⁵ I Bilaga 2 redovisar Tabell 20 (s 14) den offentliga sektorns totala investeringar, Tabell 21 (s 15) statens totala investeringar och Tabell 23 (s 16) kommunsektorns totala investeringar.

¹¹⁶ Tabell 9.13 (s 186) och Diagram 9.4 (s 186).

¹¹⁷ Vårpropositionen 2010, s 92.

tillfredsställande analysmaterial angående den offentliga sektorns investeringar och reala kapitalstock. Detta är svårbegripligt mot bakgrund av de väsentliga förbättringar som borde kunna åstadkommas redan med små utredningsinsatser.

En bättre redovisning av den offentliga sektorns investeringar och realkapitalstock borde innefatta en nedbrytning i olika kategorier, så att det blir möjligt att följa utvecklingen på olika områden. Redovisningen bör åtföljas av en grundlig analys av bl a värderingen av realkapitalstocken och av antagandena om vilken kapitalförslitning som sker på olika områden. Sådana förbättringar kräver ett bättre statistiskt underlag än som finns idag, vilket SCB bör ta fram.¹¹⁸ Bedömningar bör vidare göras av hur olika slags investeringar kan påverka den offentliga sektorns framtida inkomster och utgifter.

För att investeringarna och kapitalstockens utveckling i den offentliga sektorn ska få tillräcklig uppmärksamhet kan det vara lämpligt att dessa årligen redovisas till riksdagen i en särskild rapport. Ett minimikrav borde vara att ett särskilt kapitel ägnas åt de offentliga investeringarna i antingen vårpropositionen eller budgetpropositionen (eller i båda). Uttryckliga åtaganden av detta slag är förmodligen nödvändiga för att det ska hända något med redovisningen på detta område.

2.4 Slutsatser

Det ligger ett stort värde i att den finanspolitiska debatten numera tar sin utgångspunkt i en uppskattning av det s k *reformutrymmet*. Det är emellertid en brist att de ekonomiska propositionerna inte tydligt förklarar varför det normalt uppkommer ett reformutrymme. Det beror på att skatteintäkterna automatiskt växer ungefär i takt med BNP. Utan aktiva beslut växer däremot de offentliga utgifterna långsammare än BNP. Skälet är att endast en del utgifter är knutna till lönerna (som på sikt växer som BNP). Andra utgifter är bara delvis indexerade till lönerna eller är indexerade till priserna. Vissa utgifter är inte alls indexerade och faller därmed rept när priserna stiger.

Regeringen borde tydligt redovisa hur reformutrymmet uppstår. Detta borde brytas ner i bidrag från bl a minskningar av realvärdet av

¹¹⁸ Ett första försök till mer kvalificerad analys av de offentliga investeringarna gjordes i vår rapport 2009 (Finanspolitiska rådet 2009a, kapitel 4). Finansdepartementet borde ha kunnat bygga vidare på denna analys.

de offentliga utgifter som inte är indexerade till prisnivån, från att andra utgifter inte följer BNP, från demografiska förändringar, från att antalet bidragstagare i olika socialförsäkringssystem ändras till följd av olika regelförändringar och från att avvikelser från överskottsmalet kan vara önskvärda i olika konjunktursituationer. En sådan redovisning skulle göra det möjligt för väljarna att väga de skattesänkningar och utgiftsökningar som reformutrymmet används till mot den finansiering som uppkomsten av reformutrymmet innebär.

Beslutsmodellen baserad på beräkningar av reformutrymmet har varit väl utformad för att successivt sänka skatterna och de offentliga utgifterna i förhållande till BNP. En sådan politik kan emellertid bygga upp långsiktiga spänningar som äventyrar budgetdisciplinen. Det kan visa sig politiskt ohållbart med successiva urholkningar av olika transfereringar i förhållande till löne- och/eller prisnivån. Det kan uppstå ett politiskt tryck i framtiden att återställa ersättningsgraden i olika transfereringssystem till tidigare nivåer som kan bli svårt att motstå, samtidigt som det tidigare bedömda reformutrymmet till stor del använts för skattesänkningar.

I Budgetpropositionen för 2011 gjordes en preliminär bedömning av reformutrymmet för 2012-2014. Det uppskattades till 48 mdr kr. För 2012 angavs ett preliminärt reformutrymme på 15 mdr kr. I vårpropositionen ges ingen ny siffermässig precisering, men reformutrymmet bedöms nu bli ”något större” än enligt budgetpropositionen.

I samband med vårpropositionen har regeringen redovisat preciserade planer för skattesänkningar för 2012 på netto minst 16 mdr kr. Det är oklart för oss varför regeringen redan nu så tydligt preciserar förslag som man har för avsikt att lägga fram först i höstens budgetproposition.

Den mer positiva uppskattningen av reformutrymmet i vårpropositionen än i budgetpropositionen beror delvis på en mer optimistisk bedömning av effekterna av regeringens sysselsättningspolitiska reformer. Regeringens bedömning är inte orimlig. Samtidigt är osäkerheten mycket stor. Det finns därför starka skäl att inte utnyttja det beräknade budgetutrymmet fullt ut förrän det finns tydliga indikationer på att arbetsmarknadens funktionssätt verkligen förbättrats.

Vi delar regeringens bedömning att det nu inte finns någon anledning att använda finanspolitiken för att stimulera efterfrågan. Det finns tvärtom en risk för att reformer av den storleksordning som regeringen ställer i utsikt i vårpropositionen kan bidra till en alltför snabb konjunkturuppgång. Det kan bli en svår utmaning för det politiska systemet att i en uppåtgående konjunktur avstå från alltför stora kostnadskrävande reformer.

De stora budgeteringsmarginalerna under utgiftstaket innebär att detta framöver blir mindre styrande för finanspolitiken än tidigare. Detta innebär en förändring av regeringens tidigare syn att utgiftstaket ska utgöra ett stöd för överskottsmålet. Regeringens nya syn tycks vara att det i stället är överskottsmålet som ska utgöra ett stöd för utgiftstaket. Detta är en äventyrlig förändring.

I dagsläget har regeringen mycket hög trovärdighet för budgetpolitisk disciplin. Man bör emellertid inte utgå från att de förhållanden som möjliggjort den nödvändigtvis kommer att bestå.

Om hela budgeteringsmarginalen skulle utnyttjas och regeringen dessutom genomför stora skattesänkningar, kommer budgetförsvagningarna att kraftigt överskrida det beräknade reformutrymmet. Detta visar på en potentiell konflikt mellan regeringens ambitioner att sänka skatterna och möjliga utgiftsökningar. Utgiftstaket bör revideras ner om regeringen genomför stora skattesänkningar. Vill regeringen bibehålla de nuvarande budgeteringsmarginalerna, bör inte stora skattesänkningar genomföras.

En vanlig invändning mot överskottsmålet är att det inte finns någon anledning för den offentliga sektorn att fortsätta att minska sin skuldsättning när den nu kommit ner på en låg nivå. Denna invändning bygger ofta på missförstånd. Den offentliga sektorn hade vid utgången av 2010 en *finansiell nettoförmögenhet* på drygt 20 procent av BNP. Med överskott i det finansiella sparandet kommer den finansiella nettoförmögenheten i kronor att kontinuerligt öka. Men detta gäller inte för nettoförmögenheten i förhållande till BNP. Ett finansiellt sparande på en procent av BNP kommer att stabilisera den finansiella nettoförmögenheten som andel av BNP på ungefär nuvarande nivå.

Vi har tidigare pekat på risken för att en bristfällig redovisning av den offentliga sektorns investeringar och realkapitalstock i de ekonomiska propositionerna innebär att riksdagen inte har ett tillräckligt bra beslutsunderlag. Vi är mycket kritiska till att det inte skett någon

förbättring av denna redovisning. Ett sätt att säkerställa att investeringarna och kapitalstockens utveckling i den offentliga sektorn får tillräcklig uppmärksamhet vore att dessa årligen redovisas till riksdagen i en särskild rapport. Ett minimikrav borde vara att ett särskilt kapitel ägnas åt de offentliga investeringarna i antingen vår- eller budgetpropositionen.

3 Tidsbestämning av konjunkturen

Detta kapitel gör ett försök att tidsbestämma konjunkturcyklerna i Sverige. Vi beräknar när det varit hög- eller lågkonjunktur och försöker fastställa vändpunkterna i konjunkturen.¹¹⁹ Det finns ett antal skäl varför en tidsbestämning av konjunkturen är viktig. För det första är en sådan tidsbestämning fruktbar för den allmänna ekonomisk-politiska debatten. För det andra är en bedömning av konjunkturläget viktig för Riksbankens strävan att nå inflationsmålet. För det tredje krävs en konjunkturbedömning för att kunna avgöra om finanspolitiken är väl avvägd. För det fjärde kan en konjunkturdatering användas för att belysa hur väl överskottsmålet för de offentliga finanserna uppnås. Måluppfyllelsen utvärderas nu genom de olika indikatorer (strukturellt sparande och genomsnitt över olika perioder) som beskrivs i avsnitt 2.1.2. En konjunkturdatering kan användas för att granska hur väl dessa indikatorer speglar det centrala målet som avser sparandet över en hel *konjunkturcykel*.

Den internationella litteraturen om konjunkturdatering är omfattande.¹²⁰ Den mest välkända tidsbestämningen av vändpunkterna i den amerikanska konjunkturen genomförs löpande av National Bureau of Economic Research (NBER) sedan 1978.¹²¹ Denna bestämning av USAs konjunktur tillmäts stort intresse och rapporteras utförligt i media. Den används som måttstock med vilken alla andra metoder jämförs. En metod som inte kan identifiera samma vändpunkter i konjunkturen som NBER brukar mötas med tveksamhet. Center for Economic Policy Research (CEPR) tidsbestämmer konjunkturen i euroområdet.¹²² Mot denna bakgrund är det överraskande att det inte finns någon vedertagen tidsbestämning av svensk konjunktur.¹²³

¹¹⁹ Kapitlet bygger på Michael Bergmans underlagsrapport till rådet (Bergman 2011). Denna diskuterar också hur en tidsbestämning av konjunkturcykeln kan användas för att uppskatta när konjunkturen vänder i framtiden.

¹²⁰ Se t ex Harding och Pagan (2003), Artis m fl (2004), Chauvet och Piger (2008) samt Stock och Watson (2010). Massmann m fl (2003) ger en översikt av de mest centrala empiriska metoderna som används för att tidsbestämma konjunkturen.

¹²¹ NBER är en icke vinstdrivande forskningsorganisation med uppgift att bedriva nationalekonomisk forskning med fokus på USAs ekonomi.

¹²² CEPR är ett nätverk för forskare i nationalekonomi som i huvudsak är verksamma vid europeiska universitet.

¹²³ Det finns bara ett fåtal försök att tidsbestämma konjunkturcyklerna i Sverige: Christoffersen (2000), Edvinsson (2005) och Holm (2007). Däremot finns en omfattande litteratur kring svensk konjunktur

Vilka principer bör vara vägledande för tidsbestämningen av konjunkturen? Framför allt bör den metod som används vara transparent och enkel att återskapa. Detta betyder att den i så hög grad som möjligt bör vara baserad på en objektiv metodik. Subjektiva bedömningar bör således undvikas. Metodiken bör också vara okänslig för det antal observationer som används så att tidsbestämningen inte ändras då nya data tillkommer. Dessutom bör det inte finnas en betydande eftersläpning så att en vändpunkt först kan identifieras lång tid efter att den inträffat.¹²⁴

3.1 Vad är en konjunkturcykel?

Den mest använda definitionen av en konjunkturcykel är följande:

Business cycles are a type of fluctuation found in the aggregate economic activity of nations that organize their work mainly in business enterprises: a cycle consists of expansions occurring at about the same time in many economic activities, followed by similarly general recessions, contractions and revivals which merge into the expansion phase of the next cycle; this sequence of changes is recurrent but not periodic; in duration business cycles vary from more than one year to ten or twelve years; they are not divisible into shorter cycles of similar character with amplitudes approximating their own. (Burns och Mitchell 1946, s. 3)

Fundamentalt i Burns och Mitchells definition är att en konjunktur kan delas in i olika faser: en uppgångsfas då den ekonomiska aktiviteten ökar och en nedgångsfas när den avtar. Konjunkturcykeln representerar kortsiktiga upp- och nedgångar i den ekonomiska aktiviteten, t ex i BNP. Goda tider avlöses av dåliga tider. Samtidigt betonas att dessa faser kan observeras i flera sektorer och att det finns en samvariation mellan dem. Det betyder att en vändpunkt i konjunkturen sker då ett stort antal sektorer samtidigt går från uppgång till nedgång eller tvärtom. Dessutom ger definitionen vägledning angående periodiciteten i konjunktursvängningarna. Empiriska studier finner ofta att den genomsnittliga konjunkturlängden är ungefär fem år.

Burns och Mitchells definition anger vad en konjunkturcykel är men anvisar ingen metod för hur vändpunkterna ska identifieras. Här

och dess utlandsberoende: se Bergman m fl (1992, 1998), Englund m fl (1992) och Bergman och Jonung (1993, 1994).

¹²⁴ Dessa villkor sammanfaller med de krav som brukar ställas i litteraturen på beräkningar av BNP-gapet: se Hjelm och Jönsson (2010) för en diskussion.

finns två olika angreppssätt. Den första ansatsen (klassisk konjunkturcykel) definierar konjunkturfaserna som *absoluta nedgångar eller uppgångar i nivån* för BNP eller andra makroekonomiska variabler. Den andra ansatsen (tillväxtcykler) definierar konjunktursvängningarna som *avvikelser i den ekonomiska aktiviteten från en långsiktig trend*.

Det finns två sätt att mäta längden på en konjunkturcykel: antingen från topp till topp eller från botten till botten. Den uppmätta konjunkturlängden kommer inte nödvändigtvis att bli lika för dessa två olika beräkningssätt. Orsaken är att alla konjunkturcykler inte är lika. Det är välkänt att nedgångsfaser i regel är kortare än uppgångsfaser. Sammantaget innebär detta att konjunkturlängden varierar inte bara över tiden utan också beroende på om vi mäter den från topp till topp eller från botten till botten.

3.1.1 Den klassiska konjunkturen

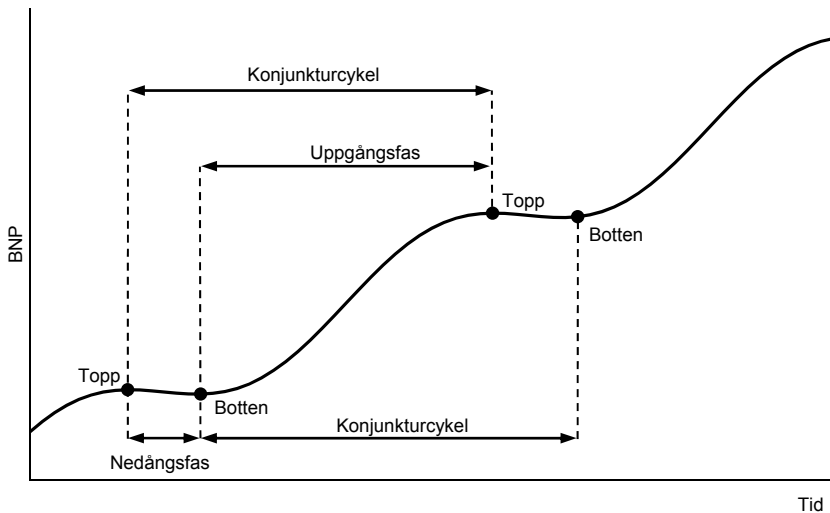
För att illustrera hur vändpunkterna i en klassisk konjunktur identifieras visar Figur 3.1 en principskiss över BNP. Med den klassiska konjunkturdefinitionen identifieras vändpunkterna som de tidpunkter då absoluta nedgångar eller uppgångar i BNP:s nivå inleds. Dessa vändpunkter kallas för konjunkturtopp respektive konjunkturbotten. Konjunkturtoppar markerar inledningen på en nedgångsfas, som avbryts när konjunkturbotten nås. Den tidsperiod som åtgår för att ekonomin skall röra sig från en topp till nästa topp (eller från botten till botten) utgör längden på konjunkturcykeln.

Den klassiska ansatsen används av NBER och CEPR när de tidsbestämmer konjunkturen i USA respektive i euroområdet. NBER använder följande definition av vändpunkterna i konjunkturen:

A recession is a significant decline in economic activity spread across the economy, lasting more than a few months, normally visible in real GDP, real income, employment, industrial production, and wholesale-retail sales. A recession begins just after the economy reaches a peak of activity and ends as the economy reaches its trough. Between trough and peak, the economy is in an expansion. Expansion is the normal state of the economy; most recessions are brief and they have been rare in recent decades.¹²⁵

¹²⁵ Observera att NBER använder termen ”recession” som benämning på en nedgångsfas. Vi kommer i den följande texten att använda termen nedgångsfas eller konjunkturedgång i stället för recession.

Figur 3.1 En prinsipskiss av en klassisk konjunkturcykel



CEPR definierar vändpunkterna på följande sätt:

A recession is a significant decline in the level of economic activity, spread across the economy of the euro area, usually visible in two or more consecutive quarters of negative growth in GDP, employment and other measures of aggregate economic activity for the euro area as a whole; and reflecting similar developments in most countries.

Skillnaden mellan dessa båda definitioner är att NBER är något mer specifik vad gäller valet av indikatorer och anger den exakta månaden då vändpunkten sker, medan CEPR anger det kvartal då en vändpunkt inträffar. I praktiken är denna skillnad liten.

NBERs datering baseras på en gemensam bedömning av åtta akademiska ekonomer i en kommitté som tidsbestämmer konjunkturläget. När kommittén har tagit beslut om en vändpunkt, ändras inte klassificeringen när och om de dataserier som använts vid beslutet revideras. Tidseftersläpningen kan vara betydande: så t ex angavs de konjunkturbottnar som tidsbestämdes till mars 1991 och november 2001 med två års försening trots att avsikten är att dateringen ska ske i realtid. En sådan eftersläpning begränsar metodens värde som underlag för den ekonomiska politiken. Motsvarande kritik kan också riktas mot CEPRs datering av den europeiska konjunkturen. CEPRs klassificeringskommitté består av nio akademiska ekonomer. Vid sitt möte den 31 mars 2009

beslutades att den ekonomiska aktiviteten var som högst i januari 2008 som därmed identifierades som en vändpunkt. Med klassiska konjunkturcykler blir, som påpekas i NBERs definition, normaltillståndet i ekonomin högkonjunktur. Lågkonjunkturer inträffar mer sällan och pågår endast under kortare perioder.

Statistiska metoder för att tidsbestämma klassisk konjunktur

Flera statistiska metoder kan replikera den mer informella ansats som används av NBER och CEPR. En ansats är den så kallade Bry-Boschan-metoden (1971) (BB-metoden) som identifierar vändpunkterna i BNP.¹²⁶ En annan statistisk metod är så kallade Markovmodeller (MS-modeller).¹²⁷ Hamilton (1989) analyserade amerikansk BNP och fann att denna modell kunde identifiera vändpunkter som i stort sett sammanföll med NBERs klassificering.

Fördelen med MS-modellen är att den kan användas för att vid varje tidpunkt (i realtid) beräkna sannolikheten för att konjunkturen vänder. När nya data blir tillgängliga, uppdateras beräkningarna av denna sannolikhet. Det innebär att det är möjligt att mer exakt bedöma var i konjunkturförloppet ekonomin befinner sig. Metoden är också objektiv i bemärkelsen att den baseras på statistisk skattning av en modell i stället för på bedömningar inom en kommitté. Metoden är också reproducerbar. Ansatsen är emellertid svår att förklara. Den kan också innebära en asymmetri så att ekonomin i genomsnitt antingen befinner sig i lågkonjunktur eller i högkonjunktur.

3.1.2 Tillväxtcykeln

En tillväxtcykel definieras utifrån avvikelsen i BNP från dess trend. Figur 3.2 är en principskiss av en tillväxtcykel. Högkonjunkturer identifieras som perioder då BNP ligger över den långsiktiga trenden och lågkonjunkturer som perioder då BNP ligger under trenden. Konjunkturtoppar och konjunkturbottnar inträffar när avvikelserna från trenden är som störst. Perioden från topp till botten utgör en nedgångsfas och perioden från botten till topp en uppgångsfas.

¹²⁶ Ett alternativ är att använda BB-metoden för flera olika makroekonomiska variabler där de olika vändpunkterna i varje makroekonomisk variabel vägs samman (se Harding och Pagan 2006).

¹²⁷ Denna metod användes i Michael Bergmans underlagsrapport till Finanspolitiska rådets rapport 2010 för att empiriskt skatta varaktigheten i svensk arbetslöshet (Bergman 2010).

Klassisk konjunktur och tillväxtcykel mäter två helt olika typer av konjunkturer. De anger därför i allmänhet skilda vändpunkter. Detta beror på att den första metoden mäter svängningar i BNP:s nivå, medan den andra mäter svängningar i förhållande till BNP:s långsiktiga trend. Skillnaderna mellan de två ansatserna diskuteras ytterligare i Fördjupningsruta 3.1.

Statistiska metoder för att beräkna en tillväxtcykel

Den vanligaste metoden för att bestämma en tillväxtcykel är det så kallade HP-filtret (Hodrick och Prescott 1997), enligt vilket BNP delas in i en långsamt föränderlig trend och en cyklisk komponent. Dessa två komponenter kan inte observeras utan måste beräknas. För dessa beräkningar krävs en *exakt* definition av vad en konjunkturcykel är, dvs hur variabeln är i förhållande till förändringar i trenden.

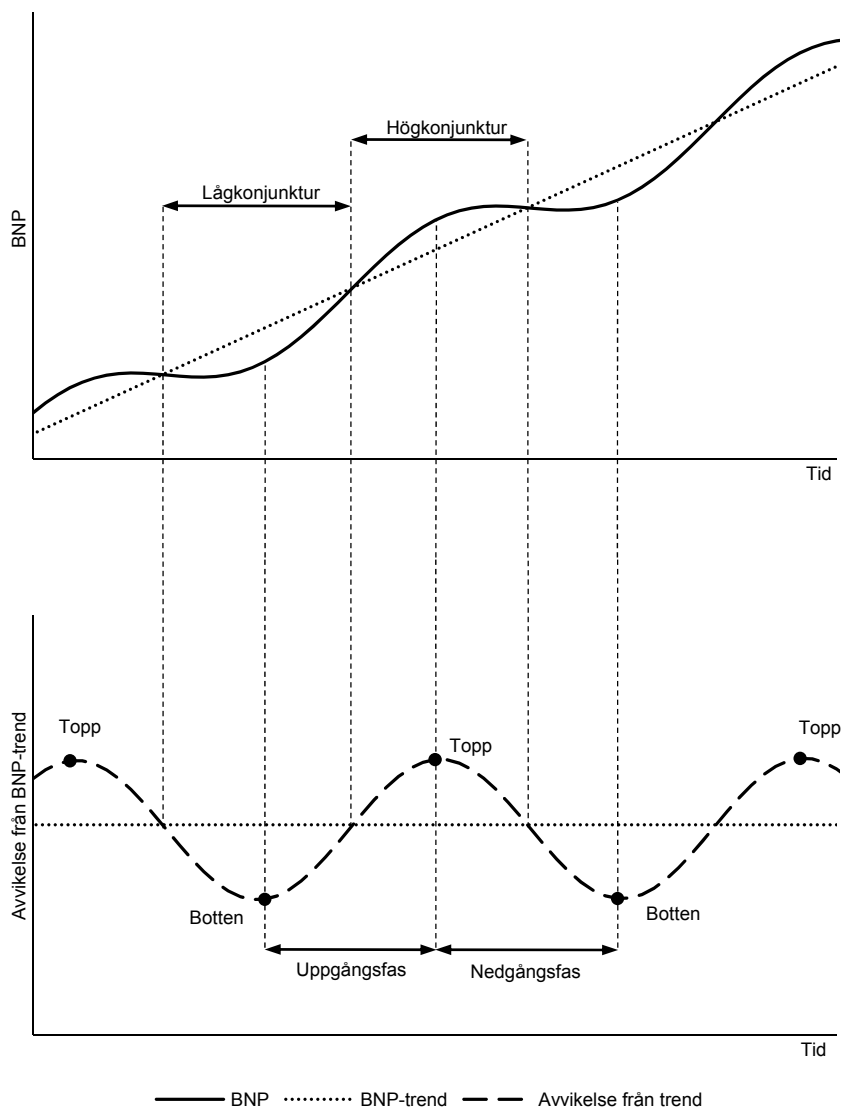
Fördjupningsruta 3.1 Klassisk konjunktur och tillväxtcykel

Denna fördjupningsruta illustrerar varför de två definitionerna av konjunkturcykeln, klassisk konjunktur och tillväxtcykel, vanligtvis ger olika vändpunkter. BNP för år t (y_t) kan delas upp i två komponenter: en trend (τ_t) och en cyklisk komponent (c_t),

$$y_t = \tau_t + c_t.$$

En vändpunkt i en klassisk konjunktur ges då förändringen i BNP är lika med noll, dvs när $y_t - y_{t-1} = \Delta y_t = \Delta \tau_t + \Delta c_t = 0$. Vändpunkten inträffar således då förändringen i trenden kompenserar för förändringen i den cykliska komponenten. Vändpunkten i en tillväxtcykel definieras däremot av att förändringen i den cykliska komponenten är lika med noll, dvs när $\Delta c_t = 0$. Trenden spelar här ingen roll för tidsbestämningen av vändpunkterna. Denna skillnad i hur en vändpunkt definieras påverkar tidsbestämningen. Det är endast när det inte finns någon trend i BNP som de två ansatserna leder fram till exakt samma vändpunkter och därmed samma konjunkturcykler.

Figur 3.2 En principskiss av en tillväxtcykel



Andra filtreringsmetoder förutsätter att en genomsnittlig konjunkturlängd först beräknas så att filtret dels utesluter säsongsvariationer, dels utesluter den trendmässiga utvecklingen i BNP. Baxter-King-(BK)-filtret (Baxter och King 1999) och Christiano-Fitzgerald-(CF)-filtret (Christiano och Fitzgerald 2003) är exempel på sådana metoder. Det finns naturligtvis en inbyggd godtycklighet när det gäller vilka fluktuationer i BNP som ska hänföras till konjunkturen och vilka som ska hänföras till förändringar i trenden. Det har utvecklats en standard i forskningen enligt vilken den skattade konjunkturcykeln har en genomsnittlig längd på 1-10 år, vilket sammanfaller med Burns och Mitchells definition av en konjunkturcykel.

De beskrivna metoderna är relativt enkla att förstå. Den cykliska komponenten visar vid varje tidpunkt i vilken fas konjunkturen befinner sig: uppgångsfas eller nedgångsfas. Detta leder fram till en datering av konjunkturs vändpunkter. Metoderna är utformade så att den genomsnittliga avvikelserna från trenden är noll. I vissa fall är detta en fördel, t ex vid utvärderingar av överskottsmålet.¹²⁸ Dessa fördelar ska vägas mot nackdelarna. Den största nackdelen är att tidsbestämningen i hög grad påverkas av de senaste observationerna.¹²⁹ De vändpunkter som identifieras i slutet av observationsområdet är därför osäkra. Dessutom kommer den beräknade konjunkturen, inklusive dess vändpunkter, att ändras varje gång som BNP revideras. Om konjunkturcykeln är asymmetrisk, dvs om avvikelserna från trenden i genomsnitt är negativ, så fångas inte detta av de beskrivna filtren.

Det går att i viss mån kompensera för dessa nackdelar genom att antingen basera klassificeringen på de först publicerade måtten på BNP eller förlänga observationsområdet med hjälp av ”prognoser” för BNP före (eftersom data då saknas) och efter det observationsområde som studeras. Detta gör att de första och de senaste observationerna inte får lika stort inflytande på den beräknade trenden. Denna ansats används nedan när den svenska konjunkturcykeln tidsbestäms.

¹²⁸ Se avsnitt 1.2 för en utförlig diskussion.

¹²⁹ Ett appendix i Bergman (2011) beskriver närmare vad HP-filtret innebär och hur den cykliska komponenten beräknas. Dessutom illustreras filtrets start- och slutpunktsproblem, vilka innebär att de första och de sista observationerna får ett oproportionerligt stort inflytande på den beräknade konjunkturcykeln. HP-filtret är särskilt känsligt för dessa problem men även de två andra filtren, BK-filtret och CF-filtret, påverkas på liknande sätt.

3.2 Tidsbestämning av svensk konjunktur

Detta avsnitt identifierar konjunkturcykler i Sverige med hjälp av de metoder som beskrivits ovan. Tidsbestämningen baseras på kvartalsdata för svensk real BNP sedan 1970.¹³⁰ Först används tre filter för att beräkna den cykliska komponenten i BNP: HP-, BK- och CF-filtren. För de två senare extraheras alla fluktuationer i BNP mellan ett och ett halvt och åtta år.¹³¹ Dessa tre filter mäter avvikelser i BNP från dess trend, dvs tillväxtcykler av det slag som diskuterades i föregående avsnitt. Som jämförelse används BB-metoden, som tidigare visat sig kunna replikera den informella metod som NBER och CEPR använder, samt en variant av Hamiltons Markov-modell (MS-modell).¹³² Dessa två metoder mäter klassisk konjunkturcykel.

Tabell 3.1 visar de perioder när svensk ekonomi har befunnit sig i en konjunkturedgång. De konjunkturer som beräknas med hjälp av de tre filtermetoderna överrensstämmer väl med varandra i de flesta fall. CF-filtret identifierar en dock en lågkonjunktur i mitten av 1980-talet (från det tredje kvartalet 1984 till det andra kvartalet 1988) som ingen av de andra filtermetoderna finner. De två metoderna som identifierar vändpunkter i klassisk konjunktur ger ungefär samma resultat sinsemellan före 1990, men helt olika periodisering efter 1993. Det finns större likheter mellan de tre filtermetoderna än mellan de två metoder som klassificerar klassiska konjunkturer. Sedan 1993 identifieras endast en vändpunkt av BB-metoden, medan MS-modellen finner ett flertal övergångar mellan olika konjunkturfaser. I detta avseende sammanfaller resultaten från MS-skattningen mer med dem som filtermetoderna ger.

Startpunkten för den senaste lågkonjunkturen skiljer sig också något åt mellan metoderna. Enligt filtermetoderna började konjunkturedgången antingen det sista kvartalet 2007 eller det första kvartalet 2008. BB-metoden anger vändpunkten till det sista kvartalet 2007 och MS-modellen till andra kvartalet 2007.

¹³⁰ Data har hämtats från OECD och inkluderar de nationalräkenskaper som publicerades av SCB den 1 mars 2011. Observationsområdet sträcker sig från det första kvartalet 1970 till det sista kvartalet 2010.

¹³¹ Se avsnitt 3.1.2 ovan. För HP-filtret sätts parametern λ till 1600, vilket är standardvärdet för kvartalsdata. Eftersom observationsområdet förkortas både i början och i slutet när vi använder BK- och CF-filtret utökar vi antalet observationer med hjälp av ”prognoser” för BNP före 1970 (eftersom data saknas före detta år) och prognoser efter 2010 så att den konjunktur och den datering som erhålls täcker in hela observationsområdet (se Bergman 2011).

¹³² Fler detaljer kring denna modell och hur den skattas redovisas i Bergman (2011).

Tabell 3.1 Identifierade konjunkturedgångar i svensk ekonomi

| Tillväxtcykel | | | Klassisk konjunktur | |
|-----------------------|------------------|-----------------|---------------------|-----------------|
| HP-filtrer | BK-filtrer | CF-filtrer | BB-metoden | MS-modellen |
| 1970kv3-1972kv1 | 1970kv3-1972kv1 | 1970kv3-1972kv1 | 1970kv4-1971kv2 | 1971kv2-1971kv3 |
| 1976kv1-1977kv4 | 1976kv1-1977kv4 | 1975kv4-1977kv4 | 1976kv2-1977kv3 | 1975kv4-1977kv3 |
| 1980kv1-1983kv2 | 1980kv1-1983kv2 | 1980kv1-1983kv2 | 1980kv3-1981kv2 | 1979kv4-1981kv3 |
| | | 1984kv3-1988kv2 | | 1984kv4-1985kv3 |
| 1990kv1-1993kv2 | 1990kv2-1993kv2 | 1990kv2-1993kv2 | 1990kv2-1993kv1 | 1990kv1-1993kv4 |
| 1995kv4-1997kv1 | 1995kv3-1997kv1 | 1995kv3-1997kv1 | | 1995kv3-1997kv1 |
| 2000kv2-2003kv2 | 2000kv2-2003kv2 | 2000kv3-2003kv3 | | 2000kv3-2003kv4 |
| 2007kv4-2009kv1 | 2008kv1-2009kv3 | 2008kv1-2009kv2 | 2007kv4-2009kv1 | 2007kv2-2009kv3 |
| Christoffersen (2000) | Edvinsson (2005) | | Holm (2007) | |
| 1971m1-1972m1 | | | 1971kv1-1971kv2 | |
| 1974m6-1978m7 | 1976-1978 | | 1976kv4-1977kv4 | 1976kv2-1977kv2 |
| 1979m12-1982m11 | 1979-1981 | | 1979kv4-1982kv2 | |
| 1985m8-1986m5 | | | | |
| 1989m1-1993m1 | 1990-1993 | | 1991kv2-1993kv2 | 1990kv2-1992kv3 |
| | 2000-2001 | | | |

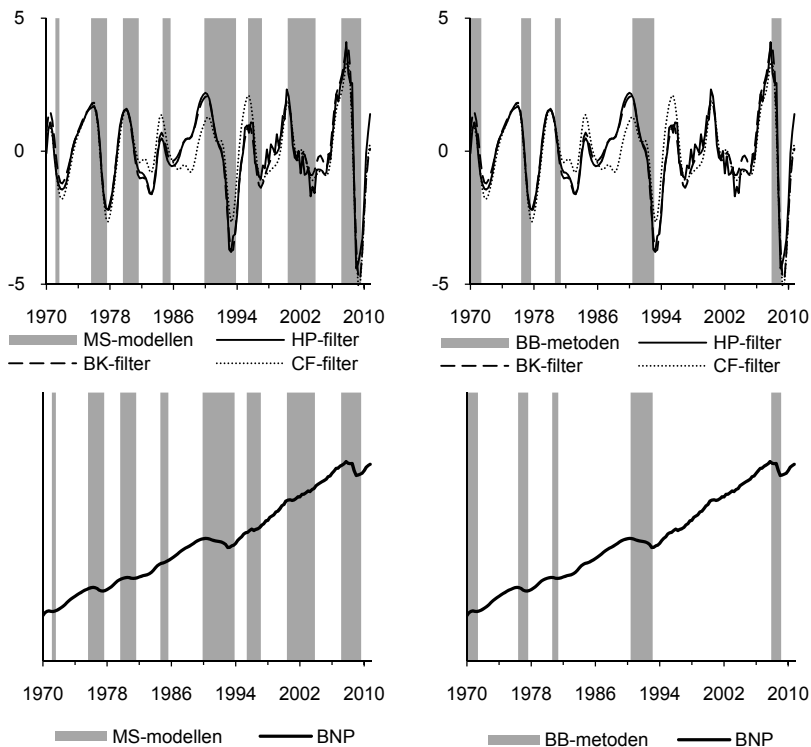
Anm: Christoffersens (2000) datering baseras på månadsdata för industriproduktion för perioden 1960-1998, medan Edvinsson (2005) använder BNP på årsbasis för perioden 1800-2001. Holm (2007) redovisar två olika dateringar: den vänstra kolumnen ovan baseras på fyra makroekonomiska tidserier, medan dateringen i den högra kolumnen enbart baseras på BNP. Hon använder kvartalsdata för perioden 1969-2006. De perioder som inte redovisas i tabellen är konjunkturuppgångar.

Källor: Egna beräkningar samt Christoffersen (2000), Edvinsson (2005) och Holm (2007).

Samtliga metoder visar att konjunkturbotten inträffade under 2009 även om de är sinsemellan oense om den exakta tidpunkten. Enligt BK-filtret och MS-modellen inträffade vändpunkten tredje kvartalet, medan BB-metoden och HP-filtret identifierar första kvartalet 2009 som vändpunkten. Tidsbestämningen av de lågkonjunkturer som inträffade i samband med 1990-talskrisen visar att konjunkturedgången började något av de två första kvartalen 1990. De olika metoderna skiljer sig mer åt när det gäller slutpunkten, där MS-modellen anger att vändpunkten inträffade det fjärde kvartalet 1993 medan BB-metoden anger det första kvartalet detta år.

Tabell 3.1 visar också de konjunkturedgångar som identifierats i tidigare studier. Medan Christoffersen (2000) använder BB-metoden, tillämpar både Edvinsson (2005) och Holm (2007) helt andra metoder än dem vi har använt och delvis också andra makroekonomiska indikatorer. Trots detta finner vi en stor överensstämmelse mellan vår datering och deras.

Figur 3.3 BNP:s cykliska komponent enligt filtermetoderna och nedgångsfaser enligt BB-metoden och MS-modellen



Källor: OECD och egna beräkningar.

Figur 3.3 visar de cykliska komponenterna enligt filtermetoderna och de konjunkturedgångar som identifieras med hjälp av BB-metoden och MS-modellen. Figuren illustrerar också skillnaderna mellan de lågkonjunkturer som identifieras med hjälp av BB-metoden och dem som identifieras med hjälp av MS-modellen. MS-modellen identifierar betydligt fler nedgångsfaser än BB-metoden som endast identifierar fem nedgångsfaser under perioden.

Tabell 3.2 redovisar genomsnittlig längd på uppgångar och nedgångar. Det framgår att uppgångsfaser är betydligt mer utdragna än nedgångsfaser. Endast CF-filtret avviker från detta mönster. Den cykliska komponenten i BNP är symmetrisk när detta filter används. För de andra två filtermetoderna och för MS-modellen tar en konjunkturuppgång längre tid än en nedgång. För BB-metoden finner vi ännu större skillnader när vi mäter tiden från botten till topp (32 kvartal) och från topp till botten (5 kvartal).

Tabell 3.2 Genomsnittlig konjunkturlängd i kvartal för svensk BNP

| Tillväxtcykel | | | | |
|---------------------|---------------|-----|---------------|-----|
| | Högkonjunktur | | Lågkonjunktur | |
| HP-filter | 16 | | 9 | |
| BK-filter | 16 | | 9 | |
| CF-filter | 11 | | 10 | |
| Klassisk konjunktur | | | | |
| MS-modell | 11 | | 9 | |
| | T-T | B-T | B-B | T-B |
| BB-metoden | 37 | 32 | 38 | 5 |

Anm: T-T står för konjunkturtopp till konjunkturtopp, B-T för botten till topp osv.

Källa: Egna beräkningar.

3.3 Konjunkturen och överskottsmålet

Kapitel 2 diskuterar hur väl överskottsmålet uppfyllts. Regeringens uppföljning bygger på ett antal indikatorer: strukturellt sparande och olika genomsnitt för längre perioder. Dessa mått används på grund av svårigheterna att identifiera konjunkturcykeln. Det kan vara av intresse att se hur väl överskottsmålet uppfyllts under de konjunkturcykler som vi identifierat i detta kapitel. Detta ska inte uppfattas som att vi förespråkar en sådan utvärdering av överskottsmålet – tvärtom har vi i avsnitt 2.1.2 argumenterat för användningen av enkla genomsnitt av det finansiella sparandet över ett antal år vid utvärderingen. Men för att bedöma värdet av de indikatorer Finansdepartementet använder är det givande att undersöka vilken nivå det finansiella sparandet haft över konjunkturcykeln mätt på olika sätt.

Eftersom överskottsmålet beslutades redan 1996 studeras perioden 1996-2010, även om målet inte började gälla fullt ut förrän från år 2000. Detta innebär att vi har maximalt två konjunkturcykler under perioden (se Tabell 3.1). I Tabell 3.3 visas genomsnittet av den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP under varje hel konjunkturcykel sedan 1996. Konjunkturens längd mäts antingen från en konjunkturtopp till nästa topp eller från en konjunkturbotten till nästa botten. Eftersom konjunkturens vändpunkter i princip är gemensamma för de tre olika filtreringsmetoderna vi använder redovisas dessa gemensamt.¹³³

¹³³ Enligt BB-metoden finns bara en fullständig konjunkturcykel under perioden om vi mäter från topp till topp. Denna cykel startade emellertid redan 1990. När vi mäter konjunkturens längd som botten till botten finner vi ingen fullständig cykel. Därför redovisas inga resultat med denna dateringsmetod.

Tabell 3.3 Finansiellt sparande i genomsnitt över en konjunkturcykel, procent av BNP

| | Klassisk konjunktur | | Tillväxtcykel | |
|--------------------|---------------------|-------------------------------------|-----------------|-------------------------------------|
| | Konjunkturcykel | Genomsnittligt finansiellt sparande | Konjunkturcykel | Genomsnittligt finansiellt sparande |
| Topp till topp | 2000-2007 | 1,3 | 2000-2008 | 1,4 |
| Botten till botten | 1997-2003 | 0,4 | 1997-2003 | 0,4 |
| | 2003-2009 | 1,2 | 2003-2009 | 1,2 |

Anm: Tillväxtcykel är den datering av konjunkturcykeln som ges av de tre filtreringsmetoderna medan Klassisk konjunktur är den datering som fås med hjälp av MS-metoden, se tabell 3.1. De tal som redovisas i tabellen är genomsnitt under en konjunkturcykel och i procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Enligt tabellen har överskottsmålet överskridits under den senaste konjunkturcykeln. Med filtreringsmetoderna var överskottet i genomsnitt 1,4 procent av BNP om vi mäter från topp till topp (2000-2008) och 1,2 procent av BNP om vi mäter från botten till botten (2003-2009). Om vi i stället använder MS-metoden, blir överskottet 1,3 procent från topp till topp (2000-2007) och 1,2 procent från botten till botten (2003-2009). Dessa resultat kan jämföras med den tillbakablickande genomsnittsindikator som diskuterades i avsnitt 2.1.2 och som visade ett genomsnittligt överskott på 0,8 procent av BNP för den senaste tioårsperioden. Överskottet är således större för den senaste konjunkturcykeln – oberoende av hur vi mäter den – än för den senaste tioårsperioden.

4 Finanspolitikens hållbarhet

Den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning utgör en utmaning för de framtida offentliga finanserna. Frågan om finanspolitikens hållbarhet hänger nära samman med frågor om fördelningen mellan generationer. Överskottsmalet för de offentliga finanserna motiveras av sådana hänsyn. Finanspolitiska hållbarhetsberäkningar utförs idag regelbundet i många länder och utgör ett viktigt beslutsunderlag för finanspolitiken.

Detta kapitel diskuterar olika aspekter på finanspolitikens hållbarhet. Avsnitt 4.1. beskriver begreppet finanspolitisk hållbarhet och diskuterar fördelningen mellan generationer. Avsnitt 4.2 ger en översikt över metoder för att analysera dessa frågor, medan avsnitt 4.3 behandlar Finansdepartementets kalkyler. Den senaste bedömningen av finanspolitisk hållbarhet från Vårpropositionen 2011 diskuteras i avsnitt 4.4. Avsnitt 4.5 analyserar pensionssystemets roll för hållbara offentliga finanser.

4.1 Fördelningen mellan generationer

I regeringens nyligen överlämnade skrivelse till riksdagen om det finanspolitiska ramverket anges att ”En grundförutsättning för att finanspolitikens övergripande mål ska kunna nås är långsiktigt hållbara offentliga finanser”.¹³⁴ Detta kan ses som ett grundläggande krav på konsistens över tiden mellan de förlopp för inkomster och utgifter som skatte- och transfereringsregler samt utbudet av offentliga tjänster ger upphov till.

Krav på finanspolitisk hållbarhet hänger också nära ihop med fördelningen av resurser mellan generationer.¹³⁵ I skrivelsen anför regeringen att ett

motiv bakom överskottsmalet ... [är] en jämn fördelning av resurser mellan generationer¹³⁶

och att

Regeringens utgångspunkt är att finanspolitiken är långsiktigt hållbar om den utformas på ett sådant sätt att den intertemporala budgetrestriktionen

¹³⁴ Finansdepartementet (2011a), s 4.

¹³⁵ Finanspolitiska rådet (2008) diskuterar motiveringarna för de olika delarna i det finanspolitiska ramverket och hur betoningen på olika aspekter har ändrats över tiden.

¹³⁶ Finansdepartementet (2011a), s 19.

är uppfylld utan att det leder till orättvisa mellan generationer, behov av framtida skattehöjningar, höjd inflation eller höjda riskpremier.¹³⁷

Förutom att betona finanspolitisk hållbarhet som ett övergripande mål så innehåller detta uttalande ytterligare restriktioner, särskilt att undvika framtida skattehöjningar.

Trots att det finns åtskilliga hänvisningar till jämn fördelning och rättvisa mellan generationer, så preciseras inte dessa begrepp i regeringens skrivelse. Bl a påstås att, ”exempelvis är restriktionen uppfylld om nuvarande generationer drar på sig stora skulder förutsatt att de sedan finansieras av framtida generationer. En sådan finansiering skulle dock leda till orättvisa mellan generationerna”.¹³⁸

Detta påstående är långt ifrån självklart. Eftersom produktiviteten (och därmed inkomsterna) stiger över tiden, finns det nämligen argument för att jämna ut konsumtionen mellan olika generationer. Skälet är att konsumtion brukar antas ha avtagande marginalnytta. I så fall maximeras samhällsnyttan (summan av alla generationers nytta) om alla generationer har samma konsumtionsnivå.¹³⁹ Det kan därför hävdas att framtida ”rika” generationer borde bidra till bättre konsumtionsmöjligheter för nuvarande – fattigare – generationer. Detta kan uppnås genom att budgetunderskott idag, som innebär en upplåning, får finansieras av framtida generationer.

Regeringens skrivelse argumenterar för att en sådan väg är riskfylld och kan innebära en alltför hög exponering mot de finansiella marknaderna. Denna synpunkt är högst relevant, men den är skild från frågan om fördelning mellan generationer. Vårpropositionen 2010 för en ganska ingående diskussion om hur ökad livslängd och därmed ökade krav på offentlig service ska hanteras. Det hävdas att denna utveckling är till gagn för framtida generationer och att finansieringen därför bör överlämnas till dem.¹⁴⁰ Sådana resonemang behöver emellertid inte strida mot slutsatsen att växande produktivitet ger argument för en framtung bana för konsumtionen och därmed för budgetunderskott idag.¹⁴¹

Det är långtifrån klart vad som avses med rättvisa mellan generationer. Det är en allvarlig brist i det finanspolitiska ramverket att

¹³⁷ Ibid, s 13.

¹³⁸ Ibid, s 12. Argumentet upprepas på s 44.

¹³⁹ Resonemang förutsätter en nyttofunktion som täcker flera generationer samt att marknadsränta och subjektiv diskonteringsränta sammanfaller.

¹⁴⁰ Se tidigare diskussion av dessa frågor i Finanspolitiska rådet (2009a, 2010).

¹⁴¹ Se t ex Andersen och Gestsson (2010).

generationsargument spelar en dominerande roll, samtidigt som innebörden av rättvisa mellan generationerna inte klargörs. Regeringen tycks utgå från att rättvisa mellan generationer garanteras om den offentliga sektorn inte bygger upp skulder, men det är av flera skäl ett alltför enkelt resonemang.¹⁴²

Rättvisa mellan generationer kan inte avgöras enbart av vilka nettobidrag olika generationer ger till den offentliga sektorn. Olika generationers välfärd beror på betydligt fler faktorer. Fördelningen av inkomster mellan generationer är förstås av stor betydelse, men också andra aspekter som miljö (naturresurser, föroreningar), tillgång till tjänster från den offentliga sektorns realkapital osv måste beaktas för att vi ska kunna jämföra levnadsstandarden mellan generationer.

Redan en jämförelse av inkomster mellan generationer är problematisk. Produktivitetsökningar ger framtida generationer möjligheter att välja mellan högre konsumtion och mer fritid. Om dessa väljer mer fritid, får de en lägre inkomst. En enkel inkomstjämförelse mellan generationer kommer därför inte att fånga skillnader i generationernas valmöjligheter.

En ytterligare fråga är om inkomsterna för olika generationer bör jämföras i ”absoluta” eller ”relativa” termer. Om det är absoluta värden som gäller, så finns argument för den konsumtionsutjämning som diskuterades ovan. Denna uppfattning kan emellertid ifrågasättas om det är de relativa inkomst- eller konsumtionsmöjligheterna i förhållande till andra länder som är viktiga.

Försök att utjämna absoluta inkomstnivåer mellan olika generationer kan leda till att framtida generationer kommer att ha lägre konsumtionsmöjligheter än i andra länder. En sådan inkomstbana kan således ifrågasättas såväl från rättvise- som genomförbarhetsaspekter.¹⁴³ Därför korrigeras ofta inkomsten med hänsyn till produktivitetstillväxten i analyser som jämför konsumtionsmöjligheterna mellan olika generationer.¹⁴⁴ Sådana frågor behöver klargöras för att man ska kunna göra väl avvägda ställningstaganden om fördel-

¹⁴² I Vårpropositionen 2011 (s 237) hävdas att: “En grundprincip blir då att alla generationer ska bära sina egna kostnader och behandlas neutralt av den offentliga sektorn”, men senare nämns också att det kan vara lämpligt att hantera konsekvenserna av demografiska förändringar via den offentliga budgeten.

¹⁴³ Om framtida generationer förväntas återbetala en stor skuld, så kan några välja att frångå det implicita kontraktet genom att emigrera. Ju större skillnaderna i konsumtionsmöjligheter (levnadsstandard) är, desto starkare blir incitamenten för detta.

¹⁴⁴ Se t ex Cardarelli m fl (2000) och Ökonomisk Råd (2004).

ningen mellan generationer. Det är inte klart vilken uppfattning regeringen har.

Diskussionen om fördelningen mellan olika generationer begränsas av praktiska skäl ofta till hur det finansiella sparandet utvecklas över tiden. Men följderna för olika generationer kan vara svåra att kartlägga. Även förändringar som inte påverkar det finansiella sparandet kan ha stora effekter på fördelningen. Ett exempel är en sänkning av fastighetsskatten som finansieras med högre skatt på arbete.¹⁴⁵ Under det rimliga antagandet att fastighetsskatten kapitaliseras i huspriserna kommer en sådan ”budgetneutral” politik att gynna äldre genom högre huspriser och missgynna unga som får högre skatt på sina arbetsinkomster.

I sin skrivelse till riksdagen om det finanspolitiska ramverket 2011 ger regeringen följande programförklaring:

För att värna om rättvisa mellan olika generationer kompletterar regeringen med jämna mellanrum också hållbarhetsberäkningarna med generationsanalyser. Dessa indikerar huruvida det förekommer en systematisk omfördelning mellan olika generationer via den offentliga sektorn. I de fall reformer kan väntas ha stora konsekvenser för fördelningen av inkomster mellan generationer, skall generationsanalyser göras som en del i beredningen av förslaget.¹⁴⁶

Som framförts i våra tidigare rapporter finns ett behov av en tydligare analys av generationsfrågor. Det har än så länge bara gjorts en sådan analys från Finansdepartementet och den hade ett bakåt-blickande perspektiv (se nedan).¹⁴⁷ En enstaka publikation är något annat än att sådana analyser utförs regelbundet. Vi har inte heller kunnat identifiera något enda reformförslag där konsekvenserna för fördelningen mellan generationer uttryckligen har analyserats.

4.2 Att analysera finanspolitisk hållbarhet

En analys av finanspolitisk hållbarhet är i grunden en framskrivning av banan för offentliga inkomster och utgifter. Ett viktigt skäl för att göra sådana framskrivningar är att utvärdera om framtida politik är uthållig i ljuset av kommande demografiska förändringar. Utgångspunkten är en tolkning av nuvarande politik, vilken i kombination

¹⁴⁵ Exemplet är likvärdigt med att ett utrymme för skattesänkningar utnyttjas för att sänka fastighetsskatten i stället för skatten på arbetsinkomster.

¹⁴⁶ Finansdepartementet (2011a), s 44-45.

¹⁴⁷ Petterson m fl (2006).

med befolkningsprognoser används för att skriva fram hur de offentliga finanserna kommer att utvecklas. Att identifiera eventuella hållbarhetsproblem är ett viktigt inslag i den politiska debatten. Men kalkylerna kan också utnyttjas för att belysa konsekvenserna av ökad efterfrågan på offentlig service (hälso- och sjukvård) eller fritid (en nedåtgående trend i antalet arbetade timmar). Sådana analyser görs allt oftare och tjänar syftet att möjliggöra en politisk prioritering. De medelfristiga budgetpolitiska målen (överskottsmål och utgiftstak) bör bestämmas så att de stämmer överens med en bana för de offentliga finanserna som är förenlig med långsiktig hållbarhet.

4.2.1 Metoder

Standardansatsen för finanspolitiska hållbarhetsberäkningar är att skriva fram offentliga inkomster och utgifter (*extrapoleringsmetoden*). Kalkylerna bygger på en uppdelning av utgifter och inkomster efter befolkningens demografiska sammansättning ett givet basår som sedan kombineras med en befolkningsprognos.¹⁴⁸ Ansatsen baseras på grundantagandet att de relevanta socioekonomiska förhållandena förblir oförändrade, t ex att andelen i en given demografisk grupp som utnyttjar en viss offentlig tjänst förblir densamma. Detta tolkas som en oförändrad politik och ett oförändrat beteende. Dessutom görs antaganden om hur löner och produktivitet utvecklas. Hur detaljerad analysen blir, beror på i vilken grad utgifter och inkomster kan delas upp efter demografiska egenskaper som ålder, kön, födelseland osv. De slutliga beräkningarna visar utvecklingen för offentliga utgifter och inkomster och därmed också för det finansiella sparandet.

Generationsräkenskaper är en variant av hållbarhetskalkyler.¹⁴⁹ Sådana räkenskaper kan också användas för att utvärdera fördelningen mellan generationer.¹⁵⁰ Genom att jämföra räkenskaperna för nyfödda och räkenskaperna för kommande nyfödda, fås ett mått på fördelningen mellan generationer (se Fördjupningsruta 4.1).

¹⁴⁸ Alla utgifter och inkomster kan inte delas upp på detta sätt, t ex försvarsutgifterna. Sådana utgifter antas vanligen förbli oförändrade som andel av BNP.

¹⁴⁹ Lundvik m fl (1999) är en tidig analys för Sverige. Petterson m fl (2006) analyserar fördelningen mellan generationer i Sverige. Medan generationsräkenskaper ser framåt, så är deras fokus mer bakåtblickande. De två metoderna är emellertid nära besläktade och underliggande data är av samma slag.

¹⁵⁰ Se Cardarelli m fl (2000) och Deeg m fl (2009).

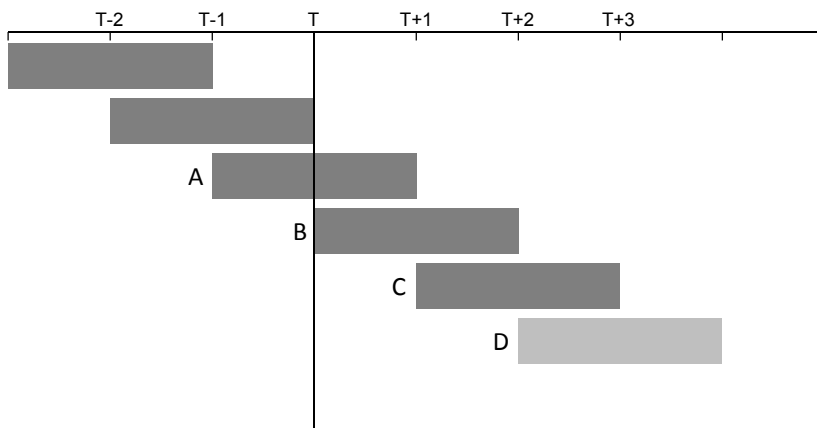
Om *nettoskatteinbetalningarna* över livstiden är större för framtida generationer än för nyfödda, tyder det på att olika generationer kommer att behandlas olika. Rådande politik är då inte heller finanspolitiskt hållbar, eftersom nettoskatterna måste höjas. Eftersom frågor om fördelningen mellan generationer är viktiga i den ekonomiska debatten, och ofta anges som skäl för en viss politik eller strategi, är det angeläget att sådana generationsanalyser utförs.

Fördjupningsruta 4.1 Generationsräkenskaper

Generationsräkenskaper beräknar varje generations inkomster, skattebetalningar och förmåner av offentliga transfereringar och tjänster över hela livstiden. Vanligen utgör räkenskaperna en framåtblickande kalkyl med fokus på nettobetalningarna till den offentliga sektorn. De första generationsräkenskaperna utvecklades i början på 1990-talet.¹⁵¹ En insikt från dessa analyser är att en given utveckling av skuld och underskott över tiden kan spegla mycket olika utveckling för olika generationer.

Den grundläggande tanken bakom generationsräkenskaper förklaras i Figur 4.1, som visar en förenklad struktur med överlappande generationer. Genomsnittspersonen är nettobidragsmottagare från den offentliga sektorn som ung och gammal samt nettoskattebetalare under sin tid i arbetslivet. En nedbrytning av utgifter och bidrag grundad på ålder och andra socioekonomiska bakgrundsvariabler gör det möjligt att beräkna nettobidraget till den offentliga sektorn vid given ålder och tidpunkt. ”Totalbalansen” för en given generation kan beräknas som nuvärdet av dess nettoinbetalningar till den offentliga sektorn. Den typiska generationskalkylen vid tidpunkten T enligt Figur 4.1 är framåtblickande. Balansen för alla levande generationer (generation A och B i Figur 4.1) kan beräknas för deras återstående livstider. Det är också möjligt att beräkna nettobidraget för de just födda (generation C) och senare generationer (D) under antaganden om den framtida ekonomiska politiken. Standardantagandet är att politiken förblir oförändrad.

¹⁵¹ Auerbach m fl (1991).

Figur 4.1 Överlappande generationer och generationsräkenskaper

Två ansatser kan väljas för att uppskatta om nuvarande politik är hållbar. Den första är att beräkna nuvärdet av nettobidragen från idag levande och framtida generationer och lägga detta till den existerande nettoförmögenheten. Om denna summa är negativ, fås den *implicita skulden* för den offentliga sektorn (den engelska benämningen är *fiscal gap*). Denna skuldnivå återspeglar således effekterna av den nuvarande politiken givet att den fortsätter även i framtiden. En implicit skuld, som måste hanteras vid någon framtida tidpunkt, utgör ett hållbarhetsproblem för finanspolitiken.¹⁵²

Ett alternativ är att beräkna nuvärdet av skattebetalningarna netto för alla nu levande generationer (A och B) och för den generation som just ska födas (C) liksom den initiala förmögenheten. Sedan beräknas den nettoskattebetalning som krävs från alla framtida generationer (D) för att försäkra att den intertemporala budgetrestriktionen håller (dvs att offentlig sektor klarar att antingen betala räntor på sina skulder eller amortera dessa). Antagandet är således att hela anpassningsbördan faller på ännu inte födda generationer. Genom att jämföra skattebetalningarna netto för nyfödda med dem för framtida generationer, fås en indikator för fördelningen mellan generationer. Nettot för de nyfödda speglar nuvarande politik, medan nettot för framtida generationer speglar de förändringar som måste genomföras för att upprätthålla finanspolitisk hållbarhet. Om skattebetalningarna netto över livstiden är större för framtida generationer än för nyfödda, så indikerar det att

¹⁵² Se Finanspolitiska rådet (2009a) avsnitt 3.2.3.

olika generationer inte kommer att behandlas på ett likvärdigt sätt.

Framåtblickande generationsräkenskaper syftar till att identifiera finanspolitiska hållbarhetsproblem och ger viss kunskap om fördelningen mellan generationer. Sådana analyser ger emellertid inte någon fullständig bild av fördelningen, eftersom man då måste jämföra in- och utbetalningar över hela livslängden för olika generationer, dvs vara såväl bakåt- som framåtblickande.¹⁵³

Nyligen har intertemporala *allmän-jämviktsmodeller* börjat användas för att utvärdera finanspolitisk hållbarhet. De tar hänsyn till hur olika förändringar påverkar individernas beteende. Sådana modeller är i grunden storskaliga kvantitativa modeller med överlappande generationer.¹⁵⁴

Extrapoleringsmetoder har fördelen att de är förhållandevis enkla att tillämpa. Ett allvarligt problem är dock att den framskrivna banan kanske inte är förenlig med rimliga beteendeantaganden (se avsnitt 4.3 nedan). Detta kan snedvrída beräkningarna för finanspolitisk hållbarhet i okänd riktning.

Den största fördelen med en allmän-jämviktsansats är att den uttryckligen beaktar att utvecklingen kan utlösa olika beteendeanpassningar. En allmän-jämviktsmodell förutsätter ett detaljerat modellarbete och kräver därför stora resurser. Dessa modeller grundas också på ett antal antaganden som kan ifrågasättas, men extrapoleringsmetodernas antaganden är ofta implicita. Allmän-jämviktsmodeller gör antaganden explicita och kan därför lättare utvärderas. Därutöver är möjligheterna att studera alternativa scenarier större. Vi rekommenderar av dessa skäl Finansdepartementet att utveckla mer explicita intertemporala allmän-jämviktsmodeller. De två olika metoderna behöver inte ge så olika resultat när det gäller de grundläggande förloppen för de offentliga finanserna. En allmän-jämviktsmodell är emellertid betydligt mer användbar än extrapolationsmetoden vid analys av hur den finanspolitiska hållbarheten påverkas av olika ekonomisk-politiska förändringar.

¹⁵³ Økonomisk Råd (2004) är ett exempel på en sådan analys.

¹⁵⁴ Se t ex DREAM-modellen för Danmark (DREAM 2010a,b) och GAMMA-modellen för Nederländerna (Draper and Armstrong 2007).

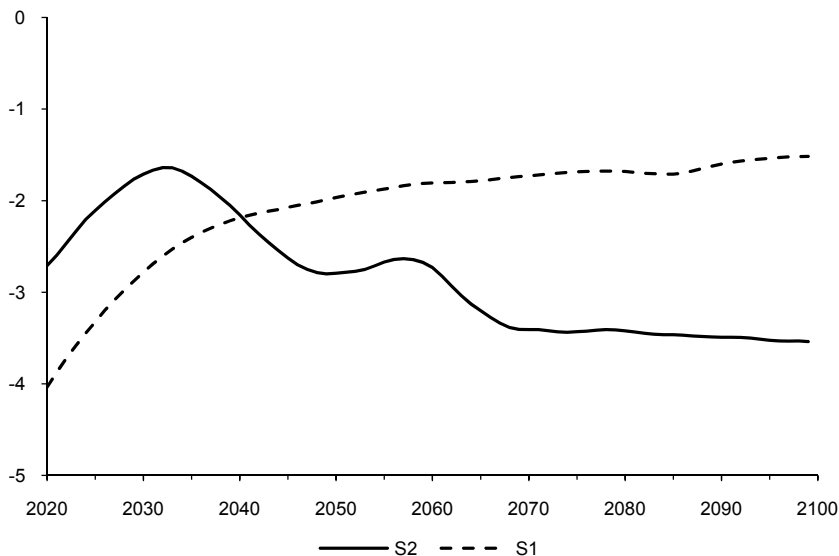
4.2.2 Indikatorer

Det är svårt att på ett rättvisande sätt redovisa en finanspolitisk hållbarhetsanalys. Ett sätt att sammanfatta beräkningarna är att beräkna den *implicita skulden* (initial offentlig skuld plus skillnaden mellan nuvärdet av framtida offentliga utgifter och inkomster i procent av BNP).¹⁵⁵ Ett annat mått är den permanenta förändring i det finansiella sparandet som andel av BNP som är nödvändig för att uppfylla den intertemporal budgetrestriktionen (den s k *S2-indikatorn*). De två indikatorerna ger i grunden samma information: S2-indikatorn är annuiteten med samma nuvärde som den implicita skulden.

Beräkningarna utgår ifrån ett antagande om *oändlig* tidshorisont, vilket kan uppfattas som mindre relevant för den ekonomiska politiken. Alternativet är att utgå ifrån en *ändlig* horisont. Detta är emellertid problematiskt. Valet av en slutpunkt blir nämligen godtyckligt. Det kan ha stora effekter på resultaten. Ett ofta använt kriterium är att den offentliga sektorns skuld som andel av BNP vid någon framtida tidpunkt ska vara densamma som idag.¹⁵⁶ Ett sådant kriterium kan tyckas indikera att framtida generationer vid slutpunkten kommer att ha samma utgångsläge som nuvarande generationer har vid startpunkten. Men detta är en högst godtycklig bedömningsgrund. Eftersom de flesta länder vid oförändrad politik står inför en trendmässig försvagning i de offentliga finanserna, följer att ju kortare tidshorisonten för analysen är, desto mindre förefaller hållbarhetsproblemen vara. Samma skuldkvot som idag lämnar inte framtida generationer i samma position som nuvarande generationer om en trendmässig försvagning av de offentliga finanserna kan förväntas.

¹⁵⁵ Ibland används också termen intertemporal finansiell nettoförmögenhet (se Finanspolitiska rådet 2009a, avsnitt 3.2.3 och Appendix 1).

¹⁵⁶ Europeiska kommissionen använder en s k *S1-indikator* definierad som den permanenta budgetändring i procent av BNP som behövs för att ge en skuldkvot mot BNP på 60 procent år 2060.

Figur 4.2 S1- och S2-indikatorn för olika slutår

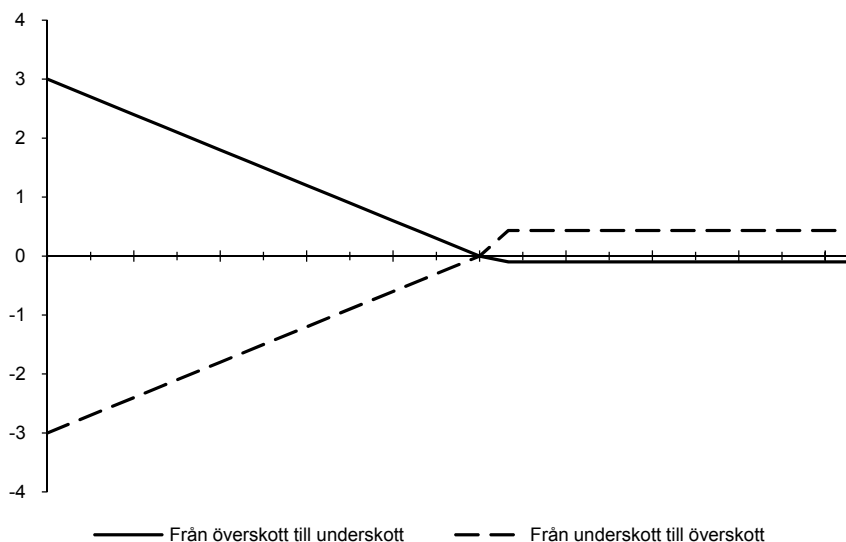
Källa: Vårpropositionen 2011, s 254.

Dessutom kan resultaten vara mycket känsliga för valet av slutpunkt. Detta illustreras på ett utmärkt sätt i Vårpropositionen 2011 (Diagram 12.18) där indikatorn för finanspolitisk hållbarhet på ett avgörande sätt beror på valet av slutår för beräkningarna. I Figur 4.2 återges vårpropositionens diagram. Vidare gäller att en slutpunkt måste ändras med tiden. Det kan leda till plötsliga ändringar i bedömningen av den finanspolitiska hållbarheten. På grund av dessa problem är hållbarhetsberäkningar med oändlig tidshorisont de vanligaste. Dessa brukar uttryckas med hjälp av den ovan beskrivna S2-indikatorn.

Att arbeta med modeller med oändlig tidshorisont är dock inte heller oproblemiskt. För det första måste ansatsen vara pragmatisk, eftersom det inte är meningsfullt att *bokstavligen* räkna med oändlig tid. Därför antas vanligen att ekonomin når ett stationärt tillstånd vid någon tidpunkt i framtiden.¹⁵⁷ Hållbarhetskalkylerna kan emellertid vara starkt beroende av vilka egenskaper ett sådant stationärt tillstånd antas ha. Detta gäller särskilt i fall med låg diskonteringsränta, eftersom framtiden då kommer att väga tungt i alla beräkningar.

¹⁵⁷ Ett stationärt tillstånd är en jämvikt som upprepar sig från period till period.

Figur 4.3 Olika utveckling för det finansiella sparandet kan ge samma S2-indikator



Anm. De två kurvorna anger hypotetiska förlopp för det finansiella sparandet som ger samma värde på S2-indikatorn för en tillväxtjusterad ränta på en procent. Den horisontella axeln visar tidsperioden.
Källa. Egna beräkningar.

Det finns fler bekymmer med S2-indikatorn. Den kan komprimera alltför mycket information i en enda siffra. Dessutom kan ett positivt värde för denna indikator, som anger vilken årlig permanent budgetförstärkning som skulle behövas för att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara uppfylld, lätt tolkas som att det bästa sättet att lösa ett hållbarhetsproblem är genom en omedelbar och varaktig förändring av politiken. Det kan av flera skäl ifrågasättas om detta är den lämpligaste politiken.¹⁵⁸

Samma värde för S2-indikatorn kan spegla helt olika banor för det offentliga finansiella sparandet. Figur 4.3 visar två helt olika banor för det finansiella sparandet vilka båda ger ett värde nära 0 för S2-indikatorn.¹⁵⁹ Detta är inte bara en teoretisk kuriositet. Beräkningar för Sverige och Danmark har gett S2-värden som är förhållandevis lika. Trots detta skiljer sig de offentliga finansernas utveckling kraftigt åt, eftersom Sverige i dessa kalkyler haft en trend från överskott mot underskott i framtiden, medan den beräknade danska utvecklingen är

¹⁵⁸ Se avsnitt 2.4.1 i Finanspolitiska rådet (2010).

¹⁵⁹ Med en tillväxtjusterad ränta på en procent blir S2-indikatorn 0,14 i exemplet.

den motsatta, dvs förbättringar från nuvarande underskott till överskott i framtiden.¹⁶⁰

Resonemanget understryker att S2-indikatorn inte kan tolkas isolerat från underliggande förlopp. En central fråga är vilket inflytande budgetutfall långt in i framtiden bör ha i kalkylerna, eftersom dessa av uppenbara skäl är förknippade med mycket stor osäkerhet. De får en relativt hög vikt om diskonteringsräntan (realräntan justerad för tillväxten) är låg.¹⁶¹ Hänsyn bör tas till det finansiella sparandets tidsprofil. Stora variationer över tiden – för ett givet värde på S2-indikatorn – betyder olika stora risker. Om det föreligger en lång period av överskott innan underskotten uppstår i framtiden, kan det bli politiskt svårt att undvika stora utgiftsökningar och skattesänkningar i ett kortare perspektiv. Om i stället en lång period med stora underskott föregår en senare period med överskott, blir ekonomin sårbar vid negativa makroekonomiska störningar.

4.3 Finansdepartementets metoder

Vi kan anlägga två olika perspektiv vid en utvärdering av Finansdepartementets hållbarhetsberäkningar. Det ena är att bedöma analysen utifrån de resurser som lagts på området. Det andra är att utvärdera analysen i förhållande till dess betydelse och till *best practice* internationellt. Från det första perspektivet finner vi att utbytet av de resurser som läggs ner är gott. Redovisningen av kalkylerna har förbättrats under senare år liksom diskussionen av de ekonomisk-politiska slutsatserna. Dessutom innehåller beräkningarna alternativa scenarier och känslighetsanalys, vilket ger ett bra underlag för debatten.

Från det andra perspektivet finner vi att förvånansvärt små resurser avsätts för detta arbete och att metoderna har ett antal brister jämfört med vad som görs i andra länder. Finansdepartementet lägger endast små resurser på hållbarhetsanalyser. Detta är förvånande med tanke på deras stora betydelse för

¹⁶⁰ Detta gäller för hållbarhetskalkylerna i konvergensrapporterna för Sverige och Danmark för år 2010. Se Andersen (2010a).

