

# Svensk finanspolitik

Finanspolitiska rådets rapport 2009

**Finanspolitiska rådet** är en myndighet som har till uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. Rådets uppgifter fullföljs framför allt genom publiceringen av 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](mailto:info@finanspolitiskaradet.se)  
[www.finanspolitiskaradet.se](http://www.finanspolitiskaradet.se)

ISSN 1654-7993  
ISBN 978-91-633-2164-1

# 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.

Detta är rådets andra rapport. Sex av rådets sju ledamöter står bakom hela rapporten. En ledamot, Lars Tobisson, har anfört en avvikande mening på en punkt: bedömningen av hur omfattande finanspolitiska stimulanser som är lämpliga i dagsläget. Den avvikande meningen redovisas i en reservation i enlighet med rådets instruktion som stipulerar att ”eventuellt avvikande meningar bland ledamöterna ska framgå av rapporten”.

Rådet består för närvarande av de sju ledamöter som undertecknat detta förord. Sedan föregående rapport har Per-Ola Eriksson (2008-08-21) och Karolina Ekholm (2009-02-12) lämnat rådet. Lars Tobisson tillträdde som ny ledamot (2008-09-11). Rådet biträds av ett kansli som består av Eva Oscarsson och Erik Höglin (utredningsekonomer), Pär Nyman (forskningsassistent) samt Charlotte Korfitsen (administrativt ansvarig).

I arbetet med årets rapport har rådet hållit tio protokollförda sammanträden. I samband med dessa har seminarier på olika ämnesområden arrangerats dels i samarbete med Konjunkturinstitutet, dels i rådets egen regi. Utfrågningar har hållits på Utbildningsdepartementet (2008-11-18), Arbetsmarknadsdepartementet (2008-12-15) och Finansdepartementet (2009-01-20).

Rådet har låtit utarbeta sju underlagsrapporter, som alla kommer att publiceras i skriftserien *Studier i finanspolitik*:

1. Clas Bergström – Finanskrisen och den svenska krishanteringen under hösten 2008/vintern 2009.
2. Martin Flodén – Automatic fiscal stabilizers in Sweden 1998-2009.
3. Rikard Forslid och Karen Helene Ulltveit-Moe – Industripolitik för den svenska fordonsindustrin.
4. Alan B. Krueger och Mikael Lindahl – An evaluation of selected reforms to education and labour market policy in Sweden.

5. Per Molander – Net wealth analysis and long-term fiscal policymaking.
6. Oskar Nordström Skans – Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög?
7. Gabriella Sjögren Lindquist och Eskil Wadensjö – Arbetsmarknaden för de äldre.

Vi är tacksamma för konsult hjälp från Konjunkturinstitutet (Anna Widenfalk, Joakim Skalin, Rémy Kamali, Camilla Prawitz och Ulla Robling), Kent Eliasson och Malin Persson. Under arbetets gång har vi, förutom från underlagsförfattarna, fått värdefulla synpunkter från bl a Anders Forslund, Thomas Franzén, Peter Fredriksson, Fredrik Jansson Dahlén, Tomas Nordström, Staffan Viotti och Pehr Wissén. Göran Selin och Holger Hammar på Arbetsförmedlingen har gett oss stor hjälp med att ta fram statistik över de arbetsmarknadspolitiska programmen. Tommy Lindkvist på SCB har bistått oss med data från Arbetskraftsundersökningarna och Kristian Persson på Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen med information om a-kassornas avgiftshöjningar. Vi har också haft stor nytta av fortlöpande diskussioner med Mats Dillén, Urban Hansson Brusewitz, Kristian Nilsson och Juhana Vartiainen på Konjunkturinstitutet.

Marianne Larsson och Aila Ahsin på Konjunkturinstitutet har gett värdefullt administrativt stöd liksom Helena Hellman. Vi vill också tacka Kerstin Abrahamsson, Lars Blumenthal, Sandra Bonaldi, Maria Hedin Nordling, Marie Hyllander, Lars Johansson, Birgit Kaur, Tommy Persson och Astrid Wåke för att de på olika sätt bistått rådet.

Lars Calmfors  
(ordförande)

Torben Andersen  
(vice ordförande)

Martin Flodén

Laura Hartman

Ann-Sofie Kolm

Lars Tobisson

Erik Åsbrink



# Innehåll

<b>Rapportens viktigaste slutsatser</b> .....	<b>1</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Den nuvarande finanspolitiken</b> .....	<b>26</b>
1.1 Finanspolitiken i Budgetpropositionen för 2009.....	26
1.2 Åtgärder i spåren av finanskrisen hösten 2008.....	34
1.3 Det finanspolitiska ramverket i lågkonjunkturen.....	76
1.4 Ytterligare finanspolitiska stimulanser.....	82
<b>2 Överskotts målet och det finanspolitiska ramverket</b> .....	<b>90</b>
2.1 Motiven för överskotts målet.....	90
2.2 Avstämningen mot överskotts målet.....	93
2.3 Alternativa strategier för att möta de demografiska utmaningarna.....	101
2.4 Saldomålet och det framtida finanspolitiska ramverket – möjliga utgångspunkter.....	110
2.5 Hur kan saldomålet bestämmas och revideras över tiden?....	113
<b>3 Redovisningen av de offentliga finanserna</b> .....	<b>122</b>
3.1 Den offentliga sektorns balansräkning.....	124
3.2 Finanspolitiska hållbarhetsberäkningar.....	130
<b>4 De offentliga investeringarna</b> .....	<b>138</b>
4.1 De offentliga investeringarnas utveckling.....	138
4.2 Behovet av offentliga investeringar.....	146
4.3 Risken för över- respektive underinvesteringar.....	148
4.4 Offentlig sektors storlek och de offentliga investeringarna...	150
4.5 Nuvarande offentliga investeringar.....	152
4.6 Slutsatser.....	153
<b>5 Arbetsmarknadspolitiken</b> .....	<b>154</b>
5.1 Arbetsmarknadsutvecklingen.....	154
5.2 Den aktiva arbetsmarknadspolitiken.....	157
5.3 Arbetslöshetsförsäkringen.....	188
<b>6 Arbetsutbudet i ett livscykelperspektiv</b> .....	<b>206</b>
6.1 Arbetskraftsdeltagandet i olika åldrar.....	208

6.2 Inträdet på arbetsmarknaden .....	212
6.3 Utträdet från arbetsmarknaden.....	225
<b>7 Skattepolitiken .....</b>	<b>240</b>
7.1 Sänkta socialavgifter .....	240
7.2 Höjd inkomstgräns för statlig inkomstskatt.....	246
7.3 Steg tre i jobbskatteavdraget .....	248
7.4 ROT-avdraget.....	252
7.5 Sänkt bolagsskatt.....	254
7.6 Skatteförändringarna och konjunkturläget.....	256
<b>Reservation av Lars Tobisson.....</b>	<b>258</b>
<b>Referenser .....</b>	<b>260</b>
<b>Appendix 1 Den intertemporala budgetrestriktionen och den intertemporala förmögenheten.....</b>	<b>278</b>
<b>Appendix 2 Beräkningarna av den offentliga sektorns kapitalstock .....</b>	<b>280</b>
<b>Appendix 3 Den framtida utvecklingen av åldern för utträde från arbetsmarknaden .....</b>	<b>282</b>

# Rapportens viktigaste slutsatser

Rapporten fokuserar på två huvudfrågor:

1. Hur väl har regeringen lyckats anpassa politiken till den dramatiska konjunkturförsämringen?
2. Hur bör de ekonomisk-politiska ramverken vidareutvecklas?

Våra viktigaste slutsatser är:

- Regeringens åtgärder för att hantera den rena finanskrisen har i huvudsak varit adekvata. Men det behövs en grundligare analys av riskerna med den ökade statliga långivningen och olika garantiprogram.
- En bedömning av regeringens åtgärder mot lågkonjunkturen måste väga fördelarna av att motverka ett sysselsättningsfall nu mot riskerna med större budgetunderskott. Den stora nedrevideringen av konjunkturprognoserna sedan budgetpropositionen motiverar enligt vår mening kraftigare stimulansåtgärder i år än som hittills vidtagits.
- Ytterligare stimulanser utöver dem som regeringen aviserat bör sannolikt sättas in under 2010. Stimulanserna bör innehålla bl a en ytterligare tillfällig höjning av statsbidragen till kommunerna och en *tidsbegränsad* höjning av arbetslöshetsersättningen.
- Utgiftstaket bör inte begränsa de offentliga utgifterna om det finns starka konjunkturskäl för att låta dem öka. Det är önskvärt med en blocköverskridande överenskommelse om att utgiftstaken ska kunna brytas igenom i *exceptionella* situationer.
- Det är lämpligt att, som regeringen gör, öka de arbetsmarknadspolitiska insatserna för korttidsarbetslösa. Men regeringen har en överoptimistisk syn på vad jobbsökaraktiviteter kan uppnå i en djup lågkonjunktur.
- Expansionen av jobb- och utvecklingsgarantin är inte en kraftfull arbetsmarknadspolitisk satsning utan en följd av att försörjningsstöd måste ges till fler långtidsarbetslösa. Det blir



svårt att fylla garantin med meningsfullt innehåll för majoriteten av deltagare.

- Arbetsmarknadsutbildningen ligger på en alltför låg nivå. Det är klokt med betydligt lägre volymer än under 1990-talet, men det finns ändå utrymme för en expansion utan att effektiviteten hotas. Tillfälligt statligt stöd till utbildning i företagen bör kunna ges i de fall då avtal slutits om kortare arbetstid och motsvarande löneanpassning.
- Arbetslöshetsförsäkringen bör göras *konjunkturberoende*, så att ersättningsnivån är högre i lågkonjunktur än i högkonjunktur. Försäkringsbehovet är större i lågkonjunktur, samtidigt som incitamenten att söka jobb då spelar mindre roll.
- Redovisningen av den offentliga sektorns totala förmögenhet är fortfarande otillräcklig i de ekonomiska propositionerna. Redovisningen av de offentliga investeringarna är så ofullständig att riksdagen inte har ett tillfredsställande beslutsunderlag.
- Den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket måste förtydliga de övergripande målen bakom överskottsmålet. Ramverket bör ge en tydligare bild av avvägningen mellan *förtida sparande* och en successiv *höjning av livsarbetstiden* som metoder att hantera det framtida demografiska utgiftstrycket.
- En gradvis höjning av arbetstiden över livet bör vara en del i strategin för att möta de demografiska påfrestningarna. Detta kan åstadkommas bl a genom en automatisk anpassning av pensionsåldern till medellivslängden. En sådan koppling kan möjliggöra ett mindre ambitiöst saldomål än det nuvarande överskottsmålet.
- Reformen för att sänka åldern för inträde på arbetsmarknaden är önskvärda. Dessa kan ta formen av generellt högre studiemedel, mer generösa studiemedel för yngre än för äldre studenter och en sänkning av taket för arbetsinkomster (fribeloppet) i studiemedelssystemet.



## Sammanfattning

Det senaste året har präglats av en unikt snabb och djup konjunkturförsämring. Den har på kort tid i grunden ändrat förutsättningarna för både finanspolitiken och den övriga ekonomiska politiken. Stabiliseringspolitiska överväganden spelar nu en roll som var omöjlig att förutse för bara ett år sedan. Den förändrade situationen gör det naturligt att fokusera vår granskning på två huvudfrågor:

- Hur väl har regeringen lyckats anpassa politiken till det uppkomna läget?
- Hur bör det fortsatta arbetet på att utveckla och förbättra de regelsystem som styr den ekonomiska politiken bedrivas?

De båda frågorna är intimt sammanlänkade. Konjunkturkrisen ställer ett antal frågor om utformningen av de ekonomisk-politiska regelsystemen på sin spets. Samtidigt är det centralt – också för den kortsiktiga finanspolitikens trovärdighet och därmed för dess effektivitet – att behålla ett långsiktigt perspektiv, så att målen om varaktigt hög sysselsättning och uthålliga offentliga finanser kan uppnås. Det innebär att regeringens arbete med att vidareutveckla de finanspolitiska och sysselsättningspolitiska ramverken bör fortsätta även i nuvarande situation.

### Finanspolitiken i lågkonjunkturen

Finanspolitiken för 2009 lades i huvudsak fast i regeringens budgetproposition i september förra året. Då väntades en konjunkturavmattning av begränsad omfattning. Regeringen förutsåg att BNP-tillväxten skulle falla till 1,3 procent 2009 och att det skulle uppkomma ett BNP-gap, dvs en skillnad mellan faktisk och potentiell BNP, på -1,7 procent. Samtidigt antogs den offentliga sektorns finansiella sparande 2008 bli 2,8 procent av BNP. Eftersom detta låg betydligt över överskottsmålet på en procent av BNP, ansåg regeringen det lämpligt med en expansiv finanspolitik. Budgetförslaget innebar därför en minskning av det strukturella finansiella sparandet (det sparande som skulle uppkomma i ett

normalt konjunkturläge) med ca en procent av BNP under 2009. De expansiva åtgärderna omfattade bl a ett tredje steg i jobbskatteavdraget, en höjd skiktgräns för den statliga inkomstskatten, en generell sänkning av socialavgifterna och en utvidgning av den tidigare sänkningen av socialavgifterna för ungdomar. Vår uppfattning är att finanspolitiken i budgetpropositionen, givet den information om konjunkturläget som då fanns tillgänglig, var väl avvägd.