¹⁶¹ Eftersom variablerna mäts som andelar av BNP, är den relevanta diskonteringsräntan den som justerats för tillväxten, dvs realräntan minus den reala BNP-tillväxten. Med en nominell ränta på 5 procent, inflation på 2 procent och real tillväxt på 2 procent, blir den tillväxtjusterade räntan 1 procent. Diskonteringsräntan som Finansdepartementet använder är något lägre, eftersom produktivitetstillväxten förväntas bli 2,4 procent för perioden 2015-2020 och därefter minska gradvis till 2,2 procent från 2030.

finanspolitiken. Det förefaller finnas en växande obalans mellan de resurser som Riksbanken lägger på modellutveckling på det penningpolitiska området och de resurser som Finansdepartementet lägger på modellutveckling på det finanspolitiska området. Det finns ett stort behov av att investera mer i medel- och långfristiga finanspolitiska analyser.

I det följande diskuterar vi den metod som Finansdepartementet använder i sina hållbarhetsberäkningar. Metoderna har utvecklats löpande. Vi utgår från den analysram som rapporteras i Vårpropositionerna 2010 och 2011 samt i Finansdepartementet (2010c).

Metoden är rekursiv och omfattar olika undermodeller. Den centrala startpunkten är SCBs demografiska prognos. Utifrån förvärvsfrekvenser och antalet arbetade timmer efter ålder, kön och födelseland görs en framskrivning av arbetskraftsutbudet baserad på den demografiska prognosen (delmodell AMOD). Därefter görs en kalkyl över behovet av arbetskraft inom den offentliga sektorn. Denna beräkning bygger på antaganden om offentlig konsumtion på individnivå uppdelad efter ålder och kön i kombination med befolkningsprognosen (delmodell CMOD). Den privata sysselsättningen fås som skillnaden mellan utbudet av arbetskraft och behovet av arbetskraft i den offentliga sektorn. Den totala produktionen bestäms givet privat sysselsättning och produktivitetstillväxten. Detta och de följande stegen beräknas med hjälp av delmodellen LMOD. Den totala produktionen fördelas mellan olika efterfrågekomponenter utifrån ett antagande om att dessa utgör konstanta andelar av BNP. Eftersom produktionen är bestämd från utbudsidan, kräver jämvikt på varumarknaden att den totala efterfrågan anpassar sig. Detta sker genom att exporten bestäms som en restpost.

Till sist beräknas utvecklingen för offentliga inkomster och utgifter, där offentlig konsumtion följer från steg tre ovan, utgifter för pensioner beräknas i delmodell SESIM och transfereringar bestäms via befolkningsprognosen och ett antagande om att dessa är löneindexerade. Skatteintäkterna beräknas från prognoser för fem olika skattebaser och ett antagande om att skatterna är proportionella.

Det är praxis i hållbarhetsanalyser att extrapolera utifrån antaganden om konstanta kvoter och frekvenser (se ovan). Extrapoleringen kan emellertid göras på olika aggregeringsnivåer. Valet av dessa kan vara avgörande. En viktig fråga är om

förvärvsfrekvenser för olika grupper bör hållas fast på den senast observerade nivån eller justeras på något sätt för att bättre fånga strukturella förändringar. Den senare frågan har inte diskuterats i detalj av Finansdepartementet.

Ett exempel på en faktor som i kalkylerna bestäms på förhållandevis aggregerad nivå är privat konsumtion. Den antas vara 50 procent av BNP. Detta antagande kan ifrågasättas av flera skäl. För det första vore det rimligare att utgå från en konstant kvot mellan privat konsumtion och disponibel inkomst. Eftersom den privata disponibla inkomsten sannolikt påverkas av den demografiska strukturen, kan detta vara viktigt. För det andra har kvoten mellan privat konsumtion och BNP varierat ganska mycket över tiden. Den grundläggande livscykelhypotesen för individers konsumtion förutsäger att sparbeteendet varierar över livstiden. Därför bör man vänta sig att demografiska förändringar påverkar de aggregerade spar- och konsumtionskvoterna.¹⁶² Att inte ta hänsyn till en sådan effekt av förändrad åldersstruktur kan få betydande konsekvenser för beräkningarna.

Finansdepartementet prognostiserar den offentliga sektorns transfereringar till hushållen utifrån befolkningens sammansättning. Skatteintäkterna beräknas däremot inte på motsvarande sätt genom att hänsyn tas till åldersstrukturen.¹⁶³ Det kan vara ett betydande problem eftersom inkomster från konsumtionsskatter troligen i hög grad beror på åldersstrukturen (jfr diskussionen om konsumtionen ovan). Prognoserna för den offentliga konsumtionen baseras på kön- och åldersberoende frekvenser för utnyttjandet av individuell offentlig konsumtion (t ex skola, vård och omsorg). Dessa visar, i kombination med befolkningsprognoserna, hur volymerna kan utvecklas. Lika viktigt är hur kostnaderna för att producera dessa tjänster förändras. Mer diskussion om såväl volym- som prisantaganden behövs (se avsnitt 4.4). Hållbarhetskalkylerna är mycket känsliga för bedömningen av både volym- och prisutveckling för den offentliga konsumtionen. Förändrad offentlig konsumtion påverkar

¹⁶² Aktuella empiriska data för Norge visar att ålderssammansättningen har en signifikant effekt på privat konsumtion (Erlandsen och Nymoen 2008). Denna effekt inkluderas också i allmän-jämviktsmodeller (se t ex Velfærdskommissionen 2006).

¹⁶³ Det kan vara missledande för en läsare att Vårpropositionen 2011 i diagram 12.2 visar en åldersberoende kurva för skattebetalningarna för 2008; själva hållbarhetsanalysen grundas inte på en sådan uppdelning.

direkt de offentliga utgifterna, men också den privata sektorns aktiviteter och därmed skattebasen.

Högre offentlig konsumtion leder till större behov av arbetskraft i den offentliga sektorn. Givet den modellstruktur som används medför detta en motsvarande minskning i privat sysselsättning. Detta belyser att förändringar av den offentliga konsumtionen har en dubbel effekt på det offentliga finansiella sparandet: en direkt effekt via de offentliga utgifterna och en indirekt effekt via privat sysselsättning och därmed skattebasen. Beräkningarna blir därför mycket känsliga för prognoserna för offentlig konsumtion. Det vore därför värdefullt med en mer detaljerad diskussion i de ekonomiska propositionerna om den offentliga sektorns framtida utveckling.

Arbetsutbud och sysselsättning spelar en central roll för finanspolitikens hållbarhet. Om prognoserna för arbetsmarknadsutvecklingen inte slår in, kan hållbarhetsberäkningarna bli grovt missvisande.

Det faktum att exporten bestäms som en restpost i hållbarhetskalkylerna (så att den stämmer överens med BNP-utvecklingen; se ovan) innebär en ganska uppseendeväckande bana för handelsbalansen. Den antas uppvisa permanenta överskott. Detta innebär en kraftig uppbyggnad av utländska tillgångar. Det är oklart om de permanenta överskotten kan ges en bra ekonomisk förklaring eller om de återspeglar beräkningsmodellens problem med att bestämma olika komponenter i efterfrågan. Eftersom felet i handelsbalansen ackumuleras i förmögenhetspositionen gentemot utlandet kan detta vara av stor betydelse. Det reser frågor om såväl utvecklingen av bytesförhållandet (exportpriser i förhållande till importpriser) som tillväxten i utländska nettotillgångar är konsistenta med en rimlig modell för den privata konsumtionen.

Vi har ovan aktualiserat ett antal frågor rörande de metoder Finansdepartementet använder i sina hållbarhetsberäkningar. Det skulle vara önskvärt om mer av modellöverbågandena redovisades i de ekonomiska propositionerna. I Vårpropositionen 2011 kompletterades analysen av finanspolitisk hållbarhet med ett appendix. Trots att detta avser att ge en mer teknisk redovisning av analysen, så är appendixet i stora drag en repetition av huvudkapitlet.

4.4 Vårpropositionen 2011

Vårpropositionen 2011 innehåller en ny hållbarhetsbedömning. Den omfattar ett huvudscenario och elva alternativa scenarier. I huvudscenariet är S2-indikatorn -3,4 och S1-indikatorn -1,7 (se ovan). Innebörden är att finanspolitiken är hållbar med bred marginal. Enligt kalkylerna kommer den offentliga sektorns finansiella sparande att växa trendmässigt (se Figur 4.4). Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet stiger enligt kalkylerna från 21,6 procent av BNP 2010 till 446 procent 2099. Detta förutsätter att jämviktsarbetslösheten är 5 procent och att sysselsättningsgraden på sikt uppgår till 78 procent.

Denna bedömning skiljer sig radikalt från den i Vårpropositionen 2010 där S2-indikatorn var 0. Detta framgår av Tabell 4.1. Förändringen beror främst på att det primära finansiella sparandet (offentliga intäkter minus utgifter exklusive räntor) har reviderats.¹⁶⁴ I Vårpropositionen 2010 var det primära finansiella sparandet positivt fram till 2090. Detta gav ett bidrag på -0,3 procentenheter till S2-indikatorn. I 2010 års beräkning uppstod underskott i slutet av 2090-talet, vilka gav ett bidrag på 0,4 procentenheter till S2-indikatorn. I Vårpropositionen 2011 antas det primära finansiella sparandet vara positivt alla år i framtiden. Bidraget till S2-indikatorn blir 3,2 procentenheter (1,4 under 2011-2099 och 1,8 efter 2099). Bidragen från den initiala nettoförmögenheten skiljer sig bara med en tiondel mellan propositionerna.

Tabell 4.1 Uppdelning av S2-indikatorn

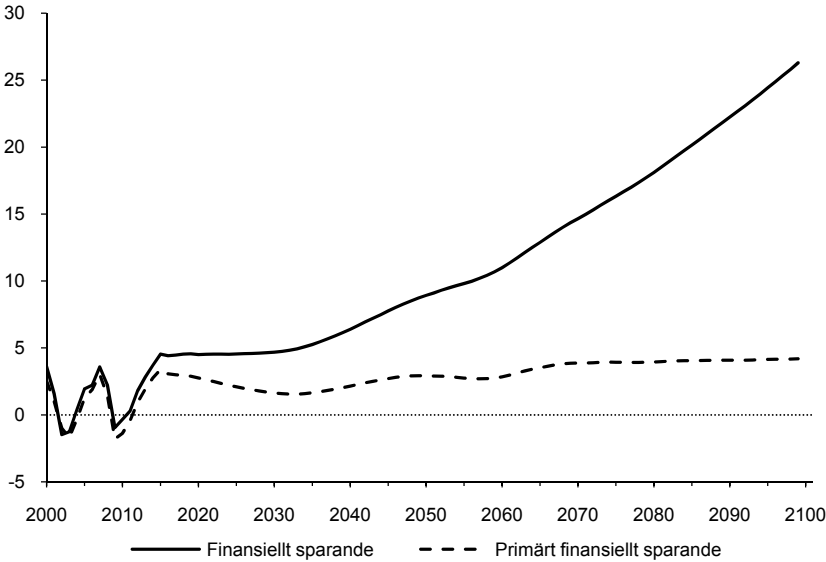
| | S2 | Initial nettoskuld | Primär balans fram till 2099 | Primär balans efter 2099 |
|-----------------------|------|--------------------|------------------------------|--------------------------|
| Vårpropositionen 2010 | 0 | -0,1 | -0,3 | 0,4 |
| Vårpropositionen 2011 | -3,4 | -0,2 | -1,4 | -1,8 |

Annr. S2-indikatorn är uppdelad på initial nettoskuld, primärt finansiellt sparande fram till 2099 och primärt finansiellt sparande efter 2099. Startåret är inte detsamma i de två beräkningarna.

Källor. Vårpropositionerna 2010 och 2011.

¹⁶⁴ Vårpropositionen 2011, Tabell 4.1.

Figur 4.4 Finansiellt och primärt finansiellt sparande i offentlig sektor, procent av BNP



Anm. Det primära sparandet avser skillnaden mellan offentlig sektors inkomster och utgifter exklusive räntebetalningar.

Källa. Vårpropositionen 2011.

Vårpropositionen 2011 beskriver hur förbättringen i S2-indikatorn med 3,4 procentenheter i huvudsak beror på tre faktorer: (i) en ändring i befolkningsprognosen som ökar nettoimmigrationen och bidrar till en försämring i S2 med 0,15 procentenheter, (ii) arbetsmarknadsreformer som har gett en minskning i jämviktsarbetslösheten med 1 procentenhet, en ökning i sysselsättningsgraden med 2 procentenheter och en permanent ökning av den totala arbetstiden med 4 procent, vilket förbättrar S2-indikatorn med 0,45 procentenheter; samt (iii) en förändring av antagandena rörande prisutvecklingen för offentlig konsumtion som lett till en förbättring av S2-indikatorn med hela 3,1 procentenheter.

Tabell 4.2 S2-indikatorn i olika propositioner

| | |
|------------------------------|--------------------|
| Budgetpropositionen för 2008 | -3,4 ^{a)} |
| Vårpropositionen för 2008 | -3,4 |
| Budgetpropositionen för 2009 | -3,5 |
| Vårpropositionen 2009 | 0,5 |
| Budgetpropositionen för 2010 | 0,6 |
| Vårpropositionen 2010 | 0,0 |
| Budgetpropositionen för 2011 | 0,0 |
| Vårpropositionen 2011 | -3,4 |

Anm: a) exklusive en teknisk justering motsvarande 3,3 procent av BNP.

Källor: Respektive proposition.

Den mycket stora förändringen i bedömningen av S2-indikatorn i Vårpropositionen 2011 i förhållande till föregående vårproposition förklaras dåligt. Mot bakgrund av de känslighetsanalyser som rapporteras är det förvånande att inte den stora ökningen i arbetstimmar förbättrat S2-värdet kraftigare. De betydelsefulla förändringarna i antagandena om prisutvecklingen förklaras på ett helt otillräckligt sätt.¹⁶⁵ Med den information som ges är det omöjligt att förstå exakt hur beräkningen av prisutvecklingen för den offentliga konsumtionen är genomförd och därmed att bilda sig en uppfattning om metoden är rimlig. Detta är högst otillfredsställande.

Tabell 4.2 visar att förändringarna i bedömningarna av den finanspolitiska hållbarheten varit stora under en kort period. Ett viktigt skäl för detta har varit ändringar i bedömningen av prisutvecklingen för offentlig konsumtion. Det är mycket problematiskt att antaganden bakom en så avgörande komponent i beräkningarna av finanspolitisk hållbarhet ändras så ofta och så mycket, särskilt då ändringarna inte förklaras väl.

Vårpropositionen 2011 redovisar, liksom tidigare vårpropositioner, ett antal känslighetsanalyser. Dessa ger värdefull information om hur olika antaganden påverkar bedömningarna. Ett viktigt resultat är att hållbarhetskalkylerna på ett avgörande sätt beror på sysselsättningen i privat sektor och den offentliga konsumtionen. Vårpropositionen redovisar också EU-kommissionens finanspolitiska

¹⁶⁵ Den förklaring som ges är: "De antaganden som de långsiktiga kalkylerna baseras på utvärderas regelbundet. Dessa utvärderingar har föranlett en revidering av antagandet av prisutvecklingen på offentlig konsumtion. I 2010 års ekonomiska vårproposition ökade priset på offentlig konsumtion på sikt med lönerna, vilket bedöms att vara en överskattning. I denna proposition ökar priserna något svagare än lönerna, vilket leder till att hållbarheten i scenariet förstärks betydligt." (Vårpropositionen 2011, s 256-66).

hållbarhetskalkyler och förklarar på ett bra sätt varför dessa skiljer sig från Finansdepartementets.

Som framförts i våra tidigare rapporter är presentationen av några av känslighetsanalyserna ofullständig. Så t ex är en bättre integration av invandrare ett ganska hypotetiskt fall, eftersom det inte framgår hur denna ska åstadkommas och det verkar förutsättas att den kan ske kostnadsfritt.

Den senaste vårpropositionens slutsats att den finanspolitiska hållbarheten gäller inom vida marginaler är något oklar. Det sägs att

[d]e offentliga finanserna framstår alltså som långsiktigt hållbara även när förutsättningarna varierar. Osäkerheten är stor i dessa kalkyler och det finns flera risker som kan påverka hållbarheten på ett negativt sätt. Om dessa risker sammanfaller kan finanspolitiken bli ohållbar.¹⁶⁶

Detta antyder att riskerna huvudsakligen går i negativ riktning. Detta kan visst vara fallet eftersom ökad efterfrågan på såväl offentliga tjänster som fritid skulle försämra hållbarheten. Men det står inte klart hur dessa slutsatser bör relateras till de budgetpolitiska målen, särskilt överskottsmalet. Det tycks handla om en försiktig tolkning i meningen att avsaknaden av finanspolitisk hållbarhet ses sin värre än motsatsen:

Osäkerheten i denna typ av beräkningar är mycket stor och resultaten måste därför tolkas med stor försiktighet. Om de offentliga finanserna t ex visar sig vara hållbara med god marginal ska detta inte automatisk tolkas som att ett reformutrymme föreligger i dag. Om finanserna tvärtom visar sig vara långsiktigt ohållbara ska det tolkas som att det finns tecken på obalanser och att dessa bör utredas vidare.¹⁶⁷

I Vårpropositionen 2010 tolkades en S2-indikator i intervallet mellan -1 och 1 som att finanspolitiken är hållbar. En indikator mellan 1 och 3 (eller -1 och -3) tolkades som att politiken troligen bör ändras, medan en indikator över 3 (under -3) ansågs innebära att: ”sannolikheten [är] stor att politiken kommer att behövas läggas om och att detta kommer att behöva ske tidigare än om indikatorvärdet är mindre”.¹⁶⁸

Det verkar således som att en annan tolkning gäller i år. Detta understryker slutsatsen ovan och i våra tidigare rapporter att begreppen rättvisa och fördelning mellan generationer är oklara i

¹⁶⁶ Vårpropositionen 2011, s 256.

¹⁶⁷ Ibid, s 237.

¹⁶⁸ Vårpropositionen 2010, s 266.

Finansdepartementets tänkande. Därför är det inte heller klart hur man bör tolka bedömningarna av finanspolitisk hållbarhet. Detta underlättas inte heller av stora, ofta förekommande och oförklarade ändringar i antagandena bakom hållbarhetskalkylerna.

4.5 Pensionssystemet och långsiktig hållbarhet

Pensionssystemets utformning är en viktig faktor som påverkar de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Jämfört med de flesta andra industriländer kan de negativa effekterna på de offentliga finanserna av en åldrande befolkning antas bli mindre i Sverige till följd av den pensionsreform som beslutades 1994 och som började tillämpas från 1999. Det allmänna pensionssystemet är numera avgiftsbestämt och inte som tidigare förmånsbestämt. Om regelsystemet följs innebär det att pensionerna anpassas till de fasta avgifterna. När antalet pensionärer ökar i förhållande till de sysselsatta, kommer därför de utgående pensionerna att minska i förhållande till lönerna. Påfrestningar på de offentliga finanserna kommer ändå att uppkomma genom att andelen förvärvsarbete av befolkningen, som genererar skatteintäkter minskar, samtidigt som kostnaderna för äldreomsorg och sjukvård ökar.

4.5.1 Regeringens resonemang

Regeringen har tidigare motiverat överskottsmålet bl a med att det krävs ett förtida sparande för att finansiera de offentligfinansiella kostnader som den demografiska utvecklingen för med sig. Vi menade i vår rapport från 2009 att argument om såväl fördelning mellan generationer som utjämning av skattesatserna över tiden i stället talade för att de generationer som kommer att leva längre än dagens också borde finansiera detta genom att arbeta längre.¹⁶⁹ I Vårpropositionen 2010 klargjorde regeringen som ett svar på vårt påpekande att förtida sparande inte ska användas för att finansiera vare sig framtida kostnader som uppkommer till följd av kontinuerligt ökande livslängd eller framtida kvalitetsförbättringar i

¹⁶⁹ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitten 2.3 och 6.3.

välfärdstjänsterna.¹⁷⁰ Vårpropositionen 2011 gör ett liknande ställningstagande.¹⁷¹

I vår rapport från 2010 välkomnade vi regeringens klarlägganden, men vi konstaterade också att det inte är sannolikt att pensionsreglerna skapar drivkrafter för en från samhällsekonomisk synpunkt tillräcklig höjning av pensionsåldern.¹⁷² De privatekonomiska incitamenten i pensionssystemet tar nämligen inte hänsyn till de ökade skatteintäkter som uppstår vid senare utträde från arbetsmarknaden.

Budgetpropositionen för 2011 kommenterar vårt resonemang med att det ”i pensionssystemet finns en inbyggd incitamentsstruktur som, enligt regeringens mening, bör leda till att den effektiva pensionsåldern automatiskt ökar över tiden”.¹⁷³ Detta är riktigt men fortfarande kvarstår problemet att de privatekonomiska incitamenten inte speglar de samhällsekonomiska konsekvenserna.

Regeringen framhåller också att den har genomfört en rad åtgärder inom skatteområdet för att öka arbetskraftsdeltagandet bland äldre.¹⁷⁴ Detta syftar sannolikt på det ”dubbla” jobbskatteavdrag som införts för personer över 65 år och på att arbetsgivare inte behöver betala andra sociala avgifter för äldre än den lagstadgade ålderspensionsavgiften på drygt 10 procent av lönen.¹⁷⁵ Detta argument är emellertid tveksamt i sammanhanget, eftersom fler arbetstimmar för äldre till följd av skattesänkningar ger ett positivt nettobidrag till de offentliga finanserna endast om självfinansieringsgraden är större än ett, dvs om de ökade skatteintäkter som följer av fler arbetstimmar väger upp de minskade skatteintäkterna till följd av lägre skattesatser för de äldre som redan arbetar. Självfinansieringsgrader över ett är ovanliga vid skattesänkningar. Vi känner inte till några kalkyler som visar sådana resultat just för de skattesänkningar som genomförts för att öka de äldres arbetsutbud. Några sådana beräkningar har inte heller gjorts inom Finansdepartementet: tvärtom har departementet i sina mikrosimuleringsstudier av jobbskatteavdragets effekter på grund av metodmässiga problem – alltför få tidigare observationer av äldres arbetsmarknadsbeteende – avstått från att försöka beräkna utbudseffekterna för äldre. De generella

¹⁷⁰ Vårpropositionen 2010, s 88.

¹⁷¹ Vårpropositionen 2011, s 238.

¹⁷² Finanspolitiska rådet (2010), avsnitt 4.1.6.

¹⁷³ Budgetpropositionen för 2011, s 260.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ För anställda under 65 år uppgår de lagstadgade sociala avgifterna till ca 31,5 procent.

skattesänkningar för personer över 65 år som genomförts, liksom de som enligt årets vårproposition planeras motverkar dessutom en ökning av arbetsutbudet för äldre genom en s k inkomsteffekt (äldre ”får råd” att arbeta mindre).

Regeringen hänvisar i Budgetpropositionen för 2011 till ambitionen att under mandatperioden höja åldersgränsen för rätten att kvarstå i anställning (åldern för avgångsskyldighet) från dagens 67 till 69 år.¹⁷⁶ En sådan förändring skulle ha en otvetydigt positiv effekt på de offentliga finanserna. Den kan emellertid inte antas vara tillräcklig. Den ökar visserligen möjligheterna för den som – på basis av de privatekonomiska incitamenten i pensionssystemet att arbeta längre när pensionerna anpassas till en ökad försörjningskvot – vill senarelägga sitt utträde från arbetsmarknaden. Men förändringen skulle inte göra något åt det grundläggande problemet att de privatekonomiska drivkrafterna inte fullt ut speglar de samhälls-ekonomiska vinsterna med senare pensionering.

4.5.2 En procedur för regelbundna översyner av pensionsreglerna

Regeringen beslutade nyligen att tillsätta en utredning som ”mot bakgrund av en ökande medellivslängd och ett förestående antal äldre i förhållande till antalet förvärvsaktiva” ska ”analysera de pensionsrelaterade åldersgränserna samt de hinder och möjligheter som finns för ett längre arbetsliv”. Utredningen ska också ”ta fram förslag och alternativa strategier för hur de pensionsrelaterade åldersgränserna ska hanteras”.¹⁷⁷ Direktiven till utredningen har tagits fram i samråd med den s k Pensionsgruppen, där de partier som stod bakom pensionsreformen är representerade. Vi har tidigare efterlyst ett sådant initiativ och välkomnar det därför.¹⁷⁸

Danmark kan vara ett föregångsexempel. Där har ett system införts som innebär att pensionsåldern styrs av den förväntade återstående livslängden för 60-åringar: enligt reglerna ska den förväntade tiden som pensionär hållas konstant vid 19 ½ år. Beslut om eventuella anpassningar ska tas vart femte år och dessa sker i så

¹⁷⁶ Budgetpropositionen för 2011, s 260.

¹⁷⁷ Dir. 2011:34.

¹⁷⁸ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 2.3 och 6.3.

fall med tio års framförhållning.¹⁷⁹ En sådan automatik kan inte lika enkelt införas i Sverige, eftersom det inte finns någon lagstadgad pensionsålder utan denna bestäms själv av individen. Automatiken skulle i stället behöva gälla flera parametrar i pensionssystemet:

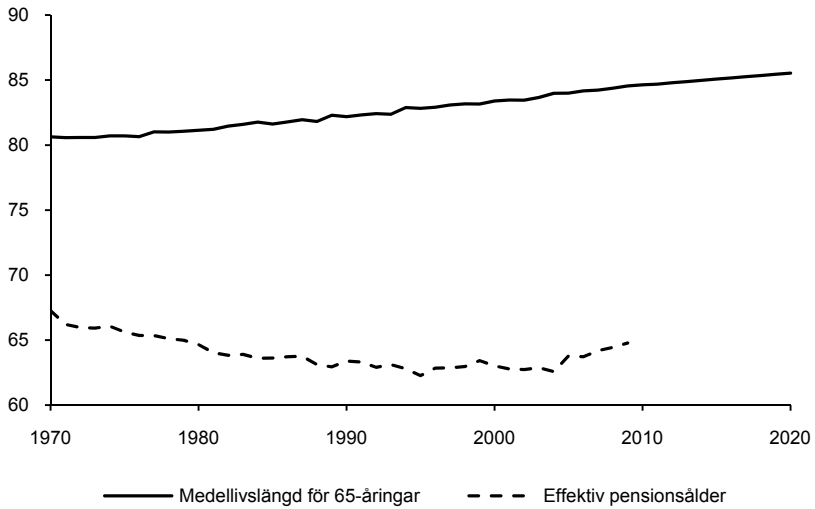
1. Den lägsta åldern för att ta ut den allmänna pensionen. Den är idag 61 år.
2. Den ålder vid vilken rätten till ersättning från andra socialförsäkringar upphör. Denna ålder är nu 65 år för arbetslöshetsförsäkringen. För den som fyllt 65 år kan Försäkringskassan dra in rätten till sjukpenning efter 180 dagar. Efter 70 års ålder kan sjukpenning utgå under högst 180 dagar.¹⁸⁰
3. Den lägsta åldern för att få garantipension, som idag är 65 år. Garantipension ges till den som har ingen eller låg inkomstgrundad pension.
4. Åldern för avgångsskyldighet, dvs den ålder då anställningsskyddslagstiftningen slutar att gälla. Den är idag 67 år.

Fördelen med en automatisk anpassning av pensionsreglerna enligt i förväg bestämda principer är att det skapas större förutsebarhet för enskilda individer. Det borde också vara lättare att få acceptans för beslut som följer en etablerad princip om att åldersgränserna ska anpassas till livslängdens utveckling än för beslut som tas från fall till fall och då kan komma att innebära stora oväntade engångsförändringar. Det gäller särskilt i fråga om de beslut som kan antas vara de mest kontroversiella, dvs de som gäller den lägsta åldern för att gå i pension (och där än så länge inga förslag till förändringar aktualiserats av regeringen).

En mindre radikal variant vore en bred politisk överenskommelse om att den genomsnittliga pensionsåldern ska öka i samma takt som den förväntade livslängden och att det med viss periodicitet – t ex vart femte år som i Danmark – ska göras översyner av att detta verkligen sker. En sådan överenskommelse bör innehålla åtaganden om att göra förändringar i de ovan diskuterade pensionsreglerna ifall så behövs för att åstadkomma den eftersträlvade höjningen av den effektiva pensionsåldern.

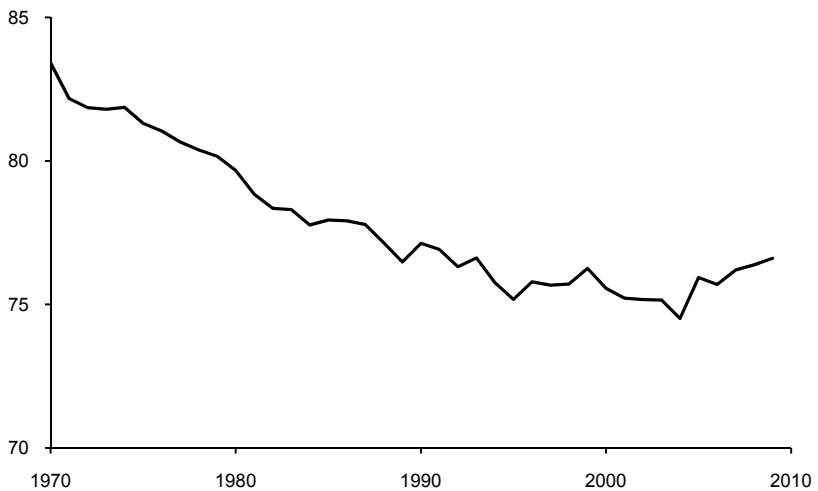
¹⁷⁹ Se Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 2.3.2.

¹⁸⁰ Se också SNS (2011).

Figur 4.5 Medellivslängd och effektiv pensionsålder

Anm: Effektiv pensionsålder definieras som genomsnittsåldern för dem som är över 40 år och lämnar arbetskraften för att gå i pension.

Källor: SCB och OECD.

Figur 4.6 Kvoten mellan effektiv pensionsålder och medellivslängd, procent

Anm: Se Figur 4.5.

Källor: SCB och OECD.

Som framgår av Figur 4.5 har den förväntade livslängden vid 65 års ålder ökat i stadig takt sedan 1970. Samtidigt föll den effektiva pensionsåldern fram till mitten av 1990-talet. Därefter har det skett en viss uppgång, särskilt under de senaste åren. Figur 4.6 visar hur kvoten mellan effektiv pensionsålder och förväntad livslängd föll från 83,4 procent 1970 till 75,2 procent 1995. Kvoten har därefter ökat till ca 76,6 procent 2009.

Översyner av hur den effektiva pensionsåldern förändrats bör beakta hur dessa kommit till stånd. Om en senareläggning av åldern för utträde från arbetsmarknaden motiveras av att regeringen vill att de generationer som lever längre själva ska stå för de offentliga finansiella kostnaderna för detta, spelar det uppenbarligen roll vilka medel som används. Om senare pensionering uppnås genom skattesänkningar som netto innebär lägre skatteintäkter, har dessa inte motverkat de offentligfinansiella problem som en åldrande befolkning kan leda till. Detta utgör ett ytterligare argument för att utveckla generationskalkyler av det slag som diskuteras i avsnitt 4.2.

Regelbundna översyner av pensionsreglerna bör också beakta arbetsmarknadsutvecklingen i stort. Det avgörande för möjligheterna att finansiera en åldrande befolkning är den trendmässiga utvecklingen av det totala antalet arbetade timmar per person i befolkningen. Denna påverkas av en rad olika faktorer: arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningen bland dem som deltar i arbetskraften, hur många av de sysselsatta som är i arbete och arbetstiden för dem som arbetar. Som framgår av Figur 4.7 föll antalet arbetade timmar per person under 1990-talskrisen och har sedan visat endast en svag trendmässig ökning.

Figur 4.7 Årligt antal arbetade timmar per person i befolkningen

Källor: Konjunkturinstitutet och SCB.

För arbetskraftsdeltagandet är åldern för inträde på arbetsmarknaden lika viktig som åldern för utträde. Det är t ex välkänt att den genomsnittliga examensåldern för universitets- och högskolestuderande är internationellt sett mycket hög i Sverige (29 år; Island är det enda OECD-land som ligger högre). Detta har nyligen analyserats av Långtidsutredningen, som aktualiserat tanken att studiemedelssystemet ska förändras så att det ger starkare drivkrafter att ta examen tidigt: förslaget är att den andel av studiemedlen som studenterna ska betala tillbaka kopplas till examensåldern.¹⁸¹ Ju mer av sådana åtgärder som genomförs och bidrar till att öka antalet arbetade timmar per person över livet, desto mindre blir de krav som ställs på förändringar av pensionsreglerna för att möta de demografiska förändringarna.

Ett potentiellt problem med höjningar av pensionsåldern är fördelningsaspekterna. Hälssituationen för äldre varierar kraftigt mellan individer. Dessa skillnader förefaller i hög grad hänga ihop med socioekonomiska faktorer, särskilt utbildningsnivå.¹⁸² Det relevanta i sammanhanget är emellertid om – och i så fall i vilken

¹⁸¹ Långtidsutredningen (2011), kapitel 10.

¹⁸² Se Gabriella Sjögren Lindquists och Eskil Wadensjös underlagsrapport till Finanspolitiska rådet 2009 (Sjögren Lindquist och Wadensjö 2009).

utsträckning – förändringarna i livslängd och de hälsomässiga förutsättningarna för att fortsätta arbeta i högre ålder skiljer sig åt mellan olika grupper.¹⁸³ Det är sannolikt att regelförändringar i syfte att höja pensionsåldern kan kräva att äldre personer med allvarliga hälsoproblem ges generösa möjligheter till sjukskrivning och förtidspensionering. De skärpningar som gjorts av sjukförsäkringsreglerna kan därför försvåra en politik som syftar till senare ålderspensionering. Det kan inte minst försvaga det opinionsmässiga stödet för en sådan politik. Detta är en problematik som behöver hanteras om pensionsåldern ska höjas.

4.5.3 Slutsatser

Vi välkomnar att regeringen tillsatt en utredning med uppgift att ta fram förslag för hur den genomsnittliga pensionsåldern ska kunna höjas. Det är bra att utredningen ska överväga både om detta kan ske med automatik genom ”indexering” av åldersrelaterade pensionsgränser till medellivslängden och om det kan ske genom successiva politiska beslut. Den första metoden innebär förmodligen en större sannolikhet för att en höjning av pensionsåldern verkligen kommer till stånd, samtidigt som det blir lättare för individerna att förutse hur pensionsvillkoren kommer att förändras. Fördelen med successiva politiska beslut är att det blir lättare att ta hänsyn till andra faktorer, t ex hur antalet arbetade timmar påverkas av förändringar av inträdesåldern på arbetsmarknaden, av sysselsättningsgraden och av medelarbetstiden.

Det är vidare positivt att utredningen ska lämna ”förslag till åtgärder inom arbetsmiljö eller andra områden som ger förbättrade förutsättningar för att arbeta längre upp i åldrarna”. Vi har i det sammanhanget pekat på behovet av samordning med sjukförsäkringen. Regelförändringar som gör det mindre fördelaktigt att gå i pension tidigt kan behöva kombineras med regelförändringar i sjukförsäkringen som behandlar äldre med hälsoproblem mer generöst än dagens system.

¹⁸³ Velfärdskommissionen (2006) i Danmark fann att den stigande livslängden under sedan mitten av 1990-talet kommit olika socioekonomiska grupper till del i ungefär samma utsträckning.

5 Makrofinansiell reglering

Detta kapitel sammanfattar de lärdomar om makrofinansiell övervakning och reglering som kan dras från den globala finanskrisen och försöker omsätta dem på svenska förhållanden. Kapitlet utmynnar i en klar rekommendation: det nuvarande ramverket för finansiell stabilitet bör förstärkas. Vi diskuterar två alternativ. Det första är att *Riksbanken* får större ansvar för makrofinansiell stabilitet. Den andra vägen är att inrätta en ny myndighet, ett *finansiellt stabilitetsråd*, med uppgiften att identifiera finansiella systemrisker och föreslå åtgärder.

De senaste årens internationella finanskris har utlöst en intensiv diskussion om hur framtida sådana kriser bör förebyggas. De ansvariga för den ekonomiska politiken, liksom nationalekonomer och finansiella ekonomer vid universitet och internationella organisationer som IMF och OECD, underskattade grovt de finansiella systemrisker som byggdes upp före krisen.

Efter krisen har en rad förslag för att förstärka den finansiella stabiliteten lagts fram. Finansiell stabilitet var ett mål för den ekonomiska politiken tidigare, men det har nu blivit ett ännu mer uttalat mål. Fokus har hamnat på makrofinansiell tillsyn och reglering som är inriktade på *bela* det finansiella systemet till skillnad från den traditionella formen av finansiell reglering. Denna är koncentrerad på enskilda finansiella företag, enskilda finansiella instrument eller enskilda marknader.¹⁸⁴

För närvarande pågår ett internationellt arbete för att etablera lämpliga former för den makrofinansiella övervakningen och regleringen. En svår utmaning är att dra gränserna för ansvaret för finansiell stabilitet mellan centralbanken, finansdepartementet och tillsynsmyndigheten.

Avsnitt 5.1 redogör för sambandet mellan statens finanser och ekonomiska kriser. Avsnitt 5.2 diskuterar hur finanskrisen har påverkat synen på teorin för stabiliseringspolitiken. Givet att finansiell stabilitet blir ett prioriterat mål, följer frågan hur detta mål ska definieras. Ett svar lämnas i avsnitt 5.3. Avsnitt 5.4 ger en teoretisk ram för att analysera finansiell stabilitet. Avsnitt 5.5 beskriver medel som står till buds för att nå målet finansiell stabilitet.

¹⁸⁴ Makrofinansiell politik täcker två aspekter: makrofinansiell tillsyn (eller övervakning) och makrofinansiell reglering. Se bl a Davis och Karim (2010).

Avsnitt 5.6 beskriver ramverket för finansiell stabilitet i Sverige och diskuterar vilka förändringar som kan vara lämpliga. Avsnitt 5.7 sammanfattar.

5.1 Kostnader för kriser

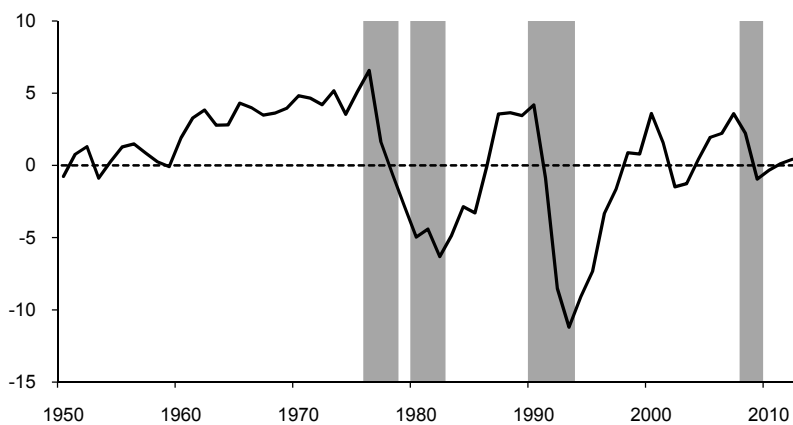
Den djupa kris världsekonomin just gått igenom pekar på ett starkt samband mellan statens finanser och den ekonomiska nedgången. Nedgången har lett till kraftigt stigande offentlig skuldsättning i såväl USA som Europa. Den kris som började i det finansiella systemet i USA 2007 försämrade raskt den federala budgeten. Bankkrisen blev en budgetkris. Samma förlopp är tydligt inom euroområdet. Budgetunderskotten i några länder som är euromedlemmar har nått ohållbara nivåer.

Den nära kopplingen mellan statens finanser och konjunktur-nedgång framkommer under alla större konjunktursvackor i modern tid, särskilt under dem som varit uttalade finansiella kriser. Detta illustreras av de svenska erfarenheterna i Figur 5.1, som visar den offentliga sektorns finansiella sparande 1950-2012, och Figur 5.2, som visar statsskuldens utveckling under samma period.

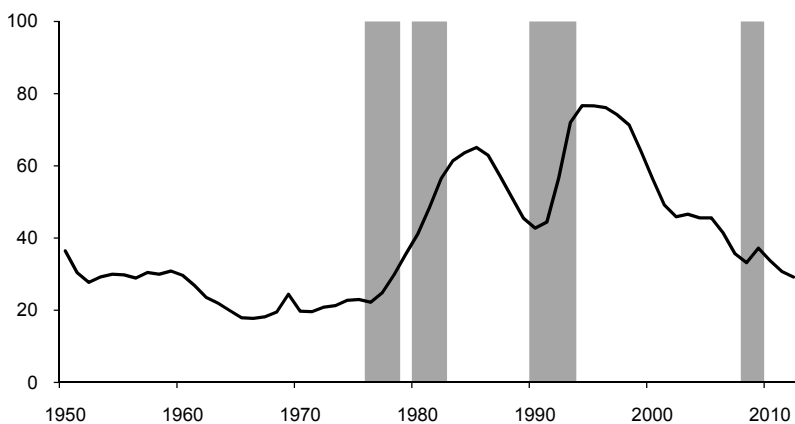
Djupa ekonomiska kriser är som regel kopplade till allvarliga problem inom det finansiella systemet. En finansiell kris leder, om den är begränsad, inte nödvändigtvis till en svår realekonomisk kris. Börskraschen 2001/02 efter IT-bubblan skapade ingen större nedgång i BNP, främst därför att banksystemet inte var exponerat mot börsen. Den senaste finanskrisen – med dess koppling mellan fastighetsmarknaden och banksystemets bolån – medförde emellertid en nedgång i världsekonomin som närmast kan jämföras med 1930-talets *Great Depression*.¹⁸⁵

Den offentliga sektorns sparande i Sverige uppvisar två kraftiga försvagningar i Figur 5.1. Den första sammanfaller med de bägge oljeprischockerna, OPEC I i mitten av 1970-talet och OPEC II i början av 1980-talet. Den andra försvagningen är resultatet av den inhemska finanskrisen i början av 1990-talet. Statsskuldens utveckling i Figur 5.2 är en återspeglning av förändringarna i den offentliga sektorns finansiella sparande i Figur 5.1.

¹⁸⁵ Se bl a Albers och Jonung (2011) och Eichengreen och O'Rourke (2009). Finanskriser som involverar bostadsmarknaden tycks vara den mest allvarliga formen av finanskris.

Figur 5.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande, procent av BNP

Anm: De skuggade fälten markerar år med djup ekonomisk kris enligt dateringen i Tabell 5.1.
Källor: 1950-1993 SCB (2008), 1993-2012 Konjunkturinstitutet.

Figur 5.2 Statskulden, procent av BNP

Anm: De skuggade fälten markerar år med djup ekonomisk kris enligt dateringen i Tabell 5.1.
Källor: Riksgälden och Konjunkturinstitutet.

Tabell 5.1 Förluster i realinkomst, industriproduktion och sysselsättning i djupa kriser i Sverige, procent

| Krisår | 1877-78 | 1907 | 1920-21 | 1931-33 | 1976-78 (OPEC I) | 1980-82 (OPEC II) | 1990-93 | 2008-09 |
|-------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------------------|----------------------|---------|---------|
| 1. Realinkomstförlust | 11,3 | 11,2 | 9,6 | 17,7 | 9,9 | 1,9 | 13,0 | 13,4 |
| Tid under trend | 1877-78 | 1908-09 | 1921 | 1931-33 | 1976-78 | 1980-82 | 1990-93 | 2008-09 |
| Förlust per krisår | 5,7 | 5,6 | 9,6 | 5,9 | 3,3 | 0,6 | 3,3 | 6,7 |
| 2. Industriproduktionsförlust | 14,7 | 17,3 | 19,8 | 30,9 | 13,5 | 5,3 | 17,0 | 29,7 |
| Tid under trend | 1877-78 | 1908-09 | 1921 | 1930-33 | 1976-78 | 1980-82 | 1990-93 | 2008-09 |
| Förlust per krisår | 7,4 | 8,7 | 19,8 | 7,7 | 4,5 | 1,8 | 4,3 | 14,9 |
| 3. Sysselsättningsförlust | 3,1 | 1,2 | 8,4 | 10,9 | 2,1 | 1,9 | 16,6 | 3,0 |
| Tid under trend | 1877-79 | 1908-09 | 1921-22 | 1931-33 | 1976-78 | 1981-83 | 1990-94 | 2009 |
| Förlust per krisår | 1,0 | 0,6 | 4,8 | 3,6 | 0,7 | 0,6 | 3,3 | 3,0 |

Anmär. Tabellen bygger på kalkylerna i Hagberg och Jonung (2005), vilka uppdaterats för krisåren 2008-2009.

Källa: Hagberg och Jonung (2005).

En ekonomisk kris påverkar statsfinanserna genom flera kanaler. En viktig kanal är de sk automatiska stabilisatorerna, dvs de automatiska förändringar i skatteintäkter och offentliga utgifter som sker till följd av konjunkturutvecklingen.¹⁸⁶ Under uppbyggnaden av en finansiell kris fungerar de automatiska stabilisatorerna så att de offentliga finansernas ser ”starka” ut: skatteintäkterna växer snabbare än de offentliga utgifterna under högkonjunkturen, dvs under *boom*. När *boom* övergår till *bust*, sker ett kraftigt omslag i den offentliga sektorns finansiella sparande. Nedgången i produktion och sysselsättning leder till lägre skatteintäkter och högre utgifter för arbetslöshet. De kraftiga svängningarna i priser på tillgångar som aktier och bostäder, en central del i *boom-bust* mönstret, bidrar till att göra statsbudgetens utfall starkt cykliskt bl a genom beskattningen av vinster, kapitalavkastning och förmögenheter.¹⁸⁷

Vid en finanskris väljer staten som regel att stödja det finansiella systemet. Det kan ske genom direkt stöd till banker och andra finansinstitut för att stärka deras kapitalbas, genom att staten tar över nödlidande lån och fallerande institutioner samt genom olika former av indirekt stöd som garantier till institut av olika slag. Vid finanskriser ”socialiseras” således delar av förlusterna i det finansiella systemet. Kostnaderna för dessa statliga stödinsatser kan bli enorma, särskilt på kort sikt, vilket illustreras av krisförloppen i Finland, Norge och Sverige i början av 1990-talet liksom av utvecklingen i såväl USA som flera EU-länder idag.¹⁸⁸

Under extrema kriser kan budgetunderskotten bli ohållbara. En lösning blir då skuldnedskrivning – partiell eller fullständig. Argentina är ett i tiden närliggande exempel. Det går inte att utesluta ett sådant förlopp i några av de mest skuldexponerade länderna inom euroområdet.

Ovan har kostnaden för finansiella kriser diskuterats ur ett statsfinansiellt perspektiv. De samhällsekonomiska kostnaderna är dock de allvarligaste. Tabell 5.1 visar förlusterna i real BNP, industriproduktion och sysselsättning i Sveriges sju djupaste ekonomiska kriser i modern tid: 1877/78, 1907, 1920/21, 1931-1933, oljekrisen

¹⁸⁶ Se avsnitt 2 i kapitel 1.

¹⁸⁷ Sambandet mellan tillgångspriser under *boom-bust* och budgetsaldo i flera länder analyseras av Eschenbach och Schuknecht (2004). Mönstret i Finland och Sverige under finanskrisen i början av 1990-talet behandlas i Jonung m fl (2009b).

¹⁸⁸ Det statliga stödet till banksektorn under åren 1991-1993, mätt i relation till BNP, var 8,1 procent i Finland, 3,6 procent i Norge och 4,1 i Sverige. Se Vastrup (2009).

1976/77 (OPEC I) och 1980-1982 (OPEC II), 1991-1993 samt den senaste krisen 2008/09.

Alla kriser i Tabell 5.1, utom OPEC I och II, är nära kopplade till den finansiella utvecklingen. De är antingen genererade av utländska finansiella obalanser, som kriserna 1877/78, 1907, 1931-1933 och 2008/09, eller skapade av inhemsk penning- och finanspolitik som kriserna 1920/21 och 1991-1993. Kostnaden för den senaste krisen återspeglas främst i industriproduktionen. Förlusten i BNP och sysselsättning är klart lägre än förlusten i industriproduktion. Detta mönster förklaras av att den globala krisen i första hand träffade den utrikeshandelsberoende industrin i Sverige.

De stora fallen i produktion och sysselsättning som följer med djupa kriser är den viktigaste orsaken till kraftiga försvagningar av de offentliga finanserna. Det är dessa kriser som återspeglas i kraftiga svängningar i budgetutfall och statsskuld. När väl en kris har brutit ut, dominerar den helt finanspolitiken – som fallet nu är i de flesta EU-länder och USA.

Hänsyn till den samhällsekonomiska utvecklingen i stort – liksom till statens finanser – ger goda argument för en ekonomisk politik vilken har som ett av sina viktigaste mål att förhindra finansiella obalanser.

5.2 Finanskrisen och stabiliseringspolitiken

En livlig debatt har uppstått om vad som orsakade den globala finanskris som började under 2007.¹⁸⁹ Av denna framgår att de ansvariga för stabiliseringspolitiken underskattade riskerna med finansiella obalanser. Denna försummelse kan delvis förklaras med den syn på penning- och finanspolitiken som var dominerande innan *the Great Recession* bröt ut.

Före krisen var receptet för framgångsrik penning- och finanspolitik i korthet följande.¹⁹⁰ Penningpolitiken skulle vara inriktad på att upprätthålla låg och stabil inflation genom styrning av den korta räntan. Uppdraget hade delegerats till centralbanker som gjorts självständiga från det politiska systemet. Finanspolitiken skulle främst bygga på de automatiska stabilisatorerna. Diskretionär

¹⁸⁹ Litteraturen om orsakerna till krisen sammanfattas av bl a Davies (2010). Han behandlar översiktligt ett 30-tal förklaringar.

¹⁹⁰ Se bl a Blanchard m fl (2010).

finanspolitik, dvs aktiva beslut om åtgärder från fall till fall, skulle undvikas. Finanspolitiken borde i stället vara regelstyrd.¹⁹¹ Över konjunkturcykeln skulle den offentliga sektorns budget vara balanserad eller ge överskott.

Denna samsyn om makropolitiken, som växte fram under andra hälften av 1980-talet och under 1990-talet, vilade bl a på uppfattningen att frestelserna för ansvariga politiker att bedriva en expansiv och kortsiktig finans- och penningpolitik var starka. Deras fokus på den korta sikten sågs som orsaken till stigande underskott i de offentliga finanserna och till hög inflation under 1970- och 1980-talet.

Marknadsekonomin betraktades före den senaste krisen av de flesta makroekonomer som ett stabilt system som inte var benäget att hamna i krislägen. Den finansiella sektorn uppfattades som en betydelsefull motor bakom ekonomisk tillväxt. De många innovationerna inom det finansiella systemet – bl a de som följde i spåren av den finansiella avregleringen under 1980- och 1990-talet – sågs som gynnsamma såväl för det finansiella systemet som för samhällsekonomin i stort. Finansiell instabilitet och finansiella kriser fanns inte på agendan för den ekonomiska politiken i USA och Europa och knappast heller för forskarna inom makroekonomi. Det var huvudsakligen ekonomer med intresse för utvecklingsländer eller för det historiska perspektivet som ägnade sig åt dessa frågor.

Det stabiliseringspolitiska receptet, som sammanfattats ovan, förutsattes leda till monetär (*monetary*) och finanspolitisk (*fiscal*) stabilitet – och därmed till makroekonomisk balans. Den makroekonomiska utvecklingen från 1980-talets mitt fram till dagens kris – *the Great Moderation* – med låg inflation, relativt god tillväxt och små konjunktursvängningar jämfört med mönstret under 1970-talet och början på 1980-talet togs till intäkt för att ordinationen fungerade.

Huvudfåran inom makroekonomisk teori låg i linje med denna tolkning av den ekonomiska utvecklingen. Jämviktsmodeller byggda på antaganden om rationella förväntningar och rationellt beteende intog en dominerande ställning inom makroekonomisk forskning.

Den globala finanskrisen visade på ett handgripligt sätt att den etablerade synen på stabiliseringspolitiken var behäftad med stora svagheter. Den blundade för de risker som utvecklades på de

¹⁹¹ Diskretionär finanspolitik är motsatsen till regelbestämd finanspolitik.

finansiella marknaderna. Den såg inte hur en vidlyftig kreditgivning till hushåll och företag kombinerad med spekulation i stigande fastighetspriser lade grunden för den djupaste lågkonjunkturen sedan 1930-talet.

Kritik har riktats mot att centralbanker världen över, genom att tillåta en alltför kraftig kredittillväxt, bidrog till de finansiella obalanser som utlöste den globala krisen. När centralbankerna dessutom tvingades till akut krisbekämpning med hjälp av extremt låga räntor, okonventionell penningpolitik (*quantitative easing*) och olika former av stöd till finansiella institutioner, hamnade de i ett politiskt kraftfält utanför den traditionella centralbankspolitiken. De framstod inte längre som självständiga från övrig ekonomisk politik. Krisen har därför försvagat trovärdigheten för den strategi för penningpolitiken byggd på inflationsmål (*inflation targeting*) och självständiga centralbanker som var dominerande före krisen.¹⁹²

Krisen undergrävde också den finanspolitiska stabiliteten. De automatiska stabilisatorerna bidrog till ett växande gap mellan skatteintäkter, som föll till följd av krisen, och offentliga utgifter, som växte på grund av krisen. Diskretionära åtgärder sattes in i stor skala för att skydda företag och jobb. Det keynesianska synsättet, som hade tappat trovärdighet under 1980- och 1990-talet, kom snabbt i ropet igen på internationell nivå. Finanspolitiska regelverk – som EU:s – sveptes åt sidan. Resultatet har blivit stora budgetunderskott och växande statsskuld i stort sett i hela västvärlden, i vissa fall akut statsfinansiell kris.

Regeringar valde att stödja det finansiella systemet med enorma belopp för att undvika bankkonkurser.¹⁹³ Privata skulder förvandlades till offentliga skulder – en process som omedelbart registrerades i större statsskulder. De ansvariga för såväl penning- som finanspolitiken tvingades uppträda som långivare och köpare av finansiella tillgångar i stor skala. De övergav därmed det gällande receptet för stabiliseringspolitiken byggd på regler och automatik.

Den globala finanskrisen har även utlöst en strid i den akademiska världen.¹⁹⁴ Många forskare ifrågasätter vad de anser vara ”vackert-

¹⁹² Se t ex Leijonhufvud (2010).

¹⁹³ Se Kim och Kumar (2010) för en internationell översikt över det statliga stödet till finanssektorn under den aktuella krisen.

¹⁹⁴ Se temanumret av Ekonomisk Debatt kring krisen i makroteorin med inlägg av Andersen (2010b), Flodén (2010), Leijonhufvud (2010) och Lindbeck (2010). Se också Nationalekonomiska Föreningens förhandlingar i Ekonomisk Debatt 2010:3 och Calmfors (2009). Den internationella litteraturen är

väder-modeller” inom makroteorin, vilka visade sig vilseledande. Ekonomikåren, med några undantag, gav otillräcklig uppmärksamhet åt riskerna med de finansiella obalanser som ledde till den globala krisen. Etablerade modeller inom makroekonomi och finansiell ekonomi – och därmed receptet för stabiliseringspolitiken – har följaktligen hamnat under stark kritik.

5.3 Finansiell stabilitet som mål

Krisen har gett målet finansiell stabilitet större prioritet. Hur passar detta mål in i den gängse ramen för ekonomisk politik? Traditionellt diskuteras den ekonomiska politiken under tre huvudrubriker: allokering, dvs resursanvändning, fördelning och stabilisering. Stabiliseringspolitiken innefattar dels penningpolitiken, vilken ligger under Riksbanken, dels finanspolitiken, som utformas av regeringen.

5.3.1 Mål och medel för stabiliseringspolitiken

I ett historiskt perspektiv har målen, medlen och den institutionella ramen för svensk stabiliseringspolitik befunnit sig i ständig omvandling, främst påverkad av djupa ekonomiska kriser. 1930-talets depression är ett viktigt vägskäl. Den öppnade för det keynesianska receptet enligt vilket finanspolitiken fick en mer aktiv roll på bekostnad av penningpolitiken och där valuta- och kreditmarknaderna underkastades omfattande regleringar.

Under årtiondena närmast efter andra världskriget hade stabiliseringspolitiken främst tre mål: full sysselsättning, stabilt penningvärde och extern balans (jämvikt i betalningsbalansen).¹⁹⁵ Sverige deltog i det internationella Bretton Woods-systemet från början av 1950-talet till början av 1970-talet när systemet bröt samman. Det var baserat på fasta växelkurser mot den amerikanska dollarn, vilket innebar att extern balans fungerade som en restriktion på stabiliseringspolitiken. Extern balans för att värna om den fasta växelkursen för kronan var en övergripande prioritet under denna period.

enorm. Se t ex Buitet (2009), Caballero (2010), Krugman (2009) samt Leijonhufvud (2011) för några perspektiv.

¹⁹⁵ Se t ex Lundberg och Wibble (1970), som definierade full sysselsättning som en arbetslöshet under två procent och stabilt penningvärde som mindre än fyra procents inflation. Lundberg och Wibble nämnde också mer än fyra procents årlig tillväxt som ”en väsentlig nationell ambition”.

Bretton Woods-systemet vilade på valutareglering, dvs på restriktioner på flödet av kapital över gränserna. Sverige var således avskärmat från omvärlden på det finansiella planet. I skydd av valutareglingen kunde det inhemska finansiella systemet underkastas ett omfattande regelverk där Riksbanken direkt styrde räntorna och kreditströmmarna. Kreditvolymens tillväxt bestämdes ensidigt av Riksbanken i denna institutionella ram.

De externa och interna regleringarna skapade finansiell stabilitet. Bretton Woods-perioden karakteriserades således av en mycket låg frekvens av finansiella kriser.¹⁹⁶ Finansiell stabilitet var därmed inte en aktuell fråga på den politiska dagordningen.

Makten över stabiliseringspolitiken vilade hos Finansdepartementet. Finansministern hade en unikt stark ställning genom sin kontroll över i stort sett samtliga ekonomisk-politiska instrument. Under denna tid hade Finansdepartementet ett starkt inflytande över Riksbanken.

Sammanbrottet för Bretton Woods-systemet under 1970-talet och den finansiella avregleringen i Sverige under 1980-talets senare del öppnade för en ny uppsättning mål, medel och institutioner för stabiliseringspolitiken. Avregleringen blev startskottet för det *boom-bust* förlopp som gav upphov till den djupa recessionen i början av 1990-talet. 1990-talskrisen banade i sin tur väg för en rörlig växelkurs för kronan, fri kapitalrörlighet samt en klar arbetsfördelning mellan Riksbanken och Finansdepartementet.

Efter 1990-talskrisen blev Riksbanken självständig från Finansdepartementet. Bankens främsta uppgift blev att värna om *monetär stabilitet*, dvs låg och stabil inflation. För finanspolitiken blev målet *finanspolitisk stabilitet*. Detta sistnämnda mål formulerades inom ett nytt finanspolitiskt ramverk med överskottsmål för hela den offentliga sektorn, utgiftstak för staten samt krav på budgetbalans i kommuner och landsting.¹⁹⁷ Monetär och finanspolitisk stabilitet är s k *intermediära* mål. De är delmål som, om de uppnås, bidrar till att nå det övergripande målet för stabiliseringspolitiken, nämligen makroekonomisk balans, dvs högt och jämt resursutnyttjande.

¹⁹⁶ Se Bordo m fl (2001) för en studie av frekvensen av finansiella kriser under olika stabiliseringspolitiska regimer.

¹⁹⁷ Finanspolitisk stabilitet (*fiscal stability*) har inte en så entydig definition som monetär stabilitet. En hållbar statsskuldspolitik är ett centralt element.

Det existerande ramverket för penning- och finanspolitiken i Sverige vilar på erfarenheter från främst 1990-talskrisen. Detta återspeglas i bl a regeringens skrivelse om ramverket för finanspolitiken från i mars i år.¹⁹⁸ Men den senaste internationella finanskrisen ger, liksom tidigare kriser, nya lärdomar rörande stabiliseringspolitiska mål och medel.¹⁹⁹

5.3.2 Finansiell stabilitet – ett nytt mål

Den etablerade uppfattningen fram till de senaste årens finanskris var att monetär och finanspolitisk stabilitet är tillräckliga för att upprätthålla makroekonomisk balans. Den globala finanskrisen har nu gett starka argument för att *finansiell stabilitet* bör vara ett tydligt mål i sig. Därmed behövs också en finansiell politik för att nå detta mål.²⁰⁰ Monetär stabilitet och finanspolitisk stabilitet är således nödvändiga men inte tillräckliga förutsättningar för makroekonomisk balans.

När målet finansiell stabilitet läggs till dagordningen för den ekonomiska politiken, aktualiseras frågor om vilka medel och vilket institutionellt ramverk som bör väljas för att nå detta mål. Räcker de regleringsinstrument som finns idag? Bör en ny myndighet inrättas med uppgiften att utforma den finansiella politiken och övervaka den finansiella stabiliteten? Ett nytt mål ger dessutom med stor sannolikhet upphov till konflikter med redan etablerade mål för den ekonomiska politiken.

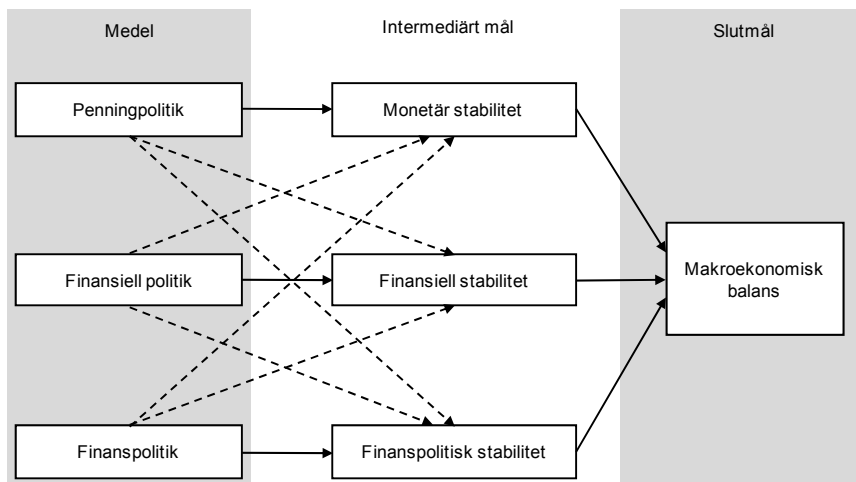
Detta synsätt sammanfattas schematiskt i Figur 5.3. Här är finansiell politik placerad som ett politikområde mellan penningpolitik och finanspolitik. Finansiell stabilitet är lokaliserat som ett intermediärt mål för stabiliseringspolitiken, inskjutet mellan monetär och finanspolitisk stabilitet. Placeringen förklaras av den komplexa växelverkan mellan de tre politikområdena.

¹⁹⁸ Finansdepartementet (2011a).

¹⁹⁹ Krisernas roll som drivkraft bakom ändringar i den ekonomiska politiken i Sverige under senare hälften av 1900-talet granskas i ESO (1999).

²⁰⁰ Se bl a Borio (2008) för argumenten för finansiell stabilitet som ett eget ekonomisk-politiskt mål.

Figur 5.3 Samband mellan finansiell politik, penningpolitik och finanspolitik, schematisk beskrivning



Anm: Heldragen pil står för primärt inflytande, streckad pil för sekundär påverkan. Det finns således en hierarki mellan olika mål för varje instrument.

Penningpolitiken påverkar i första hand inflationen (den heldragna pilen till målet monetär stabilitet) men har även effekter på finansiell stabilitet (den streckade pilen till målet finansiell stabilitet) och på finanspolitisk stabilitet (den streckade pilen till målet finanspolitisk stabilitet). Samma resonemang gäller för finansiell politik. Den påverkar i första hand målet finansiell stabilitet men har också effekter på monetär och finanspolitisk stabilitet. Ett liknande resonemang gäller för finanspolitiken. Åtgärder som vidtas inom de tre politikområdena har således verkningar på andra mål än det direkta målet.

Om finansiell stabilitet utpekas som ett uttryckligt mål för den ekonomiska politiken, behövs en klar definition. Det finns emellertid inte någon sådan. Finansiell stabilitet definieras ibland negativt – som frånvaron av finansiella instabiliteter, obalanser och kriser. En annan definition är att det finansiella systemet ska fullgöra sin fundamentala uppgift att fördela krediter och risker utan att skapa obalanser som hotar den makroekonomiska balansen. Eftersom det finansiella systemet påverkar såväl resursfördelningen som stabiliteten i samhällsekonomin, bör bägge aspekterna uppmärksammas. En sådan definition har föreslagits av Schinasi (2004):

Ett finansiellt system befinner sig i stabilitet när det förmår att underlätta (inte förhindra) samhällsekonomin utveckling och att motverka de

finansiella obalanser som uppstår endogen eller som följd av betydande negativa och oväntade händelser.

Schinasi fastnar så småningom för en kortare version som inte nämner det finansiella systemet:

Finansiell stabilitet är ett tillstånd där samhällsekonomin mekanismer för att prissätta, allokera och hantera finansiella risker fungerar så väl att de bidrar till samhällsekonomin omvandling och tillväxt.

Denna uppfattning återfinns i många förklaringar av begreppet finansiell stabilitet.

Enligt riksbankslagen har Riksbanken som en av sina uppgifter att ”främja ett säkert och effektivt betalningsväsende”. Uppgiften har fått en bred tolkning som ger Riksbanken ett ansvar för den finansiella stabiliteten i Sverige. Riksbanken förklarar finansiell stabilitet på följande sätt:

Riksbanken har valt att definiera finansiell stabilitet som att det finansiella systemet kan upprätthålla sina grundläggande funktioner och dessutom har motståndskraft mot störningar som hotar dessa funktioner.

De grundläggande funktionerna omfattar förmedling av betalningar, omvandling av sparande till konsumtion och investeringar samt hantering av risker.²⁰¹ Riksbanken påpekar i detta sammanhang att det ”finns inget enkelt mått på finansiell stabilitet”.

Riksbankens definition ligger i linje med de tolkningar som görs av andra centralbanker.²⁰² Ett gemensamt drag är tonvikten på att det finansiella systemet ska svara för fördelningen av krediter och risker mellan sparare och investerare och fungera som betalningsförmedlare på ett effektivt sätt även vid negativa störningar.

Ett sätt att sammanfatta diskussionen ovan är att definiera målet för finansiell tillsyn och reglering som att *minimera riskerna för framtida finansiella obalanser och kriser, samtidigt som det finansiella systemet ges goda möjligheter att fullgöra sina traditionella funktioner samt utvecklas över tiden som svar på nya utmaningar*. Här finns således både ett makroekonomiskt mål, finansiell stabilitet, och ett mikroekonomiskt, nämligen en väl fungerande kredit- och betalningsförsörjning.

²⁰¹ Se Riksbanken (2010).

²⁰² De flesta centralbanker har förklaringar av begreppet finansiell stabilitet på sina hemsidor. Ingen centralbank har, vad vi sett, en kort och koncis definition av begreppet.

5.4 Teorin för finansiella kriser

Det finns idag inte någon allmänt accepterad teori för finansiella kriser på samma sätt som det finns modeller för penning- och finanspolitiken i grundläggande läroböcker. Det finns dock en betydande samsyn rörande vissa centrala moment i analysen vilken ger en tillräcklig grund för ekonomisk-politiska rekommendationer. Denna samsyn är en generalisering av de historiska erfarenheterna av finansiella kriser.

Ett gemensamt drag i forskningen om finanskriser är tonvikten på kreditvolymen.²⁰³ Det är expansion och kontraktion i mängden kredit, främst i den del som överförs via banklån, som är nyckeln till förståelsen av finansiella kriser. I den finansiella dynamiken är ändringar i belåningsgraden, dvs i kvoten mellan lån och eget kapital, samt förmögenhetseffekter centrala variabler.

Drivkrafterna bakom en finanskris låter sig bäst diskuteras med hjälp av det mönster av *boom-bust* som utmärker en finansiell kris. En positiv impuls startar processen. Det kan vara en finansiell avreglering, mer expansiv penning- eller finanspolitik, teknologisk utveckling som skapar förväntningar om produktivitetstillväxt och höga vinster eller en kombination av dessa faktorer. Impulsen ger upphov till ökad efterfrågan på kredit. Det finansiella systemet svarar med ett växande utbud av krediter. I denna fas bidrar finansiella innovationer i regel till kreditexpansionen.

Den växande kreditvolymen leder till stigande priser på fastigheter och aktier. Stigande tillgångspriser höjer värdet på hushållens och företagens innehav av realkapital. Balansräkningarna i den privata sektorn sväller. Hushåll och företag känner sig rikare. Positiva förmögenhetseffekter bidrar till ökad optimism och ökad riskbenägenhet. Hushåll och företag får större möjligheter att ta lån genom det ökade värdet på tillgångar som kan tjäna som säkerhet. Belåningsgraden stiger. Kreditefterfrågan växer än mer, vilket i sin tur föder ökningen av tillgångspriserna. Detta ger ytterligare positiva förmögenhetseffekter, mer optimism och uppskrivade förväntningar. Processen blir självförstärkande. Psykologiska faktorer som växande optimism och högre acceptans för risktagande bidrar till det kumulativa inslaget. Kreditvolymen växer i denna fas i en takt

²⁰³ Se t ex Davis och Karim (2010), Jordà m fl (2010) och Reinhart och Rogoff (2009) för beskrivning av *boom-bust* förlopp där kreditutbudet spelar den centrala rollen.

långt över trenden. Samtidigt uppfattas realräntan, dvs den nominella räntan korrigerad för förväntad inflation, som låg, vilket driver på efterfrågan på krediter och bidrar till stigande förmögenhetsvärden.

De självförstärkande krafterna stöds genom det procykliska beteendet i det finansiella systemet. Den rådande optimismen leder till underskattning av kreditriskerna och sämre kreditbedömning. Bankerna minskar sin kapitaltäckning när de blir mer riskbenägna. De förlitar sig mer än tidigare på kortsiktig upplåning för att finansiera långfristig utlåning under *boom*-fasen.²⁰⁴

Den snabba tillväxten i kreditvolymen sprider sig från det finansiella systemet till den reala ekonomin. De positiva förmögenhetseffekterna leder till en överhettad samhällsekonomi med överfull sysselsättning. Hushållen minskar sitt sparande och ökar sin konsumtion. Under toppen på uppgångsfasen blir sparkvoten låg och ibland negativ. I en öppen ekonomi trängs exportsektorn ut när pris- och löneökningar minskar dess konkurrenskraft i förhållande till utlandet. Tillväxten i hemmamarknadssektorn, i synnerhet i byggsektorn, drivs på av den kreditdrivna uppgången.

Uppgången bryts av en negativ impuls som sprider sig genom det finansiella systemet. Den kan komma från en åtstramning i penning- eller finanspolitiken, som bidrar till en kraftig uppgång i realräntan, en omfattande konkurs eller en extern störning från den globala ekonomin.

Boom följs nu av *bust* med stigande räntor och minskad tillväxt i kreditvolymen. Tillgångsprisinflationen vänds till tillgångsprisdeflation. Fallande tillgångspriser leder till krympande förmögenheter, samtidigt som realvärdet på banklån stiger eftersom lånen är givna i nominella termer. Hushåll och företag försöker i denna fas att minska sin belåningsgrad. Pessimismen växer. Lån blir nödlidande. Balansräkningarna i den privata sektorn undergrävs när det egna kapitalet raderas ut. Nedgången drivs, liksom uppgången, av självförstärkande krafter. Sparandet stiger medan investeringarna och konsumtionen faller när hushåll och företag får problem att betala räntor och amorteringar. Den reala ekonomin dras ner i depression med konkurser och ökande arbetslöshet som följd.

²⁰⁴ Den s k löptidsomvandlingen, som är en av bankväsendets grundläggande funktioner, blir mer riskfylld när kortsiktig upplåning, i synnerhet genom marknadsfinansiering, dominerar som källa för långfristig utlåning.

Som påpekades i avsnitt 5.1 har *boom-bust* förloppet starka effekter på den offentliga sektorns finansiella ställning. Under uppgången förstärks statens finanser. Under nedgången blir det statens uppgift att hantera de förluster som skapas när förmögenhetsvärden i den privata sektorn raderas ut.