Sedan budgetpropositionen har det skett en drastisk nedrevidering av de ekonomiska utsikterna. Vårpropositionens bedömning är nu att BNP-tillväxten under innevarande år blir -4,2 procent. Det antas innebära ett negativt BNP-gap på hela 7,1 procent. BNP-fallet tros visserligen upphöra 2010 men resursutnyttjandet antas fortsätta att minska. Arbetslösheten förväntas öka med viss eftersläpning för att 2011 nå nära 12 procent. Detta är en ekonomisk kris som för Sveriges del är fullt jämförbar med 1990-talskrisen. Den främsta skillnaden är att krisen denna gång inte utlösts av händelser i den svenska ekonomin utan av skeenden i vår omvärld.

En central fråga är hur man ska bedöma finanspolitikens nuvarande utformning i förhållande till den dramatiska försämringen av konjunkturläget som skett sedan hösten 2008. Regeringen har vidtagit vissa ytterligare finanspolitiska stimulansåtgärder i en tilläggsproposition i januari i år och i vårpropositionen. För 2009 inkluderar dessa i första hand en viss ökning av de offentliga investeringarna, införandet av ett permanent ROT-avdrag och mer resurser till arbetsmarknadspolitiken. Storleksmässigt är åtgärderna begränsade. De motsvarar ca 0,3 procent av BNP för 2009. För 2010 tillförs kommunerna 7 mdr kr genom en tillfällig ökning av statsbidragen.

## Kraftigare finanspolitiska stimulanser är önskvärda

Den djupa konjunkturedgången innebär samtidigt en kraftig försvagning av de offentliga finanserna. Regeringens prognos i vårpropositionen är ett finansiellt sparandeunderskott på 2,7 procent av BNP 2009 och 3,8 procent 2010. Underskottet 2010 överskrider det normalt tillåtna högsta underskottet på tre procent av BNP enligt EUs stabilitetspakt. Enligt en undantagsklausul i pakten tillämpas dock inte denna regel i en konjunktursituation som den nuvarande.

Omsvängningen i det finansiella sparandet beror i första hand på de automatiska stabilisatorerna, dvs den är en följd av de minskade skatteinkomster och ökade kostnader för arbetslöshetsersättning och andra bidrag som automatiskt uppkommer i en konjunkturedgång.

En vanlig synpunkt i den ekonomisk-politiska debatten har varit att de skattesänkningar och sänkningar av t ex arbetslöshetsersättningen som genomförts under senare år har försvagat de automatiska stabilisatorerna. Enligt våra beräkningar har det visserligen skett en sådan försvagning, men den är liten.

Det är uppenbart att konjunkturförsvagningen är så stark att den ekonomiska politikens möjligheter att motverka den är begränsade. Vi delar regeringens bedömning att det inte går att förhindra att konjunkturedgången får ett stort genomslag på produktion och sysselsättning i Sverige. Det är i stället fråga om avvägningar på marginalen i fråga om hur stora finanspolitiska stimulanser som bör sättas in och hur stora underskott i de offentliga finanserna som bör accepteras.

Det finns åtminstone tre starka argument för att regeringen borde ha fört en mer expansiv finanspolitik än den gjort.

- Reformerna i budgetpropositionen var inte i första hand utformade för att stimulera konjunkturen utan mer i syfte att bidra till långsiktig samhällsekonomisk effektivitet. Det gäller t ex de skattesänkningar som följer av den höjda skiktgränsen för statlig inkomstskatt. Inkomsttagare med högre inkomster kan nämligen antas konsumera en mindre andel av en skattesänkning än inkomsttagare med lägre inkomster.
- Den drastiska försämringen av konjunkturbilden sedan hösten 2008 innebär att vi kommer att få ett mycket kraftigare produktions- och sysselsättningsfall än som då kunde förutses. Om utgångspunkten redan då var att finanspolitiken bör ta hänsyn till konjunkturläget, borde en dramatisk konjunkturförsämring innebära att doserna ökar.
- Reformerna av arbetslöshetsförsäkringen – som totalt sett kan väntas få positiva långsiktseffekter på sysselsättningen därför att de bidrar till en bättre fungerande

arbetsmarknad – har samtidigt inneburit att försäkringsskyddet vid arbetslöshet har försämrats. Detta innebär att konsekvenserna av den konjunkturbetingade arbetslöshet som nu uppkommer blir mycket allvarliga. Det är därför viktigare än tidigare att genom stabiliseringspolitik motverka att människor blir arbetslösa av konjunkturskäl.

Samtidigt finns det högst respektabla argument för en mer försiktig hållning. Omfattande finanspolitiska stimulanser som leder till varaktiga, stora budgetunderskott kan äventyra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Effekterna av *tillfälliga* stora underskott – som t ex skulle kunna uppkomma om en del av statens omfattande garantiåtaganden skulle utlösas – på de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är dock liten. Den största risken ligger i att det som inledningsvis är konjunkturbetingad arbetslöshet så småningom övergår i bestående arbetslöshet. På grund av de jämförelsevis starka automatiska stabilisatorerna är de offentliga finanserna mer sårbara för en sådan utveckling i Sverige än i de flesta andra länder. Risken för bestående arbetslöshet motverkas dock av om finanspolitiska stimulanser bidrar till att nu hålla nere arbetslösheten.

Ett större problem är förmodligen att recessionen kan bli både mycket utdragen och mycket djup. I så fall skulle alltför stora stimulanser i nuläget kunna begränsa utrymmet för ytterligare stimulanser i ett senare läge när behovet kan vara ännu större. Underskotten skulle också kunna skapa förväntningar om kommande skatthöjningar, vilket kan leda till att hushållen börjar spara mer. Detta skulle kunna skapa åtstramande effekter längre fram. Sådana effekter uppkommer också om trovärdighetsproblem för finanspolitiken driver upp de långa räntorna.

När vi väger olika risker mot varandra, är vår bedömning att ytterligare finanspolitiska stimulanser hade varit – och är – önskvärda. Underskotten i Sverige är betydligt mindre och den finansiella ställningen (såväl finansiell nettoförmögenhet som bruttoskuld) mer förmånlig än i de flesta andra OECD-länder. Den offentliga sektorns finansiella ställning är också starkare än vid ingången till 1990-talskrisen. Till detta kommer att det idag finns ett finanspolitiskt ramverk som har förhållandevis hög trovärdighet och en bred politisk enighet om behovet av att värna de offentliga

finansernas långsiktiga hållbarhet. Detta skapar ett finanspolitiskt handlingsutrymme som bör utnyttjas.

## Lämpliga ytterligare finanspolitiska stimulanser

Det är viktigt att ytterligare finanspolitiska stimulansåtgärder är kostnadseffektiva: efterfråge- och sysselsättningseffekterna bör vara så stora som möjligt i förhållande till kostnaderna. En sådan åtgärd är ytterligare tillfälliga statsbidrag till *kommunerna*. Vår bedömning är att ytterligare medel borde tillskjutas redan för innevarande år i syfte att undvika uppsägningar. Det är förmodligen billigare att uppnå en viss sysselsättningsnivå genom att förhindra uppsägningar än genom att senare stimulera till nyanställningar. Vi delar också Konjunkturinstitutets bedömning att tillskotten nästa år borde vara större än enligt vårpropositionen. Existerande forskning tyder på att offentlig konsumtion har starka effekter på den samlade efterfrågan. Det finns förstås en risk att kommunerna sparar en del av sådana tillskott och inte använder dem för konsumtion. Men i så fall uppkommer ingen försvagning av finanserna för den offentliga sektorn som helhet: sparande överförs bara från en del av den offentliga sektorn (staten) till en annan del (kommunerna).