Boom-bust processen är ingen ny företeelse. Så länge som det funnits ett kreditväsende, har mönstret förekommit. På senare tid har Irland, Island, Spanien och USA uppvisat detta förlopp. Liknande processer ägde rum i Finland, Norge och Sverige i början av 1990-talet.²⁰⁵ Det är alltså kreditgivning för att investera, producera och konsumera som är den strategiska storheten under alla finansiella kriser. Efterfrågan på krediter, liksom utbudet, påverkas av räntan. Därmed har penningpolitiken en viktig roll att spela i varje krisförlopp.

Finanskrisernas historia visar inte på någon exakt systematik när det gäller kredittillväxtens utveckling; alla episoder med kraftig kreditexpansion slutar inte i djupa recessioner. Kraftiga svängningar i kreditvolymen är således en nödvändig, men inte en tillräcklig, förutsättning för en finansiell kris.²⁰⁶

Teorin för *boom-bust* ger klara rekommendationer för den ekonomiska politiken. Stabiliseringspolitiken bör begränsa svängningarna i kreditvolym, realränta och tillgångspriser. Dessa svängningar beror inte enbart på penningpolitiken och regleringen av det finansiella systemet. De skapas även *inom* kreditväsendet genom dess procykliska beteende. Den ekonomiska politikens uppgift blir i korthet att dämpa det procykliska mönstret i den finansiella sektorn, såväl under *boom* som under *bust*.

²⁰⁵ Se t ex de olika bidragen i Jonung m fl (2009a) för analyser av det nordiska mönstret under 1990-talskrisen.

²⁰⁶ Dynamiken bakom finansiella kriser kan också beskrivas med hjälp av kreditmultiplikatorn, vilken anger kvoten mellan bankernas utlåning och deras kapital. Multiplikatorn är starkt procyklisk. Under *boom* ökar bankutlåningen i förhållande till det egna kapitalet, under *bust* sjunker den.

5.5 Medel för finansiell stabilitet

5.5.1 Finansiella regleringar

Den vanliga politiska reaktionen efter en finansiell kris är att förstärka regleringen av det finansiella systemet. I stort sett hela den svenska bankregleringen har vuxit fram på detta sätt. Samma mönster gäller också internationellt.

Så är även fallet nu. En central lärdom av den senaste krisen är att *systemriskerna* i den finansiella sektorn kräver större uppmärksamhet än tidigare.²⁰⁷ Dessa härstammade från nära, men underskattade, kopplingar mellan olika institut, mellan olika tillgångar inom det finansiella systemet och mellan olika länders finansiella system. På detta område var den existerande finansiella övervakningen och regleringen som svagast.

Dagens debatt lägger därför tonvikten på makroorienterad tillsyn och reglering som medel för att minska de systemrisker som kan skapa framtida kriser.²⁰⁸ Den makrofinansiella ansatsen ställs ibland i motsats till den mikrofinansiella.²⁰⁹ Den förstnämnda har fokus på hela det finansiella systemet, medan den sistnämnda är koncentrerad på enskilda finansiella företag, enskilda finansiella instrument eller enskilda marknader. Huvuddelen av de idag gällande finansiella regleringarna är av mikrokaraktär. Det är emellertid svårt att dra tydliga gränser mellan de bägge formerna av reglering. Tabell 5.2 ger en schematisk bild av skillnaderna mellan makro- och mikrofinansiell tillsyn och reglering.

Den pågående processen av omreglering gäller såväl makro- som mikrosidan. En lång rad mikroorienterade förslag till omreglering är aktuella på den internationella scenen. Dessa gäller bl a regler för derivathandel, eget kapital, transparens, bokföringsprinciper, övervakning av kreditvärderingsinstitut, insätterskydd, avvecklingsfonder, hedgefonder, blankning, och likvidationsregler.

²⁰⁷ Se t ex Englund (2009).

²⁰⁸ Se Davis och Karim (2010), Galati och Moessner (2010), Ingves (2010), Hanson m fl (2011) för argument som stöd för makrofinansiell reglering.

²⁰⁹ Vi använder begreppen makrofinansiell och mikrofinansiell som översättning av de engelska termerna *macroprudential* och *microprudential*.

Tabell 5.2 Det makrofinansiella och det mikrofinansiella perspektivet, en schematisk jämförelse

| | Makrofinansiellt perspektiv | Mikrofinansiellt perspektiv |
|--|---|---|
| Intermediärt mål | Begränsa riskerna för obalans i hela det finansiella systemet (allmän-jämviktsansats) | Begränsa riskerna för obalans i enskilda finansinstitut, instrument eller marknader (partiell jämviktsansats) |
| Slutmål | Förhindra finansiella kriser som undergräver den makroekonomiska balansen | Skydda konsumenter/sparare/investerare/andra finansinstitut |
| Riskanalys | Risker för störningar uppfattas främst som endogent skapade inom det finansiella systemet | Risker för störningar uppfattas främst som exogent givna |
| Samvariation av risk och ömsesidigt beroende mellan finansinstitut | Viktigt | Mindre viktigt eller oväsentligt |
| Utformningen av regleringsåtgärder | Regleringen är inriktad på hela det finansiella systemet | Regleringen är inriktad på enskilda finansinstitut, instrument eller marknader |

Källa: Borio (2008).

Många bedömare menar att utökade mikroorienterade regleringar knappast kan förhindra framtida obalanser. Genom sin koncentration på enskilda företag eller delar av det finansiella systemet beaktar inte dessa regleringar de beroenden mellan marknader och mellan finansinstitut som gjorde det finansiella system så sårbart. Erfarenheten visar att mikroorienterade regleringar ofta skapar starka drivkrafter för enskilda finansinstitut att utveckla tekniker för att kringgå regleringar. Hela systemet med sin *shadow banking* i USA växte upp vid sidan av det reglerade banksystemet för att möjliggöra ett större risktagande än som annars hade varit möjligt. När kraschen kom var detta skuggbanksystem en källa till krisens djup.

Kritiken mot mikrofinansiell reglering får inte tolkas som att denna form av reglering är onödig. Den behövs och det finns skäl att förbättra den på en rad punkter. Däremot är mikrofinansiell reglering otillräcklig för att bevara finansiell stabilitet. Den bör därför kompletteras med ett makrofinansiellt perspektiv.

Förslagen om makrofinansiell reglering omfattar två typer av rekommendationer: de som berör makrofinansiell övervakning och de som gäller direkta ingripanden med makrofinansiella regleringsinstrument.²¹⁰ Samsynen förefaller vara starkast när det gäller övervakningen.

Makrofinansiell övervakning

En möjlighet på detta område är att inrätta särskilda myndigheter eller organ (makrofinansiella stabilitetsråd) med uppdraget att övervaka den finansiella stabiliteten. Tanken är att finansiella stabilitetsråd ska uppskatta den totala risken, dvs systemrisken, för olika finansiella obalanser. Fokus ska vara på helheten – på makrosamband. Dessa myndigheter ska uppmärksamma kopplingar mellan det finansiella systemet och övriga sektorer inom samhällsekonomin. Myndigheterna ska också kunna föreslå åtgärder om riskbilden ser hotfull ut.

Det är en öppen fråga var eventuella stabilitetsråd bör placeras i förhållande till centralbanken och den traditionella regleringsmyndigheten. Här finns olika lösningar. Den makrofinansiella övervakningen kan läggas hos centralbanken eller hos den finansiella tillsynsmyndigheten. Den kan också läggas utanför de existerande institutionerna som en självständig myndighet. Det finns vidare en diskussion om den lämpliga personsammansättningen för ett makrofinansiellt stabilitetsråd.²¹¹

Makrofinansiella stabilitetsråd har nyligen etablerats i bl a EU och USA. Europeiska systemrisknämnden, *European Systemic Risk Board*, ESRB, inrättades i januari 2011 med ansvar för den makrofinansiella tillsynen i hela EU. ESRB ska granska risker inom den finansiella sektorn i samtliga medlemsländer samt risker med de finansiella kopplingarna över gränserna inom EU. Nämnden ska också kartlägga risker i den globala utvecklingen. Vid möjliga större störningar som skulle kunna påverka den reala ekonomin ska ESRB utfärda varningar och ge rekommendationer. Dessa ska aktivt följas upp. ESRB består av representanter från bl a centralbanker och tillsyns-

²¹⁰ Se t ex Davis och Karim (2010) för en översikt.

²¹¹ Sibert (2010) förslår fem medlemmar i en makrofinansiell kommitté, samtliga hämtade utanför den offentliga sektorn och internationella organisationer, för att få till stånd en oberoende bedömning. Sibert utesluter uttryckligen personer från regleringsmyndigheter. Kommittén ska saml information i syfte att varna för finansiella obalanser.

myndigheter inom EU, representanter från ECB och EU-kommissionen.²¹²

I juli 2010 upprättades the *Financial Stability Oversight Council* (FSOC) i USA. Det övergripande målet för denna myndighet är att övervaka och upprätthålla finansiell stabilitet. FSOC ska konsulteras i de flesta frågor rörande finansiell tillsyn och reglering. Den s k Dodd-Frank-lagen, vilken ligger till grund för FSOC, etablerade även andra regleringsmyndigheter och fastslog ansvarsområden för redan existerande regleringsorgan. Målet med lagen är att skapa ett bättre system för likvidation av större finansinstitut som fallerat, att skydda konsumenter och investerare, att öka transparensen, hindra överdrivet risktagandet samt i största allmänhet stärka olika tillsynsmyndigheters befogenheter.

Storbritannien har på kort tid gjort två ändringar i ramverket för makrofinansiell övervakning. År 2009 fick *Bank of England, Treasury* (Finansdepartementet) och *Financial Services Authority* (FSA) ett gemensamt ansvar för tillsynen genom *Financial Stability Committee*. Kort därefter riktades kritik mot detta arrangemang. Det sågs som svagt och ineffektivt. Under 2010 ändrades lagstiftningen. *Bank of England* har nu fått hela ansvaret för den finansiella stabiliteten när *Financial Stability Committee* knyts till *Bank of England*. Liksom ESRB och FSOC ska FSC identifiera företeelser som kan hota den finansiella stabiliteten.

Makrofinansiell reglering

Det finns en flora med förslag på makrofinansiella instrument.²¹³ Ett genomgående drag är kopplingen till det allmänna konjunkturläget eller kreditykeln. Konstruktionen syftar till att göra regleringarna ”dynamiska”. Därmed ska de dämpa det procykliska beteendet i det finansiella systemet.

Riskkalkylerna hos banker och andra finansiella institut kan ta större hänsyn till konjunkturläget. Tillsyns- och regleringsmyndigheter kan kalibrera sina bedömningar på liknande sätt.

²¹² Sibert (2010) anser att ESRB är konstruerat för att uppnå ”maximal ineffektivitet”. Styrelsen är för stor, är för homogent sammansatt, saknar oberoende och dess medlemmar har redan mer än tillräckligt att göra på annat håll. Se Andersson (2010) för en översikt över EUs tillsyn av det finansiella systemet i Europa.

²¹³ Se bl a Davis och Karim (2010) och Galati och Moessner (2010).

Utdelningspolitiken kan göras mer långsiktig så att vinster under högkonjunktur avsätts till reserver att användas under lågkonjunktur. Konjunkturanpassade kapitaltäckningskrav för banker har rekommenderats som ett medel för makrofinansiell styrning. Tanken är att kapitalkravet, dvs kvoten mellan en banks kapital och tillgångar (utlåning), bör höjas under perioder med stark tillväxt i kreditvolymen. Under lågkonjunktur sänks i stället kapitalkravet. Konstruktionen ska dämpa det procykliska mönstret i det finansiella systemet. Konjunkturvarierande kapitaltäckningskrav kan motiveras med teorin för externa effekter: varje enskild långivare som förändrar sin utlåning underskattar effekten av sitt beteende på andra långivare.²¹⁴

Flera förslag har lagts fram rörande hushållens efterfrågan på krediter i syfte att minska riskerna för obalanser, främst inom bostadssektorn. Dessa gäller bl a regler för amortering, krav på egenfinansiering vid husköp och avdragsmöjligheter för låneräntor m m. I princip kan sådana regler göras beroende av konjunkturläget. I många länder finns emellertid en stark politisk önskan att göra det möjligt för hushåll att köpa och äga bostaden. Då är det önskvärt att hushållens utgifter för fastighetsinnehav är enkla att förutsäga. Så blir inte fallet om utgifterna förändras med konjunkturen – utöver den variation som orsakas av ändringar i ränteläget.

Andra förslag syftar till att minska konjunktürkänsligheten i kreditutbudet. Dessa gäller bl a belöningsystemen i den finansiella sektorn. Bonus kan t ex beräknas för vinstutvecklingen under längre perioder. Utbetalningen av bonus kan styras genom krav på långvariga innehav av aktier. Tanken är att skapa en längre planeringshorisont för beslutsfattare inom finansiella institut. En annan möjlighet är att ställa högre krav på ägare av bankaktier genom att utöka deras ansvar vid en bankkras.

Utmaningar för makrofinansiell reglering

För närvarande finns på många håll en optimistisk inställning till makrofinansiell reglering.²¹⁵ Men det finns också invändningar.

²¹⁴ Resonemanget är hämtat från traditionell välfärdsteori där skatter används för att likställa den privata kostnaden för den enskilde beslutsfattaren med den samhällsekonomiska kostnaden. (Jeanne och Korinek 2010). Förekomsten av sk externaliteter (nätverkseffekter m m) inom det finansiella systemet, vilka driver en kilt mellan den samhällsekonomiska och privatekonomiska kostnaden, analyseras av Wagner (2010).

²¹⁵ Detta gäller bl a representanter för BIS som argumenterar starkt för makrofinansiella regleringar. Se BIS (2010) samt Borio (2008) och White (2009).

Makrofinansiell reglering bygger på mer eller mindre godtyckliga bedömningar från fall till fall. Det saknas en solid teori för när hoten mot finansiell stabilitet blivit för stora. Det finns inga uppenbara tröskelvärden som anger när kreditexpansionen, belåningsgraden eller skuldsättningen har nått riskabla nivåer. Detsamma gäller om tillgångspriserna. Vi vet inte när de avvikit för mycket från de värden som bör betecknas som långsiktigt motiverade (fundamentala). Pris-sättningen på tillgångar uppvisar snabba förändringar som kan tolkas som tecken på en ohållbar utveckling – utan att nödvändigtvis vara det. Dessa svårigheter förklarar delvis varför centralbanker hittills har varit obenägna att ta hänsyn till tillgångspriser i sin politik.

Konjunktur Anpassade regleringar ställer stora krav på informationen om konjunkturläget och beteendet hos regleringsmyndigheten. Sådana regleringar vilar på uppfattningen att det går att få god kunskap om var konjunkturen befinner sig och att ansvariga beslutsfattare kan använda denna kunskap på ett precist sätt, dvs att de kan sätta in rätt åtgärder vid rätt tidpunkt och med rätt dos.²¹⁶ Vi är här tillbaka till diskussionen om diskretionär finans- och penningpolitik, vilken pågått under lång tid.

En del förslag om makrofinansiell reglering kan leda till en direkt styrning av sammansättningen av balansräkningarna i den finansiella sektorn, både på tillgångs- och skuldsidan.²¹⁷ Skulle så bli fallet, finns en risk att vi hamnar i ett regleringssystem med likheter med det som var i kraft i Sverige från början av 1950-talet till mitten av 1980-talet, dvs före den finansiella avregleringen. Dåtidens regleringar, bl a likviditetskvoterna, räntestyrningen, valutakontrollen, tillsammans med den fasta växelkursen, innebar visserligen hög finansiell stabilitet men de var också förenade med samhällsekonomiska effektivitetsförluster och godtyckliga tillämpningar.²¹⁸

Huvudargumentet för utökad makrofinansiell reglering är att kostnaderna för nya finansiella kriser är så stora att risker måste tas för att undvika dessa. Alternativet att inte förstärka den makrofinansiella tillsynen och regleringen är alltför riskabelt. Dessutom kan vi utvärdera nya makrofinansiella regleringar först efter det att de har prövats i praktisk politik. Det är svårt att på förhand avgöra hur effektiva de kommer att bli.

²¹⁶ Se kapitel 3 där vi diskuterar svårigheterna med att tidsbestämma konjunkturcykeln.

²¹⁷ Detsamma kan sägas om vissa förslag till nya mikrobaserade regleringar.

²¹⁸ Jonung (1993) beskriver efterkrigstidens kreditmarknadsregleringar.

5.5.2 Penningpolitiken och finansiell stabilitet

Varför skulle det behövas en särskild myndighet för att övervaka den makrofinansiella stabiliteten när centralbanker i regel ser sig som väktare av denna och ofta blivit ålagda att fungera som sådana? Många centralbanker, inklusive Riksbanken, har ett mandat rörande finansiell stabilitet – förutom att upprätthålla monetär stabilitet. Dessutom har centralbankerna möjligheten att höja den korta räntan tillräckligt för att stoppa en snabb kreditexpansion. Riskerar inte ett makrofinansiellt stabilitetsråd att bli en andrahandslösning som söker korrigera för en otillräcklig centralbankspolitik? Kan vi inte få två centralbanker – den ena självständig, den andra styrd av regeringen? Det finns i princip två svar på dessa frågor.

Det första svaret betonar att penningpolitiken bör vara koncentrerad på enbart ett mål, att hålla låg inflation. Detta ska vara det övergripande målet. Det får inte tunnna ut av hänsyn till finansiell stabilitet, t ex till utvecklingen av priser på tillgångsmarknaderna. En prominent förespråkare för denna uppfattning är den förre amerikanske centralbankschefen Alan Greenspan. Enligt honom kan finansiella bubblor inte förutsägas. Han menar därför att en finansiell kris ska hanteras först efter det att den brutit ut. Ansvaret för finansiell stabilitet bör inte vila på centralbanken.

Det andra svaret är att centralbanker bör och kan ta hänsyn till tillgångspriser och finansiella hot – utan att de gör avkall på sin fundamentala uppgift att hålla låg inflation. De ekonomer som har denna syn tar bl a den amerikanska finanskrisen till intäkt för att Greenspans strategi är felaktig. Krisen visar på faran med en politik som uppmärksammar enbart konsumentpriserna och bortser från tillgångspriserna. Den medförde i USA en alltför expansiv penningpolitik byggd på låga räntor. På så sätt bidrog, enligt detta synsätt, *Federal Reserve* under Greenspans ledning till att pressa upp de amerikanska fastighetspriserna och därigenom skapa stora finansiella obalanser. Hade penningpolitiken uppmärksammat fastighetspriserna, hade den kunnat bromsa de krafter som till slut utmynnade i krisen.

Många ekonomer har hävdats att det kan uppstå en konflikt mellan målen monetär och finansiell stabilitet.²¹⁹ Denna blir tydlig när den allmänna inflationen är låg samtidigt som tillgångspriserna ökar

²¹⁹ Se t ex Bordo och Jeanne (2010).

snabbt. Dessa ekonomer pekar på utvecklingen på de finansiella marknaderna under det senaste decenniet som stöd för att målkonflikten existerar. Denna uppfattning har främst drivits av ekonomer vid BIS, Bank for International Settlements.²²⁰

Efter krisen finns ett starkare stöd för uppfattningen att de ansvariga för penningpolitiken bör uppmärksamma effekterna av penningpolitiken på kreditvolym och tillgångspriser. Det råder emellertid delade meningar om hur denna insikt bör omsättas i den praktiska penningpolitiken.²²¹ En väg vore att inkorporera tillgångspriser i målfunktionen för centralbanker. En annan ansats är att se den finansiella stabiliteten som en restriktion på penningpolitiken. Ett tredje alternativ är att ge en annan myndighet än centralbanken mandat att värna den makrofinansiella stabiliteten.

5.5.3 Finanspolitiken och finansiell stabilitet

Som tidigare påpekats i avsnitt 5.1 finns starka kopplingar mellan finanspolitiken och den finansiella stabiliteten. Uppgångsfaser ökar skatteintäkterna kraftigt och kan därigenom dölja underliggande svagheter i budgetläget. Därför är det viktigt att finanspolitiken vilar på relevanta beräkningar av det strukturella finansiella sparandet vilka tar hänsyn till tillfälliga skatteintäkter som genereras av en icke-hållbar utveckling på finansmarknaderna.²²² Problemet illustreras idag av utvecklingen i länder som Spanien och Irland.

Krisen har också förstärkt argumenten för stram finanspolitik under högkonjunkturer som bygger upp ett handlingsutrymme som kan användas för att möta extrema lågkonjunkturer, såväl finanskriser som andra typer av ekonomiska kriser.

Finanspolitiken påverkar den finansiella stabiliteten genom skattesystemets utformning. Regler för kapitalinkomstbeskattningen, inklusive avdrag för räntekostnader, för beskattning av fastigheter och förmögenheter samt för inkomster från uthyrning av bostad har direkta effekter på efterfrågan på krediter. Dessa regler kan utformas så att hänsyn tas till det rådande läget inom den finansiella sektorn, dvs de kan ges ett makrofinansiellt inslag.

²²⁰ Se bl a Borio (2008).

²²¹ Se Ingves (2010 och 2011) och Svensson (2010).

²²² Detta diskuteras i avsnitt 1.2. Se också Jaeger och Schuknecht (2004).

5.6 Möjliga systemförändringar i Sverige

5.6.1 Erfarenheter från finanskrisen

Det finansiella systemet i Sverige har klarat sig förhållandevis väl under den globala krisen, även om Riksbanken och staten via Riksgälden tvingades vidta en rad åtgärder för att förstärka likviditeten i banksystemet. Omfattande statliga lånegarantier lämnades för delar av affärsbankernas upplåning. Någon systemkris liknande 1990-talets utvecklades inte.²²³ Hotet mot svenska affärsbanker av ett sammanbrott i Baltikum avvärdades genom bl a stödinsatser för dessa länder.

Under åren före den senaste krisens utbrott visade Finansdepartementet knappast någon oro för den finansiella stabiliteten. Detta framgår av hur sällan olika termer rörande instabilitet och risktagande med koppling till det finansiella systemet förekom i finansplanen under åren 2003-2007 jämfört med åren 2008-2011 (se Tabell 5.3). Efter krisen har frågor om finansiella obalanser fått en klart större uppmärksamhet. Det är värt att notera att kreditgivningen eller kreditutbudet, centrala delar av drivkraften bakom *boom-bust* processen, nämns i finansplanen bara ett fåtal gånger under åren 2003-2011.

Finansplanerna under de senaste åren återspeglar knappast någon fruktan för den snabba prisuppgången på bostäder eller för alltför hög skuldsättning inom hushållssektorn. Vårpropositionen 2011 analyserar risker förknippade med de svenska bankernas internationella expansion samt med ökningen i hushållens skuldsättning och i fastighetspriserna.²²⁴ Mot denna bakgrund överväger regeringen att höja kapitaltäckningskraven som en metod för att värna om den finansiella stabiliteten. Vårpropositionen innehåller dock inte någon diskussion om förstärkt makrofinansiell tillsyn.

²²³ Se t ex kapitel 2 i SNS (2011) för en sammanställning.

²²⁴ Vårpropositionen 2011, avsnitt 2.5.

Tabell 5.3 Frekvens av ord med koppling till finansiella marknader, finansiella obalanser och finansiella kriser i finansplanen 2003-2011

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|------------|-----------|
| Finansiella marknader | 3 | 2 | 1 | 4 | 5 | 29 | 54 | 63 | 32 |
| Kreditgivning | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 8 | 6 |
| Kreditutbud | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Finansiell stabilitet | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 9 | 27 | 24 |
| Finansiell instabilitet | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| Rishtagande | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2 | 3 |
| Finansiell reglering | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 13 | 1 |
| Summa | 4 | 2 | 1 | 4 | 8 | 31 | 73 | 114 | 74 |

Källor: Finansplanerna i budget- och vårpropositionen.

Det finns tecken på ett ökat intresse för finansiell stabilitet på senare tid också i andra officiella analyser än i årets vårproposition. I en rapport om Riksbankens och Finansinspektionens reaktioner på svenska bankers engagemang i Baltikum under åren 2005-2007 skriver Riksrevisionen:

Regeringen bör se över och förtydliga Riksbankens och Finansinspektionens mandat och verktyg för att säkerställa finansiell stabilitet i vid mening. Det bör utredas huruvida ett regelverk för så kallad makroprudentiell policy bör utvecklas och vem som i så fall ska ha ansvar för detta.²²⁵

Regeringen tillsatte i februari 2011 den s k finanskriskommittén vars uppgift är att:

Göra en översyn av det svenska regelverket för hantering av finansiella kriser bl a mot bakgrund av de lärdomar som kan dras av utvecklingen och hanteringen av den finansiella kris som hösten 2008 drabbade världen med full kraft. ... Kommittén ska föreslå åtgärder för att förbättra det nuvarande regelverket. ... Det övergripande syftet med översynen är att säkerställa att regelverket är utformat så att olika slag av finansiella kriser i första hand kan mildras genom förebyggande åtgärder och i andra hand lösas på ett effektivt sätt.

Makrofinansiella eller makroprudentiella frågor nämns inte uttryckligen som ett område för kommitténs arbete. Det är dock rimligt att vänta sig att finanskriskommittén uppmärksammar den internationella debatten och de förslag om makrofinansiell reglering som framförts där.

²²⁵ Riksrevisionen (2011b), s. 55.

Även om Sverige har undvikit en inhemsk bankris under senare år, finns goda skäl att diskutera makrofinansiell reglering i Sverige utifrån det perspektiv som de internationella kriserfarenheterna ger.²²⁶

5.6.2 Metoder för makrofinansiell övervakning

Detta avsnitt diskuterar vilka rekommendationer om den institutionella ramen som följer av en starkare betoning av finansiell stabilitet som ett mål för svensk ekonomisk politik. Vi koncentrerar oss på två alternativa metoder för att förstärka den makrofinansiella tillsynen. Den första bygger på större ansvar för Riksbanken, den andra på en ny myndighet.

Den existerande ramen för finansiell tillsyn och reglering.

I Sverige har för närvarande tre myndigheter ansvar för finansiell stabilitet: Riksbanken, Finansinspektionen och Finansdepartementet. Riksbanken har finansiell stabilitet i sin målformulering – men målet har inte operationaliserats. Riksbanken publicerar två gånger om året en rapport om den finansiella stabiliteten. Det finns knappast några tecken på att rapporten har utövat ett direkt inflytande på penningpolitiken.²²⁷ Samma erfarenhet har gjorts internationellt. Olika finansiella stabilitetsrapporter har varnat för obalanser under flera år utan att centralbankerna har reagerat.²²⁸ Här föreligger ett gap mellan ord och handling – och det gapet torde också existera i Sverige.

Finansinspektionen svarar för den traditionella mikrobaserade tillsynen och regleringen av det finansiella systemet i Sverige. Inspektionen publicerar en gång om året rapporten ”Risker i det finansiella systemet”. Här kartläggs den ”samlade riskbilden” i en genomgång av läget på olika delar av finansmarknaden. Finansinspektionen har en internationell panel med experter som

²²⁶ Den norska regeringen tillsatte det så kallade Krisutvalget 2009 som publicerade sin slutrapport 2011 (NOU 2011). Syftet med denna utredning var att undersöka vilka åtgärder som borde vidtas för att förstärka den finansiella stabiliteten i Norge.

²²⁷ Denna slutsats bygger på intervjuer med nuvarande och förutvarande befattningshavare inom Riksbanken. Samma slutsats dras av Riksrevisionen (2011b).

²²⁸ Som exempel kan nämnas att BIS under lång tid före den globala finanskrisen varnade för riskerna med obalanserna inom världsekonomin. BIS är också en drivande kraft bakom kraven på makrofinansiell tillsyn och reglering. Se Maes (2009) för en doktrinhistorisk exposé.

rapporterar sin syn på det internationella finansiella läget. Deras bedömning sammanfattas i rapporten.

Riksbanken har de klart största resurserna. Dess analyskapacitet utgörs av ett 70-tal ekonomer, varav många disputerade, som arbetar med olika aspekter på finansiell stabilitet. Finansinspektionen har knappt ett tiotal ekonomer som ägnar sig åt liknande frågor.²²⁹

Finansdepartementet har via finansmarknadsministern och finansmarknadsavdelningen inom departementet ett omfattande ansvar för finansiella frågor och därmed för finansiell stabilitet. Finansdepartementet utformar förslag till lagstiftning med koppling till finansmarknaden.

Riksgälden bör också nämnas i detta sammanhang. Riksgälden är nära kopplad till finansmarknaden genom administrationen av statsskulden. Riksgälden fungerar även som regeringens krishanteringsmyndighet.²³⁰

Två metoder för förstärkt makrofinansiell övervakning

Det finns en klar svaghet i det nuvarande ramverket för finansiell stabilitet: ingen myndighet har huvudansvaret för att övervaka och utvärdera riskerna för finansiella obalanser och att föreslå åtgärder när systemriskerna närmare sig en kritisk nivå. Ansvarsfördelningen är diffus och fördelad på flera myndigheter. Eftersom makrofinansiell stabilitet inte är huvuduppgiften för någon, finns risken att ingen slår larm i tid. Detta har visat sig vara ett problem i många länder i samband med den globala finanskrisen.

Av detta skäl efterlyser vi en förstärkning av det nuvarande ramverket. Vi ser två alternativa vägar för detta.

Det första alternativet är att *Riksbanken*, som redan är involverad i analys av finansiella obalanser, tilldelas ett större ansvar för makrofinansiell stabilitet. Det andra alternativet är att inrätta en ny myndighet, ett *finansiellt stabilitetsråd* eller en nämnd för systemrisker.

Flera argument talar för det första alternativet. Riksbanken har redan ett ansvar för den finansiella stabiliteten. Den har i dagsläget den bästa kompetensen för att kartlägga och övervaka systemrisker.²³¹

²²⁹ Enligt Jackson (2010a) är Finansinspektionens resurser små vid en internationell jämförelse.

²³⁰ Riksgäldskontoret har fyllt en viktig funktion vid flera finansiella kriser genom att svara för statlig upplåning utomlands.

²³¹ Se t ex Bodea och Huemer (2010) för argument för att placera den makroekonomiska tillsynen och regleringen hos centralbanken.

Riksbanken har nära kopplingar till finansmarknaden i sitt dagliga arbete. Den förfogar över instrumenten för styrning av ränteläget och därmed av den totala kreditvolymen, de centrala storheterna för att behålla balans i den finansiella sektorn. När finansiella störningar uppstår, blir Riksbanken alltid involverad. Eftersom den måste vara en aktör när problem uppstår, talar detta för att den makrofinansiella tillsynen läggs på Riksbanken. Detta ansvar kan klargöras genom en ändring i riksbankslagen.

Argument kan emellertid också anföras mot en utökad roll för Riksbanken. Ett argument är att Riksbanken för närvarande har i stort sett bara ett medel, reporäntan, vilket används för att hålla låg inflation. Skulle ansvaret för finansiell stabilitet helt hamna hos Riksbanken måste den ha tillgång till ett antal makroekonomiska regleringsinstrument (se avsnitt 5.5.1).

Även om Riksbanken får nya regleringsinstrument kan det uppstå konflikt mellan Riksbankens mål att upprätthålla en låg och konstant inflation och målet finansiell stabilitet. Om så blir fallet är det troligt att Riksbanken i första hand värnar om den penningpolitiska stabiliteten eftersom denna är lättare att mäta och utvärdera – den sammanfattas ju i inflationstakten – än om den finansiella stabiliteten för vilken det inte finns något entydigt mått.

Riksbankens självständighet vilar till stor del på att den har ett enda mål som är förhållandevis klart och entydigt definierat, nämligen låg inflation. Skulle den dessutom få uppgiften att svara för makrofinansiell stabilitet, dvs två explicita mål, så blir Riksbankens måluppfyllelse mer komplicerad att utvärdera.

Riksbanken, liksom andra centralbanker, har som regel en nära relation till affärsbankerna och övriga finansinstitut vilket kan leda till en samsyn rörande den finansiella utvecklingen. Detta fenomen, vilket förstärks bl a genom rekryteringen till centralbanker av personal från den finansiella sektorn, bidrar till att centralbanker inte nödvändigtvis är den bästa övervakaren av den finansiella sektorn. Utvecklingen i USA under Alan Greenspans tid kan anföras som ett exempel på detta. En ytterligare invändning mot att ge Riksbanken utökade befogenheter är att Riksbanken redan är en mäktig institution.

Det andra alternativet är ett finansiellt stabilitetsråd. Det skulle ha i uppgift att analysera riskerna för finansiell instabilitet, utveckla tekniker för bedömning av finansiella obalanser, föreslå åtgärder samt

ha kontakter med motsvarande organ på det internationella planet. Förslagsvis bör detta råd inte ha några andra befogenheter än att offentliggöra sin analys och sina rekommendationer. Analysen bör publiceras regelbundet, säg två gånger om året.

En utmaning för makrofinansiell politik – förutom att tidigt kunna identifiera makrorisker – är att välja den lämpliga kombinationen av ingrepp från penningpolitiken, den finansiella regleringen och finanspolitiken. Detta talar för ett finansiellt stabilitetsråd med befogenhet att föreslå åtgärder på olika områden. Rådet bör få rikta sina rekommendationer till Riksbanken, Finansinspektionen, Finansdepartementet och Riksgälden liksom till andra institutioner och företag och därmed fungera som en oberoende ”finansiell vakthund”. Det bör dock inte finnas krav på att andra myndigheter måste svara eller i övrigt reagera på rådets synpunkter. Därför skulle den nya myndigheten inte hota Riksbankens eller andra myndigheters självständighet.

Uppgiften för ett finansiellt stabilitetsråd bör enbart vara att söka identifiera hot mot den finansiella stabiliteten på makroplanet, dvs systemrisk, och publicera sina bedömningar. Rådet bör inte ha några medel till sitt förfogande för att direkt styra det finansiella systemet. Däremot kan den rekommendera nya medel för andra myndigheter. En svaghet i det nuvarande ramverket för finansiell politik är tendensen att reagera för sent och för lite inför de hot som kan utvecklas. Här skulle en ny myndighet med uppgift att tidigt slå larm om obalanser kunna spela en roll.

Stabilitetsrådet bör delvis kunna använda den utredningskapacitet som redan finns hos övriga myndigheter med ansvar för finansiell stabilitet. Eventuellt kan en del av denna flyttas till den nya myndigheten så att den får tillräckligt med resurser. Akademiskt verksamma forskare bör vara väl representerade i rådet för att förstärka dess självständighet gentemot existerande myndigheter och bidra till utvecklingen av teori och praxis. Ledningen av rådet bör vara helt skild från övriga myndigheter för att slå vakt om dess självständiga funktion som övervakare av hela det finansiella systemet, inklusive de offentliga organ som idag är verksamma där.

Vi ser flera fördelar med denna lösning. Vi får en myndighet med fokus på enbart systemrisk i den finansiella sektorn. Den kan mer aktivt varna för finansiella faror än Riksbanken och övriga myndigheter engagerade i den finansiella sektorn. Rådet får därmed

möjligheten att vara mer ”alarmistisk” till sin natur. En ytterligare fördel med ett sådant råd är att det blir en röst i den ekonomisk-politiska debatten.

En invändning mot en ny myndighet för makrofinansiell övervakning är att det skulle bli en dubblering av analyskapacitet, främst i förhållande till Riksbanken som har en stor avdelning för finansiell stabilitet. Det finns dessutom redan två myndigheter som övervakar den finansiella stabiliteten, nämligen Riksbanken och Finansinspektionen. En till riskerar att leda till överdrift. En annan nackdel kan vara att Riksbanken skulle kunna känna mindre ansvar för makrofinansiella frågor om ett finansiellt stabilitetsråd inrättades. En ytterligare risk med ett stabilitetsråd är att dess rekommendationer lätt kan ignoreras eftersom det inte har några maktmedel att sätta bakom sina förslag. Rådet skulle då snarast bli ett ineffektivt tillskott till floran av myndigheter.

5.7 Slutsatser

Den globala krisen har gett en ny lärdom för den ekonomiska politiken: finansiell stabilitet bör vara ett högre prioriterat mål för den ekonomiska politiken än tidigare. Flera länder har nu förstärkt eller är på väg att förstärka sina makrofinansiella ramverk. Trots att det finansiella systemet inte drabbades så hårt av finanskrisen i Sverige som i många andra länder, finns starka skäl att uppmärksamma de internationella lärdomarna rörande makrofinansiell övervakning.

Finansiell stabilitet är inget nytt mål för den ekonomiska politiken i vårt land. Vi ser dock en svaghet med det existerande arrangemanget: det finns ingen myndighet med huvudsakligt ansvar för att övervaka riskerna för finansiella obalanser samt med uppgiften att föreslå åtgärder när dessa närmare sig en kritisk nivå.

Vi anser att det nuvarande ramverket för finansiell stabilitet bör förstärkas. Vi ser två vägar för detta.

Det första alternativet är att *Riksbanken* får större ansvar för makrofinansiell stabilitet, eventuellt med en utökad arsenal av instrument för att värna om detta mål. Den andra vägen är att inrätta en ny myndighet, ett *finansiellt stabilitetsråd*, med uppgiften att identifiera finansiella systemrisker och föreslå åtgärder.

Vi ser argument för bägge lösningarna. Följande talar för att Riksbanken bör få större befogenheter. Den har genom de

traditionella penningpolitiska instrumenten starka medel för att styra utvecklingen på de finansiella marknaderna. Den står i omedelbar kontakt med banker och finansinstitutet. Den har redan ett ansvar för finansiell stabilitet. Den har den bästa analyskapaciteten. Den publicerar två gånger om året en rapport om den finansiella stabiliteten.

Det finns också invändningar mot att ge Riksbanken utökade befogenheter. Det kan uppstå en konflikt mellan Riksbankens mål att upprätthålla en låg och konstant inflation och målet finansiell stabilitet. Riksbankens självständighet vilar till stor del på att den har ett enda förhållandevis klart och entydigt mål, nämligen låg inflation. Skulle Riksbanken få utökat ansvar för makrofinansiell stabilitet, blir dess måluppfyllelse svårare att utvärdera.

Det andra alternativet är att inrätta ett finansiellt stabilitetsråd, dvs en ny myndighet med ansvar för makrofinansiell övervakning. Denna ska i så fall ha i uppdrag att analysera förlopp och förändringar i det inhemska och internationella finansiella systemet vilka kan hota den finansiella stabiliteten. Myndigheten ska vara skyldig att regelbundet publicera sin analys. Den ska ha rätten att rikta rekommendationer till Riksbanken, Finansinspektionen och Finansdepartementet liksom till andra myndigheter, institutioner och företag. Rekommendationerna ska inte vara bindande. Enligt vår uppfattning bör ett sådant stabilitetsråd inte förfoga över några egna regleringsinstrument. Det finansiella stabilitetsrådet bör vara självständigt från övriga myndigheter som arbetar med finansiell stabilitet.

Det finns flera fördelar med denna lösning. Det skapas en myndighet med fokus på enbart systemrisk i den finansiella sektorn. Den kan aktivt varna för finansiella faror och öppet ta initiativ till åtgärder. Det blir ytterligare en röst i den ekonomisk-politiska debatten.

En invändning mot en ny myndighet är att det skulle bli en dubbling i analyskapacitet. Riksbanken och Finansinspektionen arbetar redan idag med stabilitetsfrågor. En annan nackdel kan vara att Riksbanken skulle kunna känna mindre ansvar för makrofinansiella frågor om ett finansiellt stabilitetsråd inrättades.

Vi ser således två möjliga vägar för att förstärka den makrofinansiella övervakningen. Problemet ligger knappast i brist på medel – även om nya instrument bör övervägas – problemet är att i god tid identifiera växande risker för finansiella obalanser. Här visar

den aktuella internationella erfarenheten, liksom vår egen historia av finanskriser, att existerande institutioner har saknat förmågan att reagera i god tid.

Målet finansiell stabilitet är en ny utmaning för den ekonomiska politiken efter den globala krisen. Finansiell stabilitet är inte lika lätt att operationalisera som penningpolitisk och finanspolitisk stabilitet. Men erfarenheterna talar för att finansiell stabilitet bör få högre prioritet. De största budgetunderskotten och de djupaste depressionerna har skapats av finansiella obalanser. Kan riskerna för finanskris dämpas, minskar också riskerna för budget- och statsskuldskriser.

6 Arbetsmarknaden

Sysselsättningen ökar och arbetslösheten minskar nu i den svenska ekonomin. Detta kapitel gör en fördjupad analys av arbetsmarknadsutvecklingen under krisen och utsikterna för en fortsatt återhämtning. Jämförelser görs med 1990-talskrisen och IT-krisen. Syftet är att bättre förstå vad som drivit utvecklingen nu, varför den skiljt sig från tidigare kriser och att bedöma riskerna för bestående arbetslöshet.

Kapitlet beskriver först arbetsmarknadsutvecklingen under perioden 1987-2011. Därefter analyseras utvecklingen för olika grupper. Särskild fokus läggs på långtidsarbetslösheten. Följande avsnitt analyserar flödena mellan olika tillstånd på arbetsmarknaden. Slutligen behandlas matchningen på arbetsmarknaden och risken för långvariga negativa sysselsättningseffekter av krisen.

6.1 Arbetslöshet, sysselsättning och arbetskraftsdeltagande

Detta avsnitt analyserar hur arbetslöshet, sysselsättning och arbetskraftsdeltagande utvecklats i olika konjunkurlägen under perioden 1987-2011. Fördjupningsruta 6.1 visar hur olika centrala variabler definieras i Arbetskraftsundersökningarna, vilka är våra huvudsakliga källor.

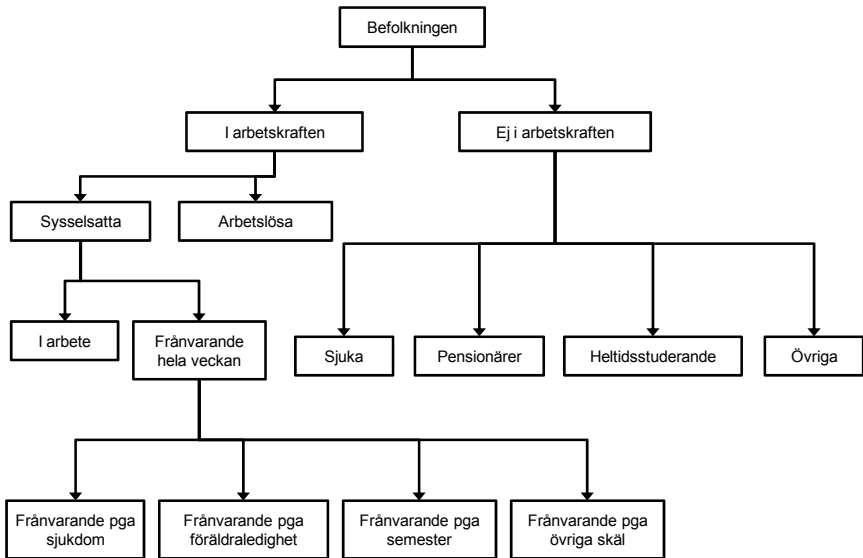
Olika variabler uppvisar något olika konjunkturmönster. I detta avsnitt definieras konjunkturen utifrån vändpunkter i sysselsättningsgraden, dvs andelen av befolkningen som är sysselsatt. Under 1990-talskrisen föll sysselsättningsgraden i två omgångar: från första kvartalet 1990 till första kvartalet 1994 respektive från andra kvartalet 1995 till andra kvartalet 1997. Vi har valt att främst fokusera på den första delen av nedgången. De tre nedgångsfaser som studeras blir därmed:

- första kvartalet 1990 t o m första kvartalet 1994.
- första kvartalet 2001 t o m första kvartalet 2005.
- första kvartalet 2008 t o m fjärde kvartalet 2009.

Fördjupningsruta 6.1 Arbetskraftsundersökningarna (AKU)

I arbetskraftsundersökningarna uppskattas befolkningens fördelning mellan olika tillstånd på arbetsmarknaden enligt följande trädstruktur:

Figur 6.1 Befolkningens olika arbetsmarknadstillstånd

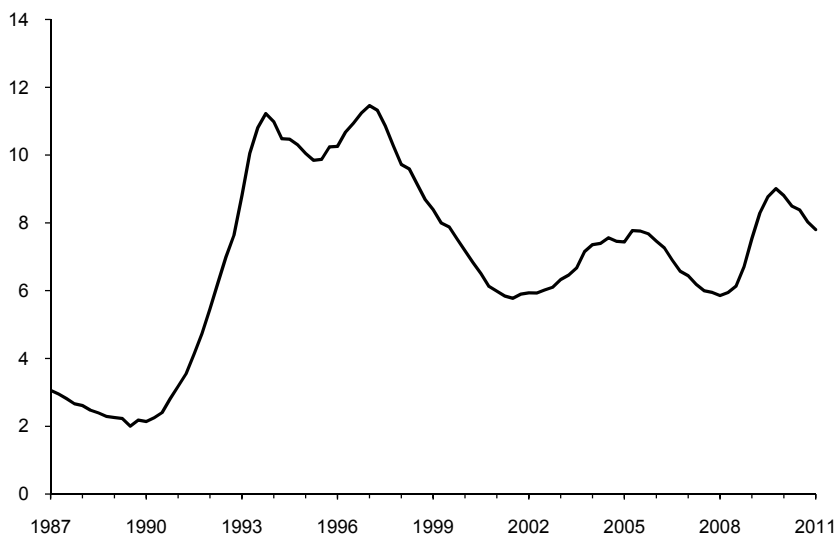


Anm: Förtidspensionärer av hälsoskäl ingår i gruppen "Sjuka".

Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna, Beskrivning av statistiken, AM0401.

Vi använder främst de länkade månadsdata som SCB har publicerat för perioden 1987-2011 för åldersgruppen 16-64 år. Månadsdata har omräknats till kvartalsdata och säsongrensats. Genomgående används ILOs definition av arbetslöshet, enligt vilken heltidsstuderande som söker jobb räknas som arbetslösa. Enligt den tidigare svenska definitionen räknades de inte in i arbetskraften.

I början av 1990-talskrisen steg arbetslösheten snabbt från omkring två till drygt elva procent av arbetskraften (se Figur 6.2). Arbetslösheten föll därefter tillbaka något men steg sedan igen fram till mitten av 1997. Under 2008-2009 års kris var arbetslösheten i utgångsläget betydligt högre men den ökade inte lika mycket. Arbetslösheten var 5,9 procent (säsongrensats) första kvartalet 2008 och ökade som mest till 9,0 procent fjärde kvartalet 2009. Arbetslösheten har minskat under 2010 och var 7,8 procent under det första kvartalet 2011.

Figur 6.2 Arbetslöshet, procent av arbetskraften

Anm: Länkade, säsongrensade data, 16-64 år, första kvartalet 1987 - första kvartalet 2011, arbetslöshet enligt ILOs definition.

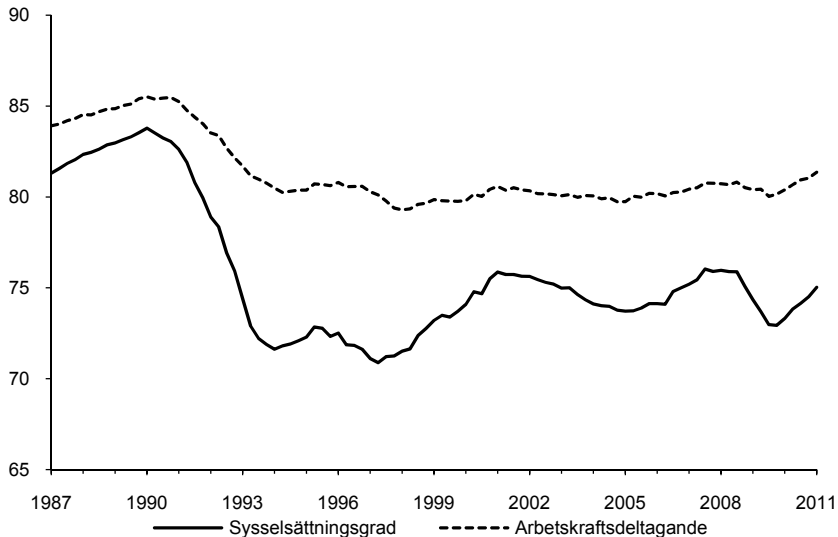
Källa: SCB, AKU.

Även sysselsättningen försämrades snabbt under den senaste krisen (se Figur 6.3). Sysselsättningsgraden, dvs andelen av befolkningen i åldern 16-64 år som är sysselsatt, minskade från ca 76 procent första kvartalet 2008 till 73 procent fjärde kvartalet 2009. Minskningen av sysselsättningen var begränsad jämfört med 1990-talskrisen. Då minskade sysselsättningsgraden från knappt 84 procent första kvartalet 1990 till som lägst knappt 71 procent i mitten av 1997, dvs med hela 13 procentenheter. Detta ska jämföras med en minskning på bara tre procentenheter mellan 2008 och 2009. Sedan slutet av 2009 ökar sysselsättningen i snabb takt. I mars 2011 hade hela nedgången i antalet sysselsatta personer sedan hösten 2008 återhämtats. Fortfarande är dock sysselsättningsgraden lägre än före krisens utbrott. Den var ca 75 procent första kvartalet 2011.

Arbetskraftsdeltagandet, dvs andelen av befolkningen som deltar i arbetskraften, minskade kraftigt under 1990-talskrisen, då det föll från drygt 85 till ca 79 procent.²³² Under den senaste krisen har arbetskraftsdeltagandet upprätthållits på ett bättre sätt och redan tredje kvartalet 2010 var det på samma nivå som före krisen.

²³² Minskningen av arbetskraftsdeltagandet under 1990-talskrisen förklaras delvis av att antalet studerande ökade kraftigt.

Figur 6.3 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad, procent av befolkningen



Anm: Länkade, säsongrensade data, 16-64 år, första kvartalet 1987 - första kvartalet 2011, arbetslöshet enligt ILOs definition.

Källa: SCB, AKU.

6.1.1 Dekomponering av arbetslöshetens förändring

Arbetskraften består av personer som är sysselsatta och personer som är arbetslösa (se Figur 6.1). Arbetslösheten kan öka antingen därför att fler inträder i arbetskraften eller därför att sysselsatta övergår till arbetslöshet. På motsvarande sätt kan arbetslösheten minska därför att arbetslösa lämnar arbetskraften eller arbetslösa får sysselsättning. För att bättre belysa arbetsmarknadsutvecklingen delar vi i Tabell 6.1 upp arbetslöshetens förändring i bidrag från förändringen av arbetskraftsdeltagandet och från förändringen av sysselsättningsgraden.²³³

²³³ Förändringen i arbetslösheten i procentenheter $\approx (1 - \text{Arbetslösheten}) \times (\text{Procentuell förändring i arbetskraftsdeltagandet} - \text{Procentuell förändring i sysselsättningsgraden})$. Detta samband härleds i Appendix 4.

Tabell 6.1 Dekomponering av arbetslöshetens utveckling i nedgångsfaser

| Period | Förändring av arbetslösheten (procentenheter) | Procentuell förändring i arbetskraftsdeltagandet | Bidrag från arbetskraftsdeltagandet (procentenheter) | Procentuell förändring i sysselsättningsgraden | Bidrag från sysselsättningsgraden (procentenheter) |
|----------|---|--|--|--|--|
| Jan 1990 | 8,6 | -5,5 | -5,4 | -14,7 | 14,4 |
| Mar 1994 | | | | | |
| Jan 2001 | 1,4 | -1,6 | -1,5 | -3,0 | 2,8 |
| Mar 2005 | | | | | |
| Jan 2008 | 2,9 | -0,1 | -0,1 | -3,3 | 3,1 |
| Dec 2009 | | | | | |

Anm: Länkade, säsongrensade månadsdata, 16-64 år, januari 1987 - mars 2011. Arbetslöshet enligt ILOs definition. SCBs säsongrensade månadsdata används för att få konsistenta serier för dekomponeringen. Förändringarna är kumulerade log-differenser, vilka approximativt överensstämmer med den procentuella förändringen i respektive variabel. Bidragen summerar därför inte exakt till förändringen av arbetslösheten.

Källor: SCB, AKU och egna beräkningar.

Under 1990-talskrisen minskade sysselsättningsgraden med 14,7 procent. Men arbetslösheten steg endast med 8,6 procentenheter. Det berodde på att arbetskraftsdeltagandet samtidigt minskade med 5,5 procent. Konjunkturedgången i början av 2000-talet var betydligt grundare. Även då föll arbetskraftsdeltagandet, t o m mer i relation till minskningen av sysselsättningsgraden än under 1990-talskrisen.

Den senaste nedgången skiljer sig radikalt från de tidigare. Arbetskraftsdeltagandet förblev i stort sett oförändrat och minskningen av sysselsättningsgraden slog nästan helt igenom i ökad arbetslöshet. Bidraget från sysselsättningsgraden var 3,1 procentenheter och bidraget från arbetskraftsdeltagandet -0,1 procentenheter.

Tabell 6.2 redovisar motsvarande dekomponering för de tre senaste uppgångsfaserna. Som framgick av Figur 6.3 återgick inte arbetskraftsutbudet efter 1990-talskrisen till den tidigare nivån. Den sysselsättningsökning som skedde under slutet av 1990-talet fick därför ett stort genomslag på arbetslösheten.

Tabell 6.2 Dekomponering av arbetslöshetens utveckling i uppgångsfaser

| Period | Förändring av arbetslösheten (procentenheter) | Procentuell förändring i arbetskraft-deltagandet | Bidrag från arbetskraftsdeltagandet (procentenheter) | Procentuell förändring i sysselsättningsgraden | Bidrag från sysselsättningsgraden (procentenheter) |
|----------|---|--|--|--|--|
| Jan 1994 | -5,2 | 0,1 | 0,1 | 5,8 | -5,1 |
| Mar 2001 | | | | | |
| Jan 2005 | -1,4 | 1,1 | 1,0 | 2,6 | -2,4 |
| Mar 2008 | | | | | |
| Okt 2009 | -1,0 | 2,2 | 2,0 | 3,4 | -3,1 |
| Mar 2011 | | | | | |

Anm: Se Tabell 6.1.

Källor: SCB, AKU och egna beräkningar.

Den nu pågående konjunkturuppgången uppvisar en helt annan utveckling. Arbetskraftsdeltagandet har sedan oktober 2009 ökat med 2,2 procent samtidigt som sysselsättningsgraden har ökat med 3,4 procent. Följden är att arbetslösheten inte har minskat lika mycket som den annars skulle ha gjort. Detta är i sig inte negativt utan indikerar tvärtom att det finns en stor potential för sysselsättningsökningar framöver.

6.1.2 Sysselsättning och medelarbetstid

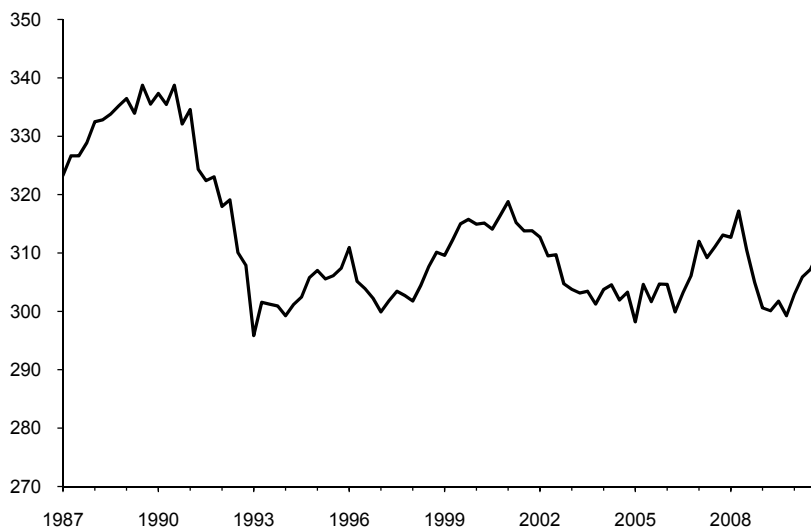
Anpassningen på arbetsmarknaden vid förändrad ekonomisk aktivitet kan ske på olika sätt. Man brukar skilja mellan den *extensiva marginalen*, dvs att antalet sysselsatta förändras, och den *intensiva marginalen*, dvs att antalet arbetstimmar per sysselsatt (arbetstiden) förändras.

I många OECD-länder skedde anpassningen under den senaste krisen till en större del genom en reduktion av arbetstiden än i tidigare kriser.²³⁴ Det kan förklaras av att företagen i större utsträckning valde att behålla personal för att säkerställa att kärnkompetens fanns tillgänglig när konjunkturen vände uppåt igen (s k *labour hoarding*). Många länder har också använt sig av program för korttidsarbete. I dessa program kompenserar staten helt eller delvis de anställda för det lönebortfall som uppstår om företagen tillfälligt förkortar arbetstiden.²³⁵ Sverige har inte sådana program, men parterna på arbetsmarknaden slöt i viss utsträckning avtal om arbetstidsförkortningar, särskilt inom industrin.²³⁶

²³⁴ OECD (2010a).

²³⁵ Se t ex Carcillo och Cahuc (2011) för en analys av sysselsättningseffekterna av sådana program.

²³⁶ Teknikföretagen (2010).

Figur 6.4 Antal arbetade timmar per person och kvartal, 16-64 år

Anm: Första kvartalet 1987 - fjärde kvartalet 2010.

Källor: Totalt antal arbetade timmar från Nationalräkenskaperna (från Konjunkturinstitutet), säsongrensade data. Befolkningen i arbetsför ålder, 16-64 år, från AKU, länkade, säsongrensade data.

Figur 6.4 visar det totala antalet arbetade timmar per person i arbetsför ålder (16-64 år). Vi har i tidigare rapporter argumenterat för att det är det mest heltäckande måttet på arbetsvolymen i ekonomin.²³⁷ Under 1990-talskrisen föll antalet arbetade timmar per person kraftigt mellan 1990 och 1993, återhämtade sig sedan något och föll därefter igen under 1996. Under IT-krisen 2001-2004 minskade åter det totala antalet arbetade timmar per person, men inte lika mycket. Nedgången i antalet arbetade timmar per person under den senaste krisen ägde rum från andra kvartalet 2008 till fjärde kvartalet 2009. Därefter vände timmarna upp igen och ökningen var snabb under 2010.

För att analysera hur anpassningen av det totala antalet arbetade timmar per person skedde kan vi dela upp förändringen i flera komponenter (se Appendix 5).²³⁸ Tabell 6.3 gör detta för de tre senaste ekonomiska kriserna. Nedgångsfaserna är här definierade

²³⁷ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 2.3.2.

²³⁸ Procentuell förändring i antalet arbetade timmar per person \approx Procentuell förändring i sysselsättningsgraden + Procentuell förändring i antal arbetade timmar per sysselsatt = Procentuell förändring i arbetskraftsdeltagandet + Procentuell förändring i andelen av arbetskraften som är sysselsatt + Procentuell förändring i andelen av de sysselsatta som är i arbete + Procentuell förändring i antal arbetade timmar per person i arbete.

utifrån vändpunkterna i det totala antalet arbetade timmar per person. Analysen försvåras av att flera variabler trots säsongrensning är instabila, vilket gör att resultaten är känsliga för val av start- och slutkvartal. Resultaten ska därför tolkas försiktigt.

Mellan tredje kvartalet 1990 och första kvartalet 1993 minskade det totala antalet arbetade timmar per person med drygt 13 procent. I denna kris minskade timmarna främst genom att *sysselsättningsgraden* sjönk med närmare 12 procent. Bidraget motsvarar 91 procent av den totala nedgången i antalet arbetade timmar per person, medan nedgången i antalet arbetade timmar per sysselsatt motsvarar 9 procent. Sysselsättningsgraden minskade både genom att arbetslösheten ökade (andelen sysselsatta bland arbetskraften minskade) och att personer lämnade arbetskraften. Dessa bidrag motsvarade 56 respektive 35 procent av den totala nedgången i det totala antalet arbetade timmar per person. Anpassningen under 2000-talets två kriser skedde i större utsträckning än under 1990-talskrisen genom en minskning av *medelarbetstiden*, dvs av antalet arbetade timmar per sysselsatt. Bidragen var 57 procent i nedgången 2001-2005 och 31 procent 2008-2009. I ett internationellt perspektiv var bidraget från medelarbetstiden under den senaste krisen inte särskilt stort.²³⁹ Det var snarare anpassningen under 1990-talskrisen som avvek från det normala.²⁴⁰

Medelarbetstiden påverkas av många faktorer som normal arbetstid för heltidsarbetande, andel deltidanställda, sjukfrånvaro, annan frånvaro (t ex semester och tjänstledighet) samt overtidsarbete, men brukar normalt vara procyklisk. När konjunkturen viker (förbättras) minskar (ökar) företagen sitt arbetstidsuttag och medelarbetstiden faller (stiger). Under 1990-talskrisen följde inte medelarbetstiden detta mönster. Visserligen minskade den något till en början, men den *ökade* sedan trots att sysselsättningen inte nådde sin botten förrän i mitten av 1997.²⁴¹ En förklaring kan vara att sjukfrånvaron föll från 1994 till 1997, vilket ledde till att en högre andel av de sysselsatta var i arbete.²⁴² Under den senaste krisen uppvisade således medelarbetstiden ett mer förväntat mönster med

²³⁹ OECD (2010a), s 39.

²⁴⁰ Se Finanspolitiska rådet (2010), avsnitt 1.2.3.

²⁴¹ Mellan tredje kvartalet 1990 och första kvartalet 1997 ökade medelarbetstiden med 4,6 procent, andelen i arbete med 3,8 procent och antalet arbetade timmar per person i arbete ökade med 0,8 procent.

²⁴² För en analys av timutvecklingen under 1990-talet se Konjunkturinstitutet (2004).

ett större bidrag till nedgången i antal arbetade timmar per person. Anpassningen skedde främst genom en minskning i närvaron (andelen i arbete bland de sysselsatta) och till mindre del genom färre arbetade timmar per person i arbete.²⁴³ Eftersom medelarbetstiden påverkas av så många faktorer är det svårt att dra några säkra slutsatser om orsakerna till denna utveckling.

Tabell 6.3 visar också – liksom vår tidigare analys i avsnitt 6.1.1 – hur arbetskraftsdeltagandet hölls uppe bättre i den senaste krisen än under 1990-talskrisen. Bidraget till nedgången i det totala antalet arbetade timmar var nu 14 procent jämfört med 35 procent under 1990-talskrisen.

Tabell 6.3 Dekomponering av förändringen i totalt antal arbetade timmar per person i nedgångsfaser

| Komponent | 1990kv3-1993kv1 Procentuell förändring (Bidrag, procent) | 2001kv1-2005kv1 Procentuell förändring (Bidrag, procent) | 2008kv2-2009kv4 Procentuell förändring (Bidrag, procent) |
|--|---|---|---|
| Totalt antal arbetade timmar per person | -13,1 | -6,7 | -5,8 |
| Sysselsättningsgrad | -11,9 (91) | -2,9 (43) | -4,0 (69) |
| Varav | | | |
| <i>Arbetskraftsdeltagande</i> | -4,6 (35) | -1,0 (15) | -0,8 (14) |
| <i>Andel sysselsatta bland arbetskraften</i> | -7,3 (56) | -1,8 (28) | -3,2 (55) |
| Timmar per sysselsatt | -1,2 (9) | -3,8 (57) | -1,8 (31) |
| Varav | | | |
| <i>Andel i arbete bland de sysselsatta</i> | 1,9 (-15) | -0,2 (3) | -1,7 (28) |
| <i>Arbetade timmar per person i arbete</i> | -3,2 (24) | -3,6 (54) | -0,2 (3) |

Anm: Förändringarna är kumulerade log-differenser, vilka approximativt överensstämmer med den procentuella förändringen i respektive variabel. Bidragen summerar därför inte exakt till förändringen av det totala antalet timmar per person.

Källor: Se Figur 6.4.

²⁴³ Att antalet arbetade timmar per person i arbete inte uppvisar någon större nedgång trots de krisavtal som slöts inom industrin beror troligen på att endast 80 000 anställda omfattades (Teknikföretagen 2010).

Tabell 6.4 visar motsvarande dekomponering för uppgångsfaserna. Det totala antalet arbetade timmar per person har sedan fjärde kvartalet 2009 ökat med ca 3,5 procent. Ökningen kan främst hänföras till en ökad sysselsättning, vars bidrag var 60 procent, medan bidraget från ökad medelarbetstid var 40 procent. Skillnaden mot uppgången efter 1990-talskrisen är tydlig. Då var bidraget från ökad sysselsättningsgrad endast 26 procent, medan bidraget från en ökad medelarbetstid var 74 procent. Den ökande sysselsättningsgraden under 2010 beror både på lägre arbetslöshet och på ett ökat arbetskraftsdeltagande till skillnad från perioden efter 1990-talskrisen då arbetskraftsdeltagandet inte återhämtade sig.

6.1.3 Slutsatser

Arbetsmarknaden återhämtar sig starkt efter den ekonomiska krisen. Hela nedgången i sysselsättningen var återhämtad i mars 2011 men sysselsättningsgraden är fortfarande lägre än före krisen. Arbetskraftsutbudet har upprätthållits på ett helt annat sätt än i tidigare nedgångar och ökar nu. Det gör att arbetslösheten minskar långsammare än vad den annars skulle ha gjort.

Anpassningen till konjunkturläget skedde i den senaste krisen i större utsträckning än under 1990-talskrisen genom en minskning av medelarbetstiden. En hypotes är att företagen, till skillnad från under 1990-talskrisen, nu betraktade nedgången som tillfällig och inte orsakad av strukturella problem. De kan därför ha valt att i högre grad behålla arbetskraften i väntan på att konjunkturen skulle vända upp igen. Den viljan manifesterades också i de krisöverenskommelser som ingicks inom industrin.

Tabell 6.4 Dekomponering av förändringen i totalt antal arbetade timmar per person i uppgångsfaser

| Komponent | 1993kv1-2001kv1 Procentuell förändring (Bidrag, procent) | 2005kv1-2008kv2 Procentuell förändring (Bidrag, procent) | 2009kv4-2010kv4 Procentuell förändring (Bidrag, procent) |
|--|---|---|---|
| Totalt antal arbetade timmar per person | 7,5 | 6,2 | 3,5 |
| | | | |
| Sysselsättningsgrad | 2,0 (26) | 2,9 (47) | 2,1 (60) |
| Varav | | | |
| <i>Arbetskraftsdeltagande</i> | -1,4 (-18) | 1,2 (19) | 1,1 (32) |
| <i>Andel sysselsatta bland arbetskraften</i> | 3,3 (44) | 1,7 (28) | 1,0 (29) |
| | | | |
| Timmar per sysselsatt | 5,5 (74) | 3,3 (53) | 1,4 (40) |
| Varav | | | |
| <i>Andel i arbete bland de sysselsatta</i> | 1,0 (14) | 2,0 (33) | 1,9 (53) |
| <i>Arbetade timmar per person i arbete</i> | 4,5 (60) | 1,2 (20) | -0,5 (-13) |

Anm: Se Tabell 6.3.

Källor: Se Figur 6.4.

6.2 Utvecklingen för olika sektorer och grupper

Tillverkningsindustrin drabbades särskilt hårt av krisen. En sådan sektorsspecifik chock kan leda till en försämrad matchning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft både yrkesmässigt och regionalt. Arbetslöshet som ursprungligen är konjunkturbetingad kan övergå till strukturell långtidsarbetslöshet av flera skäl. De arbetslösa human-kapital kan bli föråldrat. De arbetslösa kan förlora kontakten med arbetslivet. Deras sök beteende kan försämrats. Det finns också en risk att man i lönebildningen inte tar tillräcklig hänsyn till de arbetslösa (*outsiders*), utan att facket i första hand beaktar de sysselsatta medlemmarnas (*insiders*) intressen. Då kan löneökningarna i konjunktur-uppgången bli så höga att företagens nyanställningar begränsas.²⁴⁴

²⁴⁴ Se även Hartman och Svaleryd (2010).

För att kunna göra en bedömning av riskerna för långvariga negativa effekter av krisen analyserar detta avsnitt hur olika sektorer och grupper på arbetsmarknaden har påverkats av de senaste årens konjunkturutveckling och hur långtidsarbetslösheten har utvecklats.

6.2.1 Sysselsättning och arbetslöshet

Enligt Nationalräkenskaperna minskade sysselsättningen under krisen med 129 000 personer mellan andra kvartalet 2008 och fjärde kvartalet 2009 (se Tabell 6.5).²⁴⁵ Den största nedgången skedde inom industrin där sysselsättningen minskade med 112 000 personer (ca 15 procent).²⁴⁶ Fram till fjärde kvartalet 2010 var återhämtningen begränsad, med en sysselsättningsuppgång på endast 12 000 personer.

Den största ökningen av antalet sysselsatta personer har skett i de privata tjänstesektorerna, där flera delbranscher växte även under krisen, och i byggsektorn. Uppgången i tjänstesektorerna kan också inrymma en del industrisysselsättning via bemanningsföretagen. Antalet inhyrda sysselsatta har ökat med över 50 procent på ett år inom industrin jämfört med 11 procent inom resten av näringslivet.²⁴⁷

Sysselsättningen inom kommunerna, som har minskat sedan 2007, fortsatte att falla under krisen. I konjunkturuppgången är sysselsättningen oförändrad. En förklaring är att kommunernas upphandling av tjänster har ökat kraftigt under de senaste åren.²⁴⁸ Det innebär att den kommunala sysselsättningen minskar samtidigt som den kommunalt *finansierade* sysselsättningen i den privata sektorn ökar. Antalet sysselsatta i näringslivet som är finansierade av kommunsektorn ökade med ca 27 000 personer 2007-2010. Den totala kommunfinansierade sysselsättningen 2010 var 1 181 000 personer, varav 133 000 personer i privat sektor.²⁴⁹

²⁴⁵ Enligt Nationalräkenskaperna var sysselsättningen som högst andra kvartalet 2008 och som lägst fjärde kvartalet 2009.

²⁴⁶ Industrin omfattar gruvor, mineralutvinnings- och tillverkningsindustri.

²⁴⁷ Arbetsförmedlingen (2010b).

²⁴⁸ Se Konjunkturinstitutet (2010b och 2011b).

²⁴⁹ Vårpropositionen 2011, s 123 och 173.

Tabell 6.5 Sysselsättningsutvecklingen per näringsgren, 1 000-tal personer

| | 2008kv2- 2009kv4 | Procentuell förändring | 2009kv4- 2010kv4 | Procentuell förändring |
|------------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|
| Totalt | -129 | -2,8 | 101 | 2,3 |
| Näringslivet | -90 | -2,9 | 103 | 3,4 |
| Industri | -112 | -15,1 | 12 | 1,9 |
| Byggverksamhet | 4 | 1,2 | 18 | 6,2 |
| Övriga varubranscher | -2 | -1,9 | 5 | 4,1 |
| Privata tjänstebranscher | 22 | 1,1 | 67 | 3,3 |
| Varav | | | | |
| <i>Företagstjänster</i> | 15 | 2,8 | 24 | 4,4 |
| <i>Handel</i> | -14 | -2,5 | 14 | 2,6 |
| <i>Hushållsnära tjänster</i> | 24 | 7,7 | 19 | 5,6 |
| Offentliga sektorn | -43 | -3,3 | -1 | -0,1 |
| Staten | -2 | -0,9 | 2 | 1,0 |
| Landstingen | -7 | -2,5 | -4 | -1,4 |
| Primärkommuner | -34 | -4,1 | 0 | 0 |

Anm: Säsongrensade data.

Källa: SCB, Nationalräkenskaperna (från Konjunkturinstitutet).

Tabell 6.6 visar hur sysselsättningsgraden och arbetslösheten utvecklats för olika demografiska grupper. Männens sysselsättningsgrad minskade mer än kvinnornas mellan första kvartalet 2008 och första kvartalet 2010 (3,0 jämfört med 2,3 procentenheter). Detta beror på att en stor del av sysselsättningsminskningen skedde inom industrin. Många industrijobb kräver endast gymnasieutbildning och det är också i denna utbildningsgrupp som sysselsättningsgraden minskade mest. Arbetslösheten steg också mer bland männen än bland kvinnorna.

I konjunkturuppgången har sysselsättningsgraden ökat ungefär lika mycket bland kvinnorna och männen, men kvinnornas arbetslöshet faller långsammare. Personer med endast förgymnasial utbildning har en fortsatt hög arbetslöshet på 18 procent men sysselsättningsgraden har ökat mer bland dem (i procentenheter) än bland personer med längre utbildningar.

Äldres sysselsättning fortsatte att utvecklas positivt även under krisen, med en något ökande sysselsättningsgrad. Arbetslösheten ökade också mindre (i procentenheter) i denna åldersgrupp än i andra åldersgrupper. Under 2010 har de äldres sysselsättningsgrad fortsatt att stiga. Arbetslösheten har minskat något, men inte lika mycket som i övriga åldersgrupper.

Tabell 6.6 Sysselsättningsgrad och arbetslöshet för olika grupper, procent av befolkningen respektive arbetskraften

| | Sysselsättningsgrad | | | Arbetslöshet | | |
|---------------------------|---------------------|-------------|-------------|--------------|------------|------------|
| | 2008kv1 | 2010kv1 | 2011kv1 | 2008kv1 | 2010kv1 | 2011kv1 |
| Totalt | 74,8 | 72,2 | 73,9 | 6,2 | 9,2 | 8,2 |
| Kvinnor | 72,3 | 70,0 | 71,7 | 6,4 | 8,8 | 8,2 |
| Män | 77,3 | 74,3 | 76,1 | 6,0 | 9,6 | 8,1 |
| 16-24 år | 42,8 | 36,3 | 39,9 | 19,5 | 28,6 | 25,2 |
| 25-54 år | 86,0 | 84,0 | 85,3 | 4,5 | 6,8 | 5,8 |
| 55-64 år | 69,8 | 70,1 | 71,5 | 3,8 | 5,7 | 5,4 |
| Inrikes födda | 77,0 | 74,5 | 76,6 | 5,2 | 7,9 | 6,5 |
| Utrikes födda | 63,3 | 61,0 | 61,8 | 12,1 | 16,2 | 16,7 |
| Grundskoleutbildning | 40,0 | 36,0 | 40,5 | 13,0 | 18,6 | 18,0 |
| Gymnasial utbildning | 73,2 | 68,6 | 70,4 | 5,5 | 9,4 | 7,4 |
| Eftergymnasial utbildning | 79,3 | 77,3 | 78,8 | 4,2 | 5,4 | 4,3 |

Anm: För att undvika att säsongvariationer påverkar resultaten jämförs första kvartalet 2008 (topp) med samma kvartal 2010 (botten i stället för fjärde kvartalet 2009) och 2011 (senaste tillgängliga kvartalet). Sysselsättningsgrad och arbetslöshet avser 16-64 år utom för de olika utbildningsnivåerna som avser 15-74 år. Tillgången till data på www.scb.se förklarar skillnaderna i valda åldersgrupper.

Källa: SCB, AKU.

Sysselsättningen upprätthölls något bättre i nedgången för utrikes födda än för inrikes födda. Detta står i kontrast till tidigare kriser.²⁵⁰ Arbetslösheten ökade dock mer bland utrikes födda och den fortsatte att öka även under 2010. Även sysselsättningsutvecklingen är svagare för utrikes födda än inrikes födda under 2010.

Under krisen minskade sysselsättningen procentuellt mest bland anställda med tidsbegränsad anställning (se Tabell 6.7).²⁵¹ Deras sysselsättning minskade med knappt 10 procent, medan minskningen bland de fast anställda var drygt 2 procent. Antalsmässigt minskade dock sysselsättningen mest för fast anställda.

Ungdomarna drabbades hårdast av krisen. Arbetslösheten steg med 9,1 procentenheter till närmare 29 procent. Sysselsättningsgraden minskade med 6,5 procentenheter. Den antalsmässiga nedgången i sysselsättningen för ungdomar motsvarade nästan 43 procent av den totala sysselsättningsnedgången (se Tabell 6.8) trots att åldersgruppen (15-24 år) är liten i förhållande till de vuxna (25-64 år). I konjunkturuppgången har ungdomarnas sysselsättningsgrad ökat mer (med 3,6 procentenheter) och arbetslösheten minskat mer

²⁵⁰ Se Finanspolitiska rådet (2010), kapitel 6 för en jämförande analys av utvecklingen under de tre kriserna för olika grupper på arbetsmarknaden.

²⁵¹ Enligt AKU var den säsongrensade sysselsättningen högst tredje kvartalet 2008 och lägst tredje kvartalet 2009.

Tabell 6.7 Sysselsättningsutvecklingen per anställningsform, antal personer

| | 2008kv3-2009kv3 | Procentuell förändring |
|----------------------------|-----------------|------------------------|
| Fast anställda | -80 700 | -2,3 |
| Tidsbegränsat anställda | -65 600 | -9,8 |
| Företagare och medhjälpare | 2 800 | 0,7 |
| Totalt | -143 500 | -3,1 |

Anm: 16-64 år.

Källa: SCB, AKU.

(med 3,4 procentenheter) än för övriga åldergrupper. Men trots det ligger ungdomsarbetslösheten på en fortsatt hög nivå. Eftersom ungefär hälften av ungdomarna har tidsbegränsade anställningar svarade de också för en stor del av minskningen i dessa anställningar under krisen.

Att sysselsättningsnedgången var procentuellt kraftigare för tidsbegränsat anställda än för fast anställda i den senaste krisen avviker från tidigare konjunkturmönster. Skillnaden mot 1990-talskrisen är påtaglig. Då skedde hela sysselsättningsnedgången bland de fast anställda, medan antalet tidsbegränsade anställningar var relativt opåverkat under de första åren och därefter ökade (se Figur 6.5).²⁵²

Under den senaste krisen började sysselsättningen bland de tidsbegränsat anställda i stället att minska redan före krisens utbrott, under senhösten 2007. Företagens beteende avviker således även i detta avseende från 1990-talskrisen. Avsnitt 6.1 visade att företagen behöll personal i större utsträckning och att mer av anpassningen skedde i medelarbetstiden. En hypotes är att företagen nu räknade med endast en *tillfällig* nedgång i efterfrågan (till skillnad från en permanent nedgång betingad av försvagad konkurrenskraft på 1990-talet) och därför ville behålla central kompetens som sannolikt i första hand finns hos den fast anställda personalen. Man drog då i första hand ned på tidsbegränsade anställningar och minskade arbetstidsuttaget. En annan möjlig förklaring är förändringarna i LAS som har inneburit en större andel tillfälligt anställda än i början av 1990-talet. Genom att betydligt fler var tillfälligt anställda i början av den senaste krisen skedde en större del av anpassningen bland dem. En tredje hypotes är att arbetsgivarna under den senaste krisen redan i utgångsläget hade mer ”slimmade” organisationer jämfört med i början av 1990-talskrisen och därför hade ett mindre rationaliseringsbehov.

²⁵² Holmlund och Storrie (2002) analyserar utvecklingen av tidsbegränsade anställningar under perioden 1987-2001.

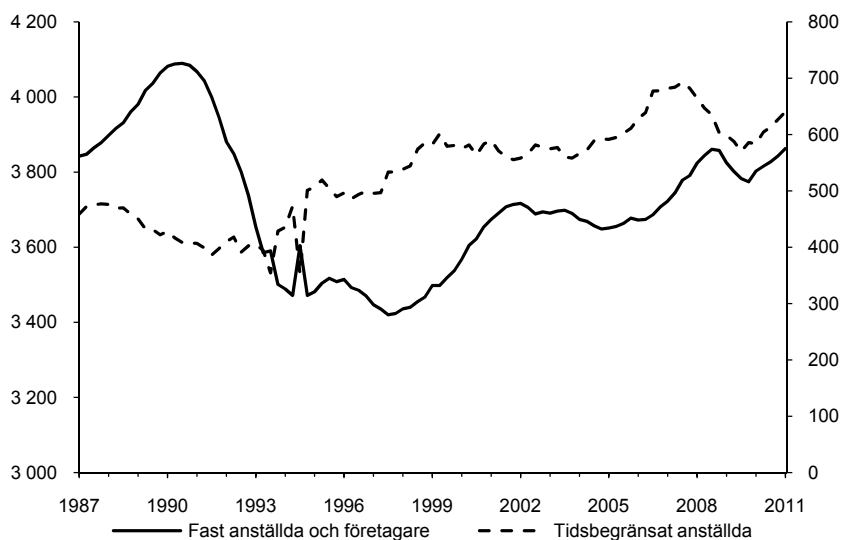
Tabell 6.8 Sysselsättningsutvecklingen för olika åldersgrupper och anställningsformer, tredje kvartalet 2008 - tredje kvartalet 2009, antal personer

| | Fast anställning | Tidsbegränsad anställning | Företagare och medhjälpare | Totalt |
|-----------------|------------------|---------------------------|----------------------------|-----------------|
| 15-24 år | -26 100 | -37 400 | 2 300 | -61 400 |
| 25-64 år | -54 500 | -28 000 | 700 | -81 800 |
| 15-64 år | -80 600 | -65 400 | 3 000 | -143 200 |

Anm: Obs! 15-64 år på grund av begränsning i datatillgång.

Källa: SCB, AKU.

Figur 6.5 Sysselsättningsutveckling, olika anställningsformer, 1 000-tal personer



Anm: Länkade, säsongrensade data, 16-64 år, januari 1987 - mars 2011. Tidsbegränsat anställda mäts på höger axel, fast anställda och företagare på vänster axel.

Källa: SCB, AKU.

I den pågående återhämtningen började sysselsättningen öka ungefär samtidigt för både fasta och tidsbegränsade anställningar. Detta är ovanligt – de tidsbegränsade anställningarna brukar öka först.²⁵³ Att arbetsgivarna vågade öka de fasta anställningarna så tidigt i uppgången är konsistent med Barometerindikatorn, som visade på ett snabbt stigande stämningssläge i ekonomin från maj 2009.²⁵⁴

²⁵³ De tidsbegränsade anställningarna började öka under fjärde kvartalet 2009 och de fasta anställningarna under första kvartalet 2010.

²⁵⁴ Konjunkturinstitutet (2011a).

6.2.2 Långtidsarbetslösheten

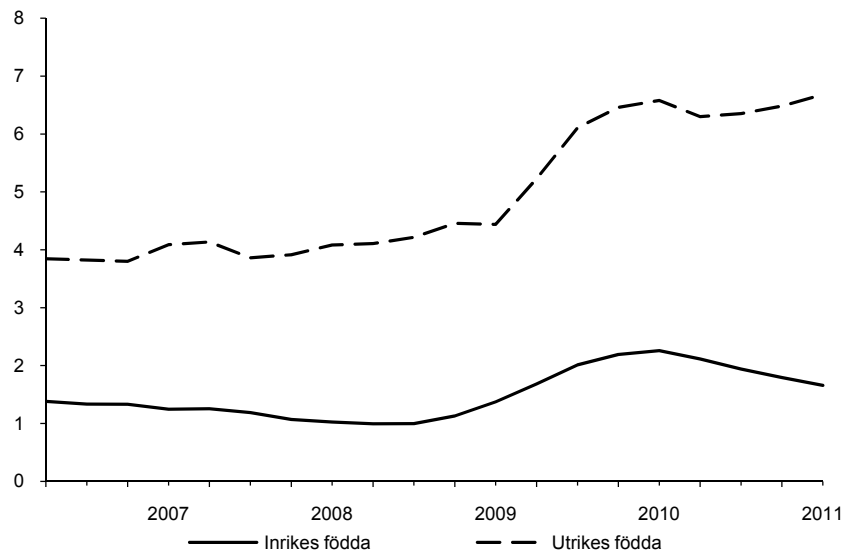
I AKU definieras arbetslöshet som varar längre än 26 veckor som långtidsarbetslöshet. Under den senaste krisen fördubblades långtidsarbetslösheten, från ca 1,5 procent av arbetskraften tredje kvartalet 2008 till som mest knappt 3 procent första kvartalet 2010. Nu minskar långtidsarbetslösheten igen. Tyvärr går det inte att jämföra långtidsarbetslöshetens utveckling mellan den senaste konjunkturedgången och tidigare nedgångar, eftersom SCB inte publicerar data över långtidsarbetslösheten för åren 1993-1998 och inte heller från andra kvartalet 2005 till första kvartalet 2006. Dessutom ändrades arbetslöshetsdefinitionen år 2007 och länkade serier bakåt är ännu inte tillgängliga. Det är häpnadsväckande att utvecklingen av en så central arbetsmarknadsvariabel, som regeringen fäster avgörande vikt vid, inte kan analyseras över en längre tidsperiod. Det är svårt att förstå varför denna brist i statistiken inte har åtgärdats.²⁵⁵

Vissa grupper på arbetsmarknaden löper större risk att bli långtidsarbetslösa än andra. Långtidsarbetslösheten bland utrikes födda är tre till fyra gånger så hög som bland inrikes födda (se Figur 6.6). Medan inrikes födda hade en nedåtgående trend fram till hösten 2008, ökade långtidsarbetslösheten bland de utrikesfödda redan före krisen. Ökningen skedde trots det gynnsamma arbetsmarknadsläget och skillnaden växte därmed ytterligare. Nu minskar långtidsarbetslösheten bland de inrikes födda, medan den höga nivån bland de utrikes födda dröjer kvar och t o m ökar ytterligare.

Långtidsarbetslösheten för lågutbildade är betydligt högre än för personer med högre utbildningsnivå. Skillnaden mellan grupperna ökade redan före krisen (se Figur 6.7). Den höga långtidsarbetslösheten tycks dröja kvar bland dem med endast förgymnasial utbildning, medan den minskar snabbare för dem med gymnasial och eftergymnasial utbildning.

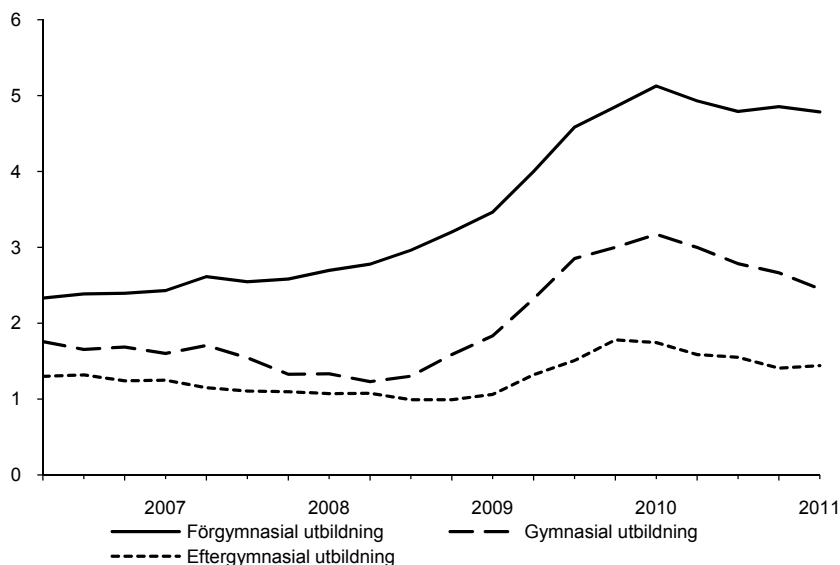
²⁵⁵ Se också Finanspolitiska rådet (2010), avsnitt 6.4.3.

Figur 6.6 Långtidsarbetslöshet, mer än 26 veckor, inrikes respektive utrikes födda, procent av arbetskraften



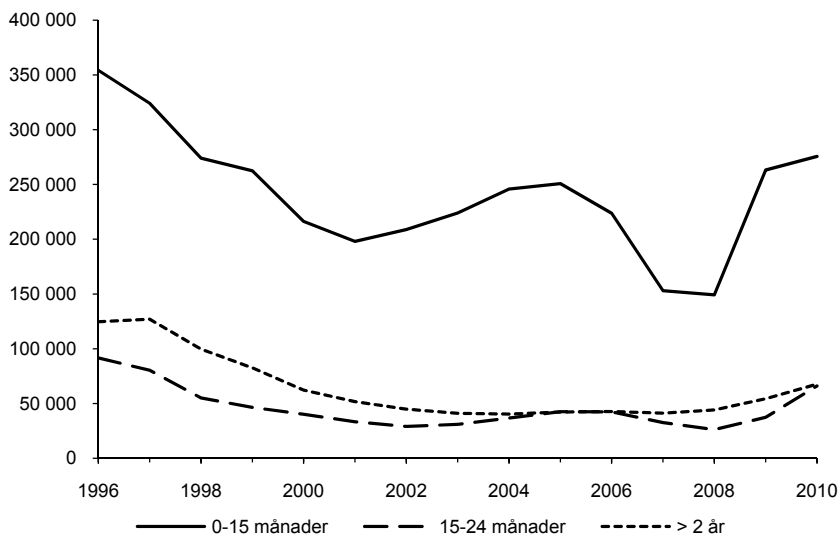
Anm: Säsongrensade data, andra kvartalet 2006 - första kvartalet 2011, 16-64 år, arbetslöshet enligt ILO.
Källa: SCB, AKU.

Figur 6.7 Långtidsarbetslöshet, mer än 26 veckor, utbildningsnivåer, procent av arbetskraften



Anm: Säsongrensade data, andra kvartalet 2006 - första kvartalet 2011, 16-64 år, arbetslöshet enligt ILO.
Källa: SCB, AKU.

Figur 6.8 Kvarstående öppet arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd med olika inskrivningstider, antal personer



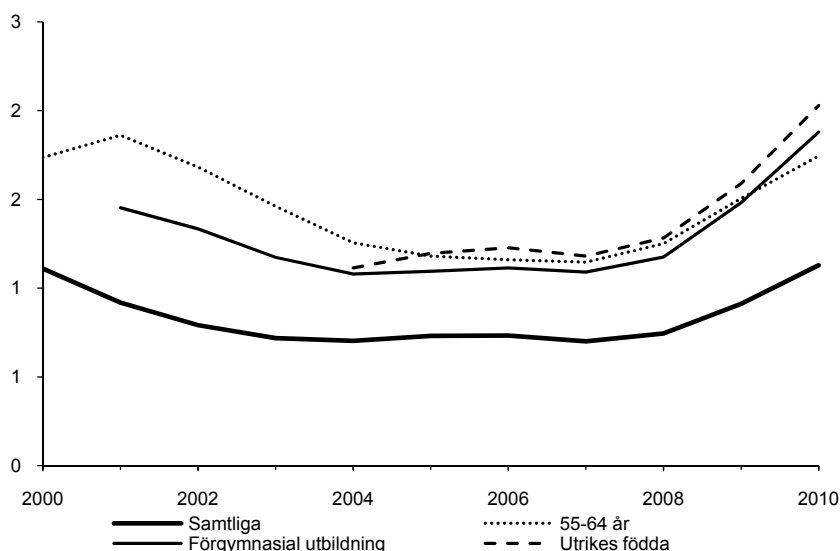
Anm: Årsmedeltal 1996-2010. Kategorin 0-15 månader omfattar en ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen vilken är 420 kalenderdagar.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Figur 6.8 visar hur den *sammanlagda inskrivningstiden* på Arbetsförmedlingen utvecklats. En nyinskriven arbetslös börjar normalt med en period i s k öppen arbetslöshet då denne söker jobb på egen hand med stöd från förmedlingen. Vid behov, eller när ersättningsdagarna i arbetslöshetsförsäkringen tagit slut, kan personen anvisas till ett program. Den arbetslöse kan också efter en längre tid i arbetslöshet få någon typ av subventionerad anställning. Efter sådana placeringar kanske personen återgår till öppen arbetslöshet. Under hela perioden är personen inskriven som sökande vid Arbetsförmedlingen. Inskrivningen avbryts bara genom s k *avaktualisering*, vilken sker när personen påbörjar ett reguljärt arbete eller reguljära studier eller lämnar Arbetsförmedlingen av annan anledning.²⁵⁶ Figur 6.8 visar årsgenomsnittet för antalet kvarstående öppet arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd med olika inskrivningstider.

²⁵⁶ Inskrivna som vid mättillfället har ett arbete (med eller utan stöd) eller har ett nystartsjobb ingår inte. Om en person tidigare under inskrivningstiden har haft ett arbete, men återkommit till öppen arbetslöshet eller något program, räknas tiden i arbete bort. Inskrivningstiden avser endast sammanlagd tid i öppen arbetslöshet eller i program med aktivitetsstöd fram till mättillfället.

Figur 6.9 Kvarstående arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd med en inskrivningstid på över två år, procent av befolkningen



Anm: Årsmedeltal 1996-2010.

Källor: Arbetsförmedlingen samt SCB.

Antalet arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd som varit inskrivna i *mer än två år* minskade från omkring 125 000 år 1996 till ca 40 000 år 2004. Sedan den ekonomiska krisens början har gruppen ökat till ca 68 000 år 2010. Gruppen som varit inskriven *15-24 månader* har också ökat sedan 2008 och är nu ungefär lika stor (66 000 personer). Antalet arbetslösa med *kortare inskrivningstider* minskade kraftigt mellan 2005 och 2008 när läget på arbetsmarknaden förbättrades. Därefter har antalet korttidsinskrivna ökat snabbt igen och ligger nu på en högre nivå än 2005.

Figur 6.9 visar att inskrivningstiderna vid Arbetsförmedlingen är särskilt långa för utrikes födda och personer med endast förgymnasial utbildning. En tredje kategori arbetskraft med hög risk för långtidsinskrivningar är äldre (55-64 år) som blir arbetslösa, t ex genom uppsägningar i samband med konjunkturedgångar. Dessa personer kan ha företagsspecifik kompetens som inte längre efterfrågas och föräldrade skolkunskaper, vilket kan göra det svårt att konkurrera om de nya jobb som skapas när efterfrågan vänder.

6.2.3 Slutsatser

Vår analys av olika sektorer och grupper förstärker bilden av att arbetsgivarna reagerade annorlunda än under 1990-talskrisen. Då drog man ner på fast anställd personal, men inte på personal med tidsbegränsade anställningar. I den senaste krisen minskade arbetsgivarna i större utsträckning de tidsbegränsade anställningarna och anpassade arbetstidsuttaget.

I den pågående konjunkturuppgången ökar både tidsbegränsade och fasta anställningar, vilket är ovanligt – de tidsbegränsade anställningarna brukar öka först. Att sysselsättningen ökar så snabbt minskar risken för att långtidsarbetslösheten biter sig fast.

Ungdomarna drabbades särskilt hårt av krisen men ungdomsarbetslösheten minskar nu. Trots det ligger den fortfarande på en hög nivå. Sysselsättningsgraden för äldre steg även under krisen. Det är bra med tanke på risken för kvarstående arbetslöshet, eftersom ungdomar ofta har korta arbetslöshetsperioder medan äldre riskerar att fastna i långtidsarbetslöshet.

Även om arbetslösheten ökade mer bland utrikes än inrikes födda, tycks den förra gruppen ha klarat denna kris bättre än tidigare. Sysselsättningsgraden minskade till och med lite mer bland inrikes födda. I konjunkturuppgången ökar nu sysselsättningsgraden för de utrikes födda, men svagare än för inrikes födda. Arbetslösheten fortsätter att öka trots det förbättrade arbetsmarknadsläget.

Krisen drabbade särskilt industrin och under 2010 var sysselsättningsökningen begränsad trots att industriproduktionen ökade med nära 16 procent.²⁵⁷ Den svaga sysselsättningstillväxten ligger i linje med den trendmässiga utvecklingen under de senaste 30 åren, då antalet arbetade timmar inom industrin som andel av arbetstimmar i hela ekonomin fortsatt att minska. Det beror enligt Konjunkturinstitutet på en hög produktivitetstillväxt, outsourcing av tjänster till externa tjänsteföretag och på personalinhyring från bemanningsföretag.

Redan före krisen fanns det betydande problem med långtidsarbetslöshet. Trots det goda arbetsmarknadsläget under 2006/07 hade 0,7 procent av befolkningen (16-64 år) varit inskrivna på Arbetsförmedlingen i över två år. Bland utrikes födda, lågutbildade och äldre var andelen långtidsinskrivna ännu högre.

²⁵⁷ Konjunkturinstitutet (2011b).

Under krisen förvärrades situationen för dessa grupper ytterligare. Medan långtidsarbetslösheten i andra grupper nu minskar tydligt, syns inte samma positiva utveckling för utrikes födda och lågutbildade.

6.3 Flödena på arbetsmarknaden

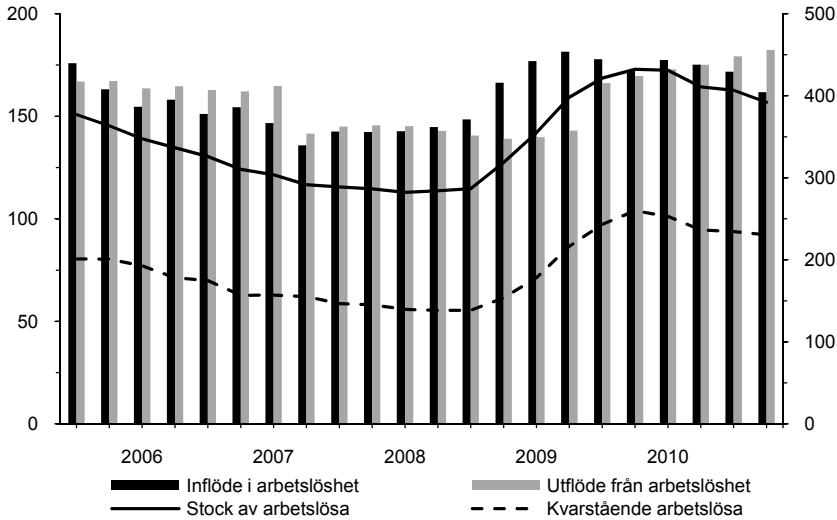
Ett sätt att mäta dynamiken på arbetsmarknaden är genom *flödesdata*. De visar hur många personer som har bytt mellan tillstånden sysselsatt, arbetslös och ej i arbetskraften mellan två kvartal. Vad som har hänt mellan de två mättillfällena finns det däremot ingen information om, t ex om en person är arbetslös vid både mättillfälle 1 och 2 men hade ett kortare tillfälligt jobb någon gång under kvartalet. Då är personen kvarstående arbetslös. Det finns inte heller någon information om hur många som bytt arbetsgivare under kvartalet, de räknas som kvarstående sysselsatta, dvs de är sysselsatta vid båda mättillfällena.

6.3.1 Flöden till och från arbetslöshet

Figur 6.10 visar arbetslöshetens utveckling under perioden 2005-2010. Staplarna visar inflödet respektive utflödet mellan två kvartal. Varje kvartal var flödet in i arbetslöshet 135 000-180 000 personer. Samtidigt var utflödet 140 000-180 000 personer.

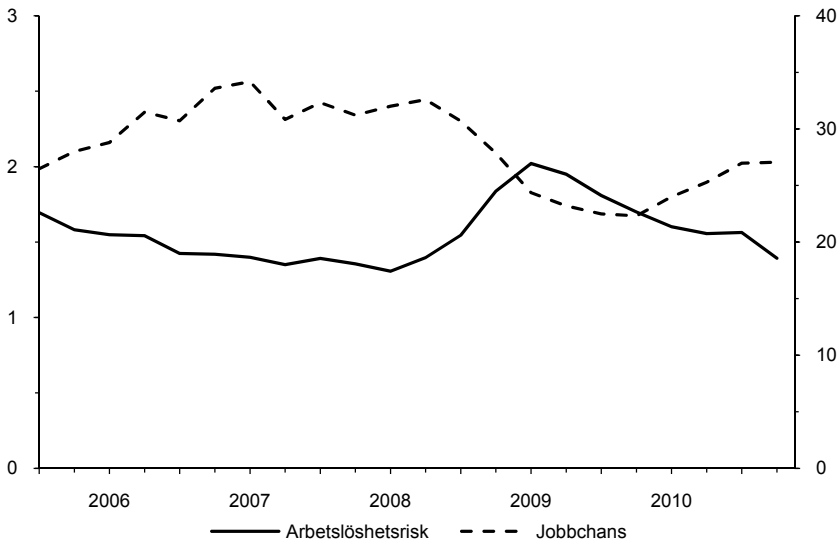
Inflödet till arbetslöshet består av dels personer som kommer från sysselsättning, dels personer som är ny- eller återinträdande på arbetsmarknaden (se Figur 6.1). Utflödet från arbetslöshet beror på att personer blir sysselsatta eller att de lämnar arbetskraften. Antalet arbetslösa (stocken) varierade mellan 280 000 och 430 000 personer. Det innebär att inflödet och utflödet vardera i genomsnitt motsvarade drygt 46 procent av stocken varje kvartal. Konjunkturmönstret är tydligt. Utflödet ur arbetslöshet var större än inflödet de flesta kvartalen fram till början av 2008. Därefter dominerade inflödet i arbetslöshet, särskilt under perioden tredje kvartalet 2008 till tredje kvartalet 2009. Under 2010 har arbetslösheten minskat genom ett ökat utflöde och minskat inflöde.

Figur 6.10 Arbetslöshetens dynamik, 1 000-tal personer



Anm: Säsongrensade data för tredje kvartalet 2005 - fjärde kvartalet 2010, 16-64 år. Kvartal avser flöde till detta kvartal. Antal kvarstående arbetslösa och stocken av arbetslösa (kvarstående plus inflöde, dvs den utgående stocken) mäts på höger axel, flödena mäts på vänster axel.
Källor: SCB, AKU och egna beräkningar.

Figur 6.11 Jobbchans och arbetslöshetsrisk under krisen, procent



Anm: Säsongrensade data för tredje kvartalet 2005 - fjärde kvartalet 2010, 16-64 år. Kvartal avser flöde till detta kvartal. Jobbchans är andelen av de arbetslösa som övergår till sysselsättning (höger axel) och arbetslöshetsrisk är andelen av de sysselsatta som blir arbetslösa mellan två kvartal (vänster axel).
Källor: SCB, AKU och egna beräkningar.

Aktuell forskning har fokuserat på om anpassningen på arbetsmarknaden i lågkonjunkturer har förändrats under senare år. En del forskare i USA hävdar att det inte främst är ett stort inflöde till arbetslöshet som förklarar uppgångar av arbetslösheten utan snarare ett mindre utflöde.²⁵⁸ Andra forskare har funnit att både ett större inflöde och ett mindre utflöde spelar roll och att inflödet har störst betydelse i början av en recession.²⁵⁹ Figur 6.10 visar att ökningen av arbetslösheten i Sverige under krisen berodde på både ett ökat inflöde till och ett minskat utflöde från arbetslöshet, men att bidraget från ett ökat inflöde var större.

De arbetslösas *jobbchans* kan mätas som andelen av de arbetslösa som övergår till sysselsättning mellan två kvartal, och de sysselsattas *arbetslöshetsrisk* som andelen av de sysselsatta som övergår till arbetslöshet. Figur 6.11 visar att jobbchansen var som högst första kvartalet 2007 då drygt 34 procent av de arbetslösa övergick till sysselsättning. Därefter låg jobbchansen kvar på ungefär samma nivå till andra kvartalet 2008, varefter den minskade dramatiskt. Den nådde sitt minimum fjärde kvartalet 2009 då bara 22 procent av de arbetslösa övergick till sysselsättning. Därefter har jobbchansen förbättrats och var 27 procent fjärde kvartalet 2010.

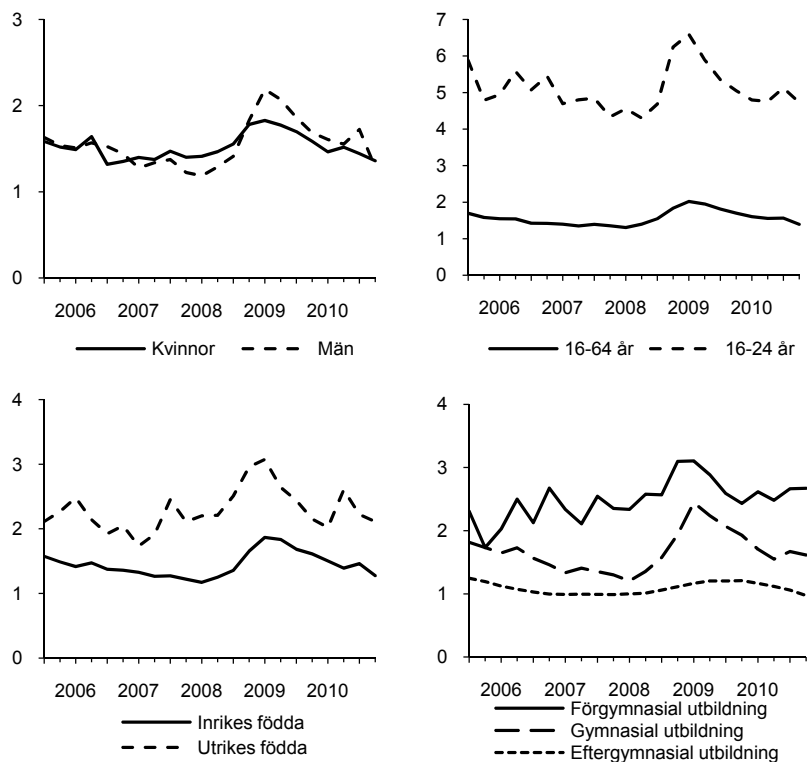
Risken att bli arbetslös var lägst första kvartalet 2008 då 1,3 procent av de sysselsatta blev arbetslösa. Därefter steg risken snabbt till 2 procent första kvartalet 2009 för att sedan falla igen. Arbetslöshetsrisken ökade alltså ett kvartal tidigare än det stora fallet började i jobbchansen. Sista kvartalet 2010 var arbetslöshetsrisken nästan nere på samma nivå som före krisen (1,4 procent). Jobbchansen låg däremot fortfarande på en betydligt lägre nivå.

6.3.2 Arbetslöshetsrisk och jobbchans för olika grupper

Flödesdata belyser om skillnaderna i arbetslöshetsutveckling mellan olika grupper beror på om dessa fick jobb i mindre utsträckning eller om de i högre grad övergick från sysselsättning till arbetslöshet.

²⁵⁸ Se t ex Hall (2005) och Shimer (2007).

²⁵⁹ Se Elsby m fl (2010) för en diskussion och referenser.

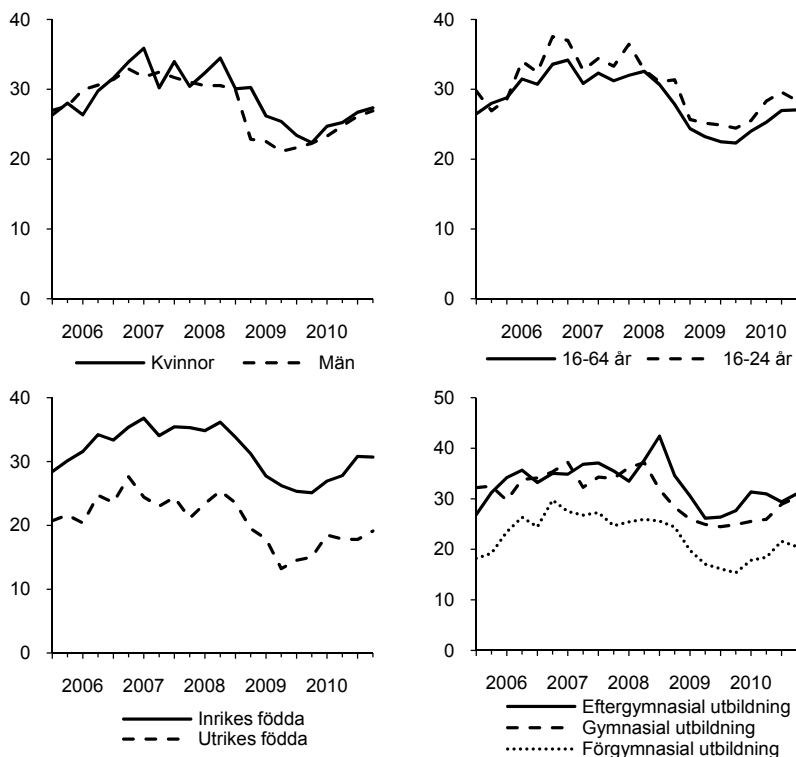
Figur 6.12a Arbetslöshetsrisker för olika grupper

Anm: Säsongrensade data för tredje kvartalet 2005 - fjärde kvartalet 2010, 16-64 år utom för män och kvinnor som avser 15-74 år. Kvartal avser flöde till detta kvartal. Arbetslöshetsrisken anger andelen av de sysselsatta som övergår till arbetslöshet mellan två kvartal.

Källor: SCB, AKU och egna beräkningar.

Figur 6.12 visar att kvinnor och män generellt sett har likartade jobbchanser och arbetslöshetsrisker. Under den senaste krisen ökade dock männens arbetslöshetsrisk mer, och dessutom snabbare och tidigare, än kvinnornas. Männens jobbchans minskade också tidigare än kvinnornas och föll till en något lägre nivå. I konjunkturuppgången har männens arbetslöshetsrisk minskat snabbt och är nu lägre än kvinnornas. Jobbchanserna ökar i samma takt och är ungefär lika stora.

Figur 6.12b Jobbchanser för olika grupper



Anm: Säsongrensade data för tredje kvartalet 2005 - fjärde kvartalet 2010, 16-64 år utom för män och kvinnor som avser 15-74 år. Kvartal avser flöde till detta kvartal. Jobbchansen anger andelen av arbetslösa som övergår till sysselsättning mellan två kvartal.

Källor: SCB, AKU och egna beräkningar.

Jobbchansen är något högre för ungdomar än för samtliga arbetslösa (16-64 år) och följer ungefär samma konjunkturmönster. Arbetslöshetsrisken är dock drygt tre gånger högre. Ungdomarnas arbetslöshetsrisk ökade också betydligt mer och snabbare under krisen. Att arbetslösheten ökade mer för ungdomar än för andra grupper berodde således främst på att fler gick från sysselsättning till arbetslöshet snarare än på att arbetslösa ungdomar fick svårare att hitta nya jobb jämfört med andra grupper. Arbetslöshetsrisken har nu fallit i konjunkturuppgången, men den är ännu inte nere på den tidigare nivån. Även jobbchansen är lägre än före krisen.

Utrikes födda och personer med endast förgymnasial utbildning uppvisar liknande mönster. Bägge grupperna har relativt höga arbetslöshetsrisker och låga jobbchanser. Situationen ser sämst ut för

dem med endast förgymnasial utbildning, vars arbetslöshetsrisk efter en viss återhämtning under 2009 sedan stigit igen.

6.3.3 Slutsatser

Nära hälften av de som är arbetslösa ett kvartal har lämnat arbetslösheten nästa kvartal, samtidigt som ungefär lika många har övergått till arbetslöshet från andra tillstånd. Skillnaden mellan dessa flöden utgör förändringen av stocken arbetslösa. Ökningen av arbetslösheten under krisen berodde i högre grad på ett ökat inflöde till arbetslöshet än på ett minskat utflöde.

Kvinnor och män har ungefär samma jobbchans och arbetslöshetsrisk. Under krisen försämrades männens situation mer än kvinnornas. Männens jobbchans och arbetslöshetsrisk har förbättrats i uppgången och är nu ungefär lika stora som kvinnornas. Ungdomarna har inte mindre, utan tvärtom större, jobbchans än befolkningen som helhet. Detta glöms ofta bort i debatten. Det är ett skäl till att arbetslöshet kan vara ett mindre problem för unga än för äldre.²⁶⁰ Däremot har ungdomar en betydligt högre arbetslöshetsrisk och denna ökade också mer och snabbare än för befolkningen som helhet under krisen. Att arbetslösheten ökade mer för ungdomar än för andra grupper berodde således främst på att fler gick från sysselsättning till arbetslöshet snarare än att det blev svårare för arbetslösa ungdomar att hitta jobb.

Två grupper med låga jobbchanser och höga arbetslöshetsrisker är utrikes födda och lågutbildade. Arbetsmarknadssituationen har nu förbättrats för samtliga grupper men återhämtningen är svagast för dem med endast förgymnasial utbildning.

6.4 Återhämtningen på arbetsmarknaden

BNP har nu vuxit sedan fjärde kvartalet 2009. Normalt finns ett starkt samband mellan å ena sidan produktionen och å andra sidan sysselsättningen och arbetslösheten. När konjunkturen förbättras ökar produktionen, inledningsvis genom produktivitetsförbättringar, sedan genom ett ökat arbetstidsuttag och först därefter genom ett

²⁶⁰ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 6.2.2.

ökat antal sysselsatta. Det innebär att sysselsättningen och arbetslösheten släpar efter produktionen.

Sambandet mellan produktionen och sysselsättningen (eller arbetslösheten) brukar benämnas *Okuns lag*. I förra årets rapport visade vi att sysselsättningen under 2009 minskade betydligt mindre i relation till BNP-fallet än man hade kunnat vänta sig utifrån ett historiskt samband.²⁶¹ En möjlig förklaring är att krisen främst drabbade exportsektorerna som är kapitalintensiva, medan de arbetsintensiva tjänstesektorerna gynnades av en förhållandevis stark inhemsk efterfrågan. Den offentliga sektorn påverkades inte heller på samma sätt som under 1990-talets budgetkonsolidering.

Dekomponeringen av antal arbetade timmar per person i avsnitt 6.2.1 visade att en betydande del av anpassningen under den senaste krisen skedde genom en minskad medelarbetstid snarare än genom minskad sysselsättning. Dessutom sjönk produktiviteten, som började falla redan 2007, ytterligare i lågkonjunkturen. Man skulle kunna befara att detta skulle innebära en mer än normalt uppskjuten förbättring av arbetsmarknadsläget i konjunkturuppgången, dvs en period med *jobless growth*.²⁶² Produktionen skulle initialt kunna växa genom ökning av produktiviteten och medelarbetstiden snarare än genom ökning av sysselsättningen. Så tycks emellertid inte vara fallet. Sysselsättningen har sedan början av 2010 ökat i snabb takt. Samtidigt har produktiviteten i näringslivet stigit.²⁶³

En fortsatt återhämtning på arbetsmarknaden förutsätter både att nya jobb skapas i ekonomin och att arbetsgivarna lyckas rekrytera lämpliga sökanden till dessa jobb. Detta avsnitt analyserar efterfrågan på arbetskraft och hur väl matchningen på arbetsmarknaden fungerar.

²⁶¹ Finanspolitiska rådet (2010), avsnitt 1.2.3.

²⁶² Det är något som påpekats av t ex OECD (2010b).

²⁶³ Konjunkturinstitutet (2011b).

6.4.1 Efterfrågan på arbetskraft stiger

Den totala efterfrågan på arbetskraft i varje tidpunkt är summan av antal anställda och antal otillsatta lediga jobb. Det finns två källor till information om lediga jobb, dels Arbetsförmedlingens statistik över lediga platser, dels SCBs konjunkturstatistik över lediga jobb och vakanser. Figur 6.13 visar lediga platser sedan 1987. Det är platser som av arbetsgivaren anmäls till Arbetsförmedlingen och som fortfarande är lediga vid månadens slut. Den snabba nedgången i antalet lediga platser under den senaste krisen påminner om nedgången på 1990-talet, men nedgången nu var betydligt mindre. Under 1990-talskrisen minskade de lediga platserna med ca 45 000 medan minskningen under den senaste krisen var ca 24 000, mer i linje med minskningen under IT-krisen. Sedan tredje kvartalet 2009 har det skett en snabb uppgång av antalet lediga platser.

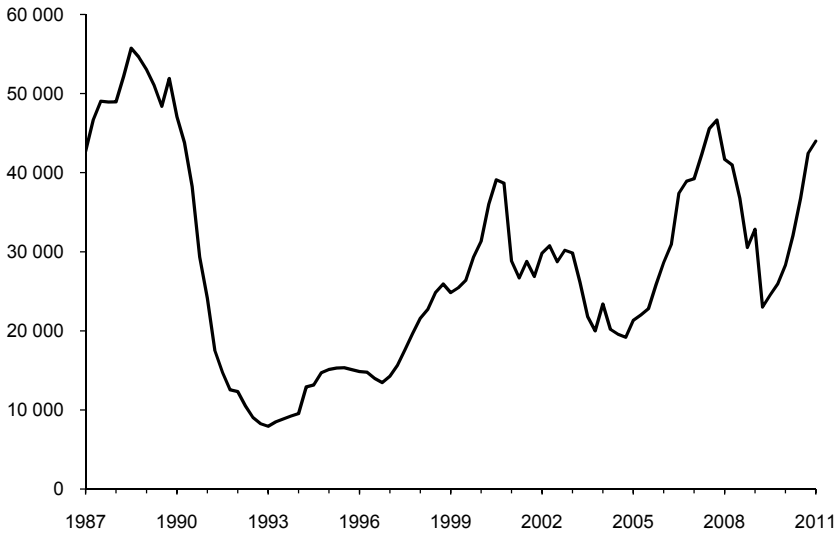
Ett problem med dessa data är att Arbetsförmedlingens marknadsandel varierar med konjunkturen. I högkonjunkturer anmäls en större andel av de lediga jobben till Arbetsförmedlingen.²⁶⁴ En bättre källa är SCBs statistik över lediga jobb och vakanser, vilken dock bara har samlats in sedan 2001.²⁶⁵ Den bekräftar uppgången i antalet lediga jobb sedan fjärde kvartalet 2009 (se Figur 6.14).

6.4.2 Hur bra fungerar matchningen?

Nu när arbetsmarknadsläget förbättras är det viktigt att matchningen mellan de lediga jobben och de arbetslösa fungerar så effektivt som möjligt. Ju kortare rekryterings- och arbetslöshetstiderna är, desto högre blir sysselsättningen.

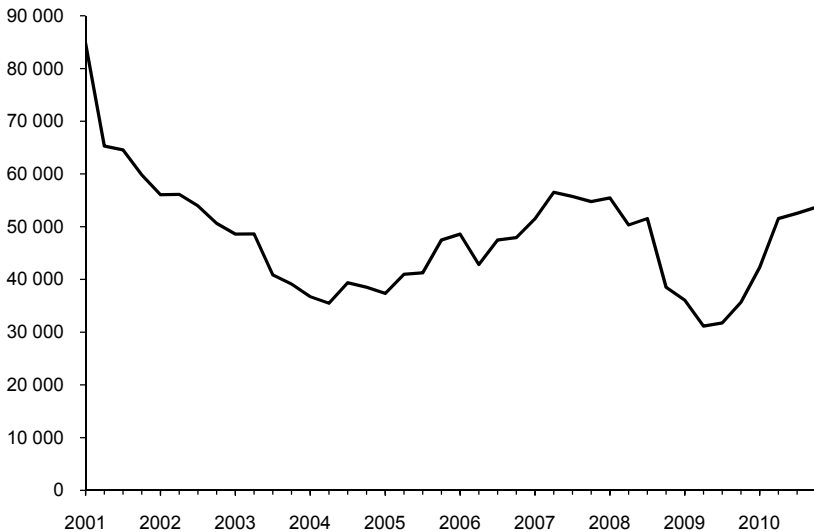
²⁶⁴ Enligt Arbetsförmedlingen varierar marknadsandelen mellan 30 och 50 procent av alla lediga platser. Tidigare var det obligatoriskt att anmäla alla lediga platser till Arbetsförmedlingen, men detta krav togs bort 1 juli 2007 (Arbetsförmedlingen, 2009).

²⁶⁵ Ett *ledigt jobb* är en tjänst till vilken arbetsgivaren påbörjat extern rekrytering av en medarbetare men ännu inte tillsatt någon. Lediga jobb kan vara bemannade eller obemannade. En *vakans* är ett obemannat ledigt jobb som kan tillrättas omedelbart. Det är den bästa motsvarigheten till arbetslösa som söker och är oförhindrade att ta ett ledigt arbete. Men uppgifter om vakanser i offentlig sektor saknas. Därför baseras vår analys på lediga jobb så att hela arbetsmarknaden kan ingå i analysen.

Figur 6.13 Antal kvarstående lediga platser på Arbetsförmedlingen

Anm: Platser som av arbetsgivaren anmälts till Arbetsförmedlingen och som fortfarande är lediga vid månadens slut. Första kvartalet 1987 - första kvartalet 2011, säsongrensade data.

Källa: Arbetsförmedlingen (från Konjunkturinstitutet).

Figur 6.14 Antal lediga jobb i hela ekonomin

Anm: Första kvartalet 2001 - fjärde kvartalet 2010, säsongrensade data.

Källa: SCBs Konjunkturstatistik över vakanser (från Eurostat).

En anställning är resultatet av en komplicerad process där arbetsgivaren ska komma i kontakt med sökande med rätt kompetens, bedöma vem som är mest lämplig för jobbet och förhandla om lön och andra villkor. På motsvarande sätt ska den arbetssökande hitta lämpliga lediga jobb med avseende på bl a kvalifikationskrav, bransch och geografisk lokalisering. Matchningen mellan lediga jobb och arbetslösa brukar illustreras med hjälp av en s k *Beveridgekurva*. Den visar sambandet mellan vakanser och arbetslöshet. När konjunkturläget försämras minskar vakanserna och arbetslösheten ökar. Därför är Beveridgekurvan nedåtlutande. När konjunkturläget förbättras ökar vakanserna innan sysselsättningen gör det. Det ger en rörelse motsols i diagrammet.

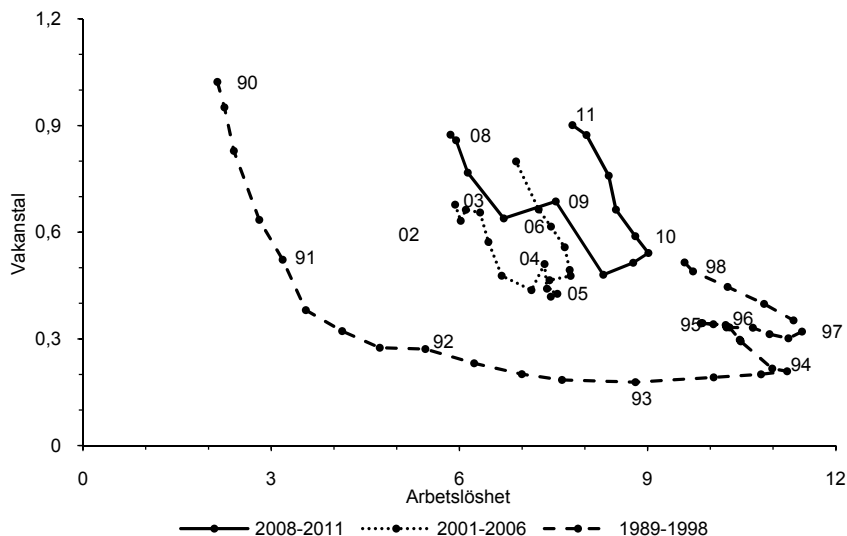
En dåligt fungerande matchning innebär att det tar lång tid att para ihop vakanser och arbetslösa och att det därför finns fler vakanser vid given arbetslöshet. Ju närmare origo kurvan ligger, ju bättre är matchningseffektiviteten. Figur 6.15 visar hur sambandet sett ut under tre olika delperioder mellan 1990 och 2010.

Delperioderna sträcker sig fr o m det kvartal arbetslösheten började stiga t o m det femte kvartalet efter det att arbetslösheten nått sin högsta nivå.²⁶⁶ Efter 1990-talskrisen verkar sambandet ha förändrats och matchningen blivit sämre. Beveridgekurvan tycks ha förskjutits utåt. Enligt figuren kan en ytterligare förskjutning ha skett under 2008-2011 jämfört med tidigare år under 2000-talet.

Eftersom Arbetsförmedlingens data över lediga platser inte avspeglar alla lediga jobb visas i Figur 6.16 förhållandet mellan lediga jobb från SCBs statistik och arbetslösheten för perioden 2001-2010. Figuren visar en rörelse nedåt längs kurvan på förväntat sätt under IT-krisen från 2001 till 2005. När arbetsmarknadsläget förbättrades mellan 2005 och 2007 ökade vakanserna igen och arbetslösheten minskade (i en rörelse motsols).

²⁶⁶ Analysen är inspirerad av Riksbanken (2011). I Figur 6.15 förlängs 1990-talskrisen t o m första kvartalet 1997 så att hela uppgången i arbetslösheten ingår.

Figur 6.15 Beveridgekurvor 1990-2011

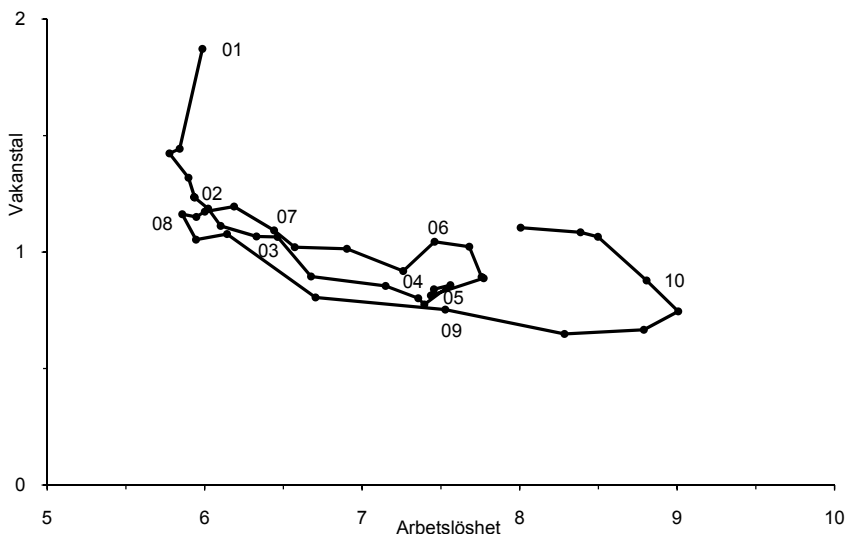


Anm: Vakanstalet är antalet lediga platser i relation till arbetskraften i procent. Arbetslösheten anges i procent av arbetskraften enligt ILOs definition. Tidsperioden är första kvartalet 1987 - första kvartalet 2011, säsongrensade data.

Källor: AKU (arbetslöshet och arbetskraft) och Arbetsförmedlingen (lediga platser).

Under den senaste krisen minskade vakanserna och arbetslösheten ökade igen. Nu är en ny rörelse tillbaka påbörjad. Fram t o m det andra kvartalet 2010 såg kurvan ut att röra sig utåt, vilket skulle kunna tyda på en försämrad matchning, men under det tredje och fjärde kvartalet har den vikt tillbaka mot det tidigare sambandet. Till skillnad från i Figur 6.15 syns här inte alls en lika tydlig förskjutning utåt av kurvan under de senaste åren. Dataserien är dock ett kvartal kortare.²⁶⁷ Det gör det svårt att dra någon tydlig slutsats. Eftersom Arbetsförmedlingens marknadsandel ökar i högkonjunkturer bidrar det troligen till att ökningen i antalet lediga platser (i Figur 6.13) inte visar samma avtagande takt som SCBs data över lediga jobb i hela ekonomin (i Figur 6.14). Detta innebär att utvecklingen ser sämre ut i Figur 6.15 än i Figur 6.16 för de senaste kvartalen under 2010.

²⁶⁷ SCB har ännu inte publicerat vakansstatistik för första kvartalet 2011.

Figur 6.16 Beveridgekurva för 2001-2010

Anm: Vakanstalet är antalet lediga jobb i relation till arbetskraften i procent. Arbetslösheten anges i procent av arbetskraften enligt ILOs definition. Tidsperioden är första kvartalet 2001 - fjärde kvartalet 2010, säsongrensade data.

Källor: AKU (arbetslöshet och arbetskraft) och SCBs Konjunkturstatistik över vakanser (från Eurostat).

Riksbanken konstaterar att det nu, liksom i tidigare återhämtningsfaser, verkar ske en försämring av matchningseffektiviteten.²⁶⁸ De skriver vidare att redan höga bristtal i flera branscher trots en relativt hög arbetslöshet indikerar att matchningen kan ha försämrats. Konjunkturinstitutet (2011b) gör en annan bedömning. De finner att uppgången i bristtalen i förhållande till ökningen av sysselsättningen inte är anmärkningsvärd och att de branschvisa och regionala obalanserna inte tycks ha ökat. Däremot verkar krisen ha lett till större obalanser mellan olika utbildningsnivåer.²⁶⁹

Matchningen på arbetsmarknaden kan också analyseras med hjälp av en så kallad matchningsfunktion.²⁷⁰ Den beskriver hur antalet tillsatta lediga jobb (dvs matchningar) beror på antalet arbetssökande och antalet lediga jobb. Antalet matchningar ökar ju fler lediga jobb det finns (sannolikheten att en arbetssökande finner ett jobb ökar) och ju

²⁶⁸ Riksbanken (2011).

²⁶⁹ Regeringen bedömer att risken för flaskhalsar är begränsad till vissa yrken och att sysselsättningen kan öka betydligt under de närmaste åren utan att någon större brist på arbetskraft uppstår (Vårpropositionen 2011, s 88-89 och 121).

²⁷⁰ Se t ex Petrongolo och Pissarides (2001).

större antalet arbets sökande är (sannolikheten att arbetsgivaren hittar en lämplig sökande ökar).

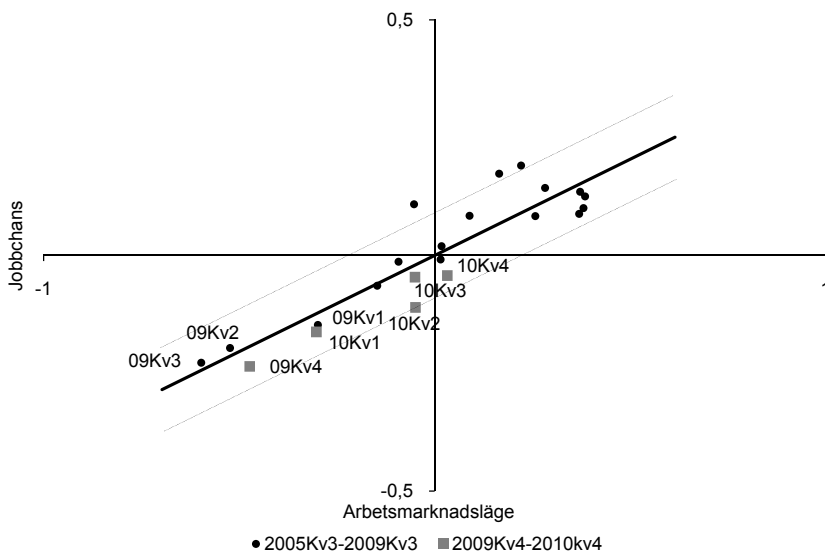
Matchningen påverkas också av en rad andra faktorer: hur effektivt de arbetslösa söker jobb; överensstämmelsen mellan de arbetslösa och de lediga jobben i termer av kompetens, bransch och geografisk lokalisering; omfattningen och inriktningen på arbetsmarknadspolitiken osv. Sökbeteendet påverkas bl a av arbetslöshetsförsäkringens utformning, hur omfattande långtidsarbetslösheten är, hur åldersstrukturen ser ut bland de arbets sökande och hur bostadsmarknaden fungerar.

Det finns relativt få matchningsstudier på svenska data. Två tidiga studier fokuserar på hur arbetsmarknadspolitiska program påverkar matchningen. De finner att programdeltagare bidrar i mindre utsträckning till matchningen än öppet arbetslösa.²⁷¹ Forslund och Johansson (2007) finner att högre andelar programdeltagare och långtidsarbetslösa bland de arbets sökande försämrar matchningen. Detta kan förklaras av inlåsning i programmen och av att det är svårare att få ett jobb när man varit arbetslös länge (föråldrad kompetens, statistisk diskriminering m m).

Arbetsförmedlingen redovisar sedan 2008 en matchningsindikator som bygger på Forslund och Johansson (2007).²⁷² Analysen visar att antalet matchningar under stora delar av 2009 var lägre än vad som kunde förväntas utifrån historiska samband. Detta kan till viss del hänga ihop med en mindre effektiv arbetsmarknadspolitik. Myndigheten skriver att programmixen, med en stor volym coachningsinsatser och en begränsad omfattning av anställningsstöd och kompetenshöjande insatser för personer som står långt från arbetsmarknaden, inte var optimal i det rådande konjunkturläget. Den snabba ökningen av arbetslösheten, liksom Arbetsförmedlingens utökade ansvar för nyanlända invandrare, för utförsäkrade från sjukförsäkringen och för utökad upphandling av privata kompletterande aktörer kan också ha hämmat effektiviteten i den traditionella förmedlingsverksamheten. Arbetsförmedlingens analys avsåg endast arbets sökande som är inskrivna på förmedlingen. Det kan förklara varför den observerade försämringen av matchningen under 2009 inte avspeglas i Beveridgekurvan i Figur 6.16 som bygger på SCBs data över *hela* arbetsmarknaden.

²⁷¹ Edin och Holmlund (1991) och Hallgren (1996).

²⁷² Se Fransson (2009) och Arbetsförmedlingen (2010a).

Figur 6.17 Jobbchans och arbetsmarknadsläge, 2005-2010

Anm: Tredje kvartalet 2005 - fjärde kvartalet 2010. Jobbchansen mäts som andelen av de arbetslösa som övergår till sysselsättning under ett kvartal. Arbetsmarknadsläget mäts som antalet lediga jobb i förhållande till antalet arbetslösa. Båda variablerna är säsongrensade, logarimerade och mäts som avvikelser från genomsnittet under perioden. Ett positivt värde indikerar att jobbchansen respektive arbetsmarknadsläget överstiger genomsnittet under perioden och vice versa för ett negativt värde. De svagare linjerna markerar ett 95-procentigt konfidensintervall.

Källor: SCB, AKU (stock- och flödesdata) och Konjunkturstatistik över vakanser (från Eurostat).

Ett alternativt sätt att undersöka om matchningen har försämrats är att studera sambandet mellan jobbchans och arbetsmarknadsläge.²⁷³ Liksom i avsnitt 6.3 mäter vi jobbchansen som andelen arbetslösa som blir sysselsatta under en viss tidsperiod. Arbetsmarknadsläget mäts som kvoten mellan vakanser och arbetslösa (*labour market tightness* på engelska). Figur 6.17 indikerar ett stabilt positivt samband mellan jobbchans och arbetsmarknadsläge. Till skillnad från i USA, där jobbchansen efter den ekonomiska krisen varit lägre än förväntat i förhållande till arbetsmarknadsläget, förefaller det inte ha skett någon försämring av sambandet i Sverige vare sig under 2009 eller 2010. Utflödet från arbetslöshet till sysselsättning under det andra kvartalet 2010 var visserligen något lägre än förväntat, men det var mer i linje med arbetsmarknadsläget under de tredje och fjärde kvartalen.

²⁷³ Analysen tar sin utgångspunkt i Shimer (2005) och Elsby m fl (2010).

6.4.3 Slutsatser

Analysen av sambandet mellan vakanser och arbetslöshet visar att matchningen försämrades efter 1990-talskrisen. När Arbetsförmedlingens data över lediga platser används i analysen finns vissa tecken på en ytterligare försämring av matchningen under de senaste åren. Med SCBs data över lediga jobb i hela ekonomin blir bilden mindre tydlig. Vår analys av hur utflödet från arbetslöshet till sysselsättning (jobbchansen) beror på arbetsmarknadsläget visar inte något avvikande mönster jämfört med utvecklingen sedan 2005. Den korta dataserien begränsar dock värdet av analysen.

6.5 Liten risk för långvariga effekter av krisen

Svåra kriser har ofta långvariga negativa arbetsmarknadseffekter. Jämviktsarbetslösheten, dvs den arbetslöshet som inte beror på konjunkturläget utan på arbetsmarknadens funktionssätt, stiger normalt och når enligt OECDs analys sitt maximum fem år efter det att en kraftig sysselsättningsnedgång inletts (OECD 2010b). Det tar sedan enligt denna analys omkring fem år innan jämviktsarbetslösheten återgått till den nivå som rådde före krisen. OECD gör bedömningen att jämviktsarbetslösheten i de flesta länder kommer att öka mindre efter denna kris än efter tidigare kriser. Orsaken är att arbetslösheten har stigit endast måttligt i många medlemsländer och att länderna under de senaste två decennierna har genomfört reformer för att öka arbetsmarknadens flexibilitet. OECD uppskattar att jämviktsarbetslösheten i Sverige kommer att stiga med mindre än 0,25 procentenheter som en följd av den ekonomiska krisen.

Vår bedömning är att krisens långsiktiga effekter blir begränsade. Bedömningen grundas på flera observationer:

- Ökningen av arbetslösheten och minskningen av sysselsättningen var begränsade.
- Krisen slog hårdast mot ungdomarna, medan de äldre har klarat sig relativt bra. De senare har historiskt haft större problem med bestående arbetslöshet än ungdomar.

- Det ökade arbetskraftsdeltagandet minskar risken för bestående utslagning från arbetsmarknaden.
- Den sammantagna bilden tyder inte på att krisen skulle ha lett till någon kraftig försämring av matchningen på arbetsmarknaden.

Det finns emellertid också orosmoment. Redan före krisen fanns det problem med långtidsarbetslöshet särskilt bland utrikes födda, lågutbildade och äldre. Under krisen förvärrades situationen för dessa grupper av långtidsarbetslösa ytterligare. Den sedan länge försvagade arbetsmarknadssituationen för personer med endast förgymnasial utbildning är särskilt besvärlig. Konjunkturinstitutet (2011b) gör bedömningen att krisen har medfört större obalanser mellan olika utbildningsnivåer. Detta kan motivera ytterligare insatser inom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken. Det är också oroande att arbetslösheten – och långtidsarbetslösheten – fortfarande ökar bland de utrikes födda. Denna grupp överlappar till viss del med de lågutbildade.

Ett annat område att bevaka är de fortsatta effekterna av den kraftiga sysselsättningsminskningen inom industrin. Det är troligt att en stor del av dessa jobb inte återkommer. Det krävs därför att den yrkesmässiga och geografiska rörligheten är tillräckligt stor, så att de som förlorat sin sysselsättning inom industrin hittar nytt arbete i växande sektorer.

7 Sysselsättningspolitiken

Regeringen har angett som sitt främsta mål ”att föra Sverige mot full sysselsättning och därigenom minska utanförskapet”.²⁷⁴ Detta mål har motiverat reformer på en rad områden: skatterna, arbetslöshetsförsäkringen, arbetsmarknadspolitiken och sjukförsäkringen. Vi har i våra tidigare rapporter ingående diskuterat samtliga dessa reformer. Detta kapitel fokuserar på dels regeringens egen analys av de samlade effekterna av de sysselsättningspolitiska åtgärderna, dels arbetslöshetsförsäkringen.

7.1 Regeringens analys

Ett grundläggande problem för varje analys av effekterna av regeringens sysselsättningspolitik är att skilja mellan konjunkturella och strukturella faktorer. Arbetsmarknadsreformerna syftar till att påverka potentiell sysselsättning och jämviktsarbetslöshet, alltså sysselsättning och arbetslöshet i ett normalt konjunkturläge. De senaste åren har – som framgått av avsnitt 6.1 – kännetecknats av stora konjunktursvängningar som på kort sikt ”dränkt” de strukturella effekterna på arbetsmarknaden av reformerna.

Utvärderingar av vilka effekter arbetsmarknadsreformerna kan få på lång sikt måste i dagsläget göras med hjälp av modellberäkningar. Det ideala vore att använda en *kvantitativ allmän-jämviktsmodell* för den svenska ekonomin som kan analysera samspelet mellan de viktigaste mekanismerna på ett konsistent sätt. Nu använder Finansdepartementet en kombination av detaljerad kvantitativ analys, framför allt för att analysera utbudseffekterna av skatteförändringar, och mer översiktliga bedömningar baserade på både internationell och svensk forskning. Nackdelen med denna metodik är att det blir svårt att överblicka om olika delresultat verkligen är konsistenta med varandra. Samtidigt är vår bedömning att Finansdepartementets analyser utnyttjar existerande forskning på ett kompetent sätt.

Inför Vårpropositionen 2011 har Finansdepartementet gjort ett omfattande analysarbete för att bedöma den potentiella arbetskraften, den potentiella sysselsättningen och jämviktsarbetslösheten samt hur dessa variabler påverkas av de gjorda arbetsmarknadsreformerna.²⁷⁵

²⁷⁴ Vårpropositionen 2011, s 23.

²⁷⁵ Finansdepartementet (2011b).

Tabell 7.1 Förändring av jämviktsarbetslöshet, arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad enligt Finansdepartementet, procentenheter

| | Jämvikts- arbetslöshet | Arbetskrafts- deltagande | Sysselsättnings- grad |
|---------------------------|---------------------------|-----------------------------|--------------------------|
| Nivå 2006 | 6,6 | 71 | 66 |
| Demografi | 0,4 | -2,1 | -2,2 |
| Oförändrat tak | -0,6 | 0,1 | 0,5 |
| Strukturreformer | -1,4 | 2,2 | 3,0 |
| Tidigare strukturreformer | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| Nivå 2020 | 5,0 | 71 | 68 |

Anm: Jämviktsarbetslösheten avser ILO-arbetslösheten 15–74 år. Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgraden (som andelar av befolkningen) avser åldersgruppen 15–74 år.

Källa: Finansdepartementet (2011b), Tabell 3.1.

Tabell 7.1 återger resultaten. Den potentiella sysselsättningsgraden (antalet sysselsatta som andel av åldersgruppen 15–74 år) förutspås stiga från 66 procent 2006 till 68 procent 2020. Jämviktsarbetslösheten antas under samma period falla från 6,6 procent av arbetskraften till 5,0 procent. De sysselsättningspolitiska reformerna (inklusive den sänkning av ersättningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen som beror på att taket i a-kassan hållits oförändrat) beräknas bidra till en ökning av den potentiella sysselsättningsgraden med 3,5 procentenheter och till en minskning av jämviktsarbetslösheten med två procentenheter. Dessa effekter motverkas av demografiska effekter (ökade andelar för befolkningsgrupper med lägre arbetskraftsdeltagande och högre arbetslöshet) som tenderar att minska sysselsättningsgraden med drygt två procentenheter och öka jämviktsarbetslösheten med 0,4 procentenheter.

Tabell 7.2 visar att det enligt regeringens analys är jobbskatteavdraget och den lägre ersättningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen som står för de huvudsakliga effekterna. Jobbskatteavdraget antas öka sysselsättningen med 2,3 procent och minska jämviktsarbetslösheten med 0,6 procentenheter. Lägre ersättningsgrad i arbetslöshetsförsäkringen (kombinationen av beslut om förändringar och uteblivna beslut om takjusteringar) antas öka sysselsättningen med 1,8 procent och minska jämviktsarbetslösheten med 1,3 procentenheter.

Tabell 7.2 Långsiktiga arbetsmarknadseffekter av regeringens politik, procent respektive procentenheter

| | Arbetskraft | Sysselsättning | Jämvikts- arbetslöshet | Arbetade timmar |
|--|-------------|----------------|---------------------------|--------------------|
| Jobbskatteavdraget | 1,6 | 2,3 | -0,6 | 2,9 |
| Arbetslöshetsförsäkringen | 0,2 | 1,0 | -0,7 | 1,0 |
| Sjukförsäkringen | 0,9 | 0,4 | 0,4 | 0,5 |
| ROT/RUT | 0,2 | 0,4 | -0,2 | 0,5 |
| Sänkta socialavgifter | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 0,2 |
| Arbetsmarknadspolitik | 0,1 | 0,3 | -0,2 | 0,3 |
| Skiktgräns | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,3 |
| Summa strukturreformer | 3,1 | 4,6 | -1,4 | 5,7 |
| Oförändrat tak i A-kassan 2006-2011 | 0,1 | 0,8 | -0,6 | 0,7 |
| Totaleffekt | 3,3 | 5,3 | -1,9 | 6,4 |

Anm: Arbetslösheten avser ILO-definition. Alla variabler avser åldersgruppen 15-74 år. Procentuell förändring för arbetskraft, sysselsättning och arbetade timmar. Förändring i procentenheter för arbetslösheten.

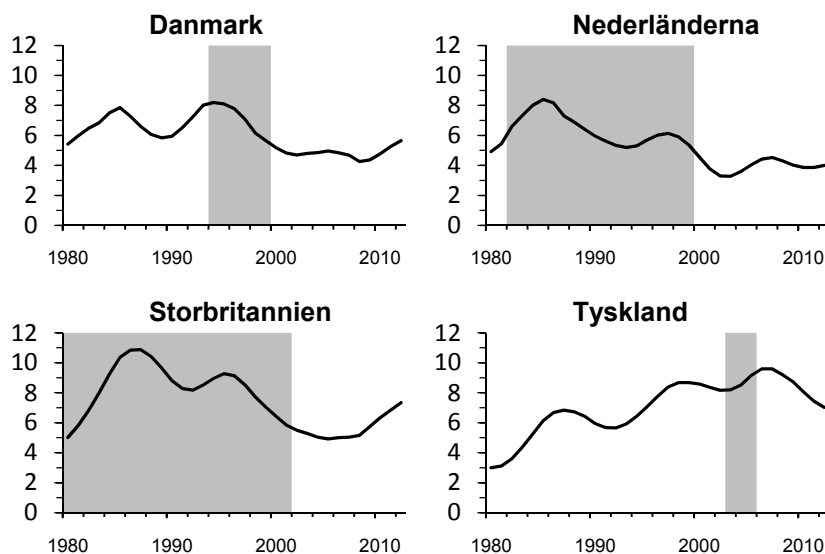
Källa: Finansdepartementet (2011b), Tabell 3.2.