Ytterligare stimulanser bör i första hand riktas mot låginkomstgrupper som kan antas ha en hög konsumtionsbenägenhet. En sådan grupp är de *arbetslösa*. Vi gjorde i vår föregående rapport bedömningen att den avtrappning av arbetslöshetsersättningen som genomförts kommer att sänka arbetslösheten påtagligt på sikt. Det sker genom att incitamenten att finna jobb och för återhållsamma löneökningar förstärks när avkastningen på arbete ökar. Detta är centralt för hög sysselsättning i normala konjunkturlägen när arbetslösheten i huvudsak beror på brister i arbetsmarknadens funktionssätt. Men i en extrem lågkonjunktur, när arbetslösheten ökar kraftigt på grund av bristande efterfrågan och lönebildningen präglas av stor återhållsamhet, spelar incitamentseffekterna en mycket mindre roll för sysselsättningen än normalt. Det kan utgöra ett argument för en *tidsbegränsad* höjning av ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen. En sådan kunde t ex ske genom en förlängning av den tidsperiod (idag 200 dagar) då ersättningen uppgår till 80 procent av den tidigare lönen. En sådan förlängning skulle kunna gälla under t ex en tvåårsperiod.

Ett uppenbart problem med en sådan tillfällig förändring av ersättningsnivån är att den kan bli svår att sänka igen när konjunkturen vänder uppåt. Av långsiktiga sysselsättningskäl är det viktigt att en sådan framtida sänkning verkligen kommer till stånd. Det skulle därför vara önskvärt om ett beslut om en tidsbegränsad förändring kunde tas som en del av en politisk uppgörelse över blockgränserna om att permanent göra arbetslöshetsförsäkringen konjunkturberoende. Detta diskuteras utförligare längre fram i sammanfattningen.

I arbetslöshetsförsäkringen finns vidare ett lägsta och ett högsta belopp för dagpenningen: grundbeloppet och taket. Dessa belopp följer inte den allmänna inkomstutvecklingen utan ändras genom diskretionära riksdagsbeslut. Detta har dock inte skett sedan 2002 då både grundbeloppet och taket höjdes. För att inte arbetslöshetsersättningen ska fortsätta att successivt minska i förhållande till lönerna – vilket inte kan vara rimligt – krävs så småningom beslut om höjda nivåer. Det kan vara lämpligt att fatta dessa beslut redan under den pågående lågkonjunkturen.

En ytterligare åtgärd som bör övervägas är en permanent höjning av *studiemedlen*. De har fallit kraftigt i förhållande till genomsnittslönen sedan början av 1990-talet. Enligt vår analys av incitamenten för att utbilda sig och för att göra det på kort tid, är en höjning av studiemedlen långsiktigt motiverad. Också en sådan höjning är lämplig att genomföra i en lågkonjunktur.

Den s k bromsen i pensionssystemet kommer vidare att slå till 2010. Ålderspensionerna skulle enligt det tidigare regelsystemet ha sjunkit med 3,5 procent nästa år. Detta vore olyckligt under en extrem lågkonjunktur. Regeringspartierna och socialdemokraterna har enats om en regeländring som medför en jämnare utveckling för pensionerna. Vi är emellertid tveksamma till detta, eftersom det är viktigt att inte urholka trovärdigheten för de regler som ska garantera att pensionsutgifterna anpassas till resurserna i pensionssystemet. Det förefaller mer lämpligt att i första hand vidta andra åtgärder, t ex *tidsbegränsade* riktade skattesänkningar, för att tillfälligt hålla uppe inkomsterna för pensionärerna i det rådande konjunkturläget.

Eventuella ytterligare stimulansåtgärder skulle kunna ta formen av stöd för att rusta upp det kommunala bostadsbeståndet. En ytterligare möjlighet skulle kunna vara en tillfällig skatterabatt för låginkomsttagare i allmänhet.



Alla rekommendationer om lämplig nivå på finanspolitiska stimulanser måste bygga på osäkra bedömningar av olika risker och förväntade effekter av olika stimulansåtgärder samt värderingar av olika mål i förhållande till varandra. Ytterligare stimulansinsatser redan 2009 hade kunnat dämpa uppgången i arbetslösheten något. Större tillfälliga stimulansåtgärder i år på upp till 0,5 procent av BNP (15 mdr kr) skulle knappast innebära några problem för finanspolitikens trovärdighet.

Ytterligare stimulansåtgärder är också, så vitt vi kan bedöma idag, lämpliga under 2010. Utgående från regeringens egna beräkningar skulle sådana tidsbegränsade stimulanser på en procent av BNP (ca 30 mdr kr) innebära ett strukturellt (konjunkturjusterat) sparande på 0,5 procent av BNP nästa år. Alla beräkningar av strukturella budgetsaldon är naturligtvis mycket osäkra, särskilt i ett läge som det nuvarande. Men en stimulanspolitik som i en extrem lågkonjunktur syftar till begränsade avvikelser från överskottsålet på en procent av BNP borde inte innebära oacceptabelt stora risker för finanspolitikens uthållighet. Tvärtom är det naturligt att det strukturella finansiella sparandet understiger överskottsålet i kraftiga lågkonjunkturer. Vi menar alltså att det finns utrymme för tillfälliga stimulanser utöver dem som regeringen har aviserat.

## Regeringen har en övertro på arbetsmarknadspolitikens effektivitet

Reformer av arbetsmarknadspolitiken har utgjort ett centralt inslag i regeringens politik. När reformerna utformades var avsikten i första hand att reducera den höga arbetslöshet som fortfarande kvarstod i en högkonjunktur. Politiken har haft två huvudinslag. Det ena är en effektivare matchning mellan arbetslösa och vakanser genom mer fokus på arbetsförmedling och på att de arbetslösa ska öka sin sökaktivitet. Det andra huvudinslaget är att genom riktade insatser minska *stocken* av långtidsarbetslösa.

Den akuta konjunkturkrisen ställer arbetsmarknadspolitiken inför delvis andra problem. Det är nu också fråga om att hantera ett mycket stort *inflöde* till arbetslöshet och att försöka förhindra att det leder till en bestående ökning av långtidsarbetslösheten, och därmed av den totala arbetslösheten, på lång sikt. Detta återspeglas av att regeringen nu ger Arbetsförmedlingen ökade resurser för att hjälpa

också korttidsarbetslösa, främst genom coachningsinsatser och praktik. Samtidigt fördubblas subventionerna till de nystartsjobb som vänder sig till långtidsarbetslösa, som får ännu svårare att ta sig in på arbetsmarknaden i en lågkonjunktur än i en högkonjunktur. Enligt vår bedömning är dessa förändringar av arbetsmarknadspolitiken högst rimliga i nuvarande läge.

Omfattningen av det som idag rubriceras som arbetsmarknadspolitiska program kommer enligt regeringens bedömning att öka dramatiskt under de närmaste åren. Runt fem procent av arbetskraften väntas delta i olika program 2010-2011. Detta har presenterats som en unikt kraftfull arbetsmarknadspolitisk satsning. Vi ställer oss mycket frågande till detta: den ökade omfattningen av programdeltagandet är till största delen en rent matematisk konsekvens av att långtidsarbetslösheten ökar och fler arbetslösa därför måste erbjudas plats i den sk jobb- och utvecklingsgarantin för att inte stå utan försörjning.

Det är en öppen fråga vilket reellt innehåll garantin kan fyllas med i ett läge med hög arbetslöshet och få lediga platser. Det är önskvärt att "hålla igång" de arbetslösa och att försöka fördela arbetslösheten så jämnt som möjligt. Det gäller att undvika att den koncentreras till en kärna av marginaliserade långtidsarbetslösa. Men tidigare erfarenheter gör det svårt att tro att meningsfulla jobbsökaraktiviteter ska kunna åstadkommas för den stora majoriteten av arbetslösa när dessa nu blir så många. Med svag efterfrågan på arbetskraft blir det förmodligen också svårt att få fram en stor mängd praktikplatser. Regeringens mål om "en bred satsning på aktiva åtgärder" kommer därför att bli mycket svårt att uppnå: det är mer sannolikt att det blir fråga om motsatsen. Man kan inte åstadkomma aktiveringsinsatser bara genom att byta beteckning på långtidsarbetslösheten.

Regeringen tycks ha en övertro på att förändringarna av arbetsmarknadspolitiken ska göra den mycket mer effektiv än tidigare. Det är rimligare att erkänna att politiken ställs inför en närmast omöjlig uppgift.

## Arbetsmarknadsutbildningen bör öka

Det är positivt att regeringen är väl medveten om de risker som finns med att expandera sådana arbetsmarknadspolitiska program som kan ha stora inlåsningseffekter. Samtidigt är vi kritiska till att arbetsmark-

nadsutbildningen hålls på en så låg nivå: endast ca 5 000 personer för närvarande. I stället satsar regeringen på en expansion av yrkesutbildningen inom det reguljära utbildningssystemet (yrkesvux).

Regeringens negativa inställning till arbetsmarknadsutbildning hänger förmodligen samman med de dåliga resultaten under och efter 1990-talskrisen. Dessa berodde delvis på att arbetsmarknadsutbildningen då användes i stor omfattning för att återkvalificera deltagare till a-kassa. Detta är inte längre möjligt. En annan sannolik förklaring till de dåliga resultaten under 1990-talet är att antalet deltagare var extremt stort. Vår bedömning är att det utan effektivitetsproblem borde gå att expandera den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen till åtminstone 15 000 platser. Denna bedömning stöds av att utvärderingar för senare år visat på goda resultat.

Det finns inte någon anledning att se arbetsmarknadsutbildning och yrkesutbildning i det reguljära utbildningssystemet som substitut. De bör i stället ses som *komplement*. Det finns goda skäl för att, som regeringen gör, öka antalet platser i yrkesvux. Men det vore förmodligen klokt att, i varje fall tillfälligt, ytterligare höja ersättningen till arbetslösa som börjar sådan utbildning för att skapa starkare incitament att välja den: idag ligger studiestödet för många arbetslösa betydligt under arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd (även om det är något mer generöst än vanliga studiemedel).

En omdiskuterad fråga är om staten bör ge stöd till utbildning inom företagen. Huvudargumentet *mot* detta är att det är olämpligt att "låsa in" arbetskraft i stagnerande branscher eftersom det kan motverka en önskvärd strukturomvandling. Ett argument *för* sådan utbildning i nuvarande läge är att den minskade efterfrågan för de flesta företag är rent konjunktberoende. En möjlighet skulle kunna vara att staten ger stöd till själva anordningskostnaderna för utbildning i företag där överenskommelser slutits med facket om kortare arbetstid och motsvarande nedjustering av löneinkomsterna. En sådan överenskommelse är en indikation på att arbetsgivarna bedömt det som troligt att efterfrågan nedgången är konjunkturbetingad och att de i framtiden kommer att behöva den arbetskraft som inte sagts upp.

## Perspektiv på ungdomsarbetslösheten

Regeringen har vidtagit särskilda åtgärder mot ungdomsarbetslösheten. Socialavgifterna för ungdomar sänktes redan 2007. I år har denna sänkning utvidgats. Det är också naturligt att oron för en hög ungdomsarbetslöshet nu ökar, eftersom ungdomar och andra inträdande på arbetsmarknaden drabbas särskilt hårt i början av en konjunkturedgång.

Ungdomsarbetslöshet är, liksom all annan arbetslöshet, ett utomordentligt allvarligt problem såväl för samhället som för de berörda individerna. Men det är inte uppenbart att arbetslöshet är värre för ungdomar än för äldre. Tvärtom visar forskningen att arbetslösheten under 1990-talskrisen i långt mindre grad blev bestående för ungdomar än för äldre. Det finns också högst rimliga skäl till att fler ungdomar än äldre är arbetslösa. Det beror dels på att det tar tid att hitta ett jobb när man träder in på arbetsmarknaden, dels på att ungdomar prövar sig fram genom att byta jobb.

Arbetslöshetstiderna är betydligt kortare för ungdomar än för äldre, vilket också talar för att arbetsmarknaden fungerar bättre för dem än för äldre. Breda åtgärder som syftar till att sänka ungdomsarbetslösheten kan i så fall få oönskade effekter: äldre arbetskraft kan trängas undan till mer långvarig arbetslöshet. Detta kan innebära att den totala arbetslösheten ökar. Vi är därför, liksom i förra årets rapport, kritiska till de selektiva sänkningarna av de sociala avgifterna för ungdomar. Sänkningarna bryter mot de generella principer som i övrigt vägleder regeringens sysselsättningspolitik och som innebär att selektiva stödåtgärder ska inriktas mot dem som har de längsta arbetslöshetstiderna.

Åtgärder mot ungdomsarbetslösheten bör enligt vår bedömning i första hand riktas mot den grupp av ungdomar med låg utbildning som har mycket svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Men åtgärderna bör i första hand vidtas inom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken och inte inom skattepolitiken. Vi är därför positiva till jobbgarantin för ungdomar som enligt dansk modell syftar till aktiveringsinsatser och då inte minst utbildning. Vi välkomnar också förändringarna inom utbildningspolitiken, som innebär lärlingsplatser på gymnasiet och mer yrkesinriktning i såväl gymnasiestudier som i vuxenutbildningen.