De effekter av de sysselsättningspolitiska reformerna på jämviktsarbetslösheten som Finansdepartementet har uppskattat kan förefalla stora. Ett sätt att bedöma rimligheten i beräkningarna är att jämföra med utvecklingen i andra länder som tidigare genomfört stora arbetsmarknadsreformer, t ex Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland. Detta görs i Fördjupningsruta 7.1. Vid en sådan jämförelse framstår inte den sänkning av jämviktsarbetslösheten som regeringen räknar med som orimlig. Efter genomgripande arbetsmarknadsreformer har arbetslösheten i de nämnda länderna fallit med mer än vad regeringen förutspår i Sverige.

Fördjupningsruta 7.1 Arbetsmarknadsutvecklingen efter stora arbetsmarknadsreformer

Figur 7.1 visar glidande femårsgenomsnitt för arbetslösheten i fyra länder som tidigare genomfört stora arbetsmarknadsreformer: Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland. De glidande genomsnitten kan tolkas som ett grovt mått på jämviktsarbetslösheten (arbetslösheten i ett normalt konjunkturläge).

Danmark och Tyskland är de länder som i reformavseende mest liknar Sverige i meningen att stora arbetsmarknadsreformer genomfördes under ganska kort tid. I Danmark var reformperioden 1994-1999. Förändringarna innefattade kortare ersättningsperioder och lägre ersättning i arbetslöshetsförsäkringen samt mer av aktiverings-

Figur 7.1 Arbetslösheten efter stora arbetsmarknadsreformer

Anm: Femårigt glidande medelvärde, procent av arbetskraften. Skuggningarna visar de perioder under vilka större arbetsmarknadsreformer genomförts.

Källor: Europeiska kommissionen och egna bedömningar.

insatser i arbetsmarknadspolitiken. De största förändringarna avsåg ungdomar. Figur 7.1 visar på en minskning av (det glidande medelvärdet för) arbetslösheten från drygt 8 procent runt 1995 till ca 5 procent runt 2005.

De så kallade Hartzreformerna i Tyskland gjordes 2003-2005. De omfattade en radikal sänkning av arbetslöshetsersättningen för långtidsarbetslösa men också satsningar på aktiv arbetsmarknadspolitik och subventionerad sysselsättning. Det ser ut som om den tidigare trendmässiga uppgången av arbetslösheten, med successivt högre arbetslöshet i varje lågkonjunktur, brutits efter reformerna. Det glidande medelvärdet för arbetslösheten föll från ca 10 procent 2006 till ca 8 procent 2011.

Arbetsmarknadsreformerna i Storbritannien och Nederländerna genomfördes under en betydligt mer utdragen tidsperiod: från början av 1980-talet till början av 2000-talet. I Storbritannien innefattade reformerna olika arbetsrättsliga förändringar i syfte att försvaga de fackliga organisationerna och mindre generös arbetslöshetsförsäkring (främst under Thatcher på 1980-talet) samt mer av arbetsmarknadspolitiska aktiveringsinsatser, särskilt för ungdomar,

och en form av jobbskatteavdrag (slutet av 1990-talet och början av 2000-talet). I Nederländerna ingicks inkomspolitiska överenskommelser mellan regering och arbetsmarknadsparter om återhållsamhet i lönebildningen men också striktare krav för förtidspensionering och sjukersättning, mindre generös arbetslöshetsersättning, mer fokus i arbetsmarknadspolitiken på svaga grupper och ökade möjligheter till tillfälliga anställningar. Från mitten av 1980-talet till 2005 föll (det glidande medelvärdet för) arbetslösheten från nästan 11 procent till ca 5 procent i Storbritannien och från ca 8 till ca 4 procent i Nederländerna.

7.1.1 Finansdepartementets tankeram

En lämplig tankeram för att analysera arbetsmarknadsreformerna utgörs av den s k *sök- och matchningsmodell* som utvecklats av Peter Diamond, Dale Mortensen och Christopher Pissarides. (Dessa tilldelades 2010 Riksbankens pris i ekonomiska vetenskaper till Alfred Nobels minne – ”nobelpriset i ekonomi” – för denna modell.)²⁷⁶ Modellen betonar förekomsten av ”sökfriktioner” som gör att det tar tid att matcha vakanser och lediga platser. Företagens beslut om att utlysa vakanser antas styras av framåtblickande överväganden om lönsamheten av anställningar, vilken i sin tur beror på både lönekostnader och de kostnader som är förknippade med att nyanställa. De arbetslösas sökintensitet bestäms av det förväntade värdet av att söka efter arbete, vilket i sin tur beror på sannolikheten att hitta ett jobb och inkomsterna från ett sådant i förhållande till inkomsterna från att vara arbetslös. Lönerna sätts i förhandlingar mellan arbetsgivare och anställda: utfallet påverkas av hur mycket en arbetsgivare skulle förlora på att inte ha en plats tillsatt och av hur mycket de anställda skulle förlora på att lämna sin anställning.

Den beskrivna sök- och matchningsmodellen är i princip en analysram för jämviktsarbetslösheten. Denna analysram kan byggas ut så att den också förklarar arbetskraftsdeltagandet.²⁷⁷ Antagandet är då att detta beror på det förväntade värdet av att befinna sig i arbetskraften i förhållande till värdet av att inte göra det. Värdet att

²⁷⁶ Modellen beskrivs i t ex Pissarides (2000) samt Cahuc och Zylberberg (2004). Englund m fl (2010) är en populärvetenskaplig framställning.

²⁷⁷ Se t ex Kolm och Tonin (2010) respektive Finanspolitiska rådet (2010), avsnitt 7.1.2.

delta i arbetskraften beror i sin tur på sannolikheten att vara sysselsatt och den lön man i så fall får, värdet av att inte delta i arbetskraften beror på den inkomststandard som det innebär.

Finansdepartementet använder inte någon enhetlig modell av detta slag för att analysera samspelet mellan olika mekanismer på arbetsmarknaden. Man kombinerar i stället en detaljerad sk *mikrosimuleringsmodell*, som används för att analysera effekterna av jobbskatteavdraget (och andra skatteförändringar) på arbetskraftsdeltagande och arbetstid, med allmänna bedömningar.²⁷⁸ De senare grundas på en analysram av sök- och matchningstyp av hur i första hand jobbskatteavdraget och förändringar i arbetslöshetsersättningen påverkar jämviktsarbetslösheten. Ovanpå detta läggs sedan bedömningar av hur cykliska variationer i den faktiska arbetslösheten och förändringar i befolkningens sammansättning kan påverka jämviktsarbetslösheten. Bedömningarna av de cykliska variationernas effekter är modellbaserade, men det är då fråga om empiriska modeller av en helt annan typ än sök- och matchningsmodeller. Bedömningarna av effekterna av demografiska förändringar grundas på mer mekaniska antaganden om oförändrat arbetsmarknadsbeteende (eller förändringar enligt vissa trender) för olika befolkningsgrupper.

Finansdepartementet beräknar arbetsmarknadseffekterna av olika förändringar med hjälp av de olika modelltyperna (eller de mekaniska antagandena) och summerar sedan ihop dem. Svagheten med denna metod är att man inte vet om en reform som analyseras med hjälp av en analysmodell utlöser anpassningsmekanismer enligt de andra modelltyperna som försvagar (eller förstärker) de uppskattade effekterna enligt den första modellen osv. Det betyder inte att Finansdepartementets uppskattningar är orimliga, bara att osäkerheten blir betydligt större än om man kan använda en sammanhållen allmänjämviktsmodell som kan belysa samspelet mellan alla mekanismer.

7.1.2 Jobbskatteavdraget

Vi har i tidigare rapporter kritiserat både regeringens diskussion av jobbskatteavdragets effekter i de ekonomiska propositionerna och

²⁷⁸ Mikrosimuleringsmodellen utnyttjar detaljerad information på individ- och hushållsnivå för att uppskatta hur individernas arbetsmarknadsbeteende påverkas av olika skatteförändringar. Modellen finns beskriven i Finansdepartementet (2009, 2010b). Se också Finanspolitiska rådet (2010), avsnitt 7.1.4.

den underliggande analysen.²⁷⁹ De redovisade beräkningarna av sysselsättningseffekterna har i regel endast avsett effekterna på utbudet av arbetskraft. Däremot har regeringen inte förklarat varför också efterfrågan på arbetskraft ökar, så att de fler som vill ha jobb till följd av avdraget också kan få det. I stället för att tydligt förklara att en viktig anpassningsmekanism är att lönerna före skatt hålls tillbaka, så att det blir mer lönsamt för arbetsgivarna att anställa, har vaga formuleringar om att det blir en ”bättre fungerande lönebildning” använts.²⁸⁰ I den allmänna politiska debatten har regeringen inte velat vidgå att det skulle uppstå några tillbakahållande lönebildningseffekter.²⁸¹

Vårpropositionen 2011 och analysunderlaget bakom den (Finansdepartementet 2011b) utgör klara förbättringar i detta avseende. Nu klargörs tydligt att jobbskatteavdraget kan antas ha en betydande tillbakahållande effekt på lönerna före skatt som bidrar till högre sysselsättning och lägre jämviktsarbetslöshet.²⁸² Analysen av rena utbudseffekter (vid oförändrad lön) kompletteras med en analys av effekterna på jämviktsarbetslösheten. Denna görs utifrån uppskattningar av effekterna av förändringar i ersättningsgraden för arbetslösa (arbetslöshetsersättning i förhållande till lön som sysselsatt) i olika empiriska studier som kan antas spegla också de effekter som går via lönebildningen. Flertalet av dessa studier avser visserligen förändringar av ersättningsgraden *före skatt*, men det kan vara en rimlig approximation att anta att förändringar av ersättningsgraden *efter skatt* har likartade effekter. Finansdepartementet antar i sina beräkningar att en procentenhets minskning av ersättningsgraden leder till en sänkning av jämviktsarbetslösheten med 0,12 procentenheter, vilket är ett värde som ligger i mitten av de skattningar som gjorts på internationella paneldata.²⁸³ Denna uppskattning är rimlig, även om osäkerheten är stor.

²⁷⁹ Se t ex Finanspolitiska rådet (2010), avsnitt 7.1.4.

²⁸⁰ Se t ex Budgetpropositionen för 2011, s 62.

²⁸¹ Se t ex Expressen (2009).

²⁸² I Vårpropositionen 2011 återfinns denna diskussion i avsnitt 4.4. Den finns dock inte i själva finansplanen, vilken är den del av propositionen som de flesta läser.

²⁸³ Studier av detta slag försöker förklara skillnader i arbetslöshet både mellan länder och över tiden inom länder. Å ena sidan har ett par studier på svenska data funnit större effekter på arbetslösheten än enligt den uppskattning Finansdepartementet använder (Fredriksson och Söderström 2008 respektive Forslund m fl 2008), medan å andra sidan Bassanini och Duval (2006) funnit att effekterna är mindre, och inte signifikanta, i länder med stora arbetsmarknadspolitiska program.

7.1.3 Lägre ersättningsgrad i arbetslöshetsförsäkringen

Finansdepartementets analysunderlag till vårpropositionen analyserar också arbetsmarknadseffekterna av de sänkningar som skett i ersättningsgraden (före skatt) i arbetslöshetsförsäkringen. Dessa sänkningar utgör en kombination av lägre tak för a-kassan under de första hundra dagarna och avtrappad ersättning för långtidsarbetslösa fr o m 2007, att taket hållits oförändrat samtidigt som lönerna stigit och att medlemstappet i a-kassorna innebär att färre sysselsatta idag har rätt till inkomstberoende arbetslöshetsersättning.²⁸⁴ Också här redovisas tydligt att den lägre ersättningsgraden kan antas leda till att lönerna före skatt hålls tillbaka. Den effekt på jämviktsarbetslösheten som uppkommer därför att lönebildningen påverkas antas vara dubbelt så stor som den effekt som uppkommer därför att de arbetslösa sökbeteende påverkas.

Finansdepartementets bedömningar av hur förändringarna av arbetslöshetsersättningen påverkar jämviktsarbetslösheten baserar sig på samma studier som bedömningarna av jobbskatteavdragets effekter. Det är emellertid förvånande att beräkningarna av effekterna av jobbskatteavdraget och beräkningarna av effekterna av förändringarna i arbetslöshetsersättningen inte förefaller synkroniserade. De förra beräkningarna verkar grunda sig på uppskattningar av hur ersättningsgraden *efter skatt* förändrats och de senare på hur ersättningsgraden *före skatt* förändrats. Dessutom tycks storleken på förändringarna av dessa båda ersättningsgrader ha beräknats med helt olika metoder. Teorin säger att det finns ett samband mellan ersättningsgraden efter skatt och jämviktsarbetslösheten. Det lämpligaste sättet att göra analysen på vore därför att räkna fram en förändring av ersättningsgraden efter skatt och sedan dekomponera den i bidrag från jobbskatteavdraget och från förändringar i ersättningsreglerna i försäkringen på det sätt som vi gjorde i förra årets rapport.²⁸⁵

²⁸⁴ Se avsnitt 7.2 nedan.

²⁸⁵ Finanspolitiska rådet (2010), avsnitt 11.1.

7.1.4 Arbetsmarknadsreformerna och lönebildningen

Som framhållits ovan har regeringen inte tidigare velat vidgå att jobbskatteavdraget och den mindre generösa a-kassan kan antas minska lönerna före skatt. Ett sådant samband har också ifrågasatts av Henreksson (2010). Det har tidigare nästan inte funnits några studier som direkt kunnat påvisa ett samband mellan ersättningsgrad i arbetslöshetsförsäkringen och lönebildningen. Forslund m fl (2008) och Westermarck (2008) utgör två undantag. Dessa båda studier har skattat samband på tidsseriedata för hela den svenska ekonomin (och i det förra fallet också på data för samtliga de nordiska länderna).

De möjliga effekterna av jobbskatteavdraget och sänkningarna av ersättningsgraden i a-kassan har undersökts av Helge Bennmarker, Lars Calmfors och Anna Larsson i en underlagsrapport till årets rapport (Bennmarker m fl 2011). Studien använder lönedata för en panel av individer för perioden 2004-2009 och studerar sambandet mellan individens ersättningsgrad efter skatt vid arbetslöshet och dennes lön före skatt, samtidigt som den försöker kontrollera för andra faktorer som kan påverka lönen. Studien finner en stark samvariation mellan individens ersättningsgrad och dennes lön. De flesta skattningarna ger en elasticitet för lönen med avseende på ersättningsgraden på ca 0,4. Det betyder att 10 procents lägre ersättningsgrad (t ex 63 procent i stället för 70) är förenlig med 4 procents lägre lön för individen än som annars skulle vara fallet. Studien undersöker också om lönerna ökat snabbare för ungdomar efter de selektiva sänkningarna av socialavgifterna för denna grupp men finner inget stöd för detta (se också avsnitt 7.1.5 nedan).

Man bör vara försiktig med tolkningen av studiens resultat, eftersom de endast pekar på en *statistisk* samvariation mellan lön och ersättningsgrad som inte behöver spegla ett orsakssamband. Resultaten är emellertid förenliga med hypotesen att jobbskatteavdrag och mindre generös arbetslöshetsförsäkring kan ha betydande lönedämpande effekter. Även om det föreligger ett orsakssamband, kan emellertid inte de beskrivna skattningensresultaten direkt översättas till effekter på lönenivån i hela ekonomin. Skälet är att löneökningarna för individer i det urval som använts i skattningarna inkluderar också ”karriäreffekter”, som beror på att individerna blir äldre och ”befordras”. Sådana effekter påverkar emellertid inte de aggregerade löneökningarna för hela ekonomin, eftersom det sker dels en

avtappning av äldre (med höga löner) när dessa utträder från arbetsmarknaden, dels ett inflöde när yngre (med lägre löner) inträder. Om man skalar ner det funna sambandet genom att ta hänsyn till detta, skulle den sänkning av den genomsnittliga ersättningsgraden efter skatt som skedde 2007-2009 med ca 14 procentenheter (med det mått som används i studien) enligt skattningarna ha haft en tillbakahållande effekt på lönerna i storleksordningen fyra procent.²⁸⁶ Om detta tolkas som ett orsakssamband, så är det en betydligt starkare och snabbare effekt än vi hade väntat oss. Den är emellertid något mindre än den (minsta möjliga) långsiktseffekt på lönen som Benmarker m fl (2008) fann på basis av tidsseriesdata för hela ekonomin.

7.1.5 Lägre socialavgifter

I Finansdepartementets underlag till vårpropositionen analyseras också effekterna av de socialavgiftssänkningar som genomförts. Dessa avser främst en generell sänkning med en procentenhet från 2009 och selektiva sänkningar för ungdomar. Departementet gör i kalkylerna samma bedömning som vi gjort i tidigare rapporter, nämligen att sysselsättningseffekterna är små.²⁸⁷ Enligt Finansdepartementets kalkyl har de sänkta socialavgifterna inte någon effekt på jämviktsarbetslösheten och ökar den potentiella sysselsättningen med bara 0,2 procent. De små effekterna beror på att de sänkta socialavgifterna antas övervältras på lönerna. Sysselsättningseffekten uppkommer därmed enbart därför att löneökningen antas öka arbetsutbudet.

I analysunderlaget förs en diskussion om att uppskattningarna av sysselsättningseffekterna av socialavgiftssänkningarna för ungdomar kan vara allför försiktiga.²⁸⁸ Dels kan ungdomars arbetsutbud vara mer känsligt än äldres, dels kan trögheten i lönebildningen innebära att övervältringen på lönerna inte blir fullständig. Det kan också enligt vår uppfattning finnas sådana effekter. Men en rimlig slutsats är ändå att de lägre socialavgifterna för ungdomar inte är någon effektiv metod att öka sysselsättningen.

²⁸⁶ De sänkningar som gjorts av socialavgifterna kan emellertid antas ha haft en lönehöjande effekt. En bedömning av de totala effekterna av regeringens politik på lönerna måste beakta också detta. Detta diskuteras i avsnitt 7.1.5.

²⁸⁷ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 7.1.

²⁸⁸ Finansdepartementet (2011b), kapitel 9.

7.1.6 De samlade effekterna på lönerna

I Finansdepartementets analysunderlag görs ett försök att bedöma arbetsmarknadsreformernas samlade effekter på lönerna.²⁸⁹ Bedömningen återges också i vårpropositionen.²⁹⁰ Departementets slutsats är att jobbskatteavdraget och reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen minskar reallönenivån före skatt med 1,1 respektive 0,5 procent fram till 2015. Samtidigt beräknas de sänkta socialavgifterna öka reallönenivån med ungefär lika mycket, så att åtgärderna sammantaget inte skulle påverka reallönenivån före skatt. Jobbskatteavdraget beräknas samtidigt höja reallönenivån *efter* skatt med 6,1 procent.

Enligt Finansdepartementets beräkningar skulle jobbskatteavdraget således ge en mycket förmånlig ”utbyteskvot” mellan lönen efter skatt och lönen före skatt: en lönehöjning efter skatt på 6,1 procent ”kostar” bara 1,1 procent i form av lägre lön före skatt. Det är svårt att bedöma hur rimliga dessa kalkyler är. Det återgivna resultatet kan uppkomma av flera skäl: (i) den skattesänkning som jobbskatteavdraget innebär har en liten *direkt* lönedepressande effekt (vid given sysselsättning); (ii) lägre löner före skatt har en stor sysselsättningsskapande effekt; eller (iii) högre sysselsättning har en stark lönehöjande effekt. Förklaringen (i) förefaller inte konsistent med de ovan refererade resultaten i Benmarker m fl (2011) som tyder på större direkta lönedepressande effekter.

Finansdepartementets beräkningar av löneeffekterna har gjorts med hjälp av Konjunkturinstitutets sk KIMOD-modell, som är en makromodell av allmän-jämviktstyp med sök- och matchningsfriktioner på arbetsmarknaden. Ett huvudproblem är att det är svårt att veta om de beräknade löneeffekterna är konsistenta med de beräkningar som gjorts av sysselsättningseffekterna, eftersom dessa inte är gjorda med hjälp av samma modell utan har bedömts på annat sätt (se avsnitten 7.1.1-7.1.3). Detta gör det svårt att bedöma hur stora effekter på lönerna som krävs för att uppnå de sysselsättningseffekter som regeringen räknar med.

Resonemanget ovan understryker än en gång behovet av att göra samtliga beräkningar av de sysselsättningspolitiska reformernas effekter inom ramen för en enhetlig allmän-jämviktsmodell. Det är

²⁸⁹ Ibid, avsnitt 3.2.2.

²⁹⁰ Vårpropositionen 2011, avsnitt 4.4.

bara då det går att ta ställning till om olika uppskattade effekter kan antas vara förenliga med varandra. Vi rekommenderar starkt att Finansdepartementet mer systematiskt använder en sådan modell för sammanhållna bedömningar av effekterna av olika sysselsättningspolitiska åtgärder. Detta skulle vara ett bra komplement till de analysmetoder som nu använts.

7.1.7 Slutsatser om regeringens bedömningar

Vår sammanfattande bedömning av regeringens analys av arbetsmarknadsreformernas effekter och den långsiktiga sysselsättningsutvecklingen är att slutsatserna inte är orimliga. Analysen har stöd i existerande forskning. Samtidigt är osäkerheten mycket stor. Det beror på att spännvidden i empiriska forskningsresultat är betydande. Det beror också på att Finansdepartementet använt olika modellansatser för att bedöma olika delar av sysselsättningspolitiken. Det gör det svårt att ta ställning till om de olika delresultat som summeras verkligen går ihop. Detta gäller inte minst analysen av sysselsättningspolitikens effekter på lönerna.

Osäkerheten är särskilt stor när det gäller hur lång tid det kan ta innan reformerna får full effekt. Här ger existerande forskning mycket lite vägledning. Konjunkturinstitutet gör en mindre optimistisk bedömning av reformernas långsiktiga sysselsättnings-effekter än regeringen. Den stora osäkerheten om hur potentiell sysselsättning och jämviktsarbetslöshet kommer att utvecklas utgör – som diskuterades i avsnitt 2.1.3 – ett starkt skäl för att göra försiktiga uppskattningar av det framtida budgetutrymme som kan användas för skattesänkningar eller utgiftsökningar.

7.1.8 Ytterligare jobbskatteavdrag?

Vårpropositionen aviserar ett femte jobbskatteavdrag. I en särskild skattepromemoria preciseras en tänkt utformning av detta avdrag.²⁹¹ Kostnadsramen är 12 mdr kr. Enligt den redovisade utformningen skulle jobbskatteavdraget höjas med 550 kr för en arbetstagare med 100 000 kr per år i arbetsinkomst. En arbetstagare med 200 000 kr i årlig arbetsinkomst skulle få en höjning med ca 1 800 kr.

²⁹¹ Finansdepartementet (2011c).

Arbetstagare med mer än 8,3 basbelopp i årlig arbetsinkomst (ca 365 000 kr) får en höjning med ca 4 400 kr.

Skattepromemorian redovisar beräkningar av arbetsmarknads-effekterna.²⁹² Ett problem är emellertid att dessa beräkningar redovisar de samlade effekterna av såväl det beskrivna jobbskatteavdraget som en höjning av den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt (från 383 000 till 415 000 kr). De sammantagna långsiktseffekterna uppskattas vara en ökning av sysselsättningen med 0,3 procent, en ökning av det totala antalet arbetade timmar med 0,5 procent och en sänkning av arbetslösheten med 0,1 procent.

En central fråga är om ytterligare jobbskatteavdrag har avtagande avkastning, dvs om sysselsättningsökningarna blir mindre och mindre för varje utvidgning av avdraget. Finansdepartementet publicerade hösten 2010 en rapport som bl a behandlar detta (Finansdepartementet 2010b). Det är välkommet att Finansdepartementet lagt ner möda på att utreda denna fråga. Departementets slutsats är att det inte finns någon avtagande effekt av ytterligare jobbskatteavdrag (i förhållande till dem som gäller idag) av storleksordningen 20-25 mdr kr. Kalkylerna bygger på de mikrosimuleringsmodeller som diskuterades i avsnitt 7.1.1 och fångar därför bara utbudseffekter. Detta utgör en begränsning, samtidigt som mer generella bedömningar vilka också beaktar effekterna på jämviktsarbetslösheten knappast kan göras med sådan precision att de kan belysa frågan.

Finansdepartementets slutsats att fler jobbskatteavdrag kan införas utan att det uppstår några avtagande effekter kan mycket väl vara riktig.²⁹³ Förr eller senare måste visserligen effekten bli avtagande: om så stora avdrag införts att alla som kan arbeta redan gör det, blir förstås sysselsättningseffekterna av ytterligare avdrag noll. Men det kan finnas ett brett intervall där ytterligare avdrag har oförändrade eller rentav tilltagande effekter. Huruvida detta är fallet eller inte beror – i en analys av individernas beslut om deltagande i arbetskraften – på hur reservationslöner (de lägsta löner som krävs för att personer ska vilja arbeta) är fördelade i befolkningen. Detta förklaras i sin tur av fördelningen av individers preferenser, ekonomiska resurser, produktivitet osv. Kunskapen om detta är dålig. Det skulle emellertid vara lättare att bedöma Finansdepartementets

²⁹² Finansdepartementet (2011c), Tabell 3.7.

²⁹³ Riksrevisionen (2009) undersökte de tidigare stegen i jobbskatteavdragen och fann inte heller där någon avtagande avkastning.

analyser på denna punkt med en mer detaljerad presentation av hur sysselsättningen förändras i olika grupper, t ex kvinnor, män, unga, gamla och invandrare.

En faktor som bör beaktas är att jobbskatteavdrag för den yrkesverksamma delen av befolkningen kan dra med sig också andra skattesänkningar. Det har förts en debatt om att pensioner bör ses som ”uppskjuten lön” och därför av rättviseskäl inte bör beskattas högre än arbetsinkomster. De skattesänkningar för personer över 65 år som genomförts 2009-2011 kan ha tillkommit delvis som svar på denna debatt. Vårpropositionen och skattepromemorian aviserar också att det särskilda grundavdraget för personer över 65 år ska höjas samtidigt med att ett femte steg i jobbskatteavdraget införs.

Om jobbskatteavdrag leder till skattesänkningar också för pensionärer kommer den s k *självfinansieringsgraden*, dvs den andel av jobbskatteavdraget som betalar sig själv därför att sysselsättningen och därmed skattebasen ökar, att *överskattas* om man inte tar hänsyn till dessa.²⁹⁴ Finansdepartementet (2010b) räknar med en självfinansieringsgrad på ca 30 procent för ytterligare steg i jobbskatteavdraget. En grov överslagsberäkning ger vid handen att självfinansieringsgraden enligt dessa kalkyler skulle minska med runt fem procentenheter, till ca 25 procent, om varje ytterligare jobbskatteavdrag skulle medföra lika stora skattesänkningar för pensionärerna.²⁹⁵

Skattepromemorian redovisar en självfinansieringsgrad för kombinationen av ett femte jobbskatteavdrag och en höjd skiktgräns för statlig inkomstskatt på 25 procent.²⁹⁶ Den sammanlagda kostnaden för jobbskatteavdraget och den höjda skiktgränsen är 15 mdr kr. Enligt Finansdepartementets kalkyl motverkas på lång sikt denna kostnad av ökade skatteintäkter från fler arbetade timmar på 3,8 mdr kr. Om man ser den aviserade sänkningen av skatten för pensionärer (kostnad 2,3 mdr kr) som en ”politisk förutsättning” för det utvidgade jobbskatteavdraget, blir självfinansieringsgraden (för kombi-

²⁹⁴ Se Finanspolitiska rådet (2010), avsnitt 7.1 för en diskussion av hur äldres arbetsutbud kan påverkas av skattesänkningar för dessa. Se också avsnitt 8.5 nedan.

²⁹⁵ År 2009 motsvarade pensionsutbetalningarna ca 17 procent av lönesumman (222 i förhållande till 1 304 mdr kr). Anta att ytterligare jobbskatteavdrag som kostar 25 mdr kr (vid ett givet antal arbetstimmar) genomförs. Enligt Finansdepartementets beräkning av en självfinansieringsgrad på 30 procent, skulle ett ökat antal arbetade timmar betala 7,5 av dessa 25 mdr kr. Om pensionärerna ska få en lika stor skattesänkning som andel av sina pensionsinkomster som löntagarna som andel av sina löneinkomster, måste skattesänkningen för pensionärer uppgå till $0,17 \times 25 = 4,25$ mdr kr. I så fall sjunker självfinansieringsgraden till $7,5 / (25 + 4,25) = 25,6$ procent.

²⁹⁶ Finansdepartementet (2011c), s 38.

nationen av det ytterligare jobbskatteavdraget och sänkningen av den statliga skatten) i stället $3,8/(15 + 2,3) = 22$ procent.

Med tanke på jobbskatteavdragets centrala roll i politiken är det olyckligt att inte självfinansieringsgraden för avdraget särredovisas. Därmed ges inte all den information som är relevant för ett ställningstagande till en utökning av jobbskatteavdraget. Enligt Finansdepartementet (2010b) är självfinansieringsgraden för en höjning av den nedre skiktgränsen för statskatten högre än för ytterligare jobbskatteavdrag. Det innebär sannolikt att självfinansieringsgraden för enbart det femte steget i jobbskatteavdraget enligt regeringens sätt att räkna är mindre än de angivna 25 procent för de två förändringarna sammantagna. Om hänsyn tas till vårt resonemang om konsekvenserna för skatten för pensionärer, kommer självfinansieringsgraden att hamna under de 22 procent som vi angav ovan.

Det är svårt att göra någon värdering av önskvärldheten av ytterligare jobbskatteavdrag utifrån bedömningar av om de kan förväntas vara mindre (eller mer) effektiva än tidigare avdrag. Lika viktigt för ett sådant ställningstagande är hur man värderar den minskning av den ”effektiva” grad av försäkring (ersättningsgraden efter skatt) som erbjuds den som blir arbetslös i förhållande till värdet av ytterligare minskningar av arbetslösheten. Detta är en politisk fråga. Men det är rimligt att tro att den upplevda kostnaden för ytterligare jobbskatteavdrag, i form av lägre effektiv försäkringsgrad vid arbetslöshet, är högre ju större jobbskatteavdraget blir. På motsvarande sätt kan den upplevda intäkten för samhället i form av lägre arbetslöshet antas mindre ju lägre man tror att jämviktsarbetslösheten är. Argumenten för ytterligare jobbskatteavdrag blir därmed svagare ju fler avdrag som införts, även om avdragen inte skulle ha avtagande effekter på sysselsättningen.

7.2 Arbetslöshetsförsäkringen

Stora förändringar av arbetslöshetsförsäkringen har genomförts under den gångna fyraårsperioden. De flesta förstärker drivkrafterna för hög sysselsättning. Men reformerna har också skapat nya problem. Det finns därför anledning att göra ytterligare förändringar. Sådana bör analyseras inom ramen för den sittande parlamentariska

Socialförsäkringsutredningen. Vår diskussion nedan gäller fyra punkter:

- Finansiering
- Obligatorisk försäkring
- Ersättningsnivå
- Konjunkturberoende försäkring

7.2.1 Finansieringen

Arbetslöshetsförsäkringen består av två delar: grundersättning och inkomstrelaterad ersättning. Alla arbetslösa som uppfyller vissa minimikrav på tidigare arbete (arbetsvillkoret) och krav på ”arbetsvilja” (grundvillkoret) har rätt till grundersättningen. Inkomstrelaterad ersättning kräver dessutom medlemskap i en a-kassa. Det finns idag – efter ett antal sammanslagningar – 32 sådana kassor (se Tabell 7.3). Samtliga utom den statliga Alfakassan har facklig anknytning.

Den inkomstrelaterade ersättningen från a-kassorna finansieras genom en kombination av statliga bidrag och egenavgifter från medlemmarna. Regeringen har infört en differentiering av egenavgifterna samtidigt som den genomsnittliga nivån höjts. Dagens system innebär att staten tar ut en arbetslöshetsavgift av a-kassorna vilken beror på hur hög arbetslösheten i kassan är. Det finns ett tak på denna avgift på 300 kr per medlem och månad, men så länge den ligger under taket ska den täcka en tredjedel av kassans utgifter för arbetslöshetsersättningen. Egenavgifterna ska täcka både denna arbetslöshetsavgift och kassans administrationskostnader.

Tabell 7.3 A-kassornas medlemsavgifter per månad, kr

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Akademikernas erkända arbetslöshetskassa | 94 | 240 | 170 | 140 | 90 | 90 |
| Arbetslöshetskassan ALFA | 115 | 366 | 365 | 305 | 410 | 297 |
| Arbetslöshetskassan SEKO | 122 | 367 | 358 | 211 | 211 | 243 |
| Bensinhandlarnas arbetslöshetskassa | 102 | 355 | 361 | 351 | 296 | 295 |
| Byggnadsarbetarnas arbetslöshetskassa | 118 | 381 | 374 | 311 | 430 | 320 |
| Elektrikernas arbetslöshetskassa | 110 | 326 | 275 | 155 | 180 | 105 |
| Farmacitjänstemännens arbetslöshetskassa | 100 | 331 | 331 | 225 | 167 | 177 |
| Fastighetsanställdas arbetslöshetskassa | 105 | 366 | 366 | 340 | 340 | 310 |
| Finans- och försäkringsbranschens arbetslöshetskassa | 96 | 244 | 184 | 118 | 90 | 90 |
| GS Arbetslöshetskassa | | | | 325 | 420 | 220 |
| Hamnarbetarnas arbetslöshetskassa | 112 | 363 | 363 | 280 | 420 | 325 |
| Handelsanställdas arbetslöshetskassa | 117 | 368 | 367 | 307 | 337 | 282 |
| Hotell- och restauranganställdas arbetslöshetskassa | 113 | 377 | 377 | 405 | 440 | 385 |
| IF Metalls arbetslöshetskassa | | 356 | 347 | 226 | 407 | 187 |
| Journalisternas arbetslöshetskassa | 110 | 352 | 353 | 205 | 190 | 150 |
| Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa | 118 | 358 | 355 | 238 | 232 | 160 |
| Ledarnas arbetslöshetskassa | 103 | 336 | 327 | 198 | 120 | 120 |
| Livsmedelsarbetarnas arbetslöshetskassa | 114 | 381 | 381 | 309 | 319 | 309 |
| Lärarnas arbetslöshetskassa | 111 | 269 | 186 | 156 | 108 | 108 |
| Musikernas arbetslöshetskassa | 133 | 433 | 433 | 433 | 433 | 444 |
| Pappersindustriarbetarnas arbetslöshetskassa | 115 | 350 | 365 | 239 | 239 | 189 |
| Skogs- och lantbruks-tjänstemännens | 111 | 356 | 356 | 231 | 295 | 280 |
| SKTFs arbetslöshetskassa | 114 | 346 | 333 | 200 | 139 | 129 |
| Småföretagarnas arbetslöshetskassa | 98 | 331 | 331 | 181 | 181 | 130 |
| STs arbetslöshetskassa | 99 | 330 | 330 | 188 | 143 | 143 |
| Svensk handels och arbetsgivarnas arbetslöshetskassa | 107 | 359 | 362 | 348 | 298 | 298 |
| Sveriges arbetares arbetslöshetskassa | 105 | 378 | 378 | 365 | 415 | 390 |
| Sveriges fiskares arbetslöshetskassa | 128 | 422 | 433 | 433 | 433 | 433 |
| Säljarnas arbetslöshetskassa | 135 | 376 | 377 | 377 | 265 | 265 |
| Teaterverksammas arbetslöshetskassa | 124 | 400 | 410 | 430 | 437 | 417 |
| Transportarbetarnas arbetslöshetskassa | 126 | 376 | 376 | 296 | 326 | 326 |
| Unionens arbetslöshetskassa | | | 340 | 216 | 237 | 179 |
| Viktat genomsnitt | 129 | 328 | 309 | 219 | 234 | 174 |

Anm: Skuggning anger att en kassa har betalat maximal arbetslöshetsavgift till staten någon gång under den angivna året. Under den angivna perioden har en del kassor slagits samman till nya. Detta förklarar varför data inte anges för alla år för samtliga kassor.

Källor: IAF och egna beräkningar.

Avgiftsdifferentieringens effekter i teorin

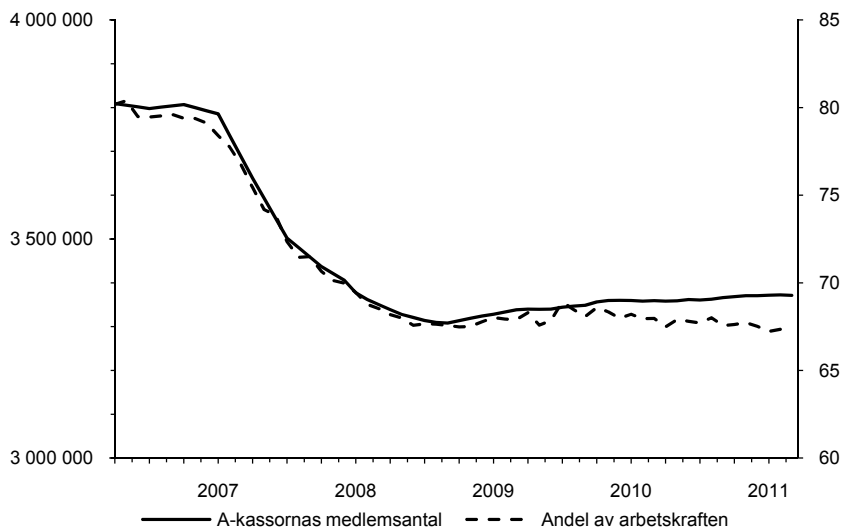
Om en a-kassa är knuten till ett avtalsområde, så kommer låga löneökningar där att innebära lägre arbetslöshet och därmed att egenavgifterna kan sänkas. Höga löneökningar som ökar arbetslösheten leder i stället till avgiftshöjningar. I ett system med decentraliserade avtalsförhandlingar samt där a-kassor och avtalsområden sammanfaller kan därför differentierade avgifter antas förstärka drivkrafterna för återhållsamhet i lönebildningen och därmed för hög sysselsättning.²⁹⁷ Differentierade avgifter kan då ses som ett substitut för de samhällsekonomiska hänsyn som arbetsmarknadsparterna har anledning att ta i mer samordnade avtalsförhandlingar som påverkar hela ekonomin.

Differentierade egenavgifter kan också ha andra fördelar. Om högre arbetslöshet i en sektor leder till höjda egenavgifter där, förstärks drivkrafterna också för dem som har jobb att flytta till andra sektorer. Därigenom minskar risken att arbetslöshetsförsäkringen blir en permanent subvention av sektorer med hög säsongarbetslöshet eller återkommande arbetslöshetsperioder för arbetskraften av andra skäl. Slutligen kan a-kassornas (och deras medlemmars) intresse av att stävja missbruk och att medverka till att de arbetslösa verkligen kommer tillbaka i arbete bli större om arbetslösheten i respektive kassa påverkar egenavgiften. Frågan är dock hur viktiga sådana effekter är, eftersom det är Arbetsförmedlingen som i första hand svarar för kontrollen att de arbetslösa söker efter arbete och disponerar resurser för att bistå dem.

Problem med finansieringsreformerna

Samtidigt har finansieringsreformerna skapat nya problem. Differentieringen har inneburit en höjning av den genomsnittliga a-kasseavgiften (se Tabell 7.3). Utan en sådan höjning skulle differentieringen innebära att de kassor som har lägst arbetslöshet, i stället för att ta ut avgifter av sina medlemmar, skulle betala dem bidrag som finansieras av staten. Höjningarna av medlemsavgifterna under 2007 ledde till ett kraftigt medlemstapp för a-kassorna under 2007/08 (se Figur 7.2).

²⁹⁷ Detta har analyserats i en rad teoretiska bidrag, t ex Holmlund och Lundborg (1988, 1989, 1999), Calmfors (1995) och Lindblad (2010). Calmfors (1993a,b) samt Calmfors och Herin (1993) är mer lättillgängliga framställningar.

Figur 7.2 A-kassornas medlemsutveckling

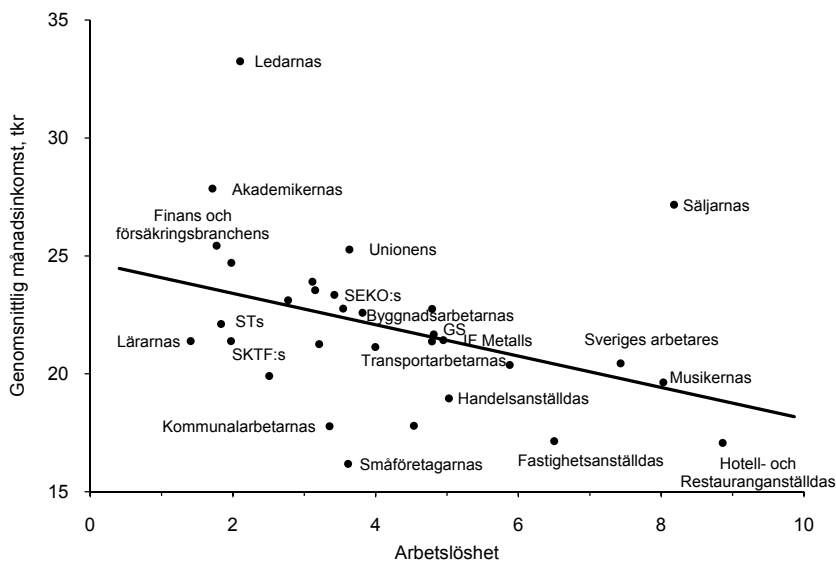
Anm: Den heldragna linjen anger antalet medlemmar i samtliga a-kassor (vänster axel). Den streckade linjen anger antalet medlemmar som andel av arbetskraften (höger axel).

Källor: IAF, SCB och egna beräkningar.

Under 2008/09 sänktes de avgifter som a-kassorna betalar till staten, vilket har inneburit att den genomsnittliga medlemsavgiften minskat igen. Detta – i kombination med att en högre arbetslöshetsrisk i lågkonjunkturen stärkte arbetstagarnas incitament att ha en inkomstberoende arbetslöshetsförsäkring – har lett till en viss återströmning till a-kassorna under 2009/10. Men i huvudsak består de tidigare medlemsförlusterna. Det innebär att betydligt färre än tidigare har rätt till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning och att färre bidrar till arbetslöshetsförsäkringens finansiering.

Höjningen av den genomsnittliga a-kasseavgiften – som betalas endast av sysselsatta – innebär vidare att jobbskatteavdragets effekt på lönsamheten av att arbeta motverkas. Slutligen bidrar de högre avgifterna i kassor med hög arbetslöshet till en mer ojämn inkomstfördelning, eftersom det finns en negativ samvariation mellan inkomst och arbetslöshetsrisk (se Figur 7.3).

Figur 7.3 Genomsnittslön och arbetslöshet i a-kassorna



Anm: Figuren visar arbetslösheten och den genomsnittliga månadsinkomsten för ersättningstagarna i de olika kassorna i september 2010.

Källor: IAF och Arbetsförmedlingen.

Nackdelarna överväger

Det finns anledning att ställa frågan om fördelarna med differentieringen av a-kasseavgifterna verkligen uppväger nackdelarna. Det finns ett antal skäl varför det är osannolikt att differentieringen skulle ha de eftersträlvade effekterna på lönebildningen:

1. Om drivkrafterna för återhållsamhet i lönebildningen i ett decentraliserat förhandlingssystem ska påverkas på avsett sätt krävs *överlappning* mellan a-kassor och fackförbund. Om en a-kassa täcker flera olika fackförbund, har lönerna på varje enskilt avtalsområde liten effekt på arbetslösheten i kassan, och därmed på avgiften, vilket försvagar incitamentseffekterna. Det blir en liknande situation som i ett system med decentraliserade avtalsförhandlingar och en arbetslöshetsförsäkring utan differentierade avgifter, dvs ett läge där det enskilda fackförbundets agerande har liten effekt på den gemensamma avgiften. Vi har i Fördjupningsruta 7.2 försökt analysera graden av överlappning mellan a-kassor

och avtalsområden.²⁹⁸ Med det mått som används blir graden av överlappning ca 2/3 (fullständig överlappning mellan kassor och fackförbund skulle ge koefficienten 1).

2. Till detta kommer att en del kollektivavtal under senare år varit *sifferlösa*, dvs de anger inte några löneökningar, utan dessa bestäms i lokala förhandlingar mellan arbetsgivare och fackklubb på respektive arbetsplats eller i individuella förhandlingar mellan arbetsgivare och enskilda löntagare. Av de 82 ingångna avtal som Medlingsinstitutet redovisar för 2010 hade 13 en sådan konstruktion och omfattade åtta procent av de berörda arbetstagarna.²⁹⁹ Eftersom varje lönebeslut under sådana förhållanden endast har obetydlig effekt på den totala lönenivån för en kassas medlemmar, och därmed på arbetslösheten i kassan, kommer differentierade avgifter i så fall att betyda mycket lite för lönebildningen.
3. A-kassorna svarar för de arbetslösas försörjning i högst 300 dagar (450 för föräldrar med försörjningsansvar för barn). Därefter överförs arbetslösa till jobb- och utvecklingsgarantin, där de i stället får *aktivitetsstöd* från Försäkringskassan. Den paradoxala konsekvensen blir att bestående hög arbetslöshet på en kassas område kan leda till att antalet arbetslösa med ersättning som betalas av kassan minskar i takt med att långtidsarbetslösa lämnar försäkringen för jobb- och utvecklingsgarantin och att egenavgiften därför kan sänkas. Ett exempel är den avgiftssänkning som Metalls a-kassa genomförde från 1 januari 2011.³⁰⁰ Detta kan snarast skapa missriktade drivkrafter för lönebildningen, eftersom bestående höga löner som leder till långtidsarbetslöshet minskar a-kasseavgifterna. Detta är ett fundamentalt konstruktionsfel i systemet med differentierade a-kasseavgifter, eftersom lönebildningen kan antas påverka arbetslösheten framför allt på lång sikt.
4. I den mån det sker en informell *samordning* av avtalsförhandlingarna mellan olika fackförbund kan de antas väga in konsekvenser

²⁹⁸ Dessutom är det rimligt att tro att graden av överlappning kan påverkas av hur a-kasseavgifterna utvecklas. I många fall har arbetstagarna möjlighet att själva välja vilken kassa de vill höra till.

²⁹⁹ Medlingsinstitutet (2011), bilaga 2.

³⁰⁰ Den sammanlagda andelen öppet arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd minskade med endast ca fem procent mellan juni 2010 och januari 2011 för IF Metalls a-kassa samtidigt som avgiften sänktes med mer än hälften. Andra a-kassor där avgifterna kunnat sänkas trots fortsatt hög arbetslöshet under samma period är GS, byggnadsarbetarnas, pappersindustriarbetarnas, SEKO, skogs- och lantbruksanstämningens samt småföretagarnas kassa och Alfa-kassan.

för den totala arbetslösheten i ekonomin av sitt agerande. Parter som agerar samordnat måste räkna med att deras samfälliga agerande får konsekvenser för kostnaderna för arbetslösheten som i slutändan måste finansieras gemensamt även utan differentiering av avgifterna (genom skatter eller en enhetlig a-kasseavgift). I så fall bidrar differentierade avgifter inte till att ytterligare stärka drivkrafterna för återhållsamhet i lönebildningen. Det är svårt att exakt mäta graden av samordning i de senaste avtalsrörelserna, men den har varit betydande på såväl löntagar- som arbetsgivar- sidan.

5. Tabell 7.3 visar på flera fall där a-kassorna legat vid *taket* för den arbetslöshetsavgift som betalas till staten. Det innebär att incitamenteffekten på lönebildningen urholkas, eftersom i varje fall begränsade förändringar av arbetslösheten då inte kommer att påverka egenavgifterna.

Slutsatsen blir att den differentiering av a-kasseavgifterna som genomförts sannolikt inte ger några betydande vinster från lönebildnings- och sysselsättningssynpunkt. Samma bedömning görs i en studie från Finansdepartementet.³⁰¹ Om ett system med frivilliga a-kassor bibehålls bör därför enligt vår mening systemet med differentierade avgifter skrotas. Det skulle kunna möjliggöra en sänkning av den genomsnittliga a-kasseavgiften som kan skapa förutsättningar för ökat medlemskap i kassorna igen. Liknande slutsatser dras av Långtidsutredningen (2011).

Finansieringsreformen av arbetslöshetsförsäkringen är ett exempel på hur en politik som bygger på ofullständiga teoretiska modeller kan få oönskade konsekvenser. Ett antal modellanalyser har påvisat att differentierade a-kasseavgifter kan leda till mer återhållsamma löneökningar. Dessa modeller har emellertid inte beaktat att antalet medlemmar i en frivillig arbetslöshetsförsäkring beror på medlemsavgiften. Modellerna har också utgått från perfekt överlappning mellan kassor och fackförbund och från att kassorna har ansvar även för de långtidsarbetslösas försörjning. Förutsättningarna i verkligheten avviker i hög grad från dem som antagits i dessa analyser.

³⁰¹ Finansdepartementet (2011b).

Fördjupningsruta 7.2 Överlappningen mellan a-kassor och fackförbund

Avsikten med differentieringen av a-kasseavgifterna är att förstärka drivkrafterna för återhållsamhet i lönebildningen. Om en a-kassa skulle försäkra medlemmarna i bara ett fackförbund och kassan skulle finansieras enbart genom egenavgifter, skulle fackförbundets medlemmar få bära hela kostnaden för de ökade utgifter för arbetslöshetsersättningar som uppstår om framförhandlade löneökningar leder till högre arbetslöshet i kassan. Med vedertagen national-ekonomisk terminologi *internaliseras* då de högre kostnaderna för arbetslösheten fullständigt.

I verkligheten är överlappningen mellan kassor och fackförbund ofullständig. Om en kassa försäkrar medlemmarna i fackförbund, försvagas internaliseringseffekterna och därmed de drivkrafter för återhållsamhet som de differentierade avgifterna syftar till att uppnå, eftersom också andra fackförbunds medlemmar då får bära en del av kostnaderna när medlemmar i ett enskilt fackförbund blir arbetslösa. Det är därför önskvärt att mäta graden av överlappning mellan kassor och fackförbund.

Vi har försökt beräkna en *överlappningskoefficient* för hela ekonomin. Den mäter i vilken grad som ett enskilt fackförbund *i genomsnitt* skulle internalisera (dvs, givet antaganden om rationellt beteende och perfekt förutseende, ta hänsyn till) de kostnadsökningar för högre arbetslöshet som uppkommer till följd av för höga löneökningar, om kassans alla utgifter skulle finansieras via egenavgifter. Överlappningskoefficienten ger således ett mått på värdet av differentierade egenavgifter i form av incitaments effekter på lönebildningen.

Vi beräknar först en överlappningskoefficient för varje a-kassa genom att summera kvadraterna på varje ingående fackförbunds andel av kassamedlemmarna. Därefter väger vi ihop koefficienterna för alla kassor med dessas andelar av samtliga kassamedlemmar i ekonomin.

Beräkningen av överlappningskoefficienten för ekonomin kan illustreras med några enkla exempel. Anta det finns två a-kassor i ekonomin som var och en försäkrar hälften av löntagarna. Om vi betecknar respektive kassors andelar av löntagarna med K_1 och K_2 gäller således:

$$K_1 = K_2 = \frac{1}{2}$$

Kassorna antas svara exakt mot var sitt fackförbund. Vi betecknar respektive förbunds andel av medlemmarna i respektive kassa F_1 och F_2 . Följaktligen gäller:

$$F_1 = F_2 = 1$$

Överlappningskoefficienten för ekonomin beräknas nu som:

$$K_1 F_1^2 + K_2 F_2^2 = \frac{1}{2} \times 1^2 + \frac{1}{2} \times 1^2 = 1$$

Koefficienten är alltså 1 då varje kassa motsvaras fullt ut av ett fackförbund. Överlappningen – och internaliseringen – är då fullständig.

Anta i nästa exempel att den första kassan fortfarande täcker bara ett förbund, men att den andra kassan täcker två, varav det ena är dubbelt så stort som det andra. Det ena förbundets medlemmar utgör således $2/3$ av medlemmarna i kassa 2 och det andra förbundets medlemmar $1/3$. Med beteckningar motsvarande dem i det första exemplet har vi således:

$$K_1 = \frac{1}{2} \quad K_2 = \frac{1}{2}$$

$$F_1 = 1 \quad F_{21} = \frac{2}{3} \quad F_{22} = \frac{1}{3}$$

Överlappningskoefficienten för ekonomin blir då:

$$K_1 F_1^2 + K_2 (F_{21}^2 + F_{22}^2) = \frac{1}{2} \times 1^2 + \frac{1}{2} \times \left(\left(\frac{2}{3} \right)^2 + \left(\frac{1}{3} \right)^2 \right) \approx 0,77$$

Detta kan tolkas på följande sätt. I den första kassan internaliserar det enda fackförbundet, som täcker hela kassan, hela effekten av sitt agerande. Det ger överlappningskoefficienten (internaliseringsgraden) $1^2 = 1$ för kassa 1. I kassa 2 internaliserar det första förbundet, $2/3$ av effekten av sitt agerande och det andra $1/3$ av sitt agerande. Den genomsnittliga internaliseringen i kassa 2 är därför $(2/3)^2 + (1/3)^2 = 5/9 \approx 0,56$. Den genomsnittliga internaliseringsgraden i hela ekonomin (den totala överlappningskoefficienten) fås genom att väga ihop internaliseringsgraderna för de två kassorna med deras andelar av hela ekonomin. Den hamnar förstas mellan internaliseringsgraderna för de två kassorna.

Anta slutligen i ett sista exempel att den första kassan täcker tio lika stora avtalsområden. Övriga antaganden är desamma som i föregående exempel. Överlappningskoefficienten för hela ekonomin blir då:

$$\frac{1}{2} \times \left(\sum_1^{10} \left(\frac{1}{10} \right)^2 \right) + \frac{1}{2} \times \left(\left(\frac{2}{3} \right)^2 + \left(\frac{1}{3} \right)^2 \right) \approx 0,33$$

En beräkning på faktiska data för den svenska ekonomin ger en överlappningskoefficient för hela ekonomin på ca 2/3 (se Appendix 6). Innebörden är att varje facklig avtalspart i genomsnitt skulle internalisera (ta hänsyn till) ungefär 2/3 av effekten av en löneförändring på kostnaderna för ökade arbetslöshetsersättningar om kassorna helt skulle finansiera ersättningarna genom egenavgifter. Det är samma internalisering som i vårt andra exempel ovan.

För närvarande svarar de differentierade avgifterna endast för (högst) en tredjedel av varje kassas utgifter för arbetslöshetsersättningar på marginalen. Internaliseringsgraden enligt vårt sätt att räkna blir då bara $(2/3) \times (1/3) = 2/9$. En så låg internaliseringsgrad kan endast antas ha små effekter på lönebildningen.

Vår beräkning är ett första försök och syftar främst till att illustrera en metod. Det finns uppenbara felkällor. Vi saknar information om enskilda kassamedlemmars fackliga tillhörighet. Därför har vi bara schablonmässigt fördelat medlemmarna i kassorna på olika förbund i proportion till deras storlek när det funnits en nära koppling mellan kassor och förbund. Däremot har det inte varit möjligt att ta hänsyn till att enskilda individer kan tillhöra en annan kassa än den som är knuten till det förbund där de är medlemmar. Detta tenderar att ge en överskattning av överlappningskoefficienten.

Vår beräkning har också gjorts under antagandet att olika avtal inte de facto bestämts i en gemensam samordning. Sådan samordning sker i viss utsträckning, men det finns inga lättillgängliga data över detta. Hänsyn till det skulle ge en högre överlappningskoefficient än enligt vår beräkning. Detta innebär emellertid inte att argumenten för differentierade avgifter stärks: som diskuteras i avsnitt 7.2.1 innebär samordning mellan olika avtalsområden också att det sker en internalisering av kostnaderna för arbetslösheten även utan differentierade egenavgifter.

7.2.2 Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

En *obligatorisk* inkomstberoende arbetslöshetsförsäkring skulle lösa problemet med att högre a-kasseavgifter lett till minskat medlemskap i a-kassorna. Ett obligatorium tillgodoser dels det paternalistiska önskemålet att se till att alla – även de med bristande förutseende – har en inkomstrelaterad försäkring, dels önskemålet att alla (både de som har liten arbetslöshetsrisk och de som blir arbetslösa och vilka den offentliga sektorn ändå får försörja genom andra system, t ex kommunernas försörjningsstöd) ska bidra till försäkringens finansiering. Sådana argument har fått motivera att andra socialförsäkringar, t ex sjukförsäkringen, är obligatoriska. Enligt vår uppfattning är dessa argument lika viktiga för arbetslöshetsförsäkringen. Regeringen anser enligt Budgetpropositionen för 2011 att en sådan obligatorisk försäkring bör införas.³⁰² Frågan utreds för närvarande av den parlamentariska Socialförsäkringsutredningen.

Hög facklig organisationsgrad bör inte vara ett mål för försäkringen

Tidigare förslag om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring har försökt kombinera en sådan med ett bevarat system av fackligt anknutna a-kassor som det ska vara mer fördelaktigt att ansluta sig till än till en statlig a-kassa.³⁰³ Syftet har varit att främja fackligt medlemskap som gynnas av en nära koppling mellan fack och a-kassor.

Om hög facklig organisationsgrad är önskvärd eller inte, kan inte ekonomisk forskning ge svar på, utan det är en politisk fråga.³⁰⁴ *Ifall* en regering vill främja fackligt medlemskap är det inte självklart att en fackligt anknuten arbetslöshetsförsäkring är det mest lämpliga medlet. Ett alternativ skulle kunna vara att direkt subventionera fackligt medlemskap. Detta skulle ha fördelen att direkt visa på vilken bedömning en regering gör av skillnaden mellan det samhällsekonomiska och det privatekonomiska värdet av fackligt medlemskap.³⁰⁵

³⁰² Budgetpropositionen för 2011, s 59.

³⁰³ SOU 2008:54.

³⁰⁴ Å ena sidan tyder en del empiriska studier på att en högre facklig organisationsgrad driver upp lönenivån och därmed leder till lägre sysselsättning. Å andra sidan finns empiriskt stöd för att samordnade avtalsförhandlingar, vilka i sin tur förmodligen förutsätter en hög facklig organisationsgrad, främjar återhållsamhet i lönebildningen och därmed sysselsättningen (se t ex EEAG 2004). Forskningen har också pekat på hur fackliga organisationer, beroende på hur de agerar, kan ha både positiva och negativa effekter på produktivitetutvecklingen (se t ex Booth m fl 2001).

³⁰⁵ Konventionell välfärdsteori säger att om det finns positiva s k *externaliteter* av en viss aktivitet, dvs samhällsekonomiska intäkter som överstiger de privatekonomiska för dem som utövar aktiviteten i fråga, så bör staten subventionera den med skillnaden mellan samhällsekonomiska och

Arbetslöshetsförsäkringens konstruktion bör ge en så god avvägning som möjligt mellan målet att försäkra arbetstagarna mot inkomstbortfall vid arbetslöshet och målet att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. En lämplig sådan avvägning är svårare att uppnå ju fler ytterligare mål som försäkringens ska främja.

Större fördelar med differentierade avgifter om försäkringens är obligatorisk

En obligatorisk arbetslöshetsförsäkring går utmärkt att kombinera med differentierade avgifter även i ett system utan fackligt anknutna kassor. Differentieringen skulle då rentav kunna göras så att den bättre motsvarar avtalsområdena och därmed i högre grad främjar en återhållsam lönebildning. Vi delar Långtidsutredningens (2011) bedömning att arbetslöshetsförsäkringens ansvar för de arbetslösa bör utsträckas i tiden så att försäkringens får finansiera också ersättningen till långtidsarbetslösa som flyttas till jobb- och utvecklingsgarantin (t ex i dess inledande faser).

Om man behåller ett system med differentierade avgifter, finns det skäl att undvika att den *genomsnittliga* avgiftsnivån stiger när arbetslösheten ökar, eftersom det försvagar de automatiska stabilisatorerna. Det viktiga är att de *relativa* avgifterna i olika delar av ekonomin speglar arbetslösheten om man i ett decentraliserat förhandlings-system ska använda arbetslöshetsförsäkringens finansiering för att stärka drivkrafterna för återhållsamhet i lönebildningen. En sådan uppläggning innebär att den genomsnittliga avgiftsnivån görs oberoende av arbetslösheten i hela ekonomin, samtidigt som avgifterna på olika avtalsområden får variera runt denna nivå beroende på arbetslösheten där. I praktiken har regeringen redan tillämpat ett sådant system genom sänkningarna 2008/09 av den arbetslöshetsavgift som kassorna betalar. Det kan emellertid finnas skäl att bygga systemet så att höjningarna av den genomsnittliga a-kasseavgiften i lågkonjunkturer undviks *automatiskt* och inte förutsätter aktiva beslut.

Vår slutsats är att man bör avskaffa differentieringen av a-kasseavgifterna om nuvarande system med frivillig anslutning till a-kassor består. Vi ser emellertid starka argument för en obligatorisk inkomstrelaterad arbetslöshetsförsäkring. I en sådan är argumenten

privatekonomiska intäkter. Existerande forskning ger inte något svar på om fackligt medlemskap har sådana positiva externaliteter eller om externaliteterna är negativa.

för differentierade avgifter starkare än i dagens system. Men vi är inte övertygade om att fördelarna med differentiering ens med en obligatorisk försäkring är så stora att de uppväger de administrativa komplikationerna. Detta hänger i hög grad samman med hur avtalsförhandlingarna kommer att föras. Såväl vid en hög grad av samordning som vid ett stort inslag av lokala och individuella löneförhandlingar blir värdet av differentierade avgifter mindre än annars.

7.2.3 Ersättningsnivån

Ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen är en avvägningsfråga. Det gäller att väga värdet av att ge löntagarna en god försäkring vid inkomstbortfall till följd av arbetslöshet mot risken att en generös försäkring försvagar drivkrafterna att snabbt komma tillbaka i arbete. Det finns en omfattande empirisk forskning som ger stöd för att mer generös arbetslöshetsersättning leder till längre arbetslöshetstider.³⁰⁶

Villkoret för en optimal nivå på arbetslöshetsersättningen kan teoretiskt formuleras som att värdet av en ytterligare höjning av ersättningsnivån i form av högre inkomster för de arbetslösa ska balanseras av välfärdsförlusten av en sådan höjning i form av högre arbetslöshet. Om alla arbetstagare tillmäts samma vikt, kommer värdet av en ytterligare höjning av ersättningsnivån att vara lika med antalet arbetslösa multiplicerat med skillnaden mellan den nyttoökning höjningen ger upphov till för en arbetslös och den nyttoförlust som uppkommer för en sysselsatt som – förr eller senare – får betala höjningen genom högre skatt/avgift. Välfärdsförlusten av en sådan ytterligare höjning av ersättningsnivån är lika med den ökning av arbetslösheten som blir följden multiplicerad med nyttoskillnaden mellan att vara sysselsatt och att vara arbetslös.³⁰⁷

Avtagande arbetslöshetsersättning över tiden

Det är en väletablerad slutsats i forskningen att en arbetslöshetsersättning som minskar med arbetslöshetsperiodens längd är bättre än en ersättning som är konstant över tiden (givet att den genom-

³⁰⁶ Denna sammanfattas t ex i Tatsiramos och van Ours (2011).

³⁰⁷ Se Andersen och Svarer (2011).

snittliga ersättningen är densamma i båda fallen).³⁰⁸ En sådan avtagande ersättningsprofil ger en mer fördelaktig avvägning mellan försäkring och drivkrafter för att få jobb. En hög ersättning vid korttidsarbetslöshet bidrar till att hålla uppe inkomsterna, och därmed också konsumtionen, för den stora majoritet arbetslösa som relativt snabbt hittar nytt jobb. Samtidigt skapar den över tiden minskande ersättningsgraden starkare drivkrafter än annars vore fallet för den arbetslöse att hitta ett nytt jobb, eftersom denne därigenom återigen kan kvalificera sig för en högre ersättning vid en eventuellt ny arbetslöshetsperiod.

Dagens arbetslöshetsförsäkring har en sådan avtagande profil. Under de första 200 ersättningsdagarna är ersättningsgraden 80 procent för den som inte ligger över taket för den högsta dagpenningen (680 kr per dag). Under de följande 100 dagarna (250 dagar för personer med försörjningsansvar för barn) sjunker ersättningen till 70 procent. Därefter övergår de arbetslösa till jobb- och utvecklingsgarantin med aktivitetsersättning på 65 procent av tidigare lön. Som framgår av Tabell 7.4 är det emellertid bara en minoritet av de arbetslösa – 13 procent – som, om de är arbetslösa tillräckligt länge, möter hela denna avtrappning. 16 procent av de arbetslösa får till följd av taket för a-kasseersättningen en mindre avtrappning. Övriga grupper får ingen avtrappning alls. Det finns flera skäl till det. För det första får ca 51 procent av de arbetslösa ingen arbetslöshetsersättning (knappt två tredjedelar av dessa får inget stöd alls från offentlig sektor och en dryg tredjedel får i stället försörjningsstöd från kommunen). För det andra får 5 procent av de arbetslösa bara arbetslöshetsförsäkringens grundbelopp på 320 kr per dag. För det tredje möter 2 procent av de arbetslösa ingen avtrappning därför att de även med 80 procents ersättningsgrad ligger under grundbeloppet, vilket man som arbetslös alltid har rätt till. För det fjärde innebär det nuvarande taket för dagpenningen att 14 procent av de arbetslösa ligger över detta även med den 65-procentiga aktivitetsersättningen. Ett högre tak skulle möjliggöra en avtrappning också av arbetslöshetsersättningen för arbetslösa med tidigare höga inkomster. Detta har föreslagits av Långtidsutredningen (2011).³⁰⁹

³⁰⁸ Se t ex Shavell och Weiss (1979) samt Fredriksson och Holmlund (2001). Fredriksson och Holmlund (2006) samt Tatsiramos och van Ours (2011) innehåller översikter av forskningen om arbetslöshetsförsäkringens tidsprofil.

³⁰⁹ Slutsatsen om att arbetslöshetsersättningen bör vara fallande över tiden bygger på förutsättningen att de arbetslösa inte har ett tillräckligt stort sparande eller tillräckliga möjligheter att låna för att kunna

Tabell 7.4 Ersättningsprofil för öppet arbetslösa 2009, procent

| | Andel av totala antalet öppet arbetslösa |
|--|---|
| Ekonomiskt bistånd | 18 |
| Ersättning från A-kassa | 49 |
| <i>Därav</i> | |
| <i>Full avtrappning</i> | 13 |
| <i>Ingen avtrappning pga för hög lön</i> | 14 |
| <i>Ingen avtrappning pga för låg lön</i> | 2 |
| <i>Viss avtrappning</i> | 16 |
| <i>Grundbeloppet, ej inkomstgrundad ersättning</i> | 5 |
| Inget stöd | 33 |

Anm: Öppet arbetslösa definieras som arbetssökande som är inskrivna på en arbetsförmedling, är utan arbete, aktivt söker och omgående kan tillträda ett arbete samt inte deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Uppdelningen i olika grupper bygger på den ersättningsgrundande inkomsten som är den arbetslöses genomsnittliga lön under de tolv månader som föregick arbetslösheten. Att 13 procent möter full avtrappning ska tolkas som att en så stor andel av de öppet arbetslösa antingen har fått den fulla avtrappningen 80-70-65 procent av den tidigare arbetsinkomsten *eller* skulle få den om de är arbetslösa tillräckligt länge. Övriga siffror i tabellen ska tolkas på motsvarande sätt.

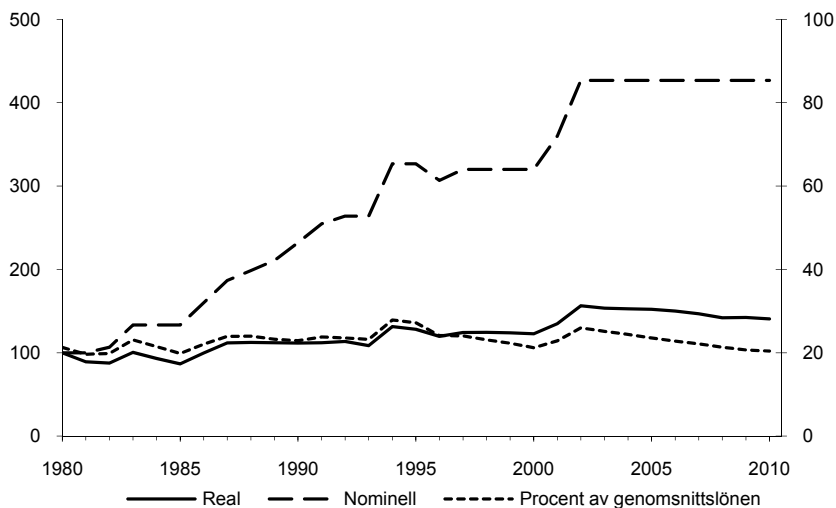
Källor: Arbetsförmedlingen, IAF, Socialstyrelsen och egna beräkningar.

Grundersättning och takbelopp

Figurerna 7.4 och 7.5 visar hur grundersättning och takbelopp (högsta dagspenning) utvecklats. Båda beloppen har varit nominellt oförändrade sedan 2002. Det innebär att de har sänkts reallt med 10 procent mellan 2002 och 2010. I förhållande till genomsnittslönen har takbeloppet minskat från 26 till 20 procent och grundersättningen från 55 till 43 procent. Mätt som andel av genomsnittslönen är grundersättningen endast något lägre än genomsnittet för perioden från 1980. Däremot ligger den högsta möjliga dagspenningen som andel av genomsnittslönen mycket lågt jämfört med tidigare. Av ersättningstagarna ligger idag 50 procent över taket mot 36 procent 2008.³¹⁰

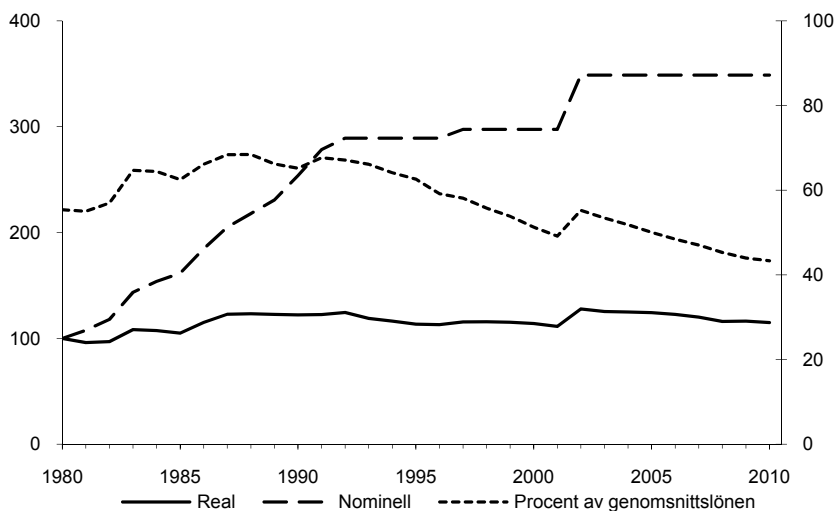
upprätthålla en önskad konsumtionsnivå (Pavoni 2007, Chetty 2008 samt Shimer och Werning 2008). Denna förutsättning stämmer förmodligen sämre för höginkomsttagare än för låginkomsttagare.

³¹⁰ Data avser årsgenomsnittet för 2010 respektive 2008. En komplikation i sammanhanget är att många arbetstagare har kompletterande fackliga eller avtalade arbetslöshetsförsäkringar. Det finns emellertid ingen god statistik över dessa. I vår rapport förra året försökte vi ge en bild av dessa kompletterande försäkringar utifrån en av oss initierad enkätundersökning (Finanspolitiska rådet 2010, avsnitt 11.3). Vår slutsats var att många arbetslösa inte föreföll utnyttja de kompletterande försäkringar de hade rätt att få ersättning från.

Figur 7.4 Dagpenning, grundbelopp

Anm: Vänster axel visar index (1980 = 100) för nominellt respektive reallt grundbelopp. Det realla grundbeloppet har beräknats genom deflatering med KPI. Den högra axeln anger grundbeloppet i procent av genomsnittslönen.

Källor: IAF och SCB.

Figur 7.5 Högsta dagpenning

Anm: Vänster axel visar index (1980 = 100) för hur den högsta dagpenningen utvecklats nominellt respektive reallt. Det realla takbeloppet har beräknats genom deflatering med KPI. Den högra axeln anger den högsta dagpenningen i procent av genomsnittslönen.

Källor: IAF och SCB.

Det är enligt vår uppfattning ett dåligt system att lägga fast tak- och grundbelopp i nominella termer för långa perioder och sedan låta lönetillväxten successivt urholka ersättningsgraderna. Det vore bättre med klart angivna principer för hur tak- och grundbelopp ska förhålla sig till den genomsnittliga lönenivån (alternativt skulle man kunna ha riktlinjer för hur många som ska tillåtas ligga över taket). Sådana riktlinjer skulle eventuellt kunna beakta också konjunktursituationen (se avsnitt 7.2.4).

Förhållandet att så många arbetslösa idag inte har ersättning från arbetslöshetsförsäkringen utan i stället uppstår kommunalt försörjningsstöd kan ha flera negativa effekter på arbetsmarknadens sätt att fungera. Försörjningsstödet är behovsprövat. Det skapar höga marginaeffekter, vilka försvagar de arbetslösas drivkrafter att ta tillfälliga arbeten. Kommunerna är dessutom förmodligen sämre än Arbetsförmedlingen på att både kontrollera de arbetslösas sökaktivitet och att bistå dem. Därför är vi positiva till Långtidsutredningens (2011) förslag om att även arbetslösa som inte har upparbetat ett arbetsvillkor ska kunna erhålla arbetslöshetsförsäkringens grundersättning efter en viss karenstid givet att de uppfyller krav på deltagande i någon form av arbetsmarknadsprogram.

7.2.4 Konjunkturberoende arbetslöshetsersättning

En fråga som bör utredas av den sittande Socialförsäkringsutredningen är möjligheten att göra arbetslöshetsersättningen *konjunkturberoende* så att den är högre i lågkonjunkturer än i högkonjunkturer. I USA och Kanada har arbetslöshetsförsäkringen sedan länge denna utformning. I 2009 års rapport analyserade vi ingående en konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring.³¹¹ Det finns två argument för en sådan utformning.

1. Värdet av en generös försäkring är större i en lågkonjunktur än i en högkonjunktur eftersom fler personer är arbetslösa (detta följer av resonemanget i föregående avsnitt om att värdet av en höjning av ersättningsnivån är lika med antalet arbetslösa multiplicerat med nyttoökningen för en arbetslös minus nytto-minskningen för en sysselsatt till följd av den finansieringskostnad som uppkommer). Detta kan också uttryckas som att

³¹¹ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 5.3.2.

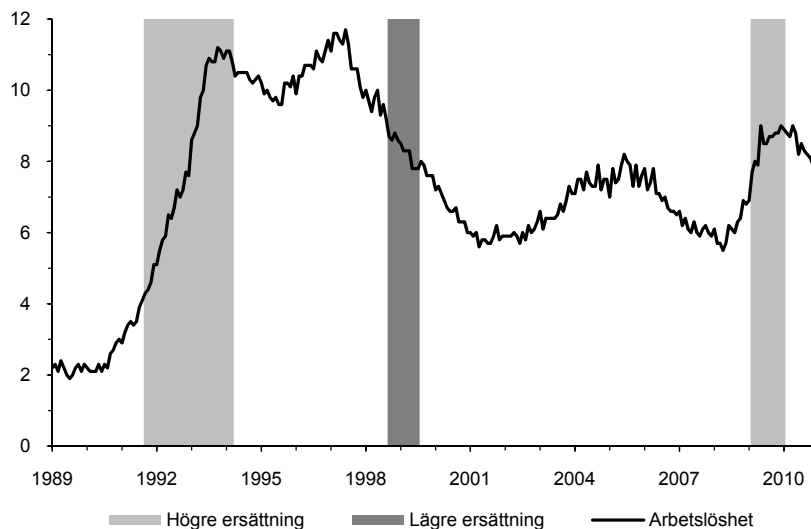
inkomstförlusten för den som blir arbetslös i en högkonjunktur i regel är begränsad därför att det då oftast går att hitta nytt jobb ganska fort. Det gör därför mindre om ersättningen är låg då. Det spelar däremot större roll i en lågkonjunktur när det tar lång tid att hitta ett jobb.

2. Det andra argumentet är att en generös försäkring förmodligen har liten effekt på arbetslösheten i en lågkonjunktur därför att den enskilde har små möjligheter att påverka hur lång tid det tar att hitta ett jobb när de lediga platserna är få. I en högkonjunktur med många vakanser spelar däremot den enskildes sökbeteende större roll.

Det finns ingen omfattande forskning om konsekvenserna av en konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring. En serie uppsatser av Andersen och Svarer (2010, 2011) ger emellertid stöd för att en konjunkturberoende ersättning skulle erbjuda ett bättre försäkrings-skydd för arbetstagarna än en konstant ersättning utan att höja arbetslösheten över konjunkturcykeln. Detta beror på att högre arbetslöshetsersättning kompenserar dem som blir arbetslösa i en lågkonjunktur för den större nyttoförlust de då gör därför att det tar längre tid för dem att finna arbete än i en högkonjunktur. Andersens och Svarers analys tyder på att arbetslösheten i genomsnitt över konjunkturen rentav kan bli lägre med ett sådant system, eftersom minskningen i högkonjunkturer (till följd av den mindre generösa ersättningen då) är större än ökningen i lågkonjunkturer (till följd av den mer generösa ersättningen då). Enligt analysen blir dock svängningarna i arbetslösheten större över konjunkturcykeln liksom variationerna i kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen. Det senare innebär emellertid att arbetslöshetsförsäkringen i högre grad än nu skulle verka som en automatisk stabilisator. Detta skulle i sin tur kunna dämpa svängningarna i arbetslösheten från efterfrågesidan, vilket Andersen och Svarer inte tar hänsyn till i sina analyser.

Flera element i arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna göras konjunkturberoende. Uppenbara kandidater är grundersättningen och takbeloppet. Man skulle också kunna variera den tid som de 80- respektive 70-procentiga ersättningsgraderna gäller.

Figur 7.6 Perioder med högre respektive lägre arbetslöshetsersättning än normalnivån enligt vårt exempel



Anm: Diagrammet visar vilka perioder arbetslöshetsersättningen skulle ha höjts över respektive sänkts under en normalnivå med en regel om att ersättningen ska justeras i förhållande till denna nivå när arbetslösheten avviker med mer än 1,5 procentenheter från de två föregående årens genomsnitt.

Källor: SCB och egna beräkningar.

Det brukar resas två invändningar mot en konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring.

1. Den första invändningen är att det är lättare att höja ersättningen än att sänka den. I så fall skulle en konjunkturberoende försäkring kunna leda till en höjning av den genomsnittliga ersättningsnivån. Det är ett argument för att en sådan försäkring bör vara *regelbaserad* och inte baseras på diskretionära beslut, dvs beslut från fall till fall. Ett fast sådant regelsystem är förmodligen en förutsättning för att en konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring ska fungera väl.
2. Den andra invändningen är att risken kan öka för att tillfällig konjunkturarbetslöshet omvandlas till bestående strukturarbetslöshet om ersättningen höjs när arbetslösheten hamnar på en högre nivå.³¹² Långtidsutredningen (2011) avvisar en konjunkturberoende arbetslöshetsersättning av detta skäl. Hur stor denna risk är beror på hur man utformar reglerna. Enligt vår uppfatt-

³¹² Se också Tatsiramos och van Ours (2011) respektive Höglin (2011).

ning vore det olämpligt med en regel om att ersättningen alltid ska vara högre om arbetslösheten ligger över en viss nivå.

En lämplig regel skulle i stället kunna utformas så att ersättningen höjs över en *normalnivå* om arbetslösheten ligger, säg 1,5 procentenheter, över genomsnittet under de två föregående åren (och sänks under normalnivån om arbetslösheten ligger 1,5 procentenheter under de två föregående årens genomsnitt). Då skulle ersättningen automatiskt återgå till normalnivån när arbetslösheten vänder i konjunkturcykeln. Figur 7.6 visar under vilka perioder arbetslöshetsersättningen skulle ha avvikit från en normalnivå om dessa regler hade funnits (givet att arbetslösheten då skulle ha utvecklats på samma sätt som nu skedde). Ersättningsnivån skulle då ha höjts över normalnivån under både 1990-talskrisen och den senaste recessionen; runt 1999 skulle nivån i stället ha sänkts under normalnivån. Eventuellt skulle förändringarna av ersättningsnivån i stället på motsvarande sätt kunna knytas till hur antalet lediga platser utvecklas om man ytterligare vill minska riskerna för att förändringar av arbetslösheten ska leda till självförstärkande effekter.

Även med en konjunkturberoende försäkring som är regelbaserad kan det vara svårare att sänka ersättningsnivån i en högkonjunktur än att höja den i en lågkonjunktur.³¹³ Detta talar för att ett införande av en sådan försäkring förutsätter en bred politisk enighet. Det kan också vara lämpligare att införa ett sådant system i en konjunkturuppgång än i en konjunkturedgång. Detta skulle t ex kunna ske på följande sätt. Regeringen anger långsiktiga nivåer för grund- och takbelopp i förhållande till den genomsnittliga lönenivån (ersättningsgrader). Därefter börjar regeringen med att i en konjunkturuppgång hålla dessa ersättningsgrader tillfälligt under de långsiktiga nivåerna. I nästa konjunkturedgång höjs ersättningsgraderna tillfälligt över de långsiktiga riktvärdena. Dessa anpassningar bör styras av regler som jämför arbetslösheten med genomsnittet för t ex de två föregående åren som vi diskuterade ovan. I tillägg till detta skulle ersättningsperioderna med 80- respektive 70-procentiga ersättningsgrader för dem som ligger mellan grundbelopp och takbelopp kunna förkortas för nyttillträdande arbetslösa under konjunkturuppgången och sedan förlängas i en nedgång. Även dessa förändringar skulle kunna baseras på hur arbetslösheten utvecklas i förhållande till tidigare genomsnitt.

³¹³ Långtidsutredningen (2011).

8 Skatter

Sedan sitt tillträde 2006 har regeringen genomfört en rad skatteförändringar. De viktigaste innefattar jobbskatteavdrag och skatterabatter för HUS-tjänster³¹⁴, sänkta arbetsgivaravgifter för vissa grupper, omläggning av bostadsbeskattningen och borttagande av förmögenhetsskatten. Enligt Vårpropositionen 2011 avser regeringen att fortsätta sänka skatterna genom att bl a förstärka jobbskatteavdraget och reducera momsens på restaurang- och cateringtjänster. I tidigare rapporter har vi diskuterat skatteförändringarna var för sig. Här tar vi ett bredare grepp och diskuterar deras konsekvenser för hela skattesystemets effektivitet.

Genom att skatter driver in en kil mellan vad som är samhälls-ekonomiskt och privatekonomiskt lönsamt skapar de snedvridningar i ekonomin. Hushållens arbets- och sparbetende och företagens investeringar påverkas så att den samhällsekonomiska effektiviteten blir mindre. Skattesystemets primära syfte är att finansiera de offentliga utgifterna på ett så samhällsekonomiskt effektivt sätt som möjligt. Skattesystemet kan också bidra till att utjämna inkomstfördelningen, till att stabilisera ekonomin vid konjunktursvängningar och till en effektivare resursanvändning.

De beskrivna målen står ibland i konflikt med varandra. Framför allt finns det en motsättning mellan samhällsekonomisk effektivitet och omfördelning av inkomster. Så t ex kan progressiva inkomstskatter vara önskvärda från ett fördelningsperspektiv men samtidigt medföra att människor väljer att arbeta mindre. Forskningen tar därför sin utgångspunkt i att en ändamålsenlig skattestruktur bör göra de samhällsekonomiska effektivitetsförlusterna så små som möjligt, samtidigt som den ska uppfylla önskemål om omfördelning.

Teorin om *optimal beskattning* utgör en tankeram för att analysera avvägningar mellan samhällsekonomisk effektivitet och omfördelning. Enligt denna teori bör skatterna differentieras på ett sådant sätt att aktiviteter som är mycket känsliga för skatteförändringar beskattas lägre än andra aktiviteter, eftersom de snedvridningseffekter som beskattning ger upphov till därmed minskas. Sådana skattestrukturer kan emellertid vara komplicerade, kräva detaljerad

³¹⁴ HUS-tjänster är ett sammanfattande begrepp för ROT- och hushållsarbeten. Följande aktiviteter inräknas: reparation och underhåll, ombyggnad och tillbyggnad (ROT-arbeten) samt städning, klädvård, enklare trädgårdsarbete samt barnpassning och annan tillsyn (RUT-arbeten).

information om hur hushållens och företagens beteende påverkas av skatteförändringar och leda till svåra gränsdragningsproblem. Ibland är det även oklart vilka slutsatser det går att dra från teorierna. I praktiken kan därför ett skattesystem som grundas på principer om *enkelhet*, *genomskinlighet* och *likformighet* vara väl så effektivt som ett system baserat på teorin för optimal beskattning. Men denna teori kan ändå tjäna som en referenspunkt. Skatteförändringar som både förenklar skattesystemet och står i samklang med teorin om optimal beskattning förbättrar sannolikt skattesystemet, medan motsatsen gäller för förändringar som inte uppfyller något av kraven. Oftast krävs dock avvägningar mellan potentiella effektivitetsvinster av differentierade skatter och enkelhet.

Skatter kan också utformas i det uttalade syftet att förändra individers och företags beteende och därigenom påverka hur samhällets resurser används. Rätt utformade skatter på miljöskadliga utsläpp kan t ex få företagen att ta hänsyn till de samhällsekonomiska kostnader som produktionen ger upphov till i form av miljöförstöring. Andra exempel på skatter vars syfte, åtminstone delvis, är att korrigera för sk negativa externa effekter är alkohol- och tobaksskatter. De högre priser som dessa skatter ger upphov till ska reflektera de ökade samhällsekonomiska kostnader som konsumtion av alkohol och tobak medför.³¹⁵

Framställningen disponeras på följande sätt. Först diskuteras hur skattesystemet ser ut idag och hur det har förändrats sedan 1990/91 års stora skattereform. Sedan analyseras mer ingående hur beskattning av olika skattebaser påverkar effektiviteten i skattesystemet. Slutligen behandlas de senaste årens skatteförändringar utifrån ett kombinerat effektivitets- och fördelningsperspektiv.

8.1 Århundradets skattereform

Dagens skattesystem är i mångt och mycket ett resultat av 1990/91 års stora skattereform. Denna innebar förändringar av alla viktigare skatter: inkomstskatterna, socialförsäkringsavgifterna, konsumtions-skatterna samt bolags- och kapitalinkomstskatterna. De vägledande principerna bakom denna genomgripande skattereform – ofta benämnd århundradets skattereform – var *likformighet* och *neutralitet*.

³¹⁵ Frågan hur skatter kan användas som ett styrinstrument är viktig men av utrymmesskal kommer den inte att behandlas i denna rapport.

Likformighetsprincipen innebär att inkomster som är ekonomiskt likvärdiga ska beskattas på samma sätt oavsett i vilken form de erhålls. Neutralitetsprincipen innebär att hushållens och företagens handlingsalternativ ska vara oberoende av beskattningen. Så t ex ska skattesystemet inte leda till att vissa typer av investeringar gynnas på bekostnad av andra. Mindre snedvridningar ökar den samhällsekonomiska effektiviteten. Även om inte principerna följdes till punkt och pricka i reformen, ökade likformigheten och neutraliteten väsentligt.

Skattesystemet före reformen kritiserades för att vara både ineffektivt och orättvist. Olikheter i beskattningen av inkomster från skilda inkomstkällor, många undantag, avdragsmöjligheter och höga marginalsatser gav upphov till stora snedvridningar. Den högsta marginalsatserna på arbetsinkomster var i slutet av 1980-talet 73 procent. Detta ledde sannolikt till betydande effektivitetsförluster, eftersom snedvridningarna av höga skatter ökar mer än proportionellt med skattesatsen. Andra exempel på snedvridningar var asymmetrier i kapitalinkomstbeskattningen som uppmuntrade till skuldsättning och investeringar i varaktiga konsumtionsvaror på bekostnad av sparande i andra former. Reformen innebar en breddning av skattebaserna, då inkomster som tidigare varit undantagna blev beskattade och avdragsmöjligheterna minskade. Samtidigt sänktes skattesatserna. Sammantaget ledde detta till minskade effektivitetsförluster.³¹⁶

Reformen innebar att ett *dualt inkomstskattesystem* infördes där kapitalinkomster beskattas med en låg proportionell skatt, medan inkomster från arbete och transfereringar beskattas med en progressiv skatt. Argumentet för en låg kapitalinkomstskatt är att den ska kompensera för att skatten på kapitalinkomster belastar den nominella, och inte den reala, avkastningen. Skatten på kapitalinkomster och bolagsvinster sattes till 30 procent. För att uppnå neutralitet mellan investeringar i privatbostäder och andra investeringar bestämdes fastighetsskatten till 1,4 procent av taxeringsvärdet (motsvarande 75 procent av marknadsvärdet). Det betyder att oavsett om man valde att placera kapital i en bostad eller någon annan tillgång (inom t ex bolagssektorn) beskattades avkastningen ungefär lika mycket.

³¹⁶ För en utvärdering av skattereformen se Agell m fl (1995).

Tabell 8.1 Skatteförändringar

| Skatteförändring | 1992-2011 | 2007-2011 |
|-----------------------------------|------------|------------|
| Direkta skatter på arbete | 126 | 27 |
| Indirekta skatter på arbete | 47 | 11 |
| Skatt på kapital, företag | 102 | 18 |
| Skatt på kapital, hushåll | 80 | 16 |
| Skatt på konsumtion, moms | 30 | 3 |
| Skatt på konsumtion, punktskatter | 144 | 37 |
| Skattekrediteringar | 10 | 3 |
| Övrigt | 4 | 0 |
| Totalt | 543 | 115 |

Källor: Riksrevisionen och Finansdepartementet.

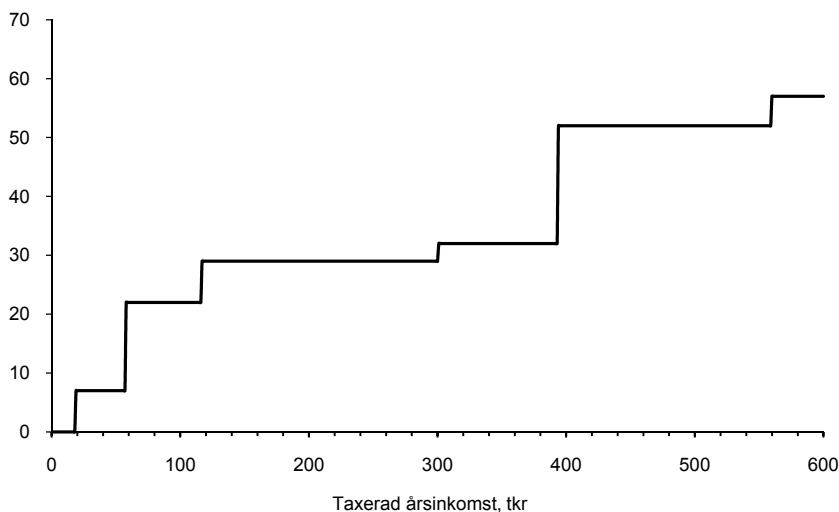
Vid denna tid fanns också en förmögenhetsskatt på 1,5 procent av den del av den beskattningsbara förmögenheten som översteg 800 000 kr. Arv och gåvor beskattades med en skattesats på 10-45 procent, beroende på arvets eller gåvans storlek och givarens relation till mottagaren.

Skattereformens övergripande syfte var att göra skattesystemet samhällsekonomiskt mer effektivt utan att för den skull ge upphov till stötande fördelningseffekter. De flesta bedömare tycks anse att reformen uppfyllde detta mål.³¹⁷ Ett annat viktigt syfte var att åstadkomma långsiktigt stabila skatteregler.

8.2 Dagens skattesystem

Även om skattesystemet från 1991 står sig i väsentliga delar har det skett många förändringar. Förhoppningen om att åstadkomma ett långsiktigt stabilt skattesystem kom tidigt på skam. Bara under de tre första åren efter skattereformen gjordes 75 regelförändringar. Förändringstakten sedan dess har också varit hög, inte minst under den nuvarande regeringen. Detta illustreras i Tabell 8.1, som visar antalet skatteförändringar som gjorts sedan 1992 respektive 2007 på olika områden.

³¹⁷ Se t ex SOU 1995:104 och Sorensen (2010).

Figur 8.1 Marginalskattesatser 2011

Anm: Det antas att alla inkomster är från förvärvsarbete och att kommunalskatten är 31,55 procent.

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Efter reformen blev den högsta marginalskatten på inkomst av arbete i genomsnitt 51 procent. Under 1990-talskrisen infördes emellertid en högre skattesats på de högsta inkomsterna, den så kallade värnskatten. Idag är den högsta marginalskatten 57 procent i genomsnitt (se Figur 8.1).³¹⁸ För lägre inkomster har marginalskatterna sänkts avsevärt genom jobbskatteavdraget. Marginalskatten har sänkts till 7 procent i intervallet 14-60 tkr och till 21 procent i intervallet 60-116 tkr.

Beskattningen av arbete har också sänkts de senaste åren genom att arbetsgivaravgifter för utvalda grupper (personer under 26 år, personer som fyllt 65 år, långtidsarbetslösa, långtidssjuka och nyanlända invandrare) har sänkts i syfte att öka dessa gruppers konkurrenskraft på arbetsmarknaden.

Beskattningen av sparande och avkastning på aktier har inte förändrats, men bolagsskatten har sänkts i omgångar och är nu 26,3 procent. Ett större avsteg från principen om likformighet är förändringen av fastighetsskatten år 2008, som innebar att den statliga fastighetsskatten på bostäder ersattes av en kommunal ”avgift” som idag är 0,75 procent av taxeringsvärdet eller högst 6 387

³¹⁸ För inkomster över 395 600 kr utgår en statlig skatt på 20 procent och för inkomster över 560 900 kr ytterligare 5 procent.

kr. Det betyder att investeringar i bostäder gynnas i jämförelse med investeringar i t ex bolagssektorn.

Den duala inkomstbeskattningen med en låg proportionell skatt på kapitalinkomster och en progressiv skatt på inkomster från arbete kräver särskilda regler för inkomster som inte självklart hör till endera kategorin. För mindre aktieföretag hanteras detta genom de s k 3:12-reglerna (reglerna för fåmansbolag). Dessa regler upplevdes inledningsvis som krångliga och orättvisa och har därför ändrats flera gånger. Senast 2006 gjordes större förändringar för att förenkla systemet och tillåta att en större del av inkomsterna beskattas som kapital.

Även inom tillgångsbeskattningen har det skett stora förändringar. Beskattningen av arv och gåvor slopades 2005 och förmögensskatten togs bort 2007.

En av de större förändringarna i disharmoni med grundprinciperna för 1991 års skattereform har skett inom konsumtionsbeskattningen. Den enhetliga mervärdesskatten på 25 procent har ersatts av lägre skattesatser på en rad områden, bl a livsmedel, böcker, persontransporter och diverse turistrelaterade verksamheter. Under den förra mandatperioden infördes också skattelättnader för konsumtion av HUS-tjänster och enligt Budgetpropositionen för 2011 planerar regeringen att, när det finns budgetutrymme, halvera momsens på restaurang- och cateringtjänster.

Några av de viktigaste förändringarna på skatteområdet sedan 1991 summeras i Tabell 8.2.

Tabell 8.2 Ett urval skatteförändringar sedan 1991

| Skatteförändring | År |
|--|------------|
| Sänkt momssats på livsmedel till 12 procent. Redan 1992 sänktes momsens på livsmedel, restaurang- och hotelltjänster, men den höjdes igen 1993. | 1996 |
| Sänkt momssats på turistrelaterade verksamheter som hotell, camping, skidliftar m m. | 1992,1993 |
| 3:12-reglerna (reglerna för fåmansbolag) har förändrats många gånger sedan 1991, senast 2009. | |
| Stegvisa höjningar av den allmänna pensionsavgiften 1993-1998, stegvisa kompenserande skattereduktioner 2000-2006. | |
| Höjd statlig skatt för högre inkomster med fem procentenheter, den s k värmskatten. | 1995 |
| Avskaffande av arvs-och gåvobeskatningen | 2005 |
| Avskaffande av förmögenhetsskatten | 2007 |
| Jobbskatteavdrag (skattereduktion för förvärsinkomster) i fyra steg | 2007-2010 |
| Skattereduktion för hushållsnära tjänster (RUT-avdrag) | 2007 |
| Skattereduktion för reparationer, om- och tillbyggnad (ROT-avdrag) | 2008 |
| Utökat jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för personer som fyllt 65 år | 2006-2009 |
| Reduktion av arbetsgivaravgifter i ett första steg för personer 18-25 år 2007. Ytterligare sänkning 2009, utvidgad till personer yngre än 26 år. | 2007, 2009 |
| Reduktion av arbetsgivaravgifter för personer som står långt från arbetsmarknaden, t ex långtidarbetslösa, långtidssjukskrivna och nyanlända invandrare. | 2007, 2010 |
| Skatten på boende sänktes i flera steg under 1990-talet genom frysta taxeringsvärden och sänkt skattesats. 2009 avskaffades fastighetsskatten på bostäder och ersattes med en kommunal fastighetsavgift på 0,75 procent av taxeringsvärdet eller högst 6 382 kr. | 2009 |
| Bolagsskatten har sänkts i flera steg sedan 1991 då den sattes till 30 procent. Senaste sänkningen 2009 var från 28 till 26,3 procent. | 2009 |
| Sänkt inkomstskatt för personer 65 år och äldre. | 2009-2011 |

Källor: Riksrevisionen (2010a) och Regeringskansliet.

8.3 Effektivitetsförluster av beskattning

Skatter orsakar effektivitetsförluster därför att de driver in en kila mellan samhällsekonomisk och privatekonomisk avkastning på olika aktiviteter. En skatt på arbetsinkomster innebär att individen får en lägre privatekonomisk ersättning för arbetsinsatsen än det produktionsvärde som skapas. Skatt på kapitalinkomster gör att placerarens nettoavkastning blir lägre än avkastningen på investeringen. Eftersom individer och företag reagerar på priserna *inklusive* skatt, medan de samhällsekonomiska kostnaderna och intäkterna beror på priserna *exklusive* skatt leder skatteklar till att samhällets resurser utnyttjas på ett sämre sätt.

De belopp den offentliga sektorn får in från en skatt är endast en del av den samhällsekonomiska kostnaden. Anta t ex att staten inför en skatt som leder till högre pris på glass. Anta vidare att en person förut köpte glass men nu väljer att avstå på grund av det högre priset. Prisökningen gör alltså att personen väljer att spendera sina pengar på annat sätt. Eftersom den möjligheten även fanns före skatteförändringen (men då föredrog personen att köpa glass), leder glasskatten till att personen får lägre nytta. Även om personen inte betalar något i skatt, orsakar glasskatten en snedvridning som minskar dennes nytta. Det uppstår en extra kostnad i form av för lite konsumtion av glass – glasskatten skapar en sk *överskotts börda*.

I princip går det att mäta en skatts överskotts börda för en person genom att fråga hur mycket denne skulle vara villig att betala för att slippa skatten – i exemplet ovan glasskatten. När skatten inte helt undantränger konsumtion, är överskotts bördan skillnaden mellan det belopp skattebetalaren är villig att betala för att slippa skatten och skatteintäkterna till staten (som bara är en överföring mellan skattebetalarna och staten).

Skatters önskade effekter på samhällsekonomisk effektivitet kan också illustreras med hur arbetsutbudet påverkas. Den bruttolön som en individ tjänar på marknaden speglar det samhällsekonomiska värdet av dennes arbete. En skatt på arbetsinkomster innebär att individen får en lägre privatekonomisk ersättning för arbetsinsatsen än det produktionsvärde som skapas. Eftersom det är rimligt att anta att individen på marginalen väljer mellan arbete på marknaden och fritid, innebär en skatt att fritid blir relativt sett mer attraktivt och att arbetsutbudet därför minskar. Denna effekt brukar kallas

substitutionseffekten. Det är skattens påverkan på hushållens beteende via substitutionseffekten som leder till lägre samhällsekonomisk effektivitet.

En skatteökning påverkar arbetsutbudet inte bara genom substitutionseffekten utan även genom att skatten innebär en lägre disponibel inkomst. Om fritid är en sk normal vara, dvs något som individer vill ha mer (mindre) av när deras inkomster ökar (minskar), verkar den sänkning av den disponibla inkomsten som en skatthöjning innebär i riktning mot ett ökat arbetsutbud. Denna sk *inkomsteffekt* har således motsatt påverkan på arbetsutbudet mot substitutionseffekten. Åt vilket håll nettoeffekten går är en empirisk fråga. Studier finner i regel att substitutionseffekten dominerar.

Observerade effekter på arbetsutbudet av skatteförändringar kan inte tolkas som förändringar i samhällsekonomisk effektivitet. Sålunda kan en skatt som har små effekter på ekonomiska beslut skapa en stor överskottsborða, dvs minska den samhällsekonomiska effektiviteten mycket. Förklaringen är att en skatt kan ha både substitutions- och inkomsteffekter, medan överskottsborðan *endast* beror på skattens effekt på beteendet genom substitutionseffekten. För att uppskatta påverkan på samhällsekonomisk effektivitet av en skatteförändring krävs därför information om hur beteendet skulle ändras om skattebetalaren samtidigt *kompenserades* med en annan inkomstökning så att dennes nytta hålls oförändrad.

Den samhällsekonomiska effektivitetsförlust som uppstår när individernas beteende påverkas av en skatthöjning kan, som diskuterades ovan, mätas som skillnaden mellan det belopp som skulle kompensera skattebetalaren (så att denne upplever samma nyttonivå som före höjningen) och den offentliga sektorns nettointäkt från höjningen. I en ESO-rapport från förra året har Peter Birch Sørensen uppskattat dessa kostnader för de viktigaste skatterna i Sverige.³¹⁹

8.4 Olika skattebaser

Vid en diskussion om hur skattesystemet påverkar den samhällsekonomiska effektiviteten är vi således bara intresserade av förändringar i beteendet som beror av substitutionseffekten. I en

³¹⁹ Sørensen (2010).

sådan analys antas vanligtvis att skatteintäkterna finansierar en transferering till skattebetalarna i form av en engångssumma, en så kallad *klumpsummetransferering*. Som framgått i avsnitt 8.3 är det viktigt att modellen tar hänsyn till *dynamiska effekter*, dvs att skatteförändringar kan ha indirekta effekter på skatteinkomsterna genom beteendeförändringar. För att få en uppfattning om effektivitetsförlusterna krävs att alla effekter tas med – både direkta och indirekta – annars kommer konsekvenserna att missbedömas.

Sørensen (2010) beräknar de samhällsekonomiska effektivitetsförluster som uppstår genom beskattning av olika skattebaser. Hans modell tar hänsyn till att Sverige är en liten öppen ekonomi med fri kapitalrörlighet över gränserna. Det innebär att avkastningen på kapital i jämvikt bestäms på världsmarknaden. Arbetskraften antas däremot vara trögrörlig. De skatter som beaktas avser arbetsinkomster, konsumtion, bolagsinkomster och kapitalinkomster.

I rapporten mäts påverkan på effektiviteten genom en uppskattning av den *självfinansieringsgrad* som är förenad med en skatteförändring där skattebetalaren kompenseras med en klumpsummetransferering.³²⁰ Detta mått ska inte förväxlas med Finansdepartementets beräkningar av självfinansieringsgrad vid analys av t ex inkomstskattesänkningar. Där uppskattas hur stor andel av det direkta skattebortfallet som kompenseras av ökade skatteintäkter därför att fler väljer att arbeta och/eller arbeta fler timmar. Dessa beteendeförändringar beror på både substitutions- och inkomsteffekter. Regeringens utgångspunkt i dessa beräkningar är således konsekvenserna för statsbudgeten och inte för den samhällsekonomiska effektiviteten.

Antagandet att skatteintäkterna finansierar transfereringar som inte påverkar relativpriset på olika tjänster är inte helt oskyldigt. Det kan leda tanken fel, eftersom skatteintäkterna i verkligheten används till transfereringar och finansiering av tjänster som kan påverka individernas beteende. Om t ex skatteintäkterna från en inkomstskattehöjning finansierar lägre barnomsorgsavgifter, motverkas de negativa effekterna av skattehöjningen på arbetsutbudet genom att det blir mer lönsamt för föräldrar att arbeta.³²¹ De negativa arbetsutbudseffekterna av inkomstskattehöjningar blir mindre (större) i den

³²⁰ Se Fördjupningsruta 8.1 för en beskrivning av relationen mellan marginell överskottsbröda och självfinansieringsgrad.

³²¹ Se t ex Blomquist m fl (2010).

mån intäkterna används till att sänka kostnaderna för varor och tjänster som ökar (minskar) lönsamheten av arbete.

8.4.1 Skatt på arbetsinkomster och konsumtion

En förändring av marginals-katten på arbete påverkar inkomsterna från alla andra skattebaser i modellen.³²² En lägre marginals-katt ökar arbetsutbudet och därigenom skatteinkomsterna från arbete. Högre inkomster från arbete leder till ökad konsumtion och högre sparande, vilket i sin tur innebär ökade skatteintäkter. Slutligen leder det ökade arbetsutbudet till att lönerna pressas ner, vilket gör företagsinvesteringar mer lönsamma. I en liten öppen ekonomi som den svenska kommer den högre kapitalavkastningen att leda till högre investeringsnivå och därmed till att lönerna börjar stiga igen. Processen fortsätter tills avkastningen på kapital drivs ner till den internationella nivån. Denna process kan antas ta lång tid. När den är avslutad, kommer lönenivån att ha återgått till samma nivå som före skattesänkningen.³²³ En skattesänkning innebär således en direkt statsfinansiell intäktsminskning, men på lång sikt kommer en del av intäktsförlusten att vinnas tillbaka i form av ökade skatteintäkter till följd av att skattebaserna växer.

För att beräkna hur stora dessa långsiktiga effekter är krävs ett antagande om hur känslig inkomstskattebasen är för skatteförändringar. Denna känslighet brukar uttryckas som *inkomstskattebasens elasticitet med avseende på efter-skattandelen*. Denna elasticitet anger med hur många procent inkomsten före skatt förändras, om den andel av en inkomstökning som en individ får behålla efter skatt (ett minus marginals-kattesatsen) ökar med en procent. Elasticiteten återspeglar inte bara arbetsutbudets känslighet för marginalskatteförändringar utan också beteendeförändringar som påverkar produktiviteten, t ex genom utbildningsval, ansträngning på arbetet m m. Därtill påverkas inkomstskattebasens känslighet för skatteförändringar av möjligheterna att flytta inkomster mellan olika skattebaser eller på annat sätt undvika skatt. Svenska studier finner i

³²² Antagandet är att marginals-kattesänkningen är lika stor för alla som arbetar.

³²³ Förutsättningarna för att en internationellt given kapitalavkastning ska bestämma lönenivån diskuterades utförligt i Finanspolitiska rådet (2010), Fördjupningsruta 7.1.

allmänhet elasticiteter i intervallet 0,2-0,6. Känsligheten tycks vara högre för kvinnor än för män.³²⁴

Sørensen visar att vid en inkomstskattebaselasticitet på 0,2 så är självfinansieringsgraden av en marginalskattesänkning på arbetsinkomster 24 procent. Sänkt skatt ökar arbetsutbudet och därmed skatteintäkterna från inkomstskatten. Ökat arbetsutbud medför högre avkastning på investeringar, vilket i sin tur leder till fler investeringar och ökade inkomster från bolagsskatten. De högre inkomsterna från arbete innebär att hushållens sparande och konsumtion ökar och därmed också skatteintäkterna från dessa skattebaser.

En sänkning av konsumtionsskatterna gör det mer lönsamt att arbeta eftersom det som arbetsinkomsterna används till (konsumtion av varor och tjänster) blir billigare. Konsumtionsskatter har alltså liknande effekter som inkomstskatter. De samhällsekonomiska effektivitetsförlusterna förenade med konsumtionsskatter är emellertid mindre. Orsaken är att dessa skatter betalas också av individer som inte arbetar, t ex pensionärer, vars arbetsutbud inte påverkas. En förskjutning mot konsumtionsskatter kan dock ha oönskade fördelningseffekter, särskilt om många individer utanför arbetskraften har låga inkomster. Det blir således fråga om en avvägning mellan effektivitet och fördelning.

8.4.2 Bolagsskatter och skatt på sparande

I en öppen ekonomi som är för liten för att påverka avkastningen på internationellt rörligt kapital, skiljer sig de ekonomiska effekterna av *källbaserade* kapitalsskatter (som tas ut där investeringen sker) och *residensbaserade* kapitalsskatter (som tas ut där kapitalägaren är skriven). Den viktigaste källbaserade kapitalsskatten i Sverige är bolagsskatten som betalas på bolagsvinster från företag verksamma i Sverige. Bolagsskatten har negativa konsekvenser för inhemska investeringar och kapitalimporten, eftersom den ökar avkastningskravet på investeringar i Sverige jämfört med omvärlden. En skattesänkning innebär således lägre avkastningskrav på investeringar i Sverige, vilket leder till ett kapitalinflöde. Större kapitalstock innebär att reallönerna ökar. När det blir mer lönsamt att arbeta, ökar arbetsutbudet. En sänkning av bolagsskatten har därför alltid högre självfinansierings-

³²⁴ Se Aronsson och Walker (2010) och Pirttilä och Selin (2011) för översikter av svenska arbetsutbuds- och inkomstskattebasstudier.

grad än en sänkning av marginalsikten på arbete, eftersom den, förutom att stimulera arbetskraftsutbudet, också ökar basen för bolagssikten.³²⁵ När kapital är internationellt rörligt och kapitalavkastningen bestäms internationellt, bärs alltså hela skattebördan av arbetskraften i Sverige.³²⁶

Detta resonemang förutsätter att bolagssikten inte är internationellt samordnade. Samordnade sänkningar av dessa skatter skulle inte fördela om investeringar mellan länderna, eftersom de relativa avkastningskraven gentemot omvärlden inte påverkas. Att bolagssikten skulle kunna samordnas på global nivå är emellertid i dagsläget helt osannolikt.³²⁷

Residensbaserade skatter, som skatter på avkastning från sparande och aktier, har däremot ingen effekt på investeringsnivån i Sverige. Eftersom sådana skatter även utgår på svenska placeringar i andra länder, påverkar inte skatten avkastningen på investeringar i Sverige relativt andra länder. Utländska investerare betalar ingen kapitalinkomstskatt i Sverige så deras avkastningskrav förblir opåverkade.

Däremot minskar kapitalinkomstskatten den del av kapitalstocken som ägs av svenskar, eftersom sparandet minskar. Detta spelar emellertid ingen roll för investeringsnivån i Sverige, om investeringsbeteendet inte beror på *vem* som äger kapitalet. Vissa debattörer anser att detta är en felaktig premiss och att svenska kapital- och företagsägare betar sig på annat sätt än utländska.³²⁸ Flera skäl har angetts till varför svenskt ägande och kapital skulle ge positiva effekter på svensk ekonomi, t ex att svenska investerare har bättre information om investeringsmöjligheterna i Sverige, vilket gör dem mer villiga att investera, att inhemskt sparande uppmuntrar entreprenörskap eller att svenska företagsägare investerar mer långsiktigt i landet.³²⁹

³²⁵ Argumenten för en låg bolagssikt gäller dock endast för normal avkastning på företagsinvesteringar. Avkastning därutöver kan beskattas utan att drivkrafterna att investera snedvrids. Det kan vara geografiskt bestämd avkastning som beror på t ex tillgång till infrastruktur, en effektiv offentlig administration eller s k agglomerationseffekter (att företag drar fördel av att ligga nära andra företag).

³²⁶ Empiriska studier finner belägg för att arbetskraften bär en väsentlig del av skattebördan (Gentry 2007).

³²⁷ Se t ex EEAG (2007), kapitel 5.

³²⁸ Se t ex Henrekson och Sanandaji (2004).

³²⁹ Det finns studier som visar att det finns en "hemmabias" i investeringar, dvs att inhemskt sparande i hög grad kanaliseras till investeringar i den inhemska ekonomi. Så t ex dokumenterar French och Poterba (1991) en "hemmabias" när det gäller aktieäggande. Se Henrekson och Sanandaji (2004) för en utförligare diskussion av dessa olika argument. Graden av "hemmabias" tycks emellertid minska över tiden och vara mindre i Sverige än i många andra länder (Finanspolitiska rådet 2008, avsnitt 10).

Tabell 8.3 Självfinsieringsgrad vid en kompenserad skattesänkning

| En sänkning av den effektiva marginalskatten på | Bidrag till självfinansieringsgraden till följd av högre skatteintäkter från | | | | Självfinsieringsgrad |
|---|--|------------|-----------------|----------|----------------------|
| | Arbetsinkomster | Konsumtion | Bolagsinkomster | Sparande | |
| Arbetsinkomster | 18,2 | 4,8 | 0,4 | 0,6 | 24,0 |
| Konsumtion | 12,1 | 3,2 | 0,3 | 0,4 | 16,0 |
| Bolagsinkomster | 18,2 | 4,8 | 5,8 | 0,6 | 29,4 |
| Sparande | 14,2 | 3,7 | 0,3 | 17,2 | 35,4 |

Anm: En kompenserad skattesänkning innebär att skattesänkningen antas vara kombinerad med en (klumpsumme)transferering till hushållen så att deras nyttonivå hålls konstant. På så sätt tas bara hänsyn till substitutionseffekter.

Källa: Sørensen (2010).

Eftersom skatt på sparande gör det mindre attraktivt att spara för konsumtion senare i livet, minskar sparandet och arbetsutbudet idag liksom konsumtionen i framtiden. Skatt på sparande snedvrider således konsumtionsmönstret så att hushållen konsumerar alltför mycket idag på bekostnad av konsumtion senare i livet. Även om skatt på sparande inte påverkar investeringsnivån i Sverige är den alltså förenad med samhällsekonomiska förluster.

Tabell 8.3 redovisar självfinansieringsgraden för sänkningar av de olika skatter som Sørensen analyserat i sin studie. Självfinansieringsgraden är högst för sänkta kapitalinkomstskatter. Lägre bolagsskatt och lägre skatt på arbetsinkomster har förhållandevis hög självfinansieringsgrad. Lägst självfinansieringsgrad har konsumtions-skatter, som därmed är de skatter som har minst snedvridningseffekter.

Tabell 8.3 illustrerar vikten av att studera de dynamiska effekterna (beteendeeffekterna) av olika skatteförändringar. Skatteinkomsterna från den skattebas där förändringen gjorts behöver inte vara de som påverkas mest. De dynamiska effekterna av t ex en sänkning av bolagsskatten avser framför allt skatteintäkterna från arbetsinkomster.

8.4.3 Kostnaden för att generera skatteintäkter

I forskningslitteraturen används ofta kostnaden för att generera ytterligare en krona i skatteintäkter (*marginell offentlig*

finansieringskostnad) som ett mått på effektiviteten i skattesystemet.³³⁰

En självfinansieringsgrad på 0,24 för skatt på arbetsinkomster innebär en marginell offentlig finansieringskostnad på 1,32.³³¹ Med det menas att en ökning av de offentliga utgifterna med en krona måste generera ett samhällsekonomiskt värde motsvarande 1,32 kr för att kompensera både för skattechöjningen och för den effektivitetsförlust som uppstår på grund av beteendeförändringar. När Hansson (1984) uppskattade den marginella offentliga finansieringskostnaden i Sverige 1979 fann han en något högre kostnad, närmare bestämt 1,47 kr. Eftersom marginalskatteerna är lägre idag än i slutet av 1970-talet är det rimligt att anta att effektivitetsförlusterna av en skattechöjning på arbetsinkomster är mindre idag.

Vid en analys av hur olika skatteförändringar påverkar samhällsekonomisk effektivitet är det centralt att bedöma beteendeförändringarna. Om inkomstskattebasen är känslig för skatteförändringar, därför att hushåll och företag kan förskjuta inkomsterna till skattebaser med lägre skatt, är det bättre att minska effektivitetsförlusterna genom att begränsa dessa möjligheter snarare än genom att sänka skattesatserna. Om den politiska ambitionen är att ha förhållandevis höga offentliga utgifter, är det särskilt viktigt att skattesystemet utformas så effektivt som möjligt. Höjningar av redan höga skattesatser ger upphov till större effektivitetsförluster än höjningar av låga skattesatser. Studier visar också att länder med höga offentliga utgifter tenderar att ha mer effektiva skattesystem.³³²

Fördjupningsruta 8.1³³³

*Den marginella överskottsbördan*³³⁴ (ΔDWL) definieras som skillnaden mellan det belopp som skulle behövas för att kompensera skattebetalaren för en höjning av en viss skatt (ΔE), och därmed hålla dennes nyttonivå oförändrad, och den offentliga sektorns nettointäkt från höjningen (ΔR), dvs $\Delta DWL = \Delta E - \Delta R$. ΔE utgör ett mått på välfärdskostnaden för individen av skattechöjningen. ΔR kan delas upp i den direkta (statiska) förändringen av skatteintäkterna (ΔR_s) och den (dynamiska) förändring som beror på

³³⁰ På engelska används termen *marginal cost of public funds*.

³³¹ En förklaring av hur de båda begreppen hänger samman finns i Fördjupningsruta 8.1.

³³² Becker och Mulligan (2003).

³³³ Mer detaljerade förklaringar ges i Sørensen (2010).

³³⁴ På engelska benämnt *deadweight loss*.

ändrat beteende (ΔR_d). Man kan visa att den summa som behövs för att kompensera skattebetalaren är lika med den direkta (statiska) ökningen av skatteintäkterna, dvs $\Delta E = \Delta R_s$. Därav följer att $\Delta DWL = \Delta R_s - (\Delta R_s + \Delta R_d) = -\Delta R_d$, dvs att den marginella över-skottsbördan är lika med den (dynamiska) förändringen av skatteintäkterna till följd av ändrat beteende. (Observera att ΔR_d är ett negativt tal vid en skattehöjning.)

Självfinansieringsgraden definieras som den andel av det direkta skattebortfallet vid en skattesänkning (ΔR_s) som finansieras av ökade skatteintäkter från växande skattebaser till följd av ändrat beteende ($-\Delta R_d$), dvs $-\Delta R_d / \Delta R_s$.

Marginell offentlig finansieringskostnad (marginal cost of public funds) definieras som välfärdskostnaden för en skattebetalare av att ta in ytterligare en krona i skatteintäkter från denne, dvs som $\Delta E / \Delta R$. Eftersom $\Delta E = \Delta R_s$, och $\Delta R = \Delta R_s + \Delta R_d$ (se ovan) gäller att $\Delta E / \Delta R = \Delta R_s / (\Delta R_s + \Delta R_d) = 1 / (1 + \Delta R_d / \Delta R_s) = 1 / (1 - \text{självfinansieringsgraden})$.

8.5 Beskattning av arbete

Forskningen om optimal inkomstbeskattning har under senare år alltmer betonat effekterna av beskattning på valet att arbeta eller inte, det s k *deltagandebeslutet*. I en teoretisk modell visar Saez (2002) att det, om man bryr sig om både effektivitets- och fördelningsaspekter, spelar stor roll om skatterna främst påverkar arbetsutbudet genom deltagandebeslutet eller arbetstiden för dem som redan arbetar. Den optimala marginals-katten beror på ett komplicerat sätt på effekterna på deltagandebesluten och på val av arbetstid, fördelningen av skattebetalare i olika inkomstintervall och politiska preferenser angående inkomstfördelningen. Det går emellertid att dra några allmänna slutsatser.

- Om skatten endast påverkar arbetstiden för dem som arbetar, kan marginals-katterna vara relativt höga vid lägre inkomster, som t ex är fallet med en platt skatt. Eftersom arbetsmarknadsdeltagandet inte påverkas, är det optimalt att omfördela resurser till individer med låga inkomster genom transfereringar.
- Om däremot deltagandebeslutet är känsligt för skatteförändringar, men arbetstiden inte reagerar nämnvärt på höjda marginal-

skatter, är det optimalt att subventionera arbete för dem med lägst inkomster. Detta kan göras genom generösa jobbskatteavdrag. Om höga marginalskatter har ingen, eller endast liten, effekt på arbetstiden kan jobbskatteavdraget fasas ut för högre inkomster. För individer med de högsta inkomsterna kan det ändå vara effektivt med låg marginalskatt, eftersom deras potentiella arbetsinkomster är så stora att även små minskningar av arbetstiden leder till väsentligt lägre skatteintäkter.

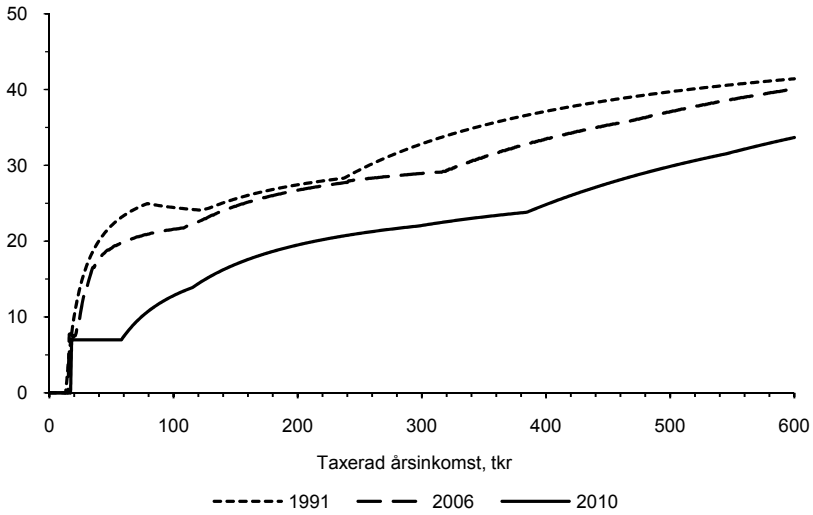
Således beror den lämpliga skatteprofilen på om det är deltagandebeslutet eller arbetstiden som reagerar mest på skatteförändringar.

8.5.1 Marginalskatterna har sänkts, särskilt för låginkomsttagare

Jobbskatteavdraget och höjd inkomstgräns för statlig inkomstskatt har inneburit lägre marginalskatter för alla med arbetsinkomster utom för dem med så höga inkomster att de betalar värnskatt. Figurerna 8.2 och 8.3 visar genomsnittskatter respektive marginalskatter för olika inkomster 1991, 2006 och 2010. Jobbskatteavdraget har sänkt genomsnittsskatten på alla inkomster och marginalskatten på låga inkomster. Avdraget är så utformat att det tar bort effekten av att grundavdragets storlek varierar med inkomsten, vilket innebär att marginalskatten inte längre sjunker med inkomsten i vissa (låga) inkomstintervall. Samtidigt som detta innebär att marginalskatterna blir enklare att uppfatta, blir jobbskatteavdragets konstruktion komplicerad. Avdraget kan därför leda till mindre beteendeeffekter än vad som annars varit fallet.³³⁵ Ett sätt att göra skattesystemet mer genomskinligt vore att göra grundavdraget oberoende av inkomsten.

³³⁵ Detta diskuteras utförligt i Finanspolitiska rådet (2010) avsnitt 7.1.

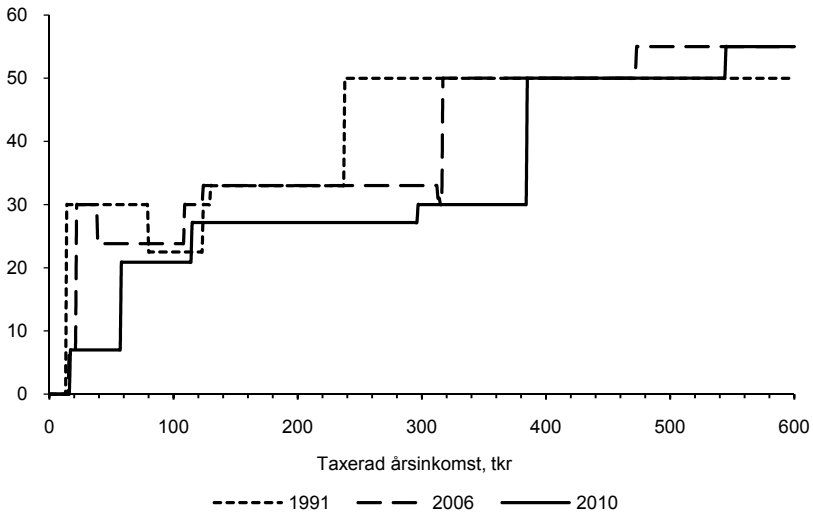
Figur 8.2 Genomsnittsskattesats för olika inkomster



Anm: För jämförbarhet är brytpunkterna uttryckta i 2010 års priser. Vidare antas att individerna endast har inkomster från förvärvsarbete samt att kommunalskatten är 30 procent.

Källor: Skatteverket, Flood (2010) och egna beräkningar.

Figur 8.3 Marginalskattesatser för olika inkomster



Anm: Se Figur 8.2.

Källor: Se Figur 8.2.

Skattesatserna enligt figurerna avser bara inkomstskatter som betalas av individen själv. För att få fram den totala margineffekten (den *effektiva* marginals-katten) bör alla skatter – både de som betalas av arbetsgivaren och de som betalas av individen själv – och transfereringar inkluderas. Det är emellertid svårt att beräkna hur stor del av de sociala avgifterna som ger förmåner och hur stor del som är skatt. Klart är att för inkomster över taken i socialförsäkringarna ger ytterligare inkomstökningar inga förmåner, utan socialavgifterna utgör enbart en skatt. Sørensen (2010) kommer fram till en högsta effektiv marginals-katt på arbetsinkomster på 67 procent, vilket är en internationellt sett hög siffra.

Är jobbskatteavdraget motiverat från effektivitetssynpunkt? Att sänka marginals-katterna för låginkomsttagare är enligt diskussionen i avsnitt 8.5 en bra strategi för att minska snedvridningarna i ekonomin om deltagandebeslutet är känsligt för skatteförändringar. Till-sammans med förändringar i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna har jobbskatteavdraget inneburit kraftigt förstärkta drivkrafter att delta i arbetskraften.³³⁶

Jobbskatteavdraget medför ett direkt statsfinansiellt intäktsbortfall på 70 mdr kr/år. Uppskattningar tyder dock på att de dynamiska effekterna i form av ökad sysselsättning är betydande.³³⁷

8.5.2 Regeringens bedömning av effekterna av inkomstskatteförändringar

Regeringens analys av de inkomstskattesänkningar som genomförts innefattar inga kalkyler av samhällsekonomisk effektivitet. Budgetpropositionerna och analysmaterial från Finansdepartementet innehåller endast uppskattningar av effekterna på sysselsättning, arbetade timmar och statsfinanserna. För detta använder

³³⁶ Pirttilä och Selin (2011) visar att de s k *tröskeeffekterna* har minskat mellan 2006 och 2010 och nu ligger på samma nivå som i andra OECD-länder. Tröskeeffekten är ett mått på hur lönsamt det är att gå från att inte arbeta till att arbeta och definieras som $(1 - \text{den finansiella vinsten av att arbeta}) / (\text{individens bruttoinkomst vid arbete})$. Måttet tar hänsyn inte bara till att beskattningen kan förändras utan även till att transfereringarna kan påverkas.

³³⁷ Vi har i tidigare rapporter diskuterat effekter på sysselsättning och (statsfinansiell) självfinansieringsgrad (Finanspolitiska rådet 2008, 2009a, 2010). I Finanspolitiska rådet (2010), Tabell 7.1 summeras olika tidigare bedömningar av jobbskatteavdragets långsiktseffekter. Se avsnitt 7.1 för en diskussion om regeringens förslag om ett femte jobbskatteavdrag.

Finansdepartementet en mikrosimuleringsmodell, FASIT.³³⁸ Som framhålls i avsnitt 7.1 ansluter modellen väl till de metoder som tillämpas inom forskningen på området. Modellen har emellertid begränsningen att den inte tar hänsyn till hur skatterna påverkar hela arbetsmarknaden, t ex genom lönebildningen.

Finansdepartementet uppskattar hur stor del av den direkta minskningen av skatteintäkterna till följd av skattesänkningarna som återhämtas genom att arbetsutbudet ökar. Detta är inte ett mått på hur den samhällsekonomiska effektiviteten påverkas. Sannolikt är effektivitetsvinsterna av inkomstskattesänkningar i allmänhet *större* än effekterna på statsbudgeten. Det finns tre skäl till detta. För det första beräknar FASIT den totala effekten på arbetsutbudet, dvs inkluderar både inkomst- och substitutionseffekter. Som diskuterades i avsnitt 8.3 ska endast effekter som uppkommer till följd av snedvridningar (dvs substitutionseffekter) beaktas, när de samhällsekonomiska effekterna bedöms. Vid en inkomstskattesänkning på arbetsinkomster går substitutions- och inkomsteffekterna på arbetstiden i motsatt riktning mot varandra, vilket innebär att den samhällsekonomiska effektivitetsvinsten underskattas. För det andra tar modellen endast hänsyn till effekterna på arbetsutbudet och inte till effekterna på hela inkomstskattebasen (via utbildningsval, ansträngning på arbetet osv), som kan antas ha en högre känslighet för skatteförändringar.³³⁹ För det tredje inkluderas inte effekterna på andra skattebaser än arbetsinkomster. Att inte beakta de senare innebär att man bortser från en del av den samhällsekonomiska effekten. I Sørensens analys, som vi diskuterade i avsnitt 8.4 (se Tabell 8.3) utgörs en fjärdedel av de dynamiska effekterna från en skattesänkning på arbetsinkomster av ökade skatteintäkter från andra skattebaser än arbetsinkomster.

Det är önskvärt att Finansdepartementet utvidgar sina analyser av konsekvenserna av skatteförändringar genom att också analysera effekterna på samhällsekonomisk effektivitet.

³³⁸ Modellen har utarbetats av Lennart Flood vid Handelshögskolan i Göteborg i samarbete med Finansdepartementet. Den finns beskriven i bl a Finansdepartementet (2009, 2010b) och Riksrevisionen (2009).

³³⁹ Se avsnitt 8.4.1 ovan.

8.5.3 Värns-katten

Marginalskatterna har sedan 1990/91 års skattereform ökat för höga inkomster. 1995 infördes en s k värnskatt, som innebar att den statliga skatten höjdes från 20 till 25 procent för inkomster över en viss nivå. Avsikten var att skatten skulle vara temporär, men 1998 ersattes värns-katten av ytterligare ett steg i skatteskalen för statsskatten. Inkomstgränsen för att betala värnskatt är idag 46 720 kr/månad. Skatten inbringar 4,4 mdr kr, vilket är ca 0,3 procent av de totala skatteintäkterna.

Insikten att höga marginalskatter orsakar snedvridningar i ekonomin ledde till att den maximala marginalskatten 1991 sänktes till ca 50 procent. Därför har också värns-katten blivit föremål för mycket kritik. Som diskuterades i avsnitt 8.5 kan höga marginalskatter på höga inkomster innebära stora effektivitetsförluster, eftersom små förändringar i arbetsutbudet för höginkomsttagare har stora konsekvenser för skatteintäkterna. Enligt Sørensen (2010) är effektivitetsvinsterna av att avskaffa värns-katten betydande – självfinansieringsgraden uppgår till över 100 procent.³⁴⁰ Finansdepartementets (2010b) egna analyser visar att en borttagen värnskatt visserligen är förenad med den högsta statsfinansiella självfinansieringsgraden av olika skatteförändringar, men att de dynamiska effekterna endast finansierar halva kostnaden. Resultaten är inte oförenliga. Sørensen uppskattar förändringen i samhällsekonomisk effektivitet, medan Finansdepartementet endast undersöker hur förändringar i arbetsutbudet påverkar statsbudgeten.

Till skillnad från jobbskatteavdrag gynnar ett avskaffande av värns-katten främst höginkomsttagare. Här finns alltså en tydlig motsättning mellan omfördelning och effektivitet. Forskningen visar emellertid att värns-katten är mer skadlig för samhälls-konomin än de flesta andra skatter. Sannolikt skulle därför ett skattesystem utan värnskatt kunna uppnå både högre samhällsekonomisk effektivitet och omfördelning. Tex skulle ett avskaffande av värns-katten kunna kopplas ihop med högre beskattning av boende, vilket skulle kunna minska effektivitetsförlusterna och samtidigt verka i riktning mot mindre inkomstspridning.³⁴¹

³⁴⁰ Holmlund och Söderström (2007), som undersöker hur inkomstskattebasen reagerat på förändringar i marginalskattesatsen under perioden 1991-2002, drar samma slutsats.

³⁴¹ Detta föreslås av Långtidsutredningen (2011).

8.5.4 Differentierade arbetsgivaravgifter

Regeringen har också minskat beskattningen av arbetsinkomster genom att sänka arbetsgivaravgifterna. Det har skett dels genom en generell reduktion med en procentenhet år 2009, dels genom selektiva sänkningar för utvalda grupper. Mellan 2006 och 2008 sänktes arbetsgivaravgifterna i omgångar för personer äldre än 65 år. År 2007 sänktes avgifterna för personer under 25 år och 2009 reducerades avgifterna ytterligare för denna grupp och sänkningen utvidgades dessutom till 25-åringar. Dessutom sänktes arbetsgivaravgifterna för grupper som står långt från arbetsmarknaden som långtidsarbetslösa, långtidssjukskrivna och nyanlända invandrare 2007. Arbetsgivaravgifterna för dessa sk nystartsjobb sänktes ytterligare hösten 2010. Regeringen har anfört både effektivitets- och sysselsättningskäl som grund för förändringarna.³⁴²

Generella sänkningar av arbetsgivaravgifterna ger också samhällsekonomiska effektivitetsvinster, eftersom en lägre skattekil gör det mer lönsamt att arbeta. Sådana sänkningar verkar alltså på samma sätt som en proportionell sänkning av inkomstskatten. Samtidigt är detta ett relativt dyrt sätt att minska marginalskatterna. För att det ska gå att jämföra olika skatteförändringar, vore det önskvärt att regeringen publicerade beräkningar av självfinansieringsgraden inte bara för inkomstskatteförändringar utan även för förändringar av arbetsgivaravgifterna.

Selektiva förändringar av arbetsgivaravgifterna bör ses som en åtgärd för att påverka arbetsmarknadens funktionssätt snarare än som ett sätt minska effektivitetsförlusterna av beskattning. Den huvudsakliga effekten av lägre arbetsgivaravgifter för enskilda grupper är att de blir mer attraktiva på arbetsmarknaden på bekostnad av andra. Även om forskningen visar att en stor del av sysselsättningsökningen för gynnade grupper beror på att de tränger undan andra grupper, kan selektiva sänkningar av arbetsgivaravgifter vara en samhällsekonomiskt effektiv åtgärd om de gynnade grupperna står långt från arbetsmarknaden. Det gäller helt klart för långtidsarbetslösa, långtidssjuka och nyanlända invandrare men däremot i betydligt lägre grad för ungdomar. Vår uppfattning är att

³⁴² Generella förändringar av arbetsgivaravgifterna diskuteras utförligt i Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 7.1, och selektiva förändringar i Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 8.3.

sänkta arbetsgivaravgifter är ett kostsamt sätt att minska ungdomsarbetslösheten.

8.5.5 Slutsatser om inkomstbeskattning

Många av de förändringar som skett sedan 1991 har gjort skattesystemet mer komplicerat. En del av förändringarna kan motiveras av effektivitetsskäl. Det gäller främst jobbskatteavdraget som, genom att förstärka drivkrafterna att arbeta, sannolikt ökat effektiviteten i skattesystemet. Dessutom har jobbskatteavdraget en relativt jämn fördelningsprofil. Ett problem är att jobbskatteavdragets konstruktion är svårbegriplig, vilket minskar effektiviteten. En förändring av grundavdraget skulle öka genomskinligheten.

Den förändring av inkomstskatterna som sannolikt ger störst samhällsekonomisk effektivitetsvinst är ett avskaffande av värnskatten. Det skulle dock främst gynna höginkomsttagare. En sådan förändring skulle därför kunna kopplas ihop med andra förändringar, t ex högre beskattning av boende, om man vill förhindra att konsekvenserna blir större inkomstskillnader.

Differentierade arbetsgivaravgifter kan vara lämpliga för att stärka konkurrenskraften för enskilda grupper som står långt från arbetsmarknaden. Därför finns starka argument för nystartsjobben. Argumentet gäller emellertid inte för ungdomar i allmänhet. För dessa är sannolikt undanträngningseffekterna stora och skattesänkningen riskerar att övervältras i högre löner. Lägre arbetsgivaravgifter för alla ungdomar är en dyr och ineffektiv åtgärd för att sänka ungdomsarbetslösheten.

Vi har också diskuterat regeringens och Finansdepartementets analyser av inkomstskatteförändringar. De analyser som görs idag är inriktad på skattesänkningarnas effekter på sysselsättningen, antalet arbetade timmar och statsfinanserna. Dessa analyser bör kompletteras med uppskattningar av påverkan på den samhällsekonomiska effektiviteten.

8.6 Konsumtionsskatter

Med 1990/91 års reform infördes en enhetlig momsats på 25 procent och flera tidigare helt eller delvis momsbefriade varor

belades med moms. Skattesatserna på en del områden har emellertid reducerats och principen om enhetlighet har övergivits. Idag är t ex momssatserna på livsmedel och icke-alkoholhaltiga drycker, transport i skidliftar, camping m m 12 procent och på böcker, tidningar, museiverksamhet och konserter endast 6 procent. Regeringen verkar inte heller vilja återgå till ett enhetligt system, utan har tvärtom för avsikt att halvera momsen för restaurang- och cateringtjänster.³⁴³

8.6.1 Dagens momssatser

Avsikten med sänkta momssatser varierar. Det uttalade syftet med den reducerade skattesatsen för livsmedel är fördelningspolitiskt: Eftersom livsmedel svarar för en större andel av konsumtionsutgifterna för låginkomsttagare än för höginkomsttagare innebär en lägre moms på livsmedel än på andra varor och tjänster en inkomstomfördelning till låginkomsttagares förmån. En generell slutsats inom forskning om offentlig ekonomi är emellertid att, även om konsumtionsmönstret skiljer sig mellan olika inkomstgrupper, är det mer effektivt att stödja svaga grupper med direkta transfereringar än genom differentiering av konsumtionsskatterna.³⁴⁴ Denna slutsats får stöd av utvärderingar som gjordes inom ramen för Mervärdesskatteutredningen 2006, vilka visar att den reducerade matmomsen har små omfördelningseffekter.³⁴⁵

Teoretiskt kan differentierade skattesatser minska effektivitetsförlusterna av konsumtionsskatter. Skatt på konsumtion av varor med låg priskänslighet leder till mindre snedvridningar än skatt på konsumtion av varor med hög priskänslighet.³⁴⁶ Från samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt bör således varor med låg priskänslighet, som t ex livsmedel, beskattas *hårdare* än varor med hög priskänslighet, som t ex parfymer. Effektivitetsförlusten blir mindre just därför att konsumtionsmönstret inte påverkas lika mycket. Den vanliga uppfattningen – att varor som t ex livsmedel och el inte ska beskattas därför att de är något man måste ha – grundas inte på överväganden om samhällsekonomisk effektivitet, utan snarare på att

³⁴³ Budgetpropositionen för 2011, s 22 och Vårpropositionen 2011, s 25.

³⁴⁴ Atkinson och Stiglitz (1976).

³⁴⁵ SOU 2006:90.

³⁴⁶ Denna slutsats går tillbaka till Ramsey (1920).

dessa skatter inte går att undkomma, vilket är irrelevant i sammanhanget.

Ett problem vid beskattning är att det inte går att beskatta egenarbete i hemmet och givetvis inte heller arbete i den svarta sektorn. Om sådana aktiviteter växer i omfattning till följd av högre beskattning av marknadsarbete, innebär det en samhällsekonomisk effektivitetsförlust.³⁴⁷ Därför kan det vara effektivt att beskatta varor och tjänster som konsumeras *tillsammans* med fritid och egenarbete (som kulturevenemang och skidliftar) hårdare än dem som konsumeras *i stället* för fritid och egenarbete (som t ex färdigmat och städtjänster). På så sätt kan konsumtionsskatten reducera problemet med att skatt på konsumtion tenderar att minska arbetsutbudet.³⁴⁸

Lägre moms på livsmedel än på andra varor och tjänster kan således motiveras varken av fördelningsmotiv eller av teorin om optimal beskattning, eftersom det finns effektivare fördelningspolitiska medel och efterfrågan är ganska okänslig för prisförändringar samt dessutom sannolikt utan samband med omfattningen av fritid. Inte heller den lägre momsen på turistrelaterade aktiviteter samt kultur- och idrottsevenemang är i linje med teorin, eftersom dessa aktiviteter konsumeras tillsammans med fritid och därmed av effektivitetsskäl borde beskattas hårdare.³⁴⁹

8.6.2 HUS-avdrag

Enligt diskussionen ovan finns det teoretiska argument för skattelättnader på tjänster som är nära substitut till egenarbete. Lägre skatt på dessa tjänster minskar de snedvridningar som uppkommer därför att marknadsarbete beskattas men inte egenarbete. En svår fråga är vilka tjänster som är tillräckligt nära substitut till egenarbete för att motivera lägre skatt. I grunden är det en fråga om vilken specialistkunskap som behövs för att utföra arbetet. Vår bedömning är att argumenten är starkare för de tjänster som omfattas av RUT-

³⁴⁷ Se t ex Kleven m fl (2000) och Sandmo (1990).

³⁴⁸ Detta är den s k Corlett-Haugeregeln som säger att, i en ekonomi med två beskattade varor och fritid, så minimeras effektivitetsförlusterna av beskattning i syfte att finansiera de offentliga utgifterna genom en högre skatt på den vara som är komplement till fritid (Corlett och Hague 1953).

³⁴⁹ Ett argument för lägre skatter på vissa varor och tjänster är att politikerna tycker att det är ”bra” för konsumenterna att konsumera dem. Det bygger dock på en paternalistisk bedömning att konsumenterna inte vet vad som är bäst för dem själva. Ett annat argument är att konsumtion av vissa varor och tjänster medför positiva externa effekter (se diskussionen i inledningen av detta avsnitt). Det är emellertid ett svagt argument när det gäller dessa tjänster.

avdraget (hushållsarbete) än de tjänster som omfattas av ROT-avdraget (reparation och underhåll samt om- och tillbyggnad).³⁵⁰ Hushållsarbete kräver inte specialistkompetens av samma slag som de flesta arbeten som omfattas av ROT-avdraget gör. En del sådana arbeten, t ex elinstallationer, får inte ens utföras av hushållet självt utan kräver särskild behörighet.

Sannolikt är svartarbete mer vanligt i de sektorer som omfattas av HUS-avdrag än i andra sektorer. Avdraget leder troligen till att en del verksamheter som tidigare utfördes i den svarta sektorn nu flyttar till den vita. Dessa vinster är av naturliga skäl svåra att uppskatta, men det finns ingen anledning att tro att de är större för ROT-arbeten än RUT-arbeten.

Vi gör bedömningen att skattelättnader för hushållsnära tjänster gör skattesystemet mer samhällsekonomiskt effektivt men att ROT-avdraget är mer tveksamt. ROT-avdragen svarar dessutom för merparten av den direkta minskningen av skatteintäkter för HUS-avdragen. Under 2010 uppgick avdragen för ROT-arbeten till 13,1 mdr kr, medan avdragen för RUT-arbeten var 1,3 mdr kr.