## Konjunkturkrisen aktualiserar flera systemförändringar

Den akuta konjunkturkrisen har tydliggjort ett antal brister i olika regelsystem som det finns anledning att åtgärda. Det gäller i första hand utgiftstaket, det kommunala balanskravet, arbetslöshetsförsäkringen och krishanteringssystemet för de finansiella marknaderna.

### *Tillåt tillfälligt undantag från utgiftstaket*

Enligt budgetlagen kan regeringen välja att använda sig av s k utgiftstak. Taken anger då en högsta nivå för merparten av statens och ålderspensionssystemets framtida utgifter. Den nuvarande regeringen hade före konjunkturkrisen lagt utgiftstak för 2009-2011. De statliga utgifterna stiger dock i takt med den försämrade ekonomiska utvecklingen, särskilt till följd av den stigande arbetslösheten men även på grund av olika stimulansåtgärder. Utgiftstaken kan därför komma att begränsa det ekonomisk-politiska handlingsutrymmet under kommande år.

Utgiftstaket fastställs av riksdagen men är inte rättsligt bindande. En fråga som har aktualiserats med anledning av konjunkturkrisen är därför om regeringen ska hålla fast vid de tidigare lagda taken eller om man ska kunna tillåta högre utgifter i en exceptionell undantagssituation.

Vi menar att utgiftstaken inte ska försvaras till varje pris i en djup lågkonjunktur. Utgiftstaken har inget egenvärde. De är ett hjälpmedel för att uppnå en effektiv finanspolitik. Den bakomliggande tanken är främst att undvika oplanerat höga utgifter i goda tider när skatteintäkterna är större än väntat. Om regelverket i en djup lågkonjunktur i stället begränsar politiken så att den blir uppenbart ineffektiv, kan den kortsiktiga kostnaden för att i varje läge hålla fast vid taket bli alltför hög.

Om utgiftstaket revideras upp under ordnade former behöver inte regelverkets trovärdighet försvagas påtagligt. Regeringen bör i så fall söka största möjliga enighet i riksdagen kring de principer som ska gälla för en revidering. Regering och riksdag bör enligt vår uppfattning snarast fastslå att utgiftstaken inte behöver följas under en exceptionell lågkonjunktur som den nuvarande, trots att det i nuläget inte finns akuta skäl att ompröva utgiftstaket för 2010. Att

avvakta med ett sådant besked riskerar att försvaga regelverkets trovärdighet. Regeringen har genom att redovisa de ökade statsbidragen till kommunerna för 2010 som en utgift 2009 redan börjat kringgå regelverket. En ärlig och tydligt motiverad avvikelse från tidigare lagda tak är att föredra framför sådan manipulation. Det finns vidare en risk att den ekonomiska politiken inte utformas på bästa sätt om utgiftstaken försvaras i det längsta. I den nuvarande lågkonjunkturen kan regeringen t ex tvingas att välja mindre effektiva stimulansåtgärder via skattesänkningar snarare än stimulanser som höjer de takbegränsade utgifterna.

### *Statsbidragen till kommunerna bör konjunkturanpassas*

Enligt det s k *balanskravet* ska en kommuns budget upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Balanskravet medför att kommunernas möjligheter att bedriva stabiliseringspolitik är starkt begränsade. I själva verket finns en risk att kommunernas politik blir procyklisk, dvs att den blir mer expansiv i en konjunkturuppgång och mer åtstramande i en konjunkturedgång. Orsaken är att kommunernas skatteintäkter faller när konjunkturen är svag. För att uppfylla balanskravet kan alltså en kommun tvingas till besparingar i en konjunkturedgång. Ur stabiliseringspolitisk synpunkt är detta olyckligt.

För att kommunernas resursutnyttjande inte ska förstärka konjunktursvängningarna krävs enligt det nuvarande regelverket att statsbidragen till kommunerna anpassas efter konjunkturläget. Dessa bidrag är inte indexerade till den ekonomiska utvecklingen utan ändras mellan åren med diskretionära riksdagsbeslut. Ett sätt att uppnå en välavvägd konjunkturpolitik är därför att besluta om större statliga bidrag under lågkonjunkturer och mindre bidrag när den ekonomiska utvecklingen är starkare.

Det är önskvärt att ändra på regelsystemet. Regeringen har indikerat att balanskravet kan komma att luckras upp så att kommuner med välskötta finanser tillåts planera för underskott under dåliga år. Vi ser problem med en sådan förändring och menar att staten bör behålla ansvaret för konjunkturpolitiken. Denna uppgift skulle underlättas om dagens system med diskretionära beslut ersattes av ett regelverk där statsbidragen automatiskt

konjunkturpassas så att kortsiktiga svängningar i kommunernas skatteunderlag jämnas ut.

### *Gör arbetslöshetsförsäkringen konjunkturberoende och obligatorisk*

Arbetslöshetsförsäkringen ska ge individerna inkomstskydd vid arbetslöshet. Samtidigt påverkar ersättningsvillkoren arbetslöshetsnivån, eftersom en mer generös ersättning leder till både längre arbetslöshetstider och högre lönenivåer än som annars skulle bli fallet. Det är därför nödvändigt att göra en avvägning mellan målet att ge ett gott försäkringsskydd och målet att skapa incitament för låg arbetslöshet. Den avtrappning av arbetslöshetsersättningen som införts kan antas leda till en betydande minskning av arbetslösheten på sikt.

Man kan emellertid argumentera för att avvägningen mellan försäkrings- och incitamentsmotiv bör göras på olika sätt i olika konjunkturlägen. Behovet av försäkringsskydd är större i lågkonjunkturer än i högkonjunkturer, samtidigt som incitamentsproblemen är mindre: ju färre lediga jobb det finns, desto mindre roll spelar det för sysselsättningsnivån hur intensivt de arbetslösa söker efter arbete. Detta utgör argument för en *konjunkturberoende* arbetslöshetsförsäkring med mer generös ersättning i lågkonjunkturer än i högkonjunkturer. Arbetslöshetsförsäkringarna i USA och Kanada har en sådan utformning.

Vi menar att en konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring bör införas också i Sverige. Det skulle kunna ske t ex genom att avtrappningen av arbetslöshetsersättningen görs långsammare i lågkonjunktur och att den inkomstoberoende grundersättningen då höjs. Systemet bör vara regelbaserat, så att i förväg bestämda förändringar utlöses automatiskt när arbetslöshetsnivån avviker med ett visst antal procentenheter från genomsnittet under t ex de två föregående åren. En konjunkturberoende arbetslöshetsersättning skulle förstärka de automatiska stabilisatorerna i finanspolitiken.

Det går inte att göra arbetslöshetsförsäkring konjunkturberoende över en natt. Det är skälet till att vi ovan föreslog en *tidsbegränsad* förlängning av perioden med högsta ersättningsprocent som ett första steg mot en sådan förbättrad försäkring.

Vi känner också – liksom i förra årets rapport – stor oro över den medlemsminskning i a-kassorna som skett till följd av de höjda

medlemsavgifterna. Det försämrade konjunkturläget kommer visserligen att leda till en viss återströmning trots att den högre arbetslösheten innebär höjda medlemsavgifter. Att medlemsavgifterna höjs i den nuvarande situationen är i sig olyckligt, eftersom det försvagar de automatiska stabilisatorerna. Vi skulle hellre se ett system där den genomsnittliga a-kasseavgiften gjordes oberoende av konjunkturläget, men där en differentiering av avgifterna beroende på arbetslösheten i de enskilda kassorna behölls.

Det i längden bästa vore enligt vår mening att göra arbetslöshetsförsäkringen till en obligatorisk, statlig socialförsäkring som omfattar alla arbetstagare. Det finns två huvudskäl för det. Det ena är att garantera alla, inklusive låginkomsttagare med stor arbetslöshetsrisk som kanske annars inte anser sig ha råd med en försäkring, ett tillfredsställande skydd vid arbetslöshet. Det andra huvudskälet är att se till att alla bidrar till försäkringen, även höglönegrupper med låg arbetslöshetsrisk. Detta är samma argument som fått motivera obligatoriska, statliga sjuk- och pensionsförsäkringar. Det finns inga principiella skäl att se annorlunda på arbetslöshetsförsäkringen.

*Krisbanteringsystemet för de finansiella marknaderna bör tänkas igenom bättre*

Höstens oro på de finansiella marknaderna framtvingade akuta ingripanden från såväl regeringen som Riksbanken, Riksgälden och Finansinspektionen. Att de finansiella marknaderna fungerar väl är av central betydelse för samtliga sektorer i ekonomin. Om företag och hushåll inte får tillgång till krediter riskerar hela ekonomin att kollapsa. Det är därför nödvändigt att myndigheterna träder in med olika stödinsatser vid stora störningar på de finansiella marknaderna.

Regeringen har främst bidragit genom den sk stabilitetsplanen och ett kapitaltillskottsprogram för affärsbankerna, genom att ge förutsättningar för utökad statlig utlåning och kreditgivning samt genom att tillåta tillfälliga skatteuppskov för företag. Dessa åtgärder har i huvudsak varit ändamålsenliga.

En kritik som kan riktas mot såväl den nuvarande som den tidigare regeringen är emellertid att det vid krisens inledning inte fanns någon tillfredsställande lagstiftning för att hantera finansiella institutioner i kris, trots att behovet av sådan lagstiftning hade uppmärksamrats efter den svenska bankkrisen under 1990-talet.



Som en del av stabilitetsplanen utarbetades lagstiftning nu i all hast och Finansdepartementet tvingades att anslå resurser till detta arbete. I avsaknad av en särskild myndighet som skulle kunna hantera de krisande finansiella institutionerna gavs Riksgälden denna roll.

Det är av principiella skäl tveksamt om Riksgälden är rätt myndighet att hantera finansiella institutioner i kris, även om myndigheten just nu råkar ha en ledning med stor erfarenhet av liknande problem från den svenska nittiotalskrisen.

Riksgälden har nu fått ansvaret för bankgarantin och andra typer av stöd och garantier till finansinstitut. Detta är en form av myndighetsutövning som ska kombineras med Riksgäldens traditionella uppgifter att låna på marknaden av företag, hushåll och genom olika finansinstitut, att avtala med aktörer i marknaden om skuldbytten på olika löptider samt att placera likviditetsöverskott på marknaden. Samma finansinstitut kommer nu att kunna ha såväl en affärsmässig relation med Riksgälden som vara föremål för Riksgäldens myndighetsutövning.

Att lägga affärsmässiga uppgifter och myndighetsutövande inom samma myndighet finner vi olämpligt. Mot den bakgrunden förordar vi att den myndighetsutövande delen inom Riksgälden bryts ut och får bilda en egen, självständig myndighet.

I stabilitetsplanen ingick även ett frivilligt *garantiprogram* som ger solventa banker möjlighet att under en begränsad tidsperiod köpa statliga garantier för sin medelfristiga upplåning och en obligatorisk *stabilitetsfond* som ska bidra till finansieringen av framtida statsstöd till banker i kris. Endast ett fåtal finansiella institutioner har anslutit sig till garantiprogrammet. Detta har föranlett kritik. Ett alternativ hade varit att göra deltagandet obligatoriskt. Eftersom banker kan välja att ansluta sig vid en senare tidpunkt, har dock programmet fyllt en värdefull funktion även om det direkta deltagandet varit lågt.

Vi instämmer även i behovet av någon form av obligatorisk stabilitetsavgift (eller ”bankskatt”). Denna är motiverad eftersom de finansiella institutionerna har en särställning som kan motivera statligt stöd vid kriser. Bankerna bör finansiera framtida stödinsatser genom avgifter när verksamheten inte är i kris. Hur stabilitetsavgifterna bäst ska utformas är dock en komplicerad fråga. En lärdom av den nuvarande finanskrisen är att regleringar och avgiftsstrukturer måste övervägas noga, t ex för att inte ge incitament till överdrivet risktagande. Eftersom stabilitetsavgifterna inte är en del

av den akuta krishanteringens borde avgifternas utformning utredas ytterligare innan de börjar tillämpas.

## Redovisningsbrister i den offentliga sektorn

De offentliga investeringarnas andel av BNP har minskat från ca sex procent i början av 1970-talet till ca tre procent de senaste åren. Utvecklingen förklaras främst av att investeringarna i kommunerna minskat som andel av BNP. I de ekonomiska propositionerna saknas emellertid en analys av de offentliga investeringarnas utveckling, nivå och fördelning. Det gör det utomordentligt svårt att bedöma om de offentliga investeringarna ligger på en lämplig nivå. Riksdagen har helt enkelt inte ett tillfredsställande beslutsunderlag på denna punkt. Det bör väsentligt förbättras.

Redovisningen av den offentliga sektorns kapitalstock, och därmed av sektorns totala nettoförmögenhet, är fortfarande otillfredsställande. Sådana uppgifter har visserligen för första gången inkluderats i Budgetpropositionen för 2009 och Vårpropositionen 2009. Men uppgifterna redovisas långt bak i propositionen och förefaller inte spela någon som helst roll för de finanspolitiska övervägandena. Dessutom redovisas uppgifterna helt oreflekterat.

En akut fråga gäller det risktagande som statens stödåtgärder för det finansiella systemet innebär. Dessa omfattar garantiåtaganden, lån och kapitaltillskott. Vårpropositionen redovisar visserligen alla stödåtgärder, men det är ändå svårt att skaffa sig en god bild av riskerna. Detta ligger delvis i sakens natur eftersom osäkerheten om krisens fortsatta förlopp är genuin. Det är emellertid önskvärt med en mycket mer inträngande analys av olika alternativa scenarier utifrån tidigare erfarenheter av finanskriser i olika länder. Sådana utvecklade analyser bör inkluderas i den kommande budgetpropositionen.

## Överskotts målet är otydligt

Överskotts målet är det viktigaste målet för finanspolitiken på lång sikt. Enligt detta ska den offentliga sektorns finansiella sparande uppgå till en procent av BNP över konjunkturcykeln. Det råder emellertid en fundamental oklarhet om vad detta mål egentligen innebär, eftersom måluppfyllelsen utvärderas med hjälp av helt olika indikatorer. Tidigare var dessa tre: det historiska genomsnittet av

sparandet sedan år 2000 (det år då överskottsmålet började gälla fullt ut), ett löpande sjuårsgenomsnitt för sparandet (innefattande de tre föregående åren, innevarande år och prognoser för de tre kommande åren) samt det strukturella (konjunkturjusterade) sparandet under innevarande år. I årets vårproposition införs ytterligare två indikatorer: det historiska genomsnittet för det strukturella sparandet sedan år 2000 och ett löpande sjuårsgenomsnitt för det strukturella sparandet.

Det finns således nu hela *fem* olika indikatorer för det finansiella sparandet över konjunkturcykeln. Eftersom de mäter helt olika saker och kan uppvisa helt olika värden, saknas uppenbarligen en tydlig definition av vad överskottsmålet innebär. Det betyder att det inte heller är klart när det sker avvikelser från målet. Det skapar onödigt osäkerhet om den framtida finanspolitiken. Detta är olyckligt, särskilt i den nuvarande situationen när underskotten i de offentliga finanserna växer. Det finns därför ett stort behov av att regeringen klargör vad överskottsmålet egentligen innebär.

## Förtida sparande eller längre livsarbetstid?

Ett mer grundläggande problem är att motiven bakom överskottsmålet är otillräckligt preciserade. Utgångspunkten är att den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning kommer att sätta de framtida offentliga finanserna under press. För att förebygga detta ska det enligt nu gällande finanspolitiska strategi ske ett *förtida sparande* i den offentliga sektorn så att det ackumuleras en förmögenhet som vi sedan kan ”äta av”. Men förtida sparande är inte den enda möjliga strategin. Ett alternativ är en *anpassningsstrategi* där *livsarbetstiden* ökar i takt med att medellivslängden stiger. Det finns ett starkt fördelningsargument för att ökad livsarbetstid bör vara en del av en strategi för långsiktigt hållbara offentliga finanser: eftersom längre livslängd i sig innebär en välfärdsvinst för kommande generationer, bidrar längre livsarbetstid bättre till att utjämna välfärden mellan generationerna än förtida sparande. En stor brist i det nuvarande finanspolitiska ramverket är att överskottsmålet ursprungligen fastlades utan att några tydliga avvägningar gjordes mellan olika möjliga strategier.

Ett relaterat problem är att regeringen aldrig har preciserat hur länge överskottsmålet ska gälla. I tidigare ekonomiska propositioner

förutsattes att överskotten i de offentliga finanserna successivt skulle minska för att från mitten av 2020-talet övergå i underskott av storleksordningen 1-1,5 procent av BNP, när den offentliga sektorn skulle börja använda de ackumulerade tillgångarna. Budgetpropositionen för 2009 öppnade också för en framtida nedrevidering av överskottsmålet i samband med den översyn av det finanspolitiska ramverket som nu pågår. Det sägs dock inget om detta i vårpropositionen, där hållbarhetsberäkningarna i stället utgår från att överskott runt en procent av BNP ska återställas sedan ekonomin tagit sig ur den nuvarande lågkonjunkturen.

Det är ett grundproblem att ramverken för finanspolitiken och sysselsättningspolitiken inte integrerats tillräckligt med varandra. I själva verket är kravet på förtida sparande och den framtida utvecklingen av livsarbetstiden ömsesidigt beroende. Det är därför ologiskt att ställa upp ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande utan att samtidigt ställa upp ett mål för hur mycket vi ska arbeta i framtiden. Men någon sådan koppling finns inte idag. Tvärtom har regeringen i det sysselsättningspolitiska ramverk som man just börjat använda tagit avstånd från kvantitativa sysselsättningsmål. Detta är ogenomtänkt, eftersom det siffersatta överskottsmålet förutsätter också ett implicit siffersatt sysselsättningsmål. Det finns därför anledning att formulera ett sådant mål tydligt. Detta görs lämpligast som ett mål för hur det totala antalet arbetade timmar per person i hela befolkningen bör utvecklas.

## Integrera de finanspolitiska och sysselsättningspolitiska ramverken

Regeringens pågående översyn av det finanspolitiska ramverket bör leda till att detta integreras med det sysselsättningspolitiska ramverket, så att tydliga avvägningar kan göras mellan förtida sparande och hur mycket vi ska arbeta i framtiden. Vår rapport innehåller en tankeskiss för hur detta skulle kunna ske. Denna utgör inget färdigt förslag utan endast en grov illustration.

Valet av nivå på det önskade finansiella sparandet bör ta sin utgångspunkt i kalkyler av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Det kan inte vara en tillräcklig motivering för ett fortsatt överskottsmål på en procent av BNP att målet tidigare varit just det (eftersom det

ursprungliga målet aldrig motiverades på ett tillfredsställande sätt). Den finanspolitiska hållbarheten mäts vanligen som det behov av årlig permanent budgetförstärkning eller budgetförsvagning som behövs för att nu rådande skattesatser och bidragsregler ska tillåta den offentliga sektorn att klara sina åtaganden på lång sikt (den s k S2-indikatorn). Om rationella avvägningar ska kunna göras, bör denna indikator beräknas utifrån olika antaganden om den framtida livsarbetstiden. Det skulle tydliggöra att det är fråga om ett *politiskt val* av vilken kombination av förtida sparande och livsarbetstid som är önskvärd. Detta skulle sedan kunna översättas till ett *finanspolitiskt* saldomål för den offentliga sektorns finansiella sparande och ett *sysselsättningspolitiskt* mål.

I Vårpropositionen 2009 redovisar regeringen för första gången en alternativ hållbarhetsberäkning där åldern för utträde från arbetsmarknaden ökar i takt med medellivslängden. Detta kan ses som ett embryo till den analys vi efterlyser, men denna bör inte som nu spela en marginell roll i regeringens överväganden utan vara den centrala utgångspunkten.

En höjning av åldern för utträde från arbetsmarknaden kan ses som en naturlig del av en strategi för att hantera en gradvis ökning av medellivslängden. Saldomålet för den offentliga sektorns finansiella sparande kan uppenbarligen vara mindre ambitiöst, ju mer ambitiöst det sysselsättningspolitiska målet för framtiden är. Det är troligt att utträdesåldern kommer att stiga även utan några förändringar i pensionssystemet, eftersom den tidigare pensionsreformen ännu inte fullt ut slagit igenom