8.6.3 Reducerad moms på restaurang- och cateringtjänster

Regeringen avser att sänka momsen på restaurang- och cateringtjänster. Det motiv som anförs i Budgetpropositionen för 2011 är att sänkt moms förväntas öka sysselsättningen genom att hushållen går från egenarbete till marknadsarbete och att jämviktsarbetslösheten blir lägre.³⁵¹

Det förstnämnda argumentet är detsamma som för HUS-avdraget. Genom lägre beskattning av tjänster som är substitut till egenarbete minskar den snedvridning som uppstår till följd av att marknadsarbete, men inte egenarbete, beskattas. Det finns forskning som visar att restaurangtjänster i viss mån är substitut till egenarbete, men effekterna på antalet arbetade timmar tycks vara liten.³⁵² Ett delbetänkande från Utredningen om sänkt moms på vissa tjänster uppskattar att en sänkning av momsen på restaurang- och

³⁵⁰ Vi har diskuterat effektivitet och fördelningseffekter av RUT- och ROT-avdragen i Finanspolitiska rådet (2008, 2009a och 2010).

³⁵¹ Budgetpropositionen för 2011, s 60.

³⁵² Se SOU 2011:24, bilaga 2.

cateringjänster från 25 till 12 procent (till en direkt statsfinansiell kostnad av 5,4 mdr kr) skulle öka arbetsutbudet med 2 500 helårsarbetskrafter därför att egenarbete ersätts av marknadsarbete.³⁵³ Utredningen gör också bedömningen att en sänkt moms inte leder till att svarta jobb flyttas över till den vita sektorn.

Argumentet att sänkt moms på restaurangtjänster kan minska jämviktsarbetslösheten är endast giltigt under vissa antaganden. För det första krävs att arbetsmarknaden inte är i jämvikt utan att lönerna för arbetskraft som anställs i restaurangsektorn är alltför höga. Det måste således finnas en reserv av lågutbildad arbetskraft som kan arbeta i sektorn. För det andra krävs att lönebildningen inte fungerar på ett sådant sätt att minimilönerna ökar vid ökad efterfrågan på lågutbildad arbetskraft. Vår bedömning är att framför allt det sistnämnda antagandet är tveksamt. Om det inte håller och skattesänkningarna leder till högre löner för lågutbildade, blir resultatet endast en omfördelning av jobb från andra sektorer till restaurangsektorn: den sammanlagda sysselsättningen i ekonomin påverkas alltså inte.

Vid en bedömning av hur en lägre moms på restaurangtjänster påverkar den samhällsekonomiska effektiviteten, bör man även ta hänsyn till snedvridningar av konsumtionen av olika varor. Givet den momsstruktur som finns idag är det möjligt att snedvridningarna minskar. Orsaken är att livsmedel och hämtmat, som är substitut till restaurangtjänster, endast beskattas med en momssats på 12 procent. Ett annat (och bättre) sätt att minska snedvridningarna vore dock att tillämpa en enhetlig momssats på alla varor och tjänster.

8.6.4 Slutsatser om konsumtionsskatter

Vår bedömning är att en enhetlig moms är att föredra. I realiteten är det mycket svårt att åstadkomma ett skattesystem med optimalt differentierade momssatser.³⁵⁴ För det första saknas tillförlitlig information om hur känslig efterfrågan på olika varor och tjänster är för prisförändringar och hur prisförändringar påverkar efterfrågan på fritid. För det andra ger ett system med många skattesatser upphov till stora administrativa kostnader och gränsdragningsproblem, vilket uppmuntrar till skattefusk. Differentierade skattesatser öppnar också

³⁵³ Ibid.

³⁵⁴ Denna slutsats drog även Mervärdesskatteutredningen (SOU 2006:90).

för olika branscher att försöka påverka skattesatserna genom lobbying. Enhetlig beskattning kan därför vara att föredra, även om man *teoretiskt* skulle kunna konstruera ett bättre system med differentierade skattesatser.

Fastän det finns teoretiska argument för differentierade moms-satser, har genomgången ovan visat att dagens struktur snarast går på tvärs mot teorin om optimala skatter. Starkast är argumenten för lägre beskattning av varor och tjänster som är nära substitut till obeskattade aktiviteter som fritid, egenarbete och arbete i svart sektor. Enligt vår uppfattning är argumenten för skattelättnader för hushållsnära tjänster tillräckligt starka för att man ska frångå principen om enhetlighet.

En allmän reflektion är att regeringen motiverat flera skattesänkningar med sysselsättningsargument. Så t ex ska en lägre restaurangmoms leda till att den strukturella arbetslösheten sänks. Vi ifrågasätter om differentierade konsumtionsskatter är rätt instrument för att komma till rätta med strukturell arbetslöshet. Skattesänkningar som riktas mot svaga grupper eller förändringar i systemen som påverkar drivkrafterna att arbeta är sannolikt mer effektiva.

Det faktum att konsumtion av flera tjänster är helt befriade från beskattning innebär också samhällsekonomiska effektivitetsförluster eftersom konsumtionen snedvrids till förmån för dessa tjänster. Idag betalas i Sverige, liksom i resten av EU, ingen konsumtionsskatt på bl a utbildning, hälsovård och finansiella tjänster. Det finns tyvärr ingen uppskattning av storleken på de effektivitetsförluster som härigenom uppstår, men förmodligen är de ansevära.

Det finns särskilt starka skäl att se över undantaget för finansiella tjänster. Ett argument för detta undantag är att det är administrativt komplicerat att utforma ett fungerande moms-system på området. Orsaken är att kunden normalt inte betalar ett pris i form av ett belopp utan tjänsten betalas via räntesättningen. En bank säljer finansiella tjänster som t ex att förvalta eller låna ut pengar. Kunden betalar genom att få en lägre ränta på insatta medel än vad banken får när den placerar pengarna eller genom att betala en högre ränta på lån än den kostnad banken har för sin upplåning. Det är genom dessa ränteskillnader mellan utlåning och inlåning som banken får sina intäkter. Kunderna betalar alltså inget uttryckligt pris som går att momsbelägga i det vanliga moms-systemet.

Avsaknaden av moms på finansiella tjänster leder till flera snedvridningar. Privatpersoner kommer att *överkonsumera* finansiella tjänster på bekostnad av konsumtion av andra varor och tjänster. För företag gäller det motsatta. Eftersom företag inte har möjlighet att få tillbaka momsinsbetalningar som gjorts i tidigare led, blir finansiella tjänster dyrare än andra insatsvaror. Det finns idag i den internationella diskussionen flera förslag på hur åtminstone vissa finansiella tjänster skulle kunna beskattas.³⁵⁵

Två vanligt förekommande klagomål är att det är för lätt och billigt för hushåll att låna pengar, medan det är för kostsamt och svårt för företag att få lån. En konsumtionsskatt på finansiella tjänster skulle minska båda dessa problem.

8.7 Beskattning av kapitalinkomster

Det sätt på vilket sparande och investeringar fördelas mellan olika områden kan ha stora konsekvenser för tillväxt och välfärd. Därför bör skattesystemet bidra till att kanalisera kapital till de verksamheter som har högst samhällsekonomisk lönsamhet. Likformighets- och neutralitetsprinciperna är i det syftet ändamålsenliga. Genom att beskatta avkastningen från olika investeringar på samma sätt kommer kapitalet att fördelas till de mest produktiva investeringarna.

Sørensen (2010) uppmärksammar fyra områden inom kapitalinkomstbeskattningen där olikheter leder till snedvridningar i spar- och investeringsmönstret. Snedvridningar uppstår därför att: (i) institutionellt pensionssparande gynnas i förhållande till annat sparande; (ii) investeringar i eget boende gynnas i förhållande till andra investeringar; (iii) lånefinansiering subventioneras i jämförelse med finansiering med eget kapital, och (iv) skilda företagsformer beskattas olika. Nedan diskuteras de två första punkterna. Företags- och ägarbeskattningen är viktiga delar av skattesystemet men av utrymmesskäl behandlas de inte i denna rapport.³⁵⁶

³⁵⁵ Se t ex Mirrlees m fl (2011), Crawford m fl (2010) samt Dickson och White (2010). Nya Zeeland har nyligen börjat beskatta konsumtion av vissa finansiella tjänster. Danmark har sedan länge ett system där finansiella företag betalar en extra skatt för att minska de snedvridningar som uppstår därför att finansiella tjänster är momsbefriade.

³⁵⁶ Regeringen har nyligen tillsatt en kommitté som ska se över företagsbeskattningen. Enligt direktiven ska den undersöka bl a möjligheterna att göra villkoren mer lika mellan lånefinansiering och finansiering med eget kapital.

8.7.1 Beskattning av institutionellt pensionssparande

I Sverige gynnas idag pensionssparande i förhållande till annat sparande. Privat pensionssparande (individuellt sparande och sparande i tjänstepensioner) beskattas med en avkastningsskatt på 15 procent, medan intäkterna från annat sparande, t ex sparande på bankkonton, beskattas med 30 procent. Denna skatteförmån innebär en snedvridning av sparandet mot institutionellt sparande.

Det skäl som ofta anförs för att subventionera pensionssparande är att många människor är alltför kortsiktiga och därför sparar för lite till ålderdomen.³⁵⁷ Det är emellertid ett svagt argument för skattesubventioner. Det skulle vara bättre med ett obligatoriskt pensionssparande upp till en viss nivå än att snedvrider drivkrafterna för alla. Från samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt leder dagens system till att en alltför stor andel av pensionssparandet ligger i pensionsfonder.³⁵⁸

8.7.2 Beskattningen av boende

Förändringen av skatten på boende 2008 innebar ett tydligt avsteg från principen om likformighet.³⁵⁹ Även om hänsyn tas till stämpel-skatter, lagfartsavgifter och beskattningen av kapitalvinsten vid försäljning är den effektiva skatten på boende låg. Det gäller oavsett om man ser boende som konsumtion eller som en investering. I en underlagsrapport till Finanspolitiska rådet beräknar Öberg (2008) kapitalkostnaden för nyinvesteringar i egna hem och aktiebolag. Han visar att att skattesystemet inte längre är neutralt mellan olika investeringsalternativ utan gynnar investeringar i egna hem. Sørensen analyserar huruvida det råder likformighet i beskattningen av konsumtion av boende och annan konsumtion. Han visar att boende belastas med lägre skatt än konsumtion av andra varor och tjänster.

Skattesystemet styr således hushållen att investera i boende i stället för att investera i t ex bolagssektorn och att konsumera boende på bekostnad av konsumtion av andra varor och tjänster. Inte heller kan utformningen motiveras från ett fördelningsperspektiv; för småhus

³⁵⁷ Se t ex Mirrlees m fl (2011).

³⁵⁸ Bergström m fl (2010) tar upp detta och andra problem med beskattningen av pensioner. Bl a visar rapporten att sparande i tjänstepensioner är utformat så att det gynnar höginkomsttagare.

³⁵⁹ Fastighetsskatten diskuteras mer utförligt i Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 10.3.

med ett värde som överstiger 850 tkr är skatten t o m regressiv, dvs skatten minskar som andel av värdet.

Samtidigt som den proportionella fastighetsskatten togs bort, höjdes kapitalvinstskatten vid försäljning av småhus och bostadsrätter och reglerna för uppskov med kapitalvinstbeskattningen vid köp av ny bostad gjordes mindre förmånliga. Kapitalvinstskatter på långsiktiga placeringar ger upphov till inlåsnings effekter, eftersom dessa skatter betalas vid avyttringstillfället och inte när värdeökningen uppkommer. Syftet med uppskov är just att minska dessa inlåsnings effekter. En högre kapitalvinstskatt och begränsade uppskovsmöjligheter förvärrar inlåsningsproblemet.

Omsättnings- och transaktionsskatter leder till snedvridningar, eftersom de låser in kapitalet. Det vore bättre att ersätta kapitalvinstskatten vid försäljning av bostad och stämpelskatterna med en proportionell skatt på marknadsvärdet. En annan fördel med en skatt på boende är att den är svår att planera bort.

Förändringarna av beskattningen av boende motiverades emellertid inte av vare sig effektivitets- eller fördelningsskäl utan av att fastighetsskatten inte uppfattades som legitim. Det kan bero på att skatten anpassades till förändringar i bostädernas marknadsvärde – något som hushållet inte kan påverka – och kunde ge upphov till likviditetsproblem. Det senare problemet är förmodligen mindre idag, eftersom möjligheterna att låna med bostaden som säkerhet har ökat. Sålunda erbjuder flera finansiella institut *seniorlån*, där äldre personer som äger sin bostad kan belåna denna för att få ut likvida medel utan att behöva sälja. Dessutom kan man – liksom tidigare – använda olika dämpnings- och begränsningsregler som minskar skatten för individer med lägre inkomster. Legitimitetsproblemet borde kunna lösas inom ramen för grundprinciperna att investeringar i och konsumtion av bostäder inte ska subventioneras i skattesystemet och att rörligheten på bostadsmarknaden inte ska hämmas.

8.7.3 Tillgångsbeskattningen

Sedan 1991 har stora förändringar skett av beskattningen av tillgångar genom att både förmögenhetsskatten och arvs- och gåvobeskattningen har slopats. Avskaffandet av förmögenhetsskatten kan motiveras med effektivitetsskäl. För det första påverkar en

förmögenhetsskatt sparandet genom att minska dess avkastning. Enligt diskussionen i avsnitt 8.4.2 innebär skatt på sparande mycket stora effektivitetsförluster. För det andra kan förmögenhetsbeskattning påverka hur sparandet fördelas mellan olika typer av tillgångar eftersom det av praktiska skäl är svårt att i beskatta vissa slag av tillgångar, t ex konst. För det tredje kan skatten påverka var hushåll med stora förmögenheter väljer att bosätta sig. Effektivitetsargumenten är i det här fallet relativt starka. Fördelningseffekterna är emellertid gynnsamma.

De samhällsekonomiska effektivitetsargumenten för en borttagen arvs- och gåvoskatt är svagare. Teoretiskt beror den ”optimala” arvsbeskattningen på hur man ser på motiven att lämna arv efter sig. Om arv uppkommer därför att individen dör tidigare än förväntat och därför inte hinner konsumera allt sitt sparande, är den optimala arvsskatten 100 procent.³⁶⁰ Om en person endast sparar för egen del, påverkas inte drivkrafterna att spara av en skatt som utgår när individen är död. Men om sparandet i stället motiveras av altruistiska skäl – man sparar till barn eller andra släktingar – innebär en arvsskatt ett minskat sparande.³⁶¹ I så fall leder skatten till samma snedvridningar som en förmögenhetsskatt. Andra motiv att lämna arv efter sig kan vara att ”betala” för tjänster eller att gåvor och arv kan få givaren att känna sig lyckligare. Forskningen har inte lyckats fastställa vilka motiv som är viktigast utan drar slutsatsen att individer sparar till arv av flera olika skäl. Skälen kan också skilja sig mellan olika personer.³⁶² Arv och gåvor kan dessutom påverka mottagarens beteende. Ett kapitaltillskott kan minska det egna sparandet eller arbetsutbudet.³⁶³ Sammantaget betyder detta att arvs- och gåvoskatten sannolikt är mindre snedvridande än förmögenhetsskatten.³⁶⁴ Eftersom skatterna har en likartad fördelningsprofil, är det märkligt att de minst skadliga tillgångsskatterna – arvs- och gåvoskatterna – togs bort först.

³⁶⁰ Ett annat skäl till att beskatta arv är att samhället tillhandahåller en försäkring mot att leva längre än förväntat. I stället för att varje individ sparar en extra buffert för det fall man skulle leva mycket länge kan staten genom beskattning av arv sörja för vård och ersättning till dessa individer.

³⁶¹ Beslutet att ta bort arvsskatten motiverades bl a av att denna försvarade generationsskiften i familjeföretag. Utifrån den forskning som finns är det dock inte klart huruvida det skulle leda till lägre samhällsekonomisk effektivitet.

³⁶² Se Kopeczuk (2010).

³⁶³ Elinder m fl (2011) studerar effekterna av att få ett arv på svenska data och finner att mottagaren minskar sitt arbetsutbud.

³⁶⁴ Mirrlees m fl (2011), kapitel 15.

Tabell 8.4 Fastighets-, förmögenhets- och arvs- och gåvoskatt, procent av skatteintäkter och BNP, 2009

| | Fastighetsskatt | | Förmögenhetsskatt | | Arvs- och gåvoskatt | |
|---------------------------------|-------------------------|------------|-------------------|------------|---------------------|------------|
| | Andel av skatteintäkter | BNP | skatteintäkter | BNP | skatteintäkter | BNP |
| Danmark | 2,8 | 1,4 | 0 | 0 | 0,5 | 0,2 |
| Finland | 1,3 | 0,6 | 0 | 0 | 0,6 | 0,3 |
| Frankrike | 5,7 | 2,4 | 0,4 | 0,2 | 0,9 | 0,4 |
| Grekland | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Irland | 5,7 | 1,6 | 0 | 0 | 0,6 | 0,2 |
| Island | 5,3 | 1,8 | 0 | 0 | 0,2 | 0,1 |
| Italien | 1,5 | 0,6 | 0 | 0 | 0,1 | 0 |
| Nederländerna | 1,5 | 0,6 | 0 | 0 | 0,8 | 0,3 |
| Norge | 0,8 | 0,3 | 1,5 | 0,6 | 0,2 | 0,1 |
| Poland | 3,5 | 1,2 | 0 | 0 | 0,1 | 0 |
| Spanien | 2,5 | 0,8 | 0 | 0 | 0,8 | 0,2 |
| Storbritannien | 10,3 | 3,6 | 0 | 0 | 0,5 | 0,2 |
| Sverige | 1,7 | 0,8 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Tyskland | 1,2 | 0,5 | 0 | 0 | 0,5 | 0,2 |
| USA | 12,7 | 3,1 | 0 | 0 | 0,9 | 0,2 |
| OECD – Total¹ | 5,9 | 1,0 | 0,2 | 0,1 | 0,6 | 0,1 |

Anm: Uppgifter för Nederländerna och Polen avser 2008. 0 anger att ekonomin saknar skatten eller att intäkterna är lägre än 0,05 procent av de totala skatteintäkterna eller BNP.

Källa: OECD.

Det största problemet med en arv- och gåvoskatt är att särskilt gåvor kan vara svåra att kontrollera. En internationell jämförelse visar emellertid att de flesta jämförbara länder har en skatt på arv och gåvor. Tabell 8.4 visar skatteinkomster från fastighetsskatt, förmögenhetsskatt samt arvs- och gåvoskatt i några utvalda länder. Sverige är ett av de få länder som inte har vare sig förmögenhetsskatt eller arvs- och gåvoskatt. Även skatteintäkterna från beskattning av boende framstår som relativt låga.

8.7.4 Slutsatser om kapitalbeskattningen

Skattesystemet bör bidra till att kanalisera kapital till de verksamheter och sparandeformer som har högst samhällsekonomisk avkastning. Sedan regeringen sänkte skatten på boende gynnas investeringar i boende i jämförelse med andra sektorer som t ex bolagssektorn. Ur samhällsekonomisk synvinkel innebär detta att hushållen kommer att investera en alltför stor andel av sitt sparande i boende – kapital som skulle kunna komma till bättre användning i andra delar av

ekonomin. Dessutom leder dagens utformning av beskattningen av boende med höga omsättningsskatter, höjd kapitalvinstskatt och räntebelagda uppskov till minskad rörlighet på bostadsmarknaden.

Ett skäl till att regeringen valt att höja omsättningsskatterna, kan vara kravet att skatteförändringar ska finansieras inom skattebasen. Så t ex skrivs i Budgetpropositionen för 2008.³⁶⁵ ”I den promemoria som remitterades under sommaren var en central utgångspunkt att omvandlingen av den statliga fastighetsskatten till en kommunal avgift skulle ske inom ramen för ett oförändrat totalt skatte- och avgiftsuttag i bostadssektorn.” Denna utgångspunkt verkar komma igen när det gäller många skatteförändringar. I direktiven till utredningen om sänkt moms på vissa tjänster anförs ”Om utredarens förslag innebär offentligfinansiella kostnader ska även förslag till finansiering inom mervärdesskatteområdet lämnas.”³⁶⁶ I direktiv till en översyn av företagsbeskattningen sägs ”För de förslag som kommittén lämnar i delbetänkanden ska finansiering presenteras genom förslag på förändringar inom området.”³⁶⁷ Vi förstår inte varför utgångspunkten ska vara att skattesänkningar måste finansieras inom samma skattebas. Skatteförändringar som direkt berör en skattebas kan ha stora indirekta effekter på en annan. Så t ex visar analysen i avsnitt 8.4.2 att bolagsskatter på lång sikt kan ses som en skatt på arbetskraften i Sverige.³⁶⁸

Vi har också lyft fram skillnaden i beskattning mellan institutionellt sparande och individuellt sparande på t ex ett bankkonto. Det finns enligt vår mening inga skäl till varför institutionellt sparande ska gynnas i förhållande till annat privat sparande.

Sverige har inte längre någon beskattning av förmögenheter eller arv och gåvor. Argumenten för att inte beskatta förmögenheter är relativt starka, eftersom sådan beskattning leder till snedvridningar av sparandet och att kapital och kapitalägare flyttar till andra länder. Argumenten för avskaffande av arvs- och gåvoskatt är svagare. En internationell jämförelse visar de flesta jämförbara länder inte har någon förmögenhetsbeskattning men viss beskattning av arv och gåvor.

³⁶⁵ Budgetpropositionen för 2008, s 42.

³⁶⁶ Dir. 2010:132, s 10.

³⁶⁷ Dir. 2011:1, s 4.

³⁶⁸ Detta resonemang verkar inte gälla inkomstbeskattningen där de stora skattesänkningar som gjorts finansierats inom ”reformutrymmet”.

8.8 Återgång till århundradets skattereform?

1990/91 års skattereform byggde på principer om neutralitet och likformighet. Förmodligen togs alltför liten hänsyn till optimal beskattningsteori. Teknologisk utveckling och globalisering leder också till ändrade förutsättningar. Därför är det motiverat med en del avsteg från principerna bakom den stora skattereformen i syfte att göra skattesystemet samhällsekonomiskt mer effektivt. Samtidigt finns risken att skattesystemet blir mer komplicerat och ogenomskinligt.

Vår bedömning är att argumenten för jobbskatteavdrag, subvention av hushållsnära tjänster och borttagande av förmögenhetsskatten är relativt starka. Andra skatteförändringar kan inte motiveras av vare sig effektivitets- eller fördelningsskäl. Det gäller reducerade momsskattesatser på vissa varor och tjänster (även restaurang- och cateringtjänster), lägre arbetsgivaravgifter för ungdomar och sänkningen av skatten på boende.

Faran med att frånga de ursprungliga principerna är att man öppnar för godtycke. Särintressen kan genom lobbying få alltför stort inflytande över skattestrukturen. Vår slutsats är att regeringen inte bör fortsätta att försöka finjustera skattesystemet genom att differentiera skatter mellan olika varor och tjänster, investeringar eller grupper i samhället. I stället förespråkar vi förändringar i riktning tillbaka mot 1990/91 års skattereform. Eftersom det är önskvärt med ett så stabilt skattesystem som möjligt, föreslår vi en samlad översyn av skattesystemet i en parlamentarisk utredning.

9 Utbildningspolitiken

Regeringen har aviserat och genomfört ett antal reformer inom utbildningspolitiken. Det övergripande syftet har varit att ”ha ett utbildningsväsende av god kvalitet” för att ”hävda sig i den allt hårdare internationella konkurrensen”.³⁶⁹ Dessa formuleringar återkommer i princip i samtliga budget- och vårpropositioner sedan hösten 2007. I Budgetpropositionen för 2009 skriver regeringen:

I globaliseringens tid är individens talang och kunskap den viktigaste faktorn bakom tillväxt och framsteg. Om Sverige ska vara ett framgångsrikt land under 2000-talet krävs utbildning och forskning i världsklass och ett utbildningssystem som har kapacitet att se potentialen hos varje elev och student. ...Regeringen lägger därför om politiken. Alla reformer syftar till att höja kvaliteten och öka kunskaperna.³⁷⁰

Även Vårpropositionen 2011 betonar vikten av ett fungerande utbildningssystem för Sveriges konkurrenskraft och individers livschanser.³⁷¹

Finanspolitiska rådet har som en uppgift att bedöma om utvecklingen ligger i linje med god långsiktigt uthållig tillväxt samt leder till långsiktigt hållbar hög sysselsättning. Utbildning har en tydlig koppling till både tillväxt och sysselsättning: den ökar produktiviteten och förbättrar matchningen på arbetsmarknaden. Det motiverar att rådet gör en särskild genomgång av regeringens utbildningsreformer.

I årets rapport begränsar vi oss till barn- och ungdomsutbildning. Forsknings- och innovationspolitiken är också en central fråga som kan komma att analyseras i senare rapporter. Yrkesutbildning för vuxna har vi redan behandlat i tidigare rapporter i samband med analysen av arbetsmarknadspolitiken.³⁷² Högre utbildning som konjunkturpolitik var temat i rådets rapport från 2010.³⁷³

9.1 Resultat i den svenska skolan

Resultaten i den svenska skolan har sjunkit över en längre period. Internationella undersökningar visar att svenska elever presterade relativt väl i början och mitten av 1990-talet. Därefter följer en

³⁶⁹ Budgetproposition för 2011, utgiftsområde 16, s 49.

³⁷⁰ Budgetpropositionen för 2009, utgiftsområde 16, s 101.

³⁷¹ Vårpropositionen 2011, kapitel 2.6 samt 13.2.3.

³⁷² Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 5.2.5 samt Finanspolitiska rådet (2010), avsnitt 8.1.4.

³⁷³ Finanspolitiska rådet (2010), kapitel 9.

markant försämring på alla nivåer och i alla ämnen. Störst är nedgången i gymnasieskolan samt i matematik och naturvetenskap. Tabell 9.1 visar försämringen i grundskolan sedan 1991 enligt internationella undersökningar. Fördjupningsruta 9.1 ger en kort översikt av de olika internationella undersökningarna.

Tabell 9.1 Svenska skolresultat enligt internationella undersökningar

| År | Läsförståelse | | Matematik | | Naturvetenskap/Fysik | |
|-------------------|---------------|------------|------------|------------|----------------------|------------|
| | Åk 3 | Åk 4 | Åk 8 | Gy | Åk 8 | Gy |
| 1991 | 513 | | | | | |
| 1995 | | | 540 | 502 | 553 | 578 |
| 2001 | 498 | 561 | | | | |
| 2003 | | | 499 | | 524 | |
| 2006 | | 549 | | | | |
| 2007 | | | 491 | | 511 | |
| 2008 | | | | 412 | | 497 |
| Förändring | | -27 | -49 | -90 | -42 | -81 |

Anm. Resultaten baseras på trendmätningar enligt PIRLS och TIMSS (se Fördjupningsruta 9.1). Resultaten är normaliserade så att det internationella medelvärdet är 500 och standardavvikelsen 100. "Förändring" visar förändringen i testresultat mellan den senaste observationen och den tidigaste observationen som redovisas i tabellen. För läsförståelse har förändringen mellan 2006 och 2001 i årskurs 4 adderats till förändringen mellan 2001 och 1991 i årskurs 3.

Källor: Fredriksson och Vlachos (2011).

Förändringarna i gymnasieskolan är anmärkningsvärt stora. En jämförelse mellan siffrorna på tabellens sista rad visar att försämringen beror på förändringar i både grundskolan och gymnasiet: ungefär hälften av resultatnedgången har redan skett när eleverna testas i årskurs 8. Även PISA-mätningarna, vilka inte visas i tabellen, bekräftar denna dystra bild.³⁷⁴

Enligt PISA har resultaten sjunkit mest för de sämst presterande eleverna. Resultaten från internationella jämförelser av elevernas matematiska och naturvetenskapliga kunskaper (TIMSS) tyder dock på en förhållandevis jämn nedgång bland både starka och svaga elever: mellan 1995 och 2007 ökade andelen elever som inte når den elementära nivån i matematik från fyra till tio procent, medan andelen elever som når den mest avancerade nivån minskade från tolv till två procent (Skolverket 2008a).

³⁷⁴ Mellan 2000 och 2009 sjönk läsförståelsen för svenska elever i PISA-studierna med 0,19 standardavvikelser, medan resultaten i både matematik och naturvetenskap försämrades med 0,16 standardavvikelser.

Fördjupningsruta 9.1 Internationella undersökningar

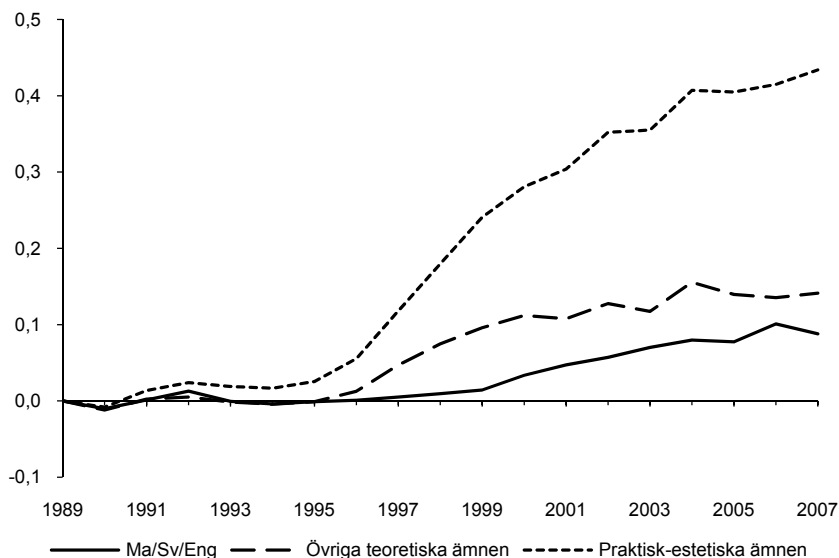
PISA (*Programme for International Student Assessment*) mäter 15-åringars läsförmåga och deras kunskaper i matematik och naturvetenskap. TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) undersöker elevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i årskurs 4 och årskurs 8. Sverige har deltagit med elever från årskurs 8 i undersökningarna från 1995, 2003 och 2007, medan elever från årskurs 4 endast deltog 2007. PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) undersöker elevernas läsförståelse i årskurs 4.

Samtliga dessa undersökningar visar svenska elevers kunskaper relativt elever i andra länder. PISA har genomförts av OECD vart tredje år sedan 2000. TIMSS- och PIRLS-studierna har gjorts vart fjärde år under ledning av IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*). TIMSS har genomförts sedan 1995 och PIRLS sedan 1991; den senare benämndes dock *Reading Literacy Study* fram till 2001. PISA-undersökningarna fokuserar mer på läsförståelse än IEA-undersökningarna: för att prestera väl i matematik krävs alltså i större utsträckning en god läsförståelse i PISA- än i IEA-studierna. Detta bidrar sannolikt till att resultatnedgången för svenska elever i textmatematik är lägre i PISA- än i IEA-studierna.

De asiatiska länderna och Finland ligger oftast i topp i dessa jämförelser. Detta gäller t ex PISA-undersökningen från 2009, där Sverige placerar sig på 15e plats, vilket motsvarar en genomsnittlig OECD-nivå.

Samtidigt som det skett stora försämringar för Sverige i de internationella jämförande studierna har utfärdade slutbetyg i grundskolan stigit kontinuerligt sedan målrelaterade betyg infördes i mitten av 1990-talet.³⁷⁵ Figur 9.1 visar att uppgången är betydligt kraftigare i ämnen som nationella prov inte ges i (praktiska/estetiska ämnen) än i ämnen där lärares kunskapsbedömning stöds av nationella prov (matematik, svenska och engelska). Betygsutvecklingen skiljer sig på ett anmärkningsvärt sätt från resultatutvecklingen i de internationella kunskapsmätningarna.

³⁷⁵ Förändringar i betygsystemet diskuteras mer utförligt i avsnitten 9.2.2 och 9.2.3.

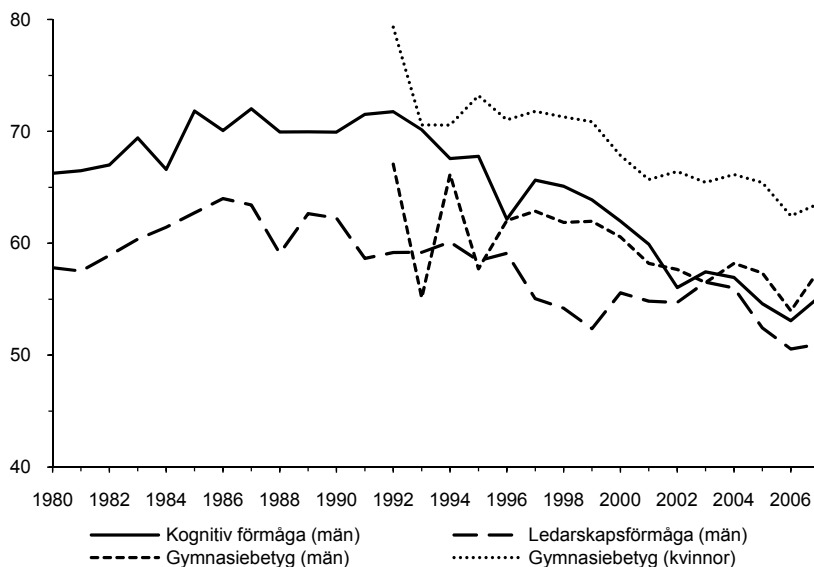
Figur 9.1 Betygsutvecklingen för elever i svenska grundskolor

Anm. Figuren visar betygsutvecklingen i förhållande till 1989 (som satts till värdet 0). Förändringen i genomsnittsbetyg, som visas på den vertikala axeln, anges i termer av standardavvikelsen i betygsfördelningen.

Källa. Gustafsson och Yang Hansen (2009).

Den kraftiga resultatnedgången tyder på ett behov av åtgärder. Därutöver är det uppenbart att betygen, åtminstone i sin nuvarande utformning, inte kan användas som mått på de genomsnittliga resultaten i skolan.

Ytterligare ett problem med den svenska skolan är att läraryrket har blivit mindre attraktivt. De bästa studenterna söker sig till andra utbildningar än lärarutbildning. Detta påverkar sannolikt de nyblivna lärarnas förmågor. Figur 9.2 visar att nyblivna ämneslärare i grundskolans årskurs 7–9 (högstadiet) har allt lägre kognitiva förmågor, ledaregenskaper och betyg.

Figur 9.2 Förmågor hos nyblivna ämneslärare på högstadiet

Anm: Figuren anger hur många procent av befolkningen som har sämre resultat än den genomsnittliga nyinskrivna ämnesläraren i lärarregistret, avseende mönstringens prov i kognitiv förmåga och ledarskapsprov samt gymnasiebetyg.

Källa: Grönqvist och Vlachos (2008).

9.2 Utbildningspolitiska satsningar sedan 2007

Det övergripande målet för regeringens utbildningspolitik är att skapa tillväxt och konkurrenskraft. Som mål anges även att alla medborgare ska ha tillgång till god utbildning som ger möjlighet till att få arbete och att kunna försörja sig. Utbildningssystemet omfattas därmed av det sysselsättningspolitiska målet att minska utanförskapet och öka sysselsättningen.

För att uppnå målet ”god utbildning åt alla medborgare” har regeringen identifierat sex utmaningar:³⁷⁶

- Läraryrkets attraktionskraft behöver stärkas.
- Grundskolans resultat behöver förbättras.

³⁷⁶ Budgetpropositionen för 2009, utgiftsområde 16, s 101. I Vårpropositionen 2011 fastställer regeringen två kvantitativa mål för utbildningspolitiken: (i) andelen 18-24-åringar som inte avslutat gymnasie-studier och som inte studerar ska vara mindre än 10 procent 2020 och (ii) andelen 30-34-åringar som har minst en tvåårig eftergymnasial utbildning ska uppgå till 40-45 procent 2020 (s 265).

- Alla elever ska ha studiero och känna trygghet i skolan.
- Fler ungdomar ska bli intresserade av matematik, teknik och naturvetenskap.
- Fler elever ska slutföra en gymnasieutbildning med goda kunskaper.
- Förskolans potential ska utnyttjas ännu bättre.

På samtliga sex punkter har regeringen genomfört ett flertal förändringar. Under den förra mandatperioden satsade regeringen totalt 7,2 mdr kr på dessa.³⁷⁷ I Budgetpropositionen för 2010 aviserade regeringen satsningar omfattande 7,7 mdr kr 2010-2014.

Nedan analyserar vi regeringens genomförda och aviserade reformer på grundval av befintlig forskning om utbildningens effekter på elevernas resultat, och därigenom på deras framtida produktivitet och möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden.

9.2.1 Läraryrkets attraktionskraft

Regeringens reformer för att höja läraryrkets status och attraktionskraft är:

- En ny lärarutbildning som ska gälla fr o m höstterminen 2011. En tydligare uppdelning av utbildningen för lärare som ska undervisa i olika årskurser och ämnen samt ökade ämneskrav.
- Fortbildning för lärare som har en lärarexamen, det s k *lärarbyftet*, som introducerades 2007.
- Ett karriärsteg där en lärare eller förskollärare med minst licentiatexamen och fyra års uppvisad pedagogisk skicklighet kan utnämnas till lektor införs 1 juli 2011.
- Ett legitimationssystem för lärare och förskollärare från 1 juli 2011. Examen från en lärar- eller förskolläraryrksutbildning och en godkänd introduktionsperiod ska krävas för att bli legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare. Den som är verksam som lärare eller förskollärare när systemet träder i kraft måste ha en lärar- eller förskolläraryrksexamen och ha tjänstgjort som lärare eller förskollärare under minst ett läsår. Endast legitimerade lärare eller förskollärare ska i framtiden kunna erbjudas en anställning utan

³⁷⁷ Se budgetpropositionerna för 2007-2011.

tidsbegränsning och endast legitimerade lärare ska självständigt få besluta om betyg.

- En informationskampanj genomförs under 2011 och 2012 för att attrahera fler sökande till lärar- och förskollärarytbildningar.

Forskningen om lärarens betydelse

Enligt en omfattande forskningslitteratur är läraren mycket viktig för elevernas prestationer.³⁷⁸ Därför är det ändamålsenligt att regeringen fokuserar på lärarna. Att locka *lämpliga* personer till en *bra* lärarutbildning och få dessa personer att *stanna* i yrket är viktigt. Läraryrkets attraktionskraft bland studenter med höga betyg, goda ledaregenskaper och hög kognitiv förmåga har fallit kraftigt de senaste 20 åren.³⁷⁹

Det finns i princip tre sätt att höja läraryrkets attraktionskraft: (1) att ändra löneläget och kompensationsstrukturen; (2) att göra arbetsuppgifterna mer attraktiva; och (3) att minska osäkerhet och kostnader förknippade med att söka sig till yrket.

Vår bedömning av regeringens reformer

Det är svårt att se att regeringens reformer nämnvärt kommer att påverka någon av de tre ovannämnda faktorerna i positiv riktning. Till följd av det kommunala huvudmannaskapet för skolan har staten begränsade möjligheter att påverka löneläget. Det finns inga belägg för att den fortbildning som erbjuds inom ramen för lärarlyftet skulle ha gett högre lön eller ändrade arbetsuppgifter för läraren. Möjlighet till fortbildning kan visserligen bidra till att arbetsuppgifterna blir mer attraktiva, men frågan är om effekten är stark nog för att locka fler lämpliga kandidater till yrket. Enligt Statskontorets uppföljning av lärarlyftet har de deltagande lärarna varit mycket nöjda. Analysen tyder på att det främst varit redan studiemotiverade lärare som tagit del av utbildningen.³⁸⁰ Fortbildningen tycks främst ha fungerat som en belöning till särskilt motiverade och därmed framgångsrika lärare.

³⁷⁸ Björklund m fl (2010) drar utifrån sin genomgång av forskningslitteraturen slutsatsen att ”ungefär 10 % av variationen i elevernas resultat kan hänföras till lärarfaktorn” och att ”[d]etta är en mycket betydelsefull variationskälla som är ungefär lika betydelsefull som elevernas sociala och utbildningsmässiga bakgrund”. Se även Fredriksson och Vlachos (2011).

³⁷⁹ Se Figur 9.1.

³⁸⁰ Statskontoret (2010).

Det är dock oklart om detta är det bästa sättet att belöna dessa lärare och om dessa är de som har störst behov av vidareutbildning.

Lektoraten är tänkta att utgöra en karriärväg förknippad med högre lön. Men eftersom en lärares pedagogiska förmåga inte förfaller vara relaterad till formella kriterier hade det sannolikt varit bättre att använda lektoraten till att belöna särskilt ambitiösa och pedagogiskt framgångsrika lärare, åtminstone som ett komplement till de formella kriterierna. Frågan är också hur sannolikt det är att redan arbetande lärare väljer att gå en flerårig forskarutbildning för att meritiera sig.

Den nya skollagen tydliggör elevhälsans ansvar, vilket torde minska lärarnas ansvar för elevsociala frågor och frigöra mer tid för undervisning. Men andra förändringar kan innebära att den administrativa bördan ökar. Fler beslut kommer enligt den nya skollagen att kunna överklagas och sådana förfaranden ställer krav på standardiserad information. Framför allt kommer hotet om indragen lärarlegitimation att ställa krav på att varje enskild elevs förutsättningar och lärarens bidrag till elevens framsteg dokumenteras. Förutom en negativ påverkan på yrkets attraktionskraft kommer detta att ta tid från undervisning och undervisningsförberedelser.

Kostnaden att söka sig till läraryrket kommer om något att öka med den nya och längre lärarutbildningen. Dessutom ska lärarna genomgå ett introduktionsår för att få legitimation, vilket ökar kostnaden ytterligare. Internationella jämförelser har visat att länder som lyckats väl med att bibehålla lärarutbildningens attraktionskraft även har lyckats garantera en smidig övergång till läraryrket efter avslutade studier.³⁸¹

Lärarlegitimationen som kvalitetssäkring bygger på en god tanke: kommuner och fristående skolor ska inte kunna spara pengar genom att anställa billiga, utbildade lärare. Dessutom kan en mentor i många fall vara ett välkommet inslag för nyutexaminerade lärare. Men vi befarar att legitimationen kommer att vara problematisk av flera skäl. För det första ska läraren erhålla sin legitimation från rektorn på den skola där introduktionsutbildningen ägt rum. Det är rimligt att tro att incitamenten att avslå en ansökan om legitimation är svaga för rektorn, som redan anställt och satsat resurser på att

³⁸¹ McKinsey & Company (2007).

”skola in” läraren under ett års tid. Det vore mer objektivt om en utomstående part fattade beslutet om legitimation. För det andra finns det, till skillnad från i t ex sjukvården, ingen tydlig måttstock för bra (eller dålig) undervisning. Det är svårare att i efterhand göra en extern och objektiv bedömning av en undervisningssituation, som i allmänhet löper över en lång tid, än av en specifik vårdsituation.³⁸²

I bästa fall kommer legitimationen att säkerställa en lägsta nivå i lärarkåren, och därigenom sända en viktig normbildande signal. Men i sämsta fall har den ingen reell effekt på vilka som får arbeta som lärare utan ökar bara den administrativa bördan, vilket minskar yrkets attraktivitet. Vad utfallet blir är svårt att veta på förhand.

Eftersom regeringens reformer knappast innebär någon betydande höjning av läraryrkets attraktionskraft, kommer söktrycket till lärarutbildningen sannolikt att förbli fortsatt lågt. Utbildningar med lågt söktryck tvingas ofta anta även mindre kvalificerade studenter, vilket tenderar att leda till en låg kravnivå. Även om den nya lärarutbildningen höjer kraven på ämneskunskaper och fokuserar mer på stadiespecifika kompetenser är det därför tveksamt om den verkligen kommer att kunna hålla en hög kvalitet. Vår bedömning är att det hade varit bättre med en ordentlig satsning på arbetsplatsförlagd praktik under lärarutbildningen och en hårdare gallring bland sökande.

9.2.2 Resultat i grundskolan

De reformer som regeringen aviserat eller genomfört för att förbättra resultaten inom grundskolan är följande:³⁸³

- En ny skollag gäller från 1 juli 2011. Den tydliggör rektorns ansvar för verksamheten på skolan, ger kommunala skolor och friskolor likartade förutsättningar och skyldigheter samt öppnar för möjligheten att starta riksrekryterande spetsutbildningar.
- Ny betygsskala gäller från höstterminen 2011. Betyg ska ges från årskurs 6 från höstterminen 2012.
- Nationella mål i årskurs 3 och nationella prov från årskurs 3.

³⁸² För en längre kritisk diskussion om förväntade effekter av kravet på lärarlegitimation, se Fredriksson och Vlachos (2011).

³⁸³ Därutöver införs nya samlade läroplaner och tydliga kursplaner fr o m höstterminen 2011. Vi har lämnat bedömningen av dess effekter utanför vår analys.

Forskningen om vad som bestämmer resultaten i grundskolan

Vad bestämmer elevernas resultat och vilka faktorer kan staten påverka? *Läraren* är avgörande, som redan diskuterats i avsnittet ovan, men det har visat sig svårt att bestämma exakt vad som gör läraren bra eller dålig.³⁸⁴ Mått som enligt den internationella forskningen visat sig påverka elevernas prestation är klasstorlek, lärartäthet och omfattningen av (lärarledd) undervisningstid. Vidare har betygssystemet betydelse.

Rektorerna har enligt internationell forskning visat sig viktiga för elevernas resultat. En svensk studie av Böhlmark m fl (2011) bekräftar detta. Den visar att rektorn har betydelse för hur eleverna presterar i nationella prov och vilka betyg de får, men också för lärarnas arbetsmiljö och löner samt lärarkårens sammansättning. Valfungerande skolor med höga studieprestationer leds av rektorer som utövar ”aktivt ledarskap” och skapar en bra arbetsmiljö.

Det *fria skolvalet* introducerades 1991 när kommunerna ålades att finansiera de fristående skolor som godkänts av Skolverket. Följande år infördes också en ökad möjlighet att välja skola inom det kommunala skolväsendet. Detta är med andra ord ingen ny reform, men utvecklingen mot större inslag av kundval och fler fristående skolor har accelererat sedan 2007. För att det fria skolvalet och konkurrensutsättningen ska leda till en allmän kvalitetshöjning krävs att elever och deras föräldrar kan välja ”rätt”, baserat på faktorer som faktiskt påverkar kunskapsnivån. Ur samhällets perspektiv ska elever inte bara välja den skola som ger dem bäst kunskaper, utan de ska i sitt val även ta hänsyn till faktorer som påverkar allas kunskapsnivå. De ska med andra ord ta hänsyn också till alla de indirekta effekter som deras utbildningsval har för samhället i stort.

Så ser dock inte incitamenten riktigt ut i det svenska skolsystemet. För det första kan man ifrågasätta om det finns adekvat information för att föräldrar och barn ska kunna göra dessa val. Forskningen visar att valen påverkas av den information som finns tillgänglig och hur denna presenteras. Dessutom har forskningen funnit skillnader mellan vad familjer värdesätter; några betonar kunskap och skolornas genomsnittliga betygsnivå högt, medan andra lägger stor vikt vid elevernas trivsel.³⁸⁵

³⁸⁴ Det har visat sig vara svårt att belägga exakt vilken effekt lärarens ämne-teoretiska och didaktiska kompetens och erfarenhet har på elevernas resultat, även om dessa rimligtvis bör ha betydelse.

³⁸⁵ Se t ex Jacob och Lefgren (2006), Rothstein (2006) och Black och Machin (2010).

För det andra är det rationellt för elever och föräldrar att välja skolor som levererar de högsta betygen. Därför kan skolor frestas att sätta betyg som är högre än vad som motiveras av elevernas kunskaper. Detta genererar betygsinflation.

Det finns än så länge ganska få studier om den svenska friskolereformens konsekvenser. Studierna ger vissa belägg för att reformen lett till generellt något högre kunskapsnivå – eller snarare mindre försämring i kunskapsnivå – än annars skulle ha varit fallet. Inget tyder på att friskoleexpansionen skulle ha bidragit till de försämrade resultaten, utan orsakerna bör sökas på annat håll. Detta är i linje med den internationella litteraturen som till stor del finner positiva effekter av konkurrensutsättning på resultaten i skolan. Effekternas storlek varierar mellan studier. Detta kan tolkas som att konkurrensutsättningens effekter varierar mellan olika skolsystem. Det är – så här långt – svårt att dra några mer specifika slutsatser om vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att uppnå det bästa resultatet i Sverige. Mer utvärdering av det svenska systemet behövs.

Mycket tyder emellertid på att det fria skolvalet har bidragit till ökad segregation, framför allt med avseende på studieförmåga. Även segregationen i fråga om social bakgrund har ökat något de senaste tio åren. Men det bör påpekas att resultatförsämringen gäller samtliga elever, även de högstpresterande. Dessutom visar både genomsnittresultatet och spridningen mellan elever likartad utveckling i (små) kommuner med begränsade möjligheter till skolsegregation och i landet som helhet. Ökad segregation till följd av friskolereformen kan alltså inte förklara varför svenska elever presterar sämre i de internationella jämförelserna.

Internationell forskning om spetsutbildningar (”elitklasser”) tyder, föga förvånande, på positiva effekter på elevernas kunskaper.³⁸⁶ Eleverna omges av studiebegåvade och motiverade klasskamrater liksom av kvalificerade och ambitiösa lärare. Det bör dock påpekas att de internationella studierna gäller *elitiskolor*, medan den svenska försöksverksamheten med riksrekryterande *spetsklasser* är begränsad till högst 30 klasser i årskurs 7–9 som sannolikt kommer att vara en del av större skolor. Det är möjligt att de positiva effekterna på den enskilde elevens prestation av att ha duktiga klasskamrater, liksom

³⁸⁶ Se Hastings m fl (2007), Guyon m fl (2010) och Jackson (2010b).

skolans förmåga att locka till sig särskilt duktiga lärare, då blir svagare.

Ett potentiellt problem med försöksverksamheten med spetsklasser för elever i årskurs 7-9 är att övriga skolor eller klasser kommer att dräneras på duktiga elever, vilket försämrar utbildningen för de kvarvarande eleverna. Guyon m fl (2010) visar att en expansion av elitskolor på Nordirland ledde till försämrade studieresultat för de elever som blev kvar i de traditionella skolorna. Men omfattningen av försöket är så pass begränsad att risken torde vara liten.

Betyg har tre huvudsakliga funktioner: att ge information om elevernas kunskaper och färdigheter, att fungera som urvalsinstrument för högre studier och att påverka elevernas motivation. Eftersom dessa mål ofta är oförenliga finns det alltid målkonflikter vid utformningen av ett betygssystem.

Den empiriska forskningen om konsekvenserna av att bli betygssatt är ytterst begränsad. Figlio och Lucas (2004) samt Betts och Grogger (2003) finner att hårdare betygssättning tenderar att motivera studiebegåvade elever, medan effekten är den omvända för svaga elever. Vidare visar Azmat och Iriberry (2009) att betyg som innehåller information om elevens relativa position i klassen, leder till bättre studieresultat än betyg som enbart mäter elevens egna prestationer. Eftersom eleverna troligen själva har god kunskap om sin egen relativa position i klassen, tyder det senare på att betygen kan förmedla värdefull kunskap om elevernas prestationer till hemmet.

Sjögren (2010) studerar de långsiktiga konsekvenserna av att betygen på låg- och mellanstadiet avskaffades i den svenska grundskolan under 1970-talet. Hon finner att den sammanlagda längden på utbildning bland döttrar till lågutbildade föräldrar sjönk. För söner till högutbildade föräldrar gäller det motsatta: antalet utbildningsår och inkomster steg som följd av att de inte längre blev betygssatta tidigt.

Fredriksson och Vlachos (2011) visar att (a) *lärartätheten* i grundskolan har ökat under hela 2000-talet; (b) *klasstorleken* har varit relativt konstant under hela 1990-talet och ända fram till 2005/2006; samt att (c) den schemalagda *lektionstiden* är relativt kort i Sverige men har ökat mellan 2000 och 2009. Av rapporten är det svårt att utläsa vad som har skett med lärartäthet och lektionstid just under den nuvarande regeringens mandatperiod. Men regeringen har inte gjort

några explicita satsningar på de tre punkterna ovan förutom de särskilda satsningarna på att läsa, skriva och räkna som diskuteras i avsnitt 9.2.6 nedan.

Att lärartätheten ökat är inte nödvändigtvis positivt för elevernas resultat om klasstorleken är konstant (som den var fram till 2006). Forskningen tyder nämligen på att en minskning av klasstorleken har en starkare effekt än att tillföra ytterligare en lärare i en klass av given storlek.³⁸⁷ Det är dessutom svårt för staten att styra dessa faktorer eftersom de bestäms av andra aktörer, dvs kommuner och huvudmän för fristående skolor. Särskilda satsningar kan lätt leda till lägre kommunala anslag så att resurserna totalt sett inte påverkas.

Resursfördelningen är *kompensatorisk* i Sverige precis som i de flesta andra länder. Lärartätheten är således högre i kommuner med lägre genomsnittlig inkomst- och utbildningsnivå. Detsamma gäller skolor där elevers föräldrar har lägre inkomster och utbildning. Trots stora förändringar inom skolans område, bl a kommunaliseringen, verkar det kompensatoriska inslaget inte ha förändrats i någon större utsträckning. Enligt Fredriksson och Vlachos (2011) har viss ökning av antalet lärare skett mellan 2000 och 2009, men det framgår inte huruvida det skett under eller före den nuvarande regeringens mandatperiod. Det är möjligt, eller t o m troligt, att de bästa lärarna attraheras till skolor med bättre elevunderlag. Viss evidens finns för att friskolereformen ökat konkurrensen om lärare.³⁸⁸ En djupare analys behövs för att avgöra hur det kompensatoriska inslaget utvecklats i den svenska skolan.

Vår bedömning av förändringarna av skollagen

Att den nya skollagen betonar rektorns ansvar verkar rimligt, givet den forskning som finns om rektorns betydelse för skolans resultat. Det är bra att huvudansvaret också ligger hos en aktör som har en reell möjlighet att påverka verksamhetens innehåll. Samtidigt har rektorn redan idag huvudansvaret för verksamheten, vilket gör att tydliggörandet i ansvarsfrågan inte nödvändigtvis kommer att få några faktiska konsekvenser. Därför är det viktigt att även rektorerna utvärderas löpande, både av sina huvudmän och av de centrala myndigheterna.

³⁸⁷ Finn och Achilles (1990) samt Krueger (1999).

³⁸⁸ Resultaten i Hanspers och Hensvik (2011) tyder på att lönerna för vissa lärargrupper stiger när konkurrensen mellan skolorna ökar.

Den nya skollagen utjämnar de flesta villkoren mellan enskilda och kommunala skolor. Friskolorna får samma rapporterings-skyldighet som de kommunala skolorna. Vidare minskar friskolornas möjligheter att underlåta att erbjuda tjänster som skolbibliotek och elevhälsa. Med hänsyn till alla de potentiella kvalitetsproblem som friskolereformen är förknippad med – men som visserligen inte visat sig än i någon större utsträckning – är dessa förändringar rimliga, även om det finns en gräns för hur långt en konkurrensutsatt marknad kan detaljregleras utan att det går ut över innovations-möjligheterna. Det saknas enligt vår mening en harmonisering av vilka urvalskriterier skolorna får ha. Friskolorna får även fortsättningsvis använda kötiden som ett kriterium vid sidan av syskonförtur och geografiskt avstånd. Detta är sannolikt kraftigt socialt segregerande. Amerikanska friskolor som drivs med offentliga medel (s k *charter schools*) måste t ex välja ut elever med hjälp av lottning om antalet sökande överskrider antalet platser. Det är svårt att se vilka argument som finns mot ett liknande system i Sverige. Kraftiga informationssatsningar behövs också för att underlätta för samtliga elever och föräldrar att göra ett rationellt val. Vi välkomnar också de nya sanktionsmöjligheter mot skolor som inte upprätthåller kvaliteten som den nya skollagen öppnar för. För att konkurrensen ska ge de effektivitets- och kvalitetsvinster som den har potential till är det mycket viktigt att dåliga skolor tillåts försvinna och bra skolor växa.

Så länge som spetsutbildningarna är av begränsad omfattning, bedömer vi risken som liten för stora negativa effekter för de elever som går i vanliga klasser. De positiva effekterna på eleverna i dessa elitklasser torde överväga denna risk.

Vår sammanfattande bedömning är att den nya skollagen innehåller många rimliga förändringar, men vi ställer oss frågande till hur långt dessa räcker för att verkligen höja resultatet i grundskolan. Mycket bygger på förhoppningar om effekterna av förändrade normer. Den slutgiltiga effekten beror på hur reformerna genomförs i praktiken.

Vår bedömning av reformer i betygssystemet

Betygssystemet görs om både i grundskolan och i gymnasiet så att dagens fyra steg kommer att ersättas av en sexgradig skala (A-F). Från motivationssynpunkt förefaller denna förändring vara klok eftersom störst motivationseffekt erhålls om nästa betygssteg ligger inom rimligt räckhåll. I gymnasiet kan detta emellertid innebära vissa nackdelar, som vi återkommer till i avsnitt 9.2.3.

Exakt hur betygssystemet kommer att fungera avgörs av den faktiska tillämpningen. Från motivationssynpunkt bör det vara svårt – men inte omöjligt – att uppnå det högsta betygssteget. Samtidigt bör det inte vara alltför svårt att få godkänt. Skälet till detta är de negativa effekter i termer av social utslagning som en hög absolut gräns för godkänt resultat kan ge. En hög absolut gräns innebär dessutom en risk att skolor med en hög andel svagpresterande elever sänker sin ambitionsnivå för att minska de negativa återverkningsarna av att ha många elever som inte uppnår skolans lägsta mål. Detta lär påverka också hur motiverande – eller stigmatiserande – införandet av betyg från årskurs sex kommer att bli.

Det är svårt att bedöma vilka effekter förändringarna i betygssystemet kommer att få. En försiktig slutsats är att betyg i årskurs 6 knappast innebär några dramatiska förändringar, men att en viss utjämning av den framtida arbetsmarknadssituationen kan förväntas om betygen i första hand gagnar elever från studiesvag bakgrund.

Vi är positiva till de åtgärder som regeringen vidtagit för att samla in uppgifter om provresultat och göra dem tillgängliga för forskare. Nationella prov ska från läsåret 2011/2012 genomföras i årskurserna 3, 6 och 9, och resultaten från alla elevers prov samlas in av Skolverket.³⁸⁹ Dock anges uppnådda resultat på delproven i årskurs 3 enbart som ”uppnått den uppsatta kravnivån” eller inte, eftersom betyg inte ges i årskurs 3. Men detta ger otillräcklig information eftersom de allra flesta uppnår de uppsatta målen. En noggrann statistikinsamling är avgörande för att möjliggöra trovärdig utvärdering.

Vi efterlyser också en ordentlig förankring av betygssättningen i elevernas faktiska prestationer för att hejda betygsinflationen. Det är

³⁸⁹ Nationella prov i årskurs 6 kommer att gälla fr o m läsåret 2011/2012.

svårt att se något annat sätt för detta än fler nationella prov som dessutom rättas av en utomstående lärare.

9.2.3 Resultat i gymnasieskolan

Regeringens reformer

Regeringen har beslutat att införa en ny gymnasieskola fr o m läsåret 2011/12. De viktigaste förändringarna är följande:

- På yrkesprogrammen minskar tiden för allmänteori. I stället ökar tiden för yrkesämnena.
- Utrymmet för lokala kurser och specialutformade program begränsas.
- Kraven för att komma in på gymnasiet förändras. I framtiden måste eleven ha lägst betyget Godkänt i svenska, engelska och matematik samt i minst nio andra ämnen för att vara behörig till de högskoleförberedande programmen. För att vara behörig till yrkesprogrammen måste eleven vara godkänd i svenska, engelska och matematik samt i minst fem andra ämnen.
- Två nya examina införs: en högskoleförberedande examen och en yrkesexamen. Två vägar till yrkesexamen införs: dels genom lärlingsutbildning där över hälften av utbildningstiden är förlagd till en arbetsplats, dels genom skolförlagd yrkesutbildning.
- Fem introduktionsprogram ersätter dagens individuella program.
- En ny betygsskala på gymnasienivå börjar gälla fr o m höstterminen 2011.
- Meritpoängssystem har gällt sedan 2010.

Forskningen

Utvärderingar av gymnasiereformen 1991 kan tillsammans med internationell forskning användas för att bedöma de nu aktuella reformerna. Två väsentliga förändringar gjordes genom reformen 1991: de praktiska utbildningarna förlängdes med ett tredje (huvudsakligen) teoretiskt år för att underlätta övergång från praktiska utbildningar till högskola, och en omfattande förändring av

betygssystemet genomfördes. Dels gick man från ämnesbetyg till kursbetyg, dels infördes målrelaterade betyg.³⁹⁰

Både svenska och utländska undersökningar visar att ett större inslag av yrkesutbildning på gymnasienivå gynnar elever från studiesvaga miljöer och därmed ökar genomströmningen. Hall (2009) fann att införandet av det tredje året i yrkesutbildningar 1991 ökade avhoppet, särskilt bland dem med sämre studieförutsättningar. Däremot hade reformen ingen positiv effekt på övergångsfrekvensen till högre studier, vilket var ett av de viktigaste bakomliggande motiven.

Frågan om hur ett optimalt betygssystem ser ut är betydligt mer komplicerad. Hur många betygssteg ett betygssystem har, hur svårt det är att uppfylla kraven för betyget Godkänt, huruvida betygssystemet är relativt eller baserat på kunskapsmål är alla exempel på faktorer som påverkar elevernas drivkrafter att skaffa sig så goda kunskaper som möjligt. Forskningen om dessa effekter är varken omfattande eller entydig.

Björklund m fl (2010) har analyserat införandet av målrelaterade betyg och finner att andelen som inte slutförde gymnasieutbildningen ökade och att tiden för att slutföra utbildningen förlängdes. Detta ger stort utslag även i elevernas framtida inkomster i 26-årsåldern. Genomsnittsinkomsten minskade för samtliga, men minskningen var störst för individer längst ned i inkomstfördelningen.

En absolut nedre gräns för betyget Godkänt – vilket införandet av målrelaterade betyg medförde – kan tänkas ge flera effekter. Eftersom det är läraren själv som avgör huruvida eleven ska få betyget Godkänt eller inte kan detta få två olika konsekvenser: kraven för samtliga elever kan sänkas och en stor del av lärarresurserna kan läggas på elever som befinner sig på gränsen till att bli godkända. Införandet av *No-Child-Left-Behind*-lagen i USA visar att incitament kopplade till andelen elever med godkända betyg riskerar att leda både till sänkta krav och till ökat fokus på elever nära godkänthöjden, till nackdel både för de lägst och högst presterande eleverna.³⁹¹

³⁹⁰ Man övergick från relativa betyg som gavs enligt skalan 1-5 till betyg där elevers kunskaper och färdigheter bedöms i förhållande till fastställda betygsgränser för respektive betygssteg, där betygsskalan är Icke godkänt, Godkänt, Väl godkänd och Mycket väl godkänd.

³⁹¹ Koretz (2008), Reback (2008) och Neal och Schantzenback (2010).

Vår bedömning av regeringens reformer

För att bedöma regeringens reformer av gymnasieskolan måste man ta hänsyn till 1990-talsreformerna. Systemet med kursbetyg kan tänkas ha stigmatiserande inslag, eftersom eleverna bär med sig varje kursbetyg till slutbetyget. I kombination med målrelaterade betyg ges de elever som får Icke godkänt en tidig och mycket tydlig signal om att deras studieprestationer inte är tillräckligt bra. Som beskrivits ovan har de målrelaterade betygen enligt forskningen lett till en ökad avhoppsfrekvens; återigen är ökningen särskilt stor bland elever som är svagare i de allmänteoretiska ämnena. Sammanfattningsvis har förändringarna i betygssystemet och sloandet av de tvååriga gymnasielinjerna lett till att en ökad andel inte fullgjort sin gymnasieutbildning.

Å andra sidan är numera den andel av en ungdomskull som går vidare till gymnasieutbildning väsentligt högre än vad som gällde före gymnasiereformen 1991 då treåriga yrkeslinjer infördes. Sammantaget är den andel av en ungdomskull som fullgör sin gymnasieutbildning ungefär densamma – i genomsnitt drygt 70 procent – som före gymnasiereformen.³⁹²

De nya yrkesprogrammen ger mer tid för yrkesämnen och mindre tid för allmänteoretiska ämnen. Denna förändring kan enligt tidigare forskning vara till gagn för elever med sämre studieförutsättningar. Förändringen kan därför öka möjligheterna att slutföra en gymnasial yrkesutbildning och komma in på arbetsmarknaden för denna grupp av elever. Men ett potentiellt problem med de yrkesinriktade programmen är de relativt hårda teoretiska behörighetskraven: godkänt i svenska, engelska och matematik samt i fem ytterligare ämnen.

Andelen ungdomar som söker till de nya yrkesinriktade programmen inför höstterminen 2011 är relativt låg.³⁹³ Vad detta beror på är för tidigt att säga. Det är olyckligt om de teoretiska behörighetskraven stänger ute personer med intresse och fallenhet för yrkesutbildning. Det är också problematiskt om de ungdomar – med intresse för yrkesutbildning – som klarar de teoretiska behörighetskraven i stället väljer en teoretisk utbildning bara för att skaffa sig högskolebehörighet. Det kan leda till dels ökade avhopp

³⁹² SCB.

³⁹³ Skolverket (2011).

från gymnasieskolan, dels brist på yrkesutbildad arbetskraft i framtiden.

Det individuella programmet (IV) försvinner och ersätts av fem nya introduktionsprogram. Vi bedömer det som högst motiverat att avskaffa IV-programmet: resultaten har varit mycket dåliga. Andelen elever som började på detta program direkt från grundskolan var 8,4 procent läsåret 2009/2010. Övergångsfrekvensen till nationella program har varit mycket låg. Av alla nybörjare på IV-programmet 2005 hade bara 23 procent fullföljt gymnasieutbildningen efter fem år.³⁹⁴ En ännu lägre andel, 14 procent, hade uppnått grundläggande högskolebehörighet.³⁹⁵

Det är anmärkningsvärt att ingen systematisk utvärdering av IV-programmet gjorts. Siffrorna ovan visar att ca 6,5 procent av varje årskull är utan fullföljd utbildning fem år efter avslutad grundskola.³⁹⁶ Dessa personer lär vara en betydande del av de 11 procent av 18-24-åringar som år 2009 inte hade avslutat sina gymnasiestudier och som i Vårpropositionen 2011 pekas ut som den svagaste gruppen på arbetsmarknaden.³⁹⁷

Men förändringarna och införandet av de fem nya introduktionsprogrammen i stället för IV har även potentiella nackdelar. Det nya systemet medför en starkare skiktning av elever än det linjesystem som existerade före programgymnasiet. Från läsåret 2011/12 finns i princip tre olika sätt att skaffa sig en yrkesutbildning: via nationella yrkesprogram där utbildningen antingen (i) är skolförlagd eller (ii) genomförs i form av lärlingsutbildning, eller (iii) via yrkesintroduktionen. Dessa tre vägar har olika skarpa (teoretiska) behörighetskrav. Yrkesintroduktionen är lättast att komma in på: den är ämnad för alla som saknar behörighet till de nationella programmen. Det positiva är att den öppnar en möjlighet att ta sig in på arbetsmarknaden för dessa elever. Men nackdelen är att skiktningen kan bli stigmatiserande.

Det nya sexgradiga betygssystemet på gymnasiet kan förväntas ha positiva effekter på elevernas motivation, eftersom nästa betygssteg nu kommer att ligga närmare än i ett fyrgradigt system. Men samtidigt ökar risken att hamna på en lägre betygsnivå (vid en tillfällig

³⁹⁴ Skolverket (2010), tabell 8.C. Fullföljd utbildning betyder inte godkända resultat.

³⁹⁵ Utbildningsdepartementet (2009) och Skolverket (2010).

³⁹⁶ $8,4 \text{ procent} \times (100 - 23 \text{ procent}) \approx 6,5 \text{ procent}$.

³⁹⁷ Vårpropositionen 2011, s 266.

svacka) ju mer finjusterad betygsskalan är. Systemet med kursbetyg ökar denna risk ytterligare. Detta kan minska motivationen för framtida studier. Samtidigt är det förstås rimligt att kräva en tillräckligt hög lägsta nivå på kunskaper för att eleven ska kunna komma vidare till nästa steg i sin utbildning. Frågan om vad den lägsta nivån för Godkänt bör vara är med andra ord komplicerad.

Vår bedömning är att det, liksom för grundskolan, är svårt att förutse hur det nya betygssystemet för gymnasiet kommer att påverka resultaten i skolan, men det förefaller tveksamt om konsekvenserna kommer att bli särskilt stora.

Meritpoängsystemet syftar till att stärka incitamenten att läsa framför allt moderna språk, engelska och matematik. Meritpoäng ges för s k meritkurser (ovannämnda kärnämnen) och s k områdeskurser (som är värdefulla för den utbildning personen söker). Systemet är svåröverskådligt och krångligt och gynnar elever vars föräldrar är välinformerade. För att uppnå syftet att eleverna i högre utsträckning ska satsa på kärnämnen hade det varit enklare att inskränka skolornas möjligheter att bestämma vilka kurser som får erbjudas.

9.2.4 Förskolan

De reformer som regeringen aviserat eller genomfört inom förskolan är:³⁹⁸

- En allmän förskola från tre års ålder (fr o m 1 juli 2010). Innebär bl a gratis förskola i 15 timmar per vecka.
- En förändring i reglerna för barnomsorgspengen. Från 1 juli 2009 följer barnomsorgspengen, likt skolpengen, barnet oavsett vilken verksamhetsform som föräldrarna väljer.
- Den nya skollagen innebär att förskolan blir en egen skolform med samma övergripande mål som för samtliga skolformer.
- En reviderad läroplan för förskolan (från 1 juli 2011), där kunskapsmål och förskollärares ansvar tydliggörs.
- Vårnadsbidrag från 2008. Kommunerna har rätt att införa ett vårnadsbidrag om 3000 kr för barn som är mellan ett och tre år gamla.

³⁹⁸ En färsk utredning (SOU 2010:67) har även utrett frågan om flexibel skolstart, men regeringen har hittills inte aviserat någon reform på detta område.

Forskningen

Det finns få trovärdiga studier av effekter av förskolan på barnens framtida utbildning och inkomster. Viss evidens för positiva effekter av att ha gått i en förskola finns i en färsk studie av Havnes och Mogstad (2010) som studerar den norska förskoleexpansionen i mitten av 1970-talet. De finner en kraftig positiv genomsnittseffekt på barnets framtida utbildningsnivå (antalet utbildningsår). Barn till lågutbildade mödrar påverkas i större utsträckning än barn till högutbildade mödrar. Forskarna hittar ingen genomsnittseffekt på arbetsinkomster, men skillnaderna i arbetsinkomster minskar i kommuner där expansionen varit särskilt kraftig. Att börja i förskola senast vid tre års ålder verkar enligt dessa resultat ändamålsenligt för att stärka barnens framtida ställning på arbetsmarknaden. Man kan förstås argumentera att, eftersom de allra flesta treåringar går i förskola redan idag, är den förväntade effekten av allmän förskola från treårsåldern liten. Men å andra sidan är kostnaden att få alla barn att delta i förskolan också liten, vilket innebär att reformen mycket väl kan vara kostnadseffektiv.

Den empiriska evidensen av tydligare fokus på kunskapsmål i förskolan är begränsad. Forskningen ger ingen vägledning för när, eller under vilka förutsättningar, det skulle vara bra för barnen. Ytterligare en slutsats från studien ovan är att kunskapsstärkningen inte bör ske i alltför skolliknande former, eftersom en senare skolstart ser ut att ge bättre arbetsmarknadsutfall.

Forskningen om vilken effekt ökad konkurrensutsättning har på kvaliteten i förskolan är likaledes begränsad. Skolverkets enkätundersökning från 2007 tyder på att föräldrar till barn som går i enskild förskola är något nöjdare än föräldrar till barn i kommunal förskola. Men skillnaden kan lika mycket bero på skillnader mellan föräldrars preferenser för enskild respektive kommunal förskola i allmänhet som på kvalitetsskillnader mellan dessa förskoleformer.³⁹⁹

Forskning i andra länder har i regel funnit att kvaliteten är lägre i vinstdrivande förskolor än i icke-vinstdrivande förskolor.⁴⁰⁰ Kvalitet i dessa studier mäts enligt sk *Early Childhood Environment Rating Scale*, vilken bygger på frågor om t ex personalens rutiner, de aktiviteter och den miljö som barnen vistas i, om barnen hålls hela och rena,

³⁹⁹ Skolverket (2007).

⁴⁰⁰ Se t ex Cleveland m fl (2008) för en studie på förskolor i Kanada och Morris (1999) för en studie av amerikanska förskolor.

och hur lämning och hämtning är strukturerade.⁴⁰¹ Evidens från Storbritannien tyder på att kvaliteten i den privata sektorn varierar kraftigt och att den allra sämsta kvaliteten finns i den privata sektorn.⁴⁰² Slutligen finner en holländsk studie att när föräldrars direkta möjlighet att påverka valet av förskola förstärks, växer utbudet av förskoleplatser i mer välbärgade områden på bekostnad av områden med sämre ekonomiska förutsättningar.⁴⁰³

Den enda befintliga studien på svenska data visar att deltidsarbete bland förskolepersonalen är vanligare i kommuner med hög andel privata förskolor, samt att personalen inom förskolan är yngre, i större utsträckning män och lägre utbildade i dessa kommuner. Det är dock inte uppenbart vad dessa resultat säger om kvaliteten. Vi har inte kunnat identifiera några trovärdiga studier om hur konkurrensutsättningen påverkat kvaliteten i förskolan generellt.

Vår bedömning av regeringens reformer

Det finns en motsättning mellan alltför kraftigt fokus på kunskaper å ena sidan och frivillig förskola å andra. Målet med förändringarna i förskolan är att höja kunskapsnivån och minska spridningen inför den obligatoriska skolstarten. Spridningen uppstår i dagsläget delvis därför att olika förskolor satsar olika mycket på kunskapsinhämtning. Men så länge som alla barn inte deltar – vilket är fallet idag – och reformen lyckas höja kunskaperna bland deltagande barn, kommer skillnaden mellan barn som deltar och barn som inte deltar i själva verket att öka. Att sträva efter att alla barn går i förskolan är ändamålsenligt, givet att man satsar på kunskapsinhämtning. Men för att uppnå detta borde förskolan vara obligatorisk. Utan ett sådant obligatorium är risken att skillnaderna i kunskaper ökar.

Vårdnadsbidraget ter sig i detta sammanhang som mindre ändamålsenligt. Givet den – visserligen begränsade – evidensen om förskolans positiva effekter senare på arbetsmarknaden finns det argument mot vårdnadsbidraget, eftersom det skapar ekonomiska drivkrafter att inte ha barnen i förskolan. Om vårdnadsbidraget dessutom oftare uppbärs av föräldrar med svagare socioekonomisk

⁴⁰¹ Instrumentet utvecklades av Harms och Clifford (1980). En första tillämpning av den svenska ECERS-versionen gjordes i Kärrby och Giota (1994).

⁴⁰² Mathers m fl (2007).

⁴⁰³ Noailly och Visser (2009). Hanspers och Hensvik (2011) studerar hur den svenska reformen har påverkat sysselsättning, löner och sjukfrånvaro bland personalen i förskolorna. De finner inga klara resultat.

status förvärras motsättningen mellan kunskapsfokus och frivillighet ytterligare. Det finns viss evidens för det sistnämnda: enligt SCB:s uppföljning söker vårdnadshavare med utländsk bakgrund bidrag för längre perioder än de med svensk bakgrund. Likaså är bidragsperioderna längre för låg- än högutbildade.⁴⁰⁴

Vilka konsekvenser den ökade konkurrensutsättningen inom förskolan kommer att ge är svårt att förutse. Friheten att välja förskola är de facto begränsad för många föräldrar eftersom många kommuner har platsbrist. Enskilda förskolor finns dessutom inte i alla kommuner. De internationella erfarenheterna betonar vikten av systematisk uppföljning och utvärdering samt av tillsyn och kontroll, så att ökad spridning i förskolornas kvalitet och segregation mellan socioekonomiskt starka och svaga barn kan motverkas.

9.2.5 Studiero och trygghet i skolan

Det ligger utanför vår kompetens att bedöma effekterna av regeringens särskilda satsningar på studiero och trygghet i skolan på elevernas resultat.

9.2.6 Matematik, teknik och naturvetenskap

De reformer som har en koppling till regeringens ambition att stärka kunskaperna i matematik, teknik och naturvetenskap är:

- Särskild satsning för att stärka undervisningen i matematik, naturvetenskap och teknik (MNT-satsning) 2009-2011.
- En läsa-, skriva- och räknasatsning riktad mot elever i årskurserna 1–3 som gäller från 2008 till 2012.
- En timme mer matematikundervisning i veckan i tre årskurser. Ska gälla från höstterminen 2013.
- Nationella prov har införts i årskurs 9 i biologi, fysik och kemi fr o m läsåret 2009/2010 (varje elev skriver prov i ett av ämnena).
- Nationella prov i matematik fr o m läsåret 2008/2009.

Enligt PISA-undersökningarna har den schemalagda lektionstiden i både läsning och matematik för 15-åringar ökat under 2000-talet: från 156 respektive 164 min/vecka 1999/2000 till 184 respektive 189

⁴⁰⁴ SCB (2011).

min/vecka 2008/2009.⁴⁰⁵ Men detta ger inte hela bilden. En del tyder på att den tid då läraren undervisar i helklass har minskat. Lärarens roll har också förändrats från att ge undervisning i helklass till handledning av elever som bedriver eget arbete. Skolverket noterar i en rapport om TIMMS Advanced att "[s]venska matematikelever spenderar den största delen av undervisningstiden till att arbeta självständigt eller till att lösa problem tillsammans med andra elever. Detta är också den vanligaste aktiviteten i de flesta andra länder men inte i lika stor utsträckning som i Sverige."⁴⁰⁶ TIMMS 2007 bekräftar denna bild. Enligt den ägnas i Sverige 38 procent av matematiklektionerna i årskurs 4 och 28 procent av matematiklektionerna i årskurs 8 åt att arbeta självständigt med uppgifter utan lärares ledning, vilket är den högsta andelen för samtliga deltagande länder. Genomsnittet för deltagande EU/OECD-länder är 27 respektive 19 procent.⁴⁰⁷

Några effektutvärderingar av denna förändring finns inte, men indirekt skulle en minskning i lärarledd tid kunna tolkas som minskning i såväl lärartäthet och lärarkompetens och ha negativa effekter på elevernas resultat. En engelsk studie av Machin och McNally (2008) visar att en övergång till ett *mer* strukturerat arbetsätt, som striktare utgick från läroplanen, gav bättre resultat för eleverna, särskilt för de lågpresterande.

Mot bakgrund av den tydliga nedgången i kunskapsnivå i kärnämnen hos svenska elever som redovisades i avsnitt 9.1 gör regeringen enligt vår bedömning rätt med sin särskilda satsning på just dessa ämnen. Den s k läsa-, skriva- och räknasatsningen innebar att 900 miljoner kronor avsattes för matematik och svenska i årskurserna 1-3 under åren 2008-2010. Under 2008 gick merparten till inköp av läromedel; knappt 40 av avsatta 150 mkr, dvs 27 procent, användes till personalförstärkningar. Under 2009 steg andelen som användes till personalförstärkningar till 42 procent av 250 mkr. År 2010 var satsningen som störst, 500 mkr. Anta att andelen som avsattes till personalförstärkningar även då var 42 procent, motsvarande 206 mkr.⁴⁰⁸ Slår man ut detta på tre årskullar, totalt ca 300 000 barn och utgår från en genomsnittlig lärarlön på

⁴⁰⁵ Fredriksson och Vlachos (2011).

⁴⁰⁶ Skolverket (2009).

⁴⁰⁷ Mullis m fl (2008).

⁴⁰⁸ Uppgift saknas än så länge.

26 500 kr/mån, innebär medelstillskottet att antalet elever per lärare minskar med 0,1 procent. Resurstillskottet är marginellt. Men samtidigt kan själva signalen vara viktig. Detsamma gäller förmodligen den aviserade satsningen på en extra timme matematik i veckan.

9.3 Slutsatser

Enligt internationella undersökningar har svenska elevers prestationer försämrats markant sedan 1990-talet. Denna resultatförsämring gäller på alla nivåer och i alla ämnen, även om nedgången varit störst på gymnasiet samt i matematik och naturvetenskap.

De sex utmaningar som regeringen har identifierat ser i stort sett ut att vara i linje med forskningen. För att uppnå målet ”god utbildning för alla medborgare” bör grundskolan ge bra kunskaper så att alla som vill kan gå vidare till gymnasiet. Förutsättningarna för detta torde förbättras av arbetsro. Vidare är det ändamålsenligt att förstärka yrkesutbildningen inom gymnasiet så att även elever med mindre intresse och fallenhet för teoretiska ämnen kan skaffa sig en godkänd gymnasieutbildning. Läraren är förmodligen den enskilt viktigaste faktorn för en elevs prestation, så att satsa på lärarkvalitet förefaller ändamålsenligt. Eftersom resultatförsämringen är störst inom naturvetenskapliga ämnen är det rimligt att särskilt satsa på dessa. Slutligen finns knappast något som talar mot att förskolans potential inte skulle kunna – eller inte borde – utnyttjas ännu bättre.

Så långt får regeringen alltså godkänt. Men vi är osäkra på om de enskilda åtgärderna är tillräckliga för att uppnå målen. Effekterna bygger i hög grad på förhoppningar om normbildande signaler. Hur de nya reglerna tillämpas är viktigt för resultatet. Ett bra exempel på detta är förändringarna i betygssystemet. Regeringen gör knappast heller tillräckligt (om ens något) för att motverka den ökade segregationen. Det mesta tyder på att skolornas arbetssätt har blivit alltmer beroende av elevgruppens sammansättning. Det är svårt att se hur regeringens reformer kan påverka denna utveckling i positiv riktning.

Det finns faktorer som försvårar för regeringen att genomföra utbildningspolitiska reformer. Kommunernas ansvar för skolan i kombination med det kommunala självstyret gör det svårt för regeringen att styra skolan. Många mindre lämpliga förändringar

genomfördes under 1990-talet. Lärarna behöver också arbetsro och tid att anamma nya arbetssätt. Det är inte bra att ändra regler med korta mellanrum.

Kunskaperna om vad som orsakat resultatnedgången är begränsade liksom kunskaperna om vad som fungerar. Det är dessutom anmärkningsvärt att förändringarna inte utvärderats systematiskt. Det borde ligga i regeringens intresse att systematiskt följa upp vad som händer i kommunerna. Det är tyvärr svårt att göra i efterhand eftersom statistikinsamlingen är begränsad.

Våra slutsatser om den hittills förda politiken samt förslag om framtida förändringar är:

- Det är viktigt att fortsätta att förbättra förutsättningarna för uppföljning och utvärdering. En viss förbättring har redan skett: nationella prov genomförs numera i årskurserna 3, 6 och 9. Dessutom har insamlingen av provresultaten förbättrats. Men det finns utrymme för fler förbättringar. Framför allt bör statistikinsamlingen bli bättre. Vi är positiva till inrättandet av Statens skolinspektion 2007 och den aviserade utvärderingsenheten. Exempel på data som bör samlas in är dels register på förskolebarn, dels register som kopplar uppgifter om lärare till uppgifter om deras elever.
- Mycket forskning tyder på att betyg är ett bättre urvalsinstrument än prov.⁴⁰⁹ Detta beror på att betyg är resultatet av upprepade och flerdimensionella mätningar av elevers kunskaper, medan prov fångar ett snävare spektrum av relevanta förmågor. Men betygens informationsvärde försämras när elever med samma kunskapsnivå kan få olika betyg beroende på vilken skola de har gått i. Betygssystemet måste därför förankras bättre. Det är svårt att se något annat sätt att göra detta än genom nationella prov. Av samma skäl som betyg är överlägsna prov som urvalsinstrument, bör förankringen ske på klass- eller skolnivå, snarare än på individnivå. Eftersom nationella prov inte kan hållas i samtliga ämnen krävs dessutom att betygen även i övriga ämnen förankras mot provresultaten; erfarenheten visar att betygen i oförankrade ämnen annars riskerar att höjas snabbt. Detta är inte enkelt. Risken är att alltför mycket tid läggs på att förbättra resultaten på de nationella proven, vilket kan tränga

⁴⁰⁹ Se t ex Björklund m fl (2010).

undan annan viktig undervisning. Provresultaten är dessutom öppna för manipulation både före och – i den mån proven rättas lokalt – efter provtillfället. Därför är det viktigt att proven alltid rättas externt.

- Kursbetyg i kombination med målrelaterade betyg på gymnasienivå riskerar att minska motivationen eftersom det blir svårt att reparera en tillfällig svacka. Avhoppen, särskilt bland elever som är svaga i de allmänsteoretiska ämnena, har också ökat sedan kursbetygen infördes. Därför bör en återgång till ämnesbetyg övervägas.
- Enligt vår bedömning är meritpoängssystemet svåröverskådligt och krångligt. För att uppnå syftet att eleverna i högre utsträckning ska satsa på kärnämnen skulle det vara betydligt enklare att helt enkelt förbjuda några av de praktiskt inriktade och mindre kunskapsintensiva kurserna.
- Gymnasiereformen skapar en tydligare inriktning mot yrkeskunskaper på de yrkesförberedande programmen. Detta har en potential att ge en förändring till det bättre. Det är dock oklart för oss varför man i samband med denna förändring skärper de teoretiska behörighetskraven till dessa program. Den lösning som nu valts riskerar att stänga ute elever från gymnasieskolan. Det är oroande att andelen ungdomar som söker till de yrkesinriktade programmen i den nya gymnasieskolan har sjunkit markant.
- Vi välkomnar de förändringar i den nya skollagen som gör att friskolornas villkor i stor utsträckning likställs med de kommunala skolornas. Regeringen bör dock överväga att frånta friskolorna deras rätt att använda kötid som urvalskriterium. Tillsynen av befintliga friskolor, liksom av de skolor som vill komma in på marknaden, bör stärkas ytterligare
- Förändringen i skollagen från juli 2011 som anger att eleverna ska få ett kontinuerligt och aktivt lärarstöd i en strukturerad undervisning låter bra. Forskning tyder på att mer individualiserad undervisning har bidragit till de försämrade resultaten i svensk skola. Regeringen har aviserat att Skolverket ska få i uppdrag att utarbeta allmänna råd som ska ge vägledning och stöd till skolor och lärare i undervisningssituationen.⁴¹⁰ Detta

⁴¹⁰ Dagens Nyheter (2011a).

låter positivt, men vi är tveksamma till hur effektiva dessa förändringar kommer att vara i praktiken. Kunskaperna om den bästa undervisningsformen är begränsade. Vi förordar en systematisk insamling av uppgifter om undervisningsform, som sedan ska kunna samköras med data på elevernas resultat för att analysera sambanden dem emellan.

- Enligt vår bedömning är satsningarna på lärarna inte tillräckliga för att göra en betydande skillnad för eleverna. Det finns goda skäl att ompröva systemet med lärarlegitimation. Vi tror mer på en lösning där skickliga och erfarna lärare agerar mentorer till andra lärare eller på annat sätt hjälper skolor med svaga resultat.

Vår övergripande bedömning är att regeringen har goda intentioner och goda övergripande mål, men brister i träffsäkerhet när det gäller de konkreta åtgärderna. Vi är övertygade om att mer kan och bör göras. Summorna som satsats på förbättrad skolundervisning är endast en bråkdel av t ex satsningarna på arbetsmarknadsområdet: ökade resurser med 7-8 mdr kr över en fyraårsperiod jämfört med 70 mdr kr per år för jobbskatteavdraget.

Reservation av Lars Tobisson

Jag delar uppfattningen att det finns skäl att stärka beredskapen mot finansiell instabilitet. Men att anförtro denna uppgift åt Riksbanken är inget alternativ för mig.

Under intryck av finanskrisen i början av 1990-talet vidtogs åtgärder för att främja långsiktig monetär stabilitet. En självständig centralbank fick till överordnat mål att värna penningvärdet, främst genom styrning av den korta räntan. Samtidigt eftersträvades finanspolitisk stabilitet genom införandet av ett regelverk med överskottsmål, utgiftstak och krav på budgetbalans för kommuner och landsting m m.

Kombinationen av en inflationsbekämpande penningpolitik och en normstyrd finanspolitik har – som Finanspolitiska rådet i skilda sammanhang framhållit – medverkat till att den senaste finanskrisen blev så förhållandevis hanterbar och kortlivad i Sverige. Uppkommande problem löstes i samverkan mellan de institutioner som är verksamma på området, främst Finansdepartementet, Finansinspektionen, Riksgälden och Riksbanken. Mot denna bakgrund är det för en liberal ekonom inte alldeles självklart att ivra för en långtgående makrofinansiell reglering. ”If it ain’t broke, don’t fix it!” (“Om det inte är sönder, så laga det inte!”).

Under alla omständigheter avråder jag från att tilldela Riksbanken den ledande rollen på området. Under det utredningsarbete som föregick omläggningen av penningpolitiken och trygghandet av Riksbankens självständighet prövades tanken att som i en del andra länder föra tillsynen och regleringen av det finansiella systemet till centralbanken. Detta avvisades emellertid på den principiella grunden att det vore fel att tilldela Riksbanken ett andra, sidoordnat – och i vissa situationer konkurrerande – mål för dess verksamhet. Vad gäller tillsyn av det slag som nu åvilar Finansinspektionen utgör dessutom Riksbankens självständiga ställning en komplikation. Det rör sig här i betydande utsträckning om rättstillämpning, men vem skall överpröva beslut fattade av en oberoende centralbank? Skulle man som en följd härav behålla Finansinspektionen för mikrofinansiell övervakning och förlägga den makrofinansiella regleringen till Riksbanken, uppkommer ofrånkomligen gränsdragningsproblem.

Som motiv för att låta Riksbanken även svara för makrofinansiell stabilitet anförs i rapporten att banken redan enligt riksbankslagen

har till uppgift ”att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende” och att där finns ett 70-tal kvalificerade ekonomer, vars tjänster kan tas i anspråk i sammanhanget. Den citerade föreskriften hade dock vid sin tillkomst endast den begränsade räckvidden att säkerställa försörjningen med betalningsmedel i form av sedlar och mynt. Och om Riksbanken har så många ekonomer tillgängliga för analysarbete på detta område, är det kanske mest ett vittnesbörd om att banken står utanför den hårda budgetprövning som sker i statsförvaltningen i övrigt.

Motsvarande principiella och praktiska invändningar som här riktats mot förslaget att ge Riksbanken en huvudroll för makrofinansiell reglering, och därmed äventyra en fortsatt effektiv kamp mot inflationen, kan inte resas mot alternativet att anförtro uppgiften åt ett fristående finansiellt stabilitetsråd med huvudsakligen analyserande och samordnande funktioner. Det torde få ankomma på den nyligen tillsatta finanskriskommittén att närmare överväga behovet och utformningen av ett sådant organ.

Reservation av Erik Åsbrink

Jag delar inte vissa av de uppfattningar som majoriteten av Rådets ledamöter framför i det utbildningspolitiska avsnittet rörande den nya yrkesutbildningen. Att de teoretiska behörighetskraven har skärpts ser jag inte som någon nackdel. Det är visserligen sant att skärpta krav kan innebära att vissa elever inte kvalificerar sig för ett utbildningsprogram. Å andra sidan är de skärpta kraven ett uttryck för att det moderna yrkeslivet kräver välutbildade människor och att kunskaper i vad som benämns teoretiska ämnen i växande utsträckning är till gagn även i mera praktiskt inriktade yrken.

En annan förändring som nyligen genomförts, som jag däremot är kritisk mot, är att den nya yrkesutbildningen inte längre ger högskolebehörighet. Det riskerar att skapa återvändsgränder för ungdomar som senare i livet vill ompröva sina yrkesval.

Av Skolverkets nyligen presenterade förstudie om elevernas preliminära förstahandsval till hösten framgår att andelen elever som i första hand har sökt högskoleförberedande program har ökat påtagligt och att andelen elever som i första hand har sökt yrkesprogram har minskat påtagligt.

Även om förstudien endast gäller ett urval av län och den slutliga antagningen till gymnasieskolan blir klar först till hösten, är ändå förskjutningen i ansökningarna anmärkningsvärd. Att denna skulle förklaras av att de teoretiska behörighetskraven till yrkesprogrammen har skärpts förefaller mindre troligt. Varför skulle det i så fall ske en överströmning till utbildningar som i än högre grad präglas av teoretiska ämnen? Det förefaller mera troligt att förklaringen till det ändrade beteendet är att de nya yrkesprogrammen inte ger högskolebehörighet.

Detta riskerar att leda dels till ökade avhopp från gymnasieskolan, dels till brist på yrkesutbildad arbetskraft i framtiden.

Referenser

- Agell, J., Englund P. och Södersten J. (1995), Svensk skattepolitik i teori och praktik. 1991 års skattereform, bilaga 1 till SOU 1995:104.
- Albers, R. och Jonung, L. (2011), The crisis from a historical perspective, kapitel I.2 i P. van den Noord och I. Szekely, (red.) Economic crisis in Europe – Causes, consequences and responses, Routledge.
- Alliansens valmanifest (2010), Stockholm.
- Andersen, T. M. (2010a), Fiscal sustainability in the wake of the financial crisis, Nordic Economic Policy Review 1.
- Andersen, T. M. (2010b), Finanskrisen – en kris även för makroteorin?, Ekonomisk Debatt, 38.
- Andersen, T. M. och Gestsson, M. H. (2010), Longevity, growth and intergenerational equity – the deterministic case, Economics Working Paper 2010-19, Department of Economics, University of Aarhus.
- Andersen, T. M. och Svarer, M. (2010), Business cycle dependent unemployment insurance, IZA Discussion Paper 5196.
- Andersen, T. M. och Svarer, M. (2011), Business cycle contingent unemployment insurance, Nordic Economic Policy Review, under utgivning.
- Andersson, T. (2010), EUs framtida tillsyn – kommer den att fungera?, Penning- och valutapolitik.
- Arbetsförmedlingen (2009), Arbetsmarknadsrapport 2009:2.
- Arbetsförmedlingen (2010a), Arbetsmarknadsrapport 2010.
- Arbetsförmedlingen (2010b), Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2010, Ura 2010:7.
- Aronsson, T. och Walker, J. (2010), Labor supply, tax base and public policy in Sweden, i Freeman, R., Swedenborg, B. och Topel, R. (red.), Reforming the Welfare State: Recovery and Beyond in Sweden.
- Artis, M., Marcellino, M. och Proietti, T. (2004), Dating the Euro area business cycle, i Reichlin, L. (red.), The Euro area business cycle: Stylized facts and measurement issues, CEPR, London.
- Atkinson, A. och Stiglitz J. (1976), The design of tax structure: direct versus indirect taxation, Journal of Public Economics 6.

- Auerbach, A. J. (2008), Long-term objectives for government debt, *Studier i finanspolitik 2008/1*, Finanspolitiska rådet.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. J. och Kotlikoff, L. J. (1991), Generational accounts: A meaningful alternative to deficit accounting. In Bradford, D. (red.). *Tax Policy and the Economy*, vol 5, MIT Press, Cambridge, MA.
- Azmat, G. och Iriberry, N. (2009), The importance of using relative performance feedback: Evidence from a natural experiment using high school students, *Journal of Public Economics*, 7-8.
- Barro, R. J. (1979), On the determination of the public debt, *Journal of Political Economy* 87.
- Bassanini, A. och Duval, R. (2006), Employment patterns in OECD countries: reassessing the role of policies and institutions, *OECD Economics Department Working Papers* 486.
- Baxter, M. och King, R. G. (1999), Measuring business cycle approximate band-pass filters for economic time series, *The Review of Economics and Statistics* 81.
- Becker, G. och Mulligan, C. (2003), Deadweight costs and the size of government, *Journal of Law and Economics* 46.
- Bennmarker, H., Calmfors, L. och Larsson, A. (2011), Wage formation and the Swedish labour market reforms 2007-2009, *Studier i finanspolitik 2011/1*, Finanspolitiska rådet.
- Bennmarker, H., Mellander, E. och Öckert, B. (2008), Do regional payroll tax reductions boost employment?, *IFAU Working Paper* 19.
- Bergman, U. M. (2010), Hur varaktig är en förändring i arbetslösheten?, *Studier i finanspolitik 2010/1*, Finanspolitiska rådet.
- Bergman, U. M. (2011), Tidsbestämning av vändpunkterna i svensk konjunktur 1970-2010, *Studier i finanspolitik 2011/2*, Finanspolitiska rådet.
- Bergman, U. M., Bordo, M. D. och Jonung, L. (1998), Historical evidence on business cycles: The international experience, i Fuhrer, J. C. och Schuh, S. (red.), *Beyond shocks: What causes business cycles?*, Federal Reserve Bank of Boston, Conference Series No. 42, Boston.
- Bergman, U. M., Gerlach, S. H. M. och Jonung, L. (1992), External influences in Nordic business cycles 1870-1988, *Open Economies Review* 3.

- Bergman, U. M. och Jonung, L. (1993), The business cycle has not been dampened: The case of Sweden and the United States 1873-1988, *Scandinavian Economic History Review* 41.
- Bergman, U. M. och Jonung, L. (1994), *Svenskt och internationellt konjunkturbeteende*, Bilaga 13 till LU 95, Norstedts Tryckeri AB, Stockholm.
- Bergström, Å-P. J., Palme, M. och Persson, M. (2010), *Beskattning av privat pensionssparande*, ESO rapport 2010:2, Finansdepartementet.
- Betts, J. och Grogger, J. (2003), The impact of grading standards on student achievement, educational attainment, and entry-level earnings, *Economics of Education Review* 22.
- BIS (2010), *Macroprudential instruments and frameworks: A stocktaking of issues and experiences*, CGFS Papers 38, BIS, Basel.
- Björklund, A., Fredriksson, P., Gustavsson, J-E., och Öckert, B. (2010), *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: Vad säger forskningen?*, IFAU Rapport 13.
- Black, S. och Machin, S. (2010), *Housing valuations and school performance*, i *Handbook of the Economics of Education* vol 3, Elsevier.
- Blanchard, O., Dell'Ariccia G., och Mauro, P. (2010), *Rethinking macroeconomic policy*, IMF staff position note, SPN/10/03, IMF, Washington.
- Blomquist, S., Christiansen, V. och Micheletto, L. (2010), *Public provision of private goods and nondistortionary marginal tax rates*, *American Economic Journal: Economic Policy* 2.
- Bodea, C. och Huemer, S. (2010), *Dancing together at arm's length? The interaction of central banks with governments in the G7*, occasional paper series, nr 120, ECB.
- Booth, A., Burda, M., Calmfors, L., Checchi, D., Naylor, R. och Visser, J. (2001), *The future of collective bargaining in Europe*, in Boeri, T., Brugiavini, A. och Calmfors, L., (red.), *The Role of Unions in the Twenty-First Century*, Oxford University Press. 2001.
- Bordo, M., Eichengreen, B., Klingebiel, D. och Martinez-Peria, M. S. (2001), *Is the crisis problem growing more severe?*, *Economic Policy*, 16.
- Bordo, M. och Jeanne, O. (2010), *Monetary policy and asset prices. Does "benign neglect" make sense?*, kapitel 13 I C. Crowe, S- Johnson, J.

- Ostry och J. Zettelmeyer, (red.) *Macrofinancial linkages. Trends, crises, and policies*, IMF, Washington.
- Borio, C. (2008), The search for the elusive twin goals of monetary and financial stability, kapitel 17 i L. Jonung, C. Walkner och M. Watson, (red.), *Building the financial foundations of the euro. Experiences and challenges*, Routledge.
- Braconier, H. och Forsfält, T. (2004), *A new method for constructing a cyclically adjusted budget balance*, Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Broesens, T. and P. Wierds (2009). 'The surplus factor' in Ayusi-i-Casals, J., Deroose, S., Flores, E. and L. Moulin (red.), *Policy Instruments for Sound Fiscal Policies*, Palgrave Macmillan, London.
- Bry, G. och Boschan, C. (1971), *Cyclical analysis of time series: Selected procedures and computer programs*, National Bureau of Economic Research, New York.
- Buiter, W. (2009), The unfortunate uselessness of most 'state of the art' academic monetary economics, *Financial Times*, 3 mars, tillgänglig via <http://blogs.ft.com/maverecon/2009/03/the-unfortunate-uselessness-of-most-state-of-the-art-academic-monetary-economics/>.
- Burns, A. F. och Mitchell, W. C. (1946), *Measuring business cycles*, NBER, New York.
- Cahuc, P. och Zylberberg, A. (2004), *Labor economics*, MIT Press, Cambridge MA.
- Caballero, R. (2010), *Macroeconomics after the crisis: Time to deal with the pretense-of-knowledge syndrome*, Working Paper 10-16, september, MIT Department of economics.
- Calmfors, L. (1993a), De institutionella systemen på arbetsmarknaden och arbetslösheten, i *Nya villkor för ekonomi och politik, bilaga 1*, SOU 1993:16, Fritzes, Stockholm.
- Calmfors, L. (1993b), *Arbetslöshetsförsäkringen – hur bör den utformas?*, Ekonomisk Debatt 5.
- Calmfors, L. (1995), *Labour market policy and unemployment*, *European Economic Review* 39.
- Calmfors, L. (2005), *What remains of the stability pact and what next?*, Swedish Institute for European Policy studies, 2008:5.
- Calmfors, L. (2009) *Ekonomerna bör bredda sin utbildning*, Axess, 9.

- Calmfors, L. (2011), EU:s finanspolitiska regler och de statsfinansiella kriserna i euroområdet, i Persson, M. and E. Skult, (red.), Tillämpad makroekonomi, fjärde utgåvan, SNS Förlag, Stockholm.
- Calmfors, L. och Flodén, M. (2009), Fasta undantag bättre än godtycke för utgiftstaket, Dagens industri, 2 juni.
- Calmfors, L. och Herin, J. (1993), En ny arbetslöshetsförsäkring – samhällsekonomiska överväganden och en idéskiss, i Ersättning vid arbetslöshet, bilaga till Betänkande från utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring, SOU 1993:52, Fritzes, Stockholm.
- Calmfors, L. och Wren-Lewis, S. (2011), What should fiscal councils do?, Stockholms universitet.
- Carcillo, S. och Cahuc, P. (2011), Is short-time work a good method to keep unemployment down?, manus inför publicering i Nordic Economic Policy Review.
- Cardarelli, R., Sefton, J. och Kotlikoff, L. J. (2000), Generational accounting in the UK, *Economic Journal* 110.
- Chauvet, M. och Piger, J. M. (2008), A comparison of the real-time performance of business cycle dating methods, *Journal of Business Economics and Statistics* 26.
- Chetty, R. (2008), Moral hazard vs liquidity and optimal unemployment insurance, *Journal of Political Economy* 116.
- Christiano, L. J. och Fitzgerald, T. J. (2003), The band-pass filter, *International Economic Review* 84.
- Christoffersen, P. E. (2000), Dating the turning points of Nordic business cycles, EPRU Working Paper No. 00-13.
- Cleveland, G., Forer, B., Hyatt, D., Japel, C. och Krashinsky, M. (2008), New evidence about child care in Canada: use patterns, affordability and quality, IRPP Choices 14.
- Corlett, W. och Hague, D. (1953), Complementarity and the excess burden of taxation, *Review of Economic Studies* 21.
- Crawford, I., Keen M. och Smith, S. (2010), Value added tax and excises, i Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles G. och Poterba, J. (red.), *Dimensions of Tax Design*, Oxford University Press.

- Dagens Nyheter (2011a), Dags för läraren att åter ta plats i skolans kateder, debattartikel av Jan Björklund, 13 mars.
- Dagens Nyheter (2011b), Tungt och dyrt regeringsnederlag, 16 mars.
- Davies, H. (2010), *The financial crisis. Who is to blame?*, Polity press, Cambridge.
- Davis, P. och Karim, D. (2010), Macroprudential regulation – the missing policy pillar, *National Institute Economic Review*.
- Debrun, X. och Kapoor, R. (2010), Fiscal policy and macroeconomic stability: New evidence and policy implications, *Nordic Economic Policy Review* 1.
- Deeg, V., Hagist, C. och Moog, S. (2009), The fiscal outlook in Austria: An evaluation with generational accounts, *Empirica* 36.
- Dickson, I. och White, D. (2010), Commentary on: Value added tax and excises, i Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles G. och Poterba, J. (red.), *Dimensions of tax design*, Oxford University Press.
- Dimson, E., Marsh, P. och Staunton, M. (2003), Global evidence on the equity risk premium, *Journal of Applied Corporate Finance* 15.
- Dir. 2010:29, Kommittédirektiv, Att främja en stabil kommunal verksamhet över konjunkturcykeln, Finansdepartementet.
- Dir. 2010:132, Kommittédirektiv, Utredning om sänkt mervärdesskattesats för vissa tjänster, Finansdepartementet.
- Dir. 2011:1, Kommittédirektiv, Översyn av företagsbeskattningen, Finansdepartementet.
- Dir. 2011:34, Kommittédirektiv, Översyn av pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter för ett längre arbetsliv, Socialdepartementet.
- Draper, D. A. G. och Armstrong, A. M. (2007), *GAMAA – A simulation model for ageing, pensions and public finances*, CPB Discussion Paper 147.
- DREAM (2010a), *DREAM – Model dokumentation*, tillgänglig via <http://www.dreammodel.dk/>
- DREAM (2010b), *Langsigtet økonomisk fremskrivning 2009*, København.
- Edin, P-A. och Holmlund, B. (1991), Unemployment, vacancies and labour market programmes: Swedish evidence, i F. Padoa-Schioppa, (red.)

- Mismatch and Labour Mobility, Cambridge University Press, Cambridge.
- Edvinsson, R. (2005), Growth, accumulation, crisis: with new macroeconomic data for Sweden 1800-2000, Stockholms universitet, Stockholm Studies in Economic History 41.
- EEAG (2004), Report on the European economy, European Economic Advisory Group, Cesifo, München.
- EEAG (2007), Report on the European economy, European Economic Advisory Group, Cesifo, München.
- Eichengreen, B. och O'Rourke, K. (2009), A tale of two depressions, VoxEU.org, September, tillgänglig via <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3421>.
- Ekonomistyrningsverket (2011), Dekomponering av prognosen för det finansiella sparandet, PM.
- Elinder, M., Erixson, O. och Ohlsson, H. (2011), Carnegie visits Nobel: do inheritances affect labor and capital income?, Working Paper nr. 866, Institutet för Näringslivsforskning.
- Elsby, M., Hobijn, B. och Sahin, A. (2010), The labour market in the great recession, NBER Working paper 15979.
- Englund, P. (2009), Systemic risks in the financial system. Lessons from the current crisis, expert report no. 36 to Sweden's Globalisation council.
- Englund, P., Holmlund, B. och Krusell, P. (2010), Marknader med sökfriktioner, Ekonomisk Debatt, nr 8.
- Englund, P., Persson, T. och Svensson, Lars E. O. (1992), Swedish business cycles: 1861-1988, Journal of Monetary Economics 30.
- Erlandsen, S., och Nymoën, R. (2008), Consumption and population age structure, Journal of Population Economics 21.
- Eschenbach, F. och Schuknecht L. (2004), Budgetary risks from real estate and stock markets, Economic Policy, 19.
- ESO (1999), Med backspegeln som kompass – om stabiliseringspolitiken som läroprocess, Ds 1999:9, Finansdepartementet, Stockholm.
- European Commission (2006), European economy – public finances in EMU Part III: National numerical fiscal rules and institutions sound public finances, Director General for Economic and Financial Affairs, Brussels.

- Expressen (2009), Borg vill inte svara. Duckar för frågor om reservationslönen, 12 september.
- Fatás, A. och Mihov, I. (2001), Government size and automatic stabilizers: international and intranational evidence, *Journal of International Economics* 55.
- Fatás, A. och Mihov, I. (2009), The Euro and fiscal policy, NBER Working Paper 14722.
- Figlio, D. och Lucas, M. (2004), Do high grading standards affect student performance?, *Journal of Public Economics*, 88.
- Finansdepartementet (2009), Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007-2009, rapport från ekonomiska avdelningen 2009:1.
- Finansdepartementet (2010a), Utvärdering av överskottsmålet, Ds 2010:4.
- Finansdepartementet (2010b), Arbetsutbudseffekter av ett förstärkt jobbskatteavdrag och förändrad statlig inkomstskatt, Ds 2010:37.
- Finansdepartementet (2010c), Utvidgad redovisning av bedömningen av finanspolitikens hållbarhet, Promemoria.
- Finansdepartementet (2011a), Ramverket för finanspolitiken, Regeringens skrivelse 2010/11:79.
- Finansdepartementet (2011b), Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?, Rapport från Ekonomiska avdelningen.
- Finansdepartementet (2011c), Vissa frågor inför budgetpropositionen för 2012.
- Finanspolitiska rådet (2008), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2008.
- Finanspolitiska rådet (2009a), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2009.
- Finanspolitiska rådet (2009b), Kommentarer till Budgetpropositionen för 2010.
- Finanspolitiska rådet (2010), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2010.
- Finansutskottet (2009), Riktlinjer för den ekonomiska politiken, Finansutskottets betänkande 2008/09:FiU20, Riksdagen.

- Finn, J. D. och Achilles, C. M. (1990), Answers and questions about class size: A statewide experiment, *American Educational Research Journal*, 28.
- Flodén, M. (2009), Automatic fiscal stabilizers in Sweden 1998-2009, *Studier i finanspolitik 2009/2*, Finanspolitiska rådet.
- Flodén, M. (2010), Behövs en ny makroekonomi efter finanskrisen? *Ekonomisk Debatt*, 38.
- Flood, L. (2010), En skattepolitik för både innan- och utanförskapet. Utvärdering av jobbskatteavdraget samt några alternativa reformer, SNS rapport.
- Forslund A., Gottfries, N. och Westermark, A. (2008), Prices, productivity and wage bargaining in open economies, *Scandinavian Journal of Economics* 110.
- Forslund, A. och Johansson, K. (2007), Random and stock-flow models of labour market matching – Swedish evidence, IFAU Working paper 11.
- Fransson, K. (2009), Matchningsfunktionen – en indikator för matchningsprocessen, Working paper 2009:1, Arbetsförmedlingen.
- Fredriksson, P. och Holmlund, B. (2001), Optimal unemployment insurance in search equilibrium, *Journal of Labor Economics* 19.
- Fredriksson, P. och Holmlund, B. (2006), Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research, *Journal of Economic Surveys* 20.
- Fredriksson, P. och Söderström, M. (2008), Do unemployment benefits increase unemployment? New evidence on an old question, IFAU Working paper 15.
- Fredriksson, P. och Vlachos, J. (2011), Reformen och resultat: Kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse? *Studier i finanspolitik 2011/3*, Finanspolitiska rådet.
- French, K. och Poterba, J. (1991), Investor diversification and international equity markets. *American Economic Review* 81(2).
- Gàli, J. (1994), Government size and macroeconomic stability, *European Economic Review* 38.
- Galati, G. och Moessner, R. (2010), Macroprudential policy – a literature review, Working Paper nr 267, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.

- Gentry, W. (2007), A review of the evidence on the incidence of the corporate income tax, OTA paper 101, Office of Tax Analysis, U.S Department of Treasury, Washington, DC.
- Girouard, N. and André, C. (2005), Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries, OECD Economics Department Working Paper 434.
- Grönqvist, E. och Vlachos, J. (2008), One size fits all? The effects of teacher cognitive and non-cognitive abilities on student achievement, CEPR DP 7086.
- Gustafsson, J-E. och Yang-Hansen, K. (2009), Resultatförändringar i svensk grundskola. Kap 3 i Skolverket (2009), Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer. Stockholm: Skolverket.
- Guyon, N., Maurin, E. och McNally, S. (2010), The effect of tracking students by ability into different schools: a natural experiment, Fondazione Eni Enrico Mattei, Note di Lavoro 2011:540.
- Hagberg, T. och Jonung, L. (2005), 1990-talskrisen – hur svår var den?, Ekonomisk Debatt, 33.
- Hall, C. (2009), Förlängningen av yrkesutbildningarna på gymnasiet: effekter på utbildningsavhopp, utbildningsnivå och inkomster, IFAU Rapport 7.
- Hall, R. E. (2005), Job loss, job finding, and unemployment in the U.S. economy over the past fifty years, NBER Macroeconomics Annual 2005, (red.) Mark Gertler and Kenneth Rogoff, Cambridge, MA: MIT Press.
- Hallgren, A. (1996), Job matching and labour market programmes in Sweden, licentiatavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Hamilton, J. D. (1989), A new approach to the economic analysis of nonstationary time series and the business cycle, *Econometrica* 57.
- Hanspers, K. och Hensvik, L. (2011), Konkurrens och sysselsättning – en empirisk studie av fem marknader, Bilaga 7 till LU2011.
- Hanson, S., Kashyap, A. och Stein, J. (2011), A macroprudential approach to financial regulation, *Journal of Economic Perspectives*, 25.
- Hansson, I. (1984), Marginal cost of public funds for different tax instruments and government expenditures, *Scandinavian Journal of Economics* 86.

- Hansson, I. (2009), Nationalekonomiska föreningens förhandlingar, Ekonomisk Debatt, 7.
- Harding, D. och Pagan, A. R. (2003), A comparison of two business cycle dating methods, *Journal of Economic Dynamics and Control* 27.
- Harding, D. och Pagan, A. R. (2006), Synchronization of cycles, *Journal of Econometrics*, 132.
- Harms, T. och Clifford, R. (1980), The early childhood environment rating scale, Teachers College Press, Columbia University, New York.
- Hartman, L. och Svaleryd, H. (2010), Hur stor är risken för bestående arbetslöshet?, *Ekonomisk Debatt*, 6.
- Hassler, J. (2010), Sweden in past, current and future crises – a report for the OECD, Stockholms universitet.
- Hastings, J., Van Weelden, R. och Weinstein, J. (2007) Preferences, information, and parental choice behaviour in public school choice, NBER Working Paper 12995.
- Hauptmeier, S., Fuentes, J. S. och Schuknecht, L. (2010), Towards expenditure rules and fiscal sanity in the euro area, Working Paper Series 1266, European Central Bank, Frankfurt.
- Havnes T. och Mogstad, M. (2010), No child left behind: Universal child care and children's long-run outcomes, under publicering i *American Economic Journal: Economic Policy*.
- Henrekson, M. (2010), Håller regeringens jobbstrategi, *Ekonomisk Debatt*, 2.
- Henrekson, M. och Sanandaji, T. (2004), Ägarbeskattningen och företaget: om skatteteorin och den svenska policydiskussionen, SNS förlag.
- Hjelm, G. och Jönsson, K. (2010), In search of a method for measuring the output gap of the Swedish economy: Economic, econometric and practical considerations, Konjunkturinstitutet, Working Paper Nr 115.
- Hodrick, R. J. och Prescott, E. C. (1997), Postwar U.S. business cycles: an empirical investigation, *Journal of Money, Credit, and Banking* 29.
- Holm, L. (2007), A non-stationary perspective on the European and Swedish business cycle, doktorsavhandling, Göteborgs Universitet, *Economic Studies* 163.
- Holmlund, B. och Lundborg, P. (1988), Unemployment insurance and union wage setting, *Scandinavian Journal of Economics*, 90.

- Holmlund, B. och Lundborg, P. (1989), Unemployment insurance schemes for reducing the natural rate of unemployment, *Journal of Public Economics* 38.
- Holmlund, B. och Lundborg, P. (1999), Wage bargaining, union membership, and the organization of unemployment insurance, *Labour Economics* 6.
- Holmlund, B. och Storrie, D. (2002), Temporary work in turbulent times: the Swedish experience, CESifo Working paper no. 671 (4).
- Holmlund, B. och Söderström M. (2007), Estimating income responses to tax changes: A dynamic panel data approach, IZA WP 3088.
- Höglin, E. (2011), Kommentar till Andersen, T. och Svarer, M., Business cycle contingent unemployment insurance, NEPR-konferens i Stockholm, 9 november 2010.
- IMF (2009), *World Economic Outlook: Crises and Recovery*, april.
- Ingves, S. (2010), Penningpolitik och finansiell stabilitet – några utmaningar framöver, *Ekonomisk Debatt*, 38.
- Ingves, S. (2011), Utmaningar i samband med utformningen och genomförandet av makro-tillsynsreglering, anförande, Riksbanken, 18 januari.
- Jackson, H. (2010a), A report on the mandate, structure and resources of the Swedish financial supervisory authority, prepared under the auspices of the Stockholm Centre for Commercial Law at Stockholm University Faculty of Law.
- Jackson, K. (2010b), Do students benefit from attending better schools? Evidence from rule-based assignments in Trinidad and Tobago, under publicering i *Economic Journal*.
- Jacob, B. och Lefgren, L. (2006), What do parents value in education? An empirical investigation of parents' revealed preference for teachers, *Quarterly Journal of Economics*, 122.
- Jaeger, A. och Schuknecht, L. (2004), Boom-bust phases in asset prices and fiscal policy behavior, IMF Working paper 04/54, Washington, DC.
- Jeanne, O. och Korinek, A. (2010), Managing credit booms and busts: A Pigouvian taxation perspective, CEPR discussion paper nr 8015.
- Jonung, L. (1993), Riksbankens politik 1945-1990, kapitel 12-16 i L. Werin, (red.), *Från räntereglering till inflationsnorm. Det finansiella systemet och riksbankens politik 1945-1990*, SNS förlag, Kristianstad.

- Jonung, L., Kiander J. och Vartia, P. (red.) (2009a), The great financial crisis in Finland and Sweden. The Nordic experience of financial liberalization, Edward Elgar, Cheltenham.
- Jonung, L., Schuknecht L. och Tujula, M. (2009b), The boom and bust cycle in Finland and Sweden in an international perspective, kapitel 6 i Jonung, L., Kiander J. och Vartia, P. (red.) (2009a).
- Jordà, O., Schularick, M. och Taylor, A. (2010), Financial crises, credit booms, and external imbalances: 140 years of lessons, NBER working paper 16567.
- Jönsson, L. (2011), Earned income tax credit and old-age labour supply in Sweden, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Kim, D. och Kumar, M. (2010), Fiscal costs of financial sector support: Measures and implications for fiscal policy, Nordic Economic Policy Review 1.
- Kleven, H. Richter, W. och Sørensen, P. B. (2000), Optimal taxation with household production, Oxford Economic Papers 52.
- Krugman, P. (2009), How did economists get it so wrong?, New York Times, 6 september, tillgänglig via http://www.nytimes.com/2009/09/06/magazine/06Economic-t.html?_r=1&pagewanted=all.
- Konjunkturinstitutet (2004), Konjunkturläget augusti 2004.
- Konjunkturinstitutet (2010a), Konjunkturläget december 2010.
- Konjunkturinstitutet (2010b), Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar i privat sektor, Fördjupnings-PM Nr. 6 2010.
- Konjunkturinstitutet (2011a), Konjunkturbarometern februari 2011.
- Konjunkturinstitutet (2011b), Konjunkturläget mars 2011.
- Kolm, A. och Tonin, M. (2010), In-work benefits in search equilibrium, Working Paper (reviderad version), Institutionen för nationalekonomi, Stockholms universitet.
- Kopczuk, W. (2010), Economics of estate taxation: a brief review of theory and evidence, NBER Working Paper 15741.
- Krueger, A. (1999), Experimental estimates of educational production functions, Quarterly Journal of Economics, 114.
- Kärrby, G. och Giota, J. (1994), Dimensions of quality in Swedish day care centers: an analysis of the Early Childhood Environment Rating Scale. Early Child Development and Care, 104.

- Leijonhufvud, A. (2010), Makroekonomi och krisen: en personlig tolkning, Ekonomisk Debatt, 38.
- Leijonhufvud, A. (2011), Nature of an economy, Policy Insight, no. 53. CEPR.
- Lindbeck, A. (2010), Lärdomar av finanskrisen, Ekonomisk Debatt, 38.
- Lindblad, H. (2010), Essays on unemployment and real exchange rates, doktorsavhandling, Stockholms universitet.
- Lohmann, S. (1992), Optimal commitment in monetary policy: credibility versus flexibility, *The American Economic Review* 82.
- Lundberg, E. och Wibble, A. (1970), ”Nymerkantilism” och selektiv ekonomisk politik, kapitel 1 i E. Lundberg och T. Backelin, (red.) *Ekonomisk politik i förvandling*, Norstedt & Söner, Stockholm.
- Lundvik, P., Lüth, E. och Raffelhüschen, B. (1999), *Generational Accounting in Europe*, *European Economy* 6.
- Långtidsutredningen (2011), Huvudbetänkande, SOU 2010:93, Fritzes, Stockholm.
- Machin, S. och McNally, S. (2008), The literacy hour, *Journal of Public Economics*, 92.
- Maes, I. (2009), On the origins of the BIS macro-prudential approach to financial stability: Alexandre Lamfalussy and financial fragility, Working Paper no. 176, National Bank of Belgium.
- Martinez-Mongay C., Maza Lasierra, L. A. och Yaniz Igal, J. (2007), Asset booms and tax receipts: the case of Spain, 1995-2006, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Economic Papers*, No. 293.
- Massmann, M., Mitchell, J. och Weale, M. (2003), Business cycles and turning points: A survey of statistical techniques, *National Institute Economic Review* 183.
- Mathers, S., Sylva, K. och Joshi, H. (2007) *Quality of Childcare Settings in the Millennium Cohort Study (QCSMCS) Final Report*, London: DfES.
- McKinsey & Company (2007), *How the world’s best performing school systems come out on top*.
- Medlingsinstitutet (2011), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2010, Medlingsinstitutets årsrapport, Bilaga 2: Analys av avtalen*.

- Mehra, R och Prescott, E. C. (1985), The equity premium: a puzzle, *Journal of Monetary Economics* 15.
- Mehra, R och Prescott, E. C. (2003), The equity premium in retrospect, i Constantinides, G.M., Harris, M., och Stulz, R. (red.) *Handbook of the Economics of Finance*, Elsevier.
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles G. och Poterba, J. (2011), *Tax by design*, Oxford University Press.
- Molander, P. och Paulsson, G. (2008), Vidareutveckling av det finanspolitiska ramverket, *Studier i finanspolitik 2008/5*, Finanspolitiska rådet.
- Morris (1999), Market constraints on child care quality, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 563.
- Mullis, I., Martin, M. och Foy, P. (med Olson, J., Preuschoff, C., Erberber, E., Arora, A. och Galia, J.) (2008), *TIMSS 2007 International Mathematics Report: Findings from IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the Fourth and Eight Grades*, TIMSS & PIRLS International Study Center, Boston College.
- Nationalekonomiska föreningens förhandlingar (2010), *Ekonomisk Debatt*, 3.
- Neal, D. och Schanzenbach D. W. (2010), Left behind by design: Proficiency counts and test-based accountability, *The Review of Economics & Statistics* 92(2).
- Noailly, J. och Visser, S. (2009), The impact of market forces on child care provisions: Insights from the 2005 Child Care Act in the Netherlands, *Journal of Social Policy* 38.
- NOU 2011:1, Norges offentlige utredninger, Bedre rustet mot finanskriser. Finanskriseutvalgets utredning.
- OECD (2008), *Economic Outlook*, November, Paris.
- OECD (2010a), *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2010b), *Labour markets and the crisis*, Economics Department working paper no 756, Paris.
- OECD (2011), *OECD Economic Surveys: Sweden 2011*, Paris.
- Pavoni, N. (2007), On optimal unemployment compensation, *Journal of Monetary Economics* 54.

- Petrongolo, B. och Pissarides, C. A. (2001), Looking into the black box: a survey of the matching function, *Journal of Economic Literature* Vol XXXIX.
- Petterson, T., Petterson, T. och Westerberg, A. (2006), Generationsanalyser – omfördelning mellan generationer i en växande välfärdsstat, ESS 2006:6.
- Pissarides, C. (2000), *Equilibrium unemployment theory*, andra utgåvan, MIT Press, Cambridge MA.
- Pirttilä, J. och Selin, H. (2011), Skattepolitik och sysselsättning: Hur väl fungerar det svenska systemet?, Bilaga 12 till Långtidsutredningen 2011.
- Pålsson, A-M, (2011), Tidsfråga innan överskottet görs till politik, Svenska Dagbladet Brännpunkt, 27 april.
- Ramsey, F. (1920), A contribution to the theory of taxation, *Economic Journal* 37.
- Reback, R. (2008), Does mentoring reduce turnover and improve skills of new employees? Evidence from teachers in New York City.
- Regeringskansliet, olika årgångar, Viktigare lagar och förordningar.
- Reinhart, C. och Rogoff, K. (2009), *This time is different*, Princeton University Press, Princeton.
- Riksbanken (2007), Penningpolitisk rapport 2007:1.
- Riksbanken (2010), Riksbanken och finansiell stabilitet, december.
- Riksbanken (2011), Penningpolitisk rapport februari 2011.
- Riksrevisionen (2008), Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009, Rapport 30.
- Riksrevisionen (2009), Jobbskatteavdraget, Rapport 20.
- Riksrevisionen (2010a), Enhetlig beskattning?, Rapport 11.
- Riksrevisionen (2010b), Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition, Rapport 14.
- Riksrevisionen (2011a), Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisning av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk, Rapport 11.
- Riksrevisionen (2011b), Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet. Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005-2007, Rapport 9.

- Rothstein, J. (2006), Good principals or good peers? Parental valuation of school characteristics, Tiebout equilibrium, and the incentive effect of competition among jurisdictions, *American Economic Review* 96.
- Roubini, N. och Sachs, J. (1989). Government spending and budget deficits in the industrial democracies, *Economic Policy* 8.
- Saez, E. (2002), Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labour supply responses, *The Quarterly Journal of Economics* 117.
- Sandmo, A. (1990), Tax distortions and household production, *Oxford Economic Papers* 42.
- SCB (2008), Offentlig ekonomi 2008.
- SCB (2011), Nyttjande av kommunalt vårdnadsbidrag, Statistik för perioden 1 juli 2009-31 december 2009, Statistiska Centralbyrån, Stockholm.
- Schinasi, G. (2004), Defining financial stability, IMF working paper 187, IMF, Washington DC.
- Shavell, S. och Weiss, L. (1979), The optimal payment of unemployment insurance benefits over time, *Journal of Political Economy* 87.
- Shimer, R. (2005), The cyclical behaviour of equilibrium unemployment and vacancies, *American Economic Review* vol 95.
- Shimer, R. (2007), Reassessing the ins and outs of unemployment, NBER Working Paper 13421.
- Shimer, R. och Werning, I. (2008), Liquidity and insurance for the unemployed, *American Economic Review* 98.
- Sibert, A. (2010), "A systemic risk warning system", VoxEU, 16 januari, tillgänglig via <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4495>.
- Sjögren, A. (2010), Betygsatta barn – spelar det någon roll i längden?, IFAU Rapport 18.
- Sjögren Lindquist, G. och Wadensjö, E. (2009), Arbetsmarknaden för äldre, Studier i finanspolitik 2009/7, Finanspolitiska rådet.
- Skolverket (2007), Barns omsorg 2005, Rapport 307, Skolverket.
- Skolverket (2009), TIMSS Advanced 2008, Rapport 336, Fritzes, Stockholm.
- Skolverket (2010) Betyg och studieresultat i gymnasieskolan läsår 2009/10.

- Skolverket (2011), Preliminära förstahandsval till gymnasieskolan hösten 2011.
- SNS (2011), Konjunkturrådets rapport 2011, Miljö, arbete och kapital – dags för nya samhällskontrakt, Stockholm.
- Statskontoret (2010), Ett lyft för den som vill. Utvärdering av den statliga satsningen på fortbildning av lärare, 2010:12.
- Stock, J.H. och Watson, M.W. (2010), Indicators for dating business cycles: Cross-history selection and comparison, Harvard University.
- SOU 1995:104, Skattereformen 1990-1991. En utvärdering, Kommittén för utvärdering av skattereformen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2002:16 Stabiliseringspolitik i valutaunionen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2006:90, På väg mot en enhetlig mervärdesskatt, Slutbetänkande av Mervärdesskatteutredningen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2008:54, Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, Arbetsmarknadsdepartementet, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2010:67, I rättan tid? Om ålder och skolstart, Utbildningsdepartementet, Utredningen om flexibel skolstart i grundskolan, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2011:24, Sänkt restaurang- och cateringmoms, delbetänkande av Utredningen om sänkt moms på vissa tjänster, Fritzes, Stockholm.
- Svensson, L. E. O. (2010), Inflation targeting and financial stability, tal 28 oktober.
- Sørensen, P. B. (2010), Swedish tax policy: Recent trends and future challenges, ESO 2010:4.
- Tatsiramos, K. och van Ours, J. (2011), Arbetsmarknadseffekter av arbetslöshetsförsäkringens utformning, bilaga 9 till Långtidsutredningen 2011, Fritzes, Stockholm.
- Teknikföretagen (2010), Lokala krisöverenskommelser i teknikföretag – utvärdering av avtalsenliga krisåtgärder.
- Turrini, A. (2004), Public investment and the EU fiscal framework, Economic papers, Directorate-general for Economic and Financial Affairs.
- Utbildningsdepartementet (2009), Särskilda program och behörighet till yrkesprogram, U2009/5552/G.

- van den Noord, P. (2000), The size and role of automatic fiscal stabilizers in the 1990s and beyond, OECD Economics Department Working Paper 230.
- Vastrup, C. (2009), How did Denmark avoid a banking crisis?, kapitel 8 i Jonung, L., Kiander J. och Vartia, P., (red.), (2009a).
- Wagner, W. (2010), In the quest of systemic externalities: A review of the literature, CESifo Economic Studies, 56.
- Velfærdskommissionen (2006), Fremtiden velfærd – vores valg. Analyserapport, København.
- Westermarck, A. (2008), Lönebildningen i Sverige 1966-2009, Studier i finanspolitik 2008/6, Finanspolitiska rådet.
- White, W. (2009), Should monetary policy "lean or clean"?, Federal Reserve Bank of Dallas Globalization and Monetary Policy Institute Working Paper nr. 34.
- Öberg, A. (2008), Incitamentseffekter av slopad fastighetsskatt. Studier i finanspolitik 2008/7, Finanspolitiska rådet.
- Økonomisk Råd (2004), Dansk Økonomi – Foråret 2004, Kap 3 Fordeling mellem generationer, København.

Appendix 1 Modeller för sambandet mellan det strukturella sparandet och BNP-gapet

Låt S_t^* beteckna det strukturella sparandet år t . Vår modell med BNP-gapet är då:

$$S_t^* = a + b \times \text{BNPgap}_t + c \times \text{Skuld}_{t-1} + d \times S_{t-1}^*,$$

där Skuld_{t-1} är den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld år $t-1$. Modellen utan BNP-gap ges av:

$$S_t^* = \alpha + \gamma \times \text{Skuld}_{t-1} + \delta \times S_{t-1}^*.$$

Appendix 2 De automatiska stabilisatorerna

Om vi antar att skatterna är proportionella mot BNP och de offentliga utgifterna oberoende av BNP, kan den offentliga sektorns finansiella sparande skrivas:

$$B = tY - G,$$

där

B = den offentliga sektorns finansiella sparande

t = (proportionell) skattesats

Y = BNP

G = offentliga utgifter

Samtliga variabler mäts i fasta priser.

Sparandet som andel av BNP blir:

$$b = \frac{B}{Y} = t - \frac{G}{Y},$$

där

b = den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP.

Det gäller att:

$$\frac{G}{Y} = \frac{G}{Y^*(1+y)},$$

där Y^* = potentiell BNP och $y = (Y - Y^*)/Y^*$ = BNP-gapet som andel av potentiell BNP

Det följer att:

$$\frac{db}{dY/Y} = \frac{G}{Y}.$$

En *procents* ökning av faktisk BNP (vid given potentiell BNP) ökar således det finansiella sparandet med G/Y procentenheter. Detta brukar formuleras som att *budgetelasticiteten* är G/Y . Om de offentliga utgifternas andel av BNP är 51 procent (jfr avsnitt 1.2.1), innebär det att en ökning av BNP-gapet med en procentenhet ökar det finansiella sparandet med 0,51 procent av BNP.

Skilj nu mellan kommunsektorn och den övriga offentliga sektorn (staten). Kommunsektorn betecknas med index k och resten av den offentliga sektorn med index s . Den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP blir då:

$$b = \left(t_k + \frac{S}{Y} - \frac{G_k}{Y} \right) + \left(t_s - \frac{S}{Y} - \frac{G_s}{Y} \right),$$

där

t_k = kommunal skattesats

t_s = skattesats i resten av den offentliga sektorn (statlig skattesats)

S = statsbidrag till kommunerna (transferering från den övriga offentliga sektorn till kommunsektorn)

G_k = kommunala utgifter

G_s = den övriga offentliga sektorns (statens) utgifter exklusive statsbidrag till kommunerna

Det kommunala balanskravet innebär att

$$t_k + \frac{S}{Y} - \frac{G_k}{Y} = 0.$$

Följaktligen gäller:

$$b = t_s - \frac{G_s}{Y} - \frac{S}{Y}$$

och

$$\frac{db}{dY/Y} = \frac{G_s + S}{Y}.$$

Det betyder att en ökning av BNP med en procent nu ökar det finansiella sparandet som andel av BNP med $(G_s + S)/Y$ procentenheter. Om de offentliga utgifterna exklusive kommunsektorns utgifter uppgår till 28 procent av BNP och statsbidragen till 4 procent av BNP (jfr avsnitt 1.2.1), innebär således en ökning av BNP med en procent att det finansiella sparandet ökar med 0,32 procentenheter.

Appendix 3 Uppkomsten av reformutrymme

Den offentliga sektorns nominella finansiella sparande kan skrivas:

$$B = T(P, Y; \alpha) - G(P, Y; \beta) - iS,$$

där

B = nominellt finansiellt sparande

T = skatteintäkter

P = prisnivå

Y = real BNP

α = övriga faktorer som påverkar skatteintäkterna

G = primära nominella offentliga utgifter, dvs offentliga utgifter exklusive räntebetalningar

β = andra faktorer som påverkar de primära offentliga utgifterna

i = ränta på den offentliga sektorns skuld

S = den offentliga sektorns skuld

Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP är:

$$\frac{B}{PY} = \frac{T(P, Y; \alpha)}{PY} - \frac{G(P, Y; \beta)}{PY} - \frac{iS}{PY}$$

Om denna ekvation totaldifferentieras, kan förändringen i det finansiella sparandet som andel av BNP uttryckas som:

$$d\left(\frac{B}{PY}\right) = \frac{T}{PY} \left[(\varepsilon_P^T - 1) \frac{dP}{P} + (\varepsilon_Y^T - 1) \frac{dY}{Y} + (\varepsilon_\alpha^T - 1) \frac{d\alpha}{\alpha} \right] - \frac{G}{PY} \left[(\varepsilon_P^G - 1) \frac{dP}{P} + (\varepsilon_Y^G - 1) \frac{dY}{Y} + (\varepsilon_\beta^G - 1) \frac{d\beta}{\beta} \right] - di \times s - ds \times i,$$

där

$\varepsilon_P^T = (\partial T / \partial P)(P/T)$ = skatteintäkternas elasticitet m a p prisnivån

$\varepsilon_Y^T = (\partial T / \partial Y)(Y/T)$ = skatteintäkternas elasticitet m a p real BNP

$\varepsilon_\alpha^T = (\partial T / \partial \alpha)(\alpha/T)$ = skatteintäkternas elasticitet m a p övriga faktorer

$\varepsilon_P^G = (\partial G / \partial P)(P/G)$ = de primära offentliga utgifternas elasticitet m a p prisnivån

$\varepsilon_Y^G = (\partial G / \partial Y)(Y/G)$ = de primära offentliga utgifternas elasticitet m a p real BNP

$\varepsilon_\beta^G = (\partial G / \partial \beta)(\beta/G)$ = de primära offentliga utgifternas elasticitet m a p övriga faktorer

$s = S/PY$ = skuldkvot

Om skattesystemet är progressivt är $\varepsilon_P^T > 1$ och $\varepsilon_Y^T > 1$. Om skattesystemet är proportionellt är $\varepsilon_P^T = \varepsilon_Y^T = 1$. Om de offentliga utgifterna inte är fullt indexerade till prisnivån respektive till real BNP är $\varepsilon_P^G < 1$ och $\varepsilon_Y^G < 1$.

Anta att övriga faktorer, ränta och skuldkvot är oförändrade, dvs att $d\alpha = d\beta = ds = di = 0$ och att $T=G$ så att det primära sparandet är noll. Ett tillräckligt villkor för att det finansiella sparandet ska öka när prisnivån stiger är då att $\varepsilon_P^T \geq 1$ och $\varepsilon_P^G < 1$. På motsvarande sätt är ett tillräckligt villkor för att det finansiella sparandet ska öka när real BNP växer att $\varepsilon_Y^T \geq 1$ och $\varepsilon_Y^G < 1$.

Om inga offentliga utgifter är indexerade till vare sig priser eller real BNP, så att $\varepsilon_P^G = \varepsilon_Y^G = 0$, skatterna är proportionella, så att $\varepsilon_P^T = \varepsilon_Y^T = 1$, samt ränta, skuldkvot och övriga faktorer är konstanta, gäller:

$$d\left(\frac{B}{PY}\right) = \frac{G}{PY} \left[\frac{dP}{P} + \frac{dY}{Y} \right],$$

dvs det finansiella sparandet som andel av BNP ökar med den nominella tillväxttakten för BNP (summan av prisökning och real

BNP-tillväxt) multiplicerad med de offentliga utgifternas andel av BNP. Detta är i så fall det ”reformutrymme” som uppkommer i frånvaro av finanspolitiska beslut.

Om den andel av de offentliga utgifterna som är (fullt) indexerad till prisnivån är μ och den andel som är (fullt) indexerad till real BNP är π , blir ökningen av det finansiella sparandet i frånvaro av aktiva beslut i stället:

$$d\left(\frac{B}{PY}\right) = \frac{G}{PY} \left[(1 - \mu) \frac{dP}{P} + (1 - \pi) \frac{dY}{Y} \right].$$

Eftersom

$$d\left(\frac{B}{PY}\right) = \frac{dB}{PY} - \frac{Bd(PY)}{(PY)^2},$$

ges det nominella reformutrymmet av

$$dB = PY \left[d\left(\frac{B}{PY}\right) + \frac{d(PY)}{PY} \frac{B}{PY} \right] \approx PY d\left(\frac{B}{PY}\right),$$

dvs approximativt som förändringen av det finansiella sparandet som andel av BNP multiplicerad med nominella BNP.

Appendix 4 Dekomponering av arbetslöshetens förändring

Låt P beteckna befolkningen, L arbetskraften, E sysselsättningen, U antal arbetslösa, $u = U/L$ arbetslösheten som andel av arbetskraften, $e = E/P$ sysselsättningsgraden (sysselsättningens andel av befolkningen) och $l = L/P$ arbetskraftsdeltagandet (arbetskraftens andel av befolkningen).

Antalet arbetslösa är skillnaden mellan antalet personer i arbetskraften och antalet sysselsatta:

$$U = L - E.$$

Det innebär att arbetslösheten som andel av arbetskraften kan skrivas:

$$\frac{U}{L} = 1 - \frac{E}{L}$$

respektive

$$u = 1 - \frac{\frac{E}{\bar{P}}}{\frac{L}{\bar{P}}} = 1 - \frac{e}{l}.$$

Följaktligen gäller

$$1 - u = \frac{e}{l}.$$

Om vi logaritmerar detta uttryck får vi

$$\ln(1 - u) = \ln e - \ln l.$$

Differentiering ger

$$-du \frac{1}{(1 - u)} = d \ln e - d \ln l.$$

Detta uttryck kan skrivas

$$du = (1 - u) \left[\frac{dl}{l} - \frac{de}{e} \right].$$

Förändringen i arbetslösheten som andel av arbetskraften är således lika med sysselsättningen som andel av arbetskraften multiplicerad med skillnaden mellan den procentuella förändringen av arbetskraftsdeltagandet och den procentuella förändringen av sysselsättningsgraden.

Appendix 5 Dekomponering av förändringen i antalet arbetade timmar per person

Låt H vara det totala antalet arbetade timmar, P befolkningen i åldern 16-64 år, L antalet personer i arbetskraften, E antalet sysselsatta, A antalet personer i arbete, U antalet arbetslösa och u arbetslösheten, dvs antalet arbetslösa i förhållande till arbetskraften (U/L).

Antalet arbetade timmar per person kan i ett första steg delas upp i komponenterna sysselsättningsgraden (E/P) och antalet arbetade timmar per sysselsatt, dvs medelarbetstiden (H/E). I ett andra steg kan sysselsättningsgraden dekomponeras i arbetskraftsdeltagandet (L/P) och sysselsättningens andel av arbetskraften (E/L) samt medelarbetstiden dekomponeras i andelen av de sysselsatta som är i arbete (A/E) och antalet arbetade timmar per person i arbete (H/A).

$$\frac{H}{P} = \frac{E}{P} \frac{H}{E} = \frac{L}{P} \frac{E}{L} \frac{A}{E} \frac{H}{A}.$$

Om ovanstående uttryck logaritmeras, fås

$$\ln \frac{H}{P} = \ln \frac{L}{P} + \ln \frac{E}{L} + \ln \frac{A}{E} + \ln \frac{H}{A}.$$

Derivering ger:

$$\frac{d \left[\frac{H}{P} \right]}{\frac{H}{P}} = \frac{d \left[\frac{L}{P} \right]}{\frac{L}{P}} + \frac{d \left[\frac{E}{L} \right]}{\frac{E}{L}} + \frac{d \left[\frac{A}{E} \right]}{\frac{A}{E}} + \frac{d \left[\frac{H}{A} \right]}{\frac{H}{A}}.$$

Den procentuella förändringen i antalet timmar per person är således lika med summan av de procentuella förändringarna av respektive komponent.

Appendix 6 Överlappningen mellan a-kassor och fackförbund

I Fördjupningsruta 7.2 definieras överlappningsgraden för hela ekonomin på följande sätt:

$$\text{Överlappningsgrad för hela ekonomin} = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m K_i F_{ij}^2,$$

där K_i anger hur stor andel kassa i har av det totala antalet personer som är med i de n A-kassor som direkt berörs av kollektivavtal. F_{ij} anger hur stor andel av medlemmarna i kassa i som fackförbundet j förhandlar för. $\sum_{j=1}^m F_{ij}^2$ är överlappningsgraden i kassa i . m är antalet fackförbund i ekonomin. Tabell A6.1 anger de beräknade överlappningsgraderna för de olika kassorna och dessas andelar av det totala antalet kassamedlemmar.

Tabell A6.1 Överlappningsgraden för olika a-kassor

| Kassa | Överlappningsgrad | Andel av det totala antalet kassamedlemmar |
|-----------------------------------|-------------------|--|
| Akademikernas | 0,16 | 0,19 |
| ALFA | 0,00 | 0,02 |
| Byggnadsarbetarnas | 0,94 | 0,03 |
| Elektrikernas | 0,57 | 0,01 |
| Farmacitjänstemännens | 1,00 | 0,00 |
| Fastighetsanställdas | 1,00 | 0,01 |
| Finans- och försäkringsbranschens | 0,59 | 0,02 |
| GS | 1,00 | 0,02 |
| Handelsanställdas | 0,82 | 0,05 |
| Hotell- och restauranganställdas | 0,98 | 0,02 |
| IF Metalls | 0,86 | 0,09 |
| Journalisternas | 0,71 | 0,00 |
| Kommunalarbetarnas | 1,00 | 0,16 |
| Ledarnas | 0,02 | 0,02 |
| Livsmedelsarbetarnas | 0,63 | 0,01 |
| Lärarnas | 1,00 | 0,05 |
| Pappersindustriarbetarnas | 1,00 | 0,01 |
| SEKO | 0,91 | 0,03 |
| SKTFs | 1,00 | 0,04 |
| STs | 0,00 | 0,02 |
| Teaterverksammas | 0,04 | 0,00 |
| Transportarbetarnas | 1,00 | 0,02 |
| Unionens | 0,76 | 0,16 |
| Totalt | 0,68 | |

Källor: IAF och Medlingsinstitutet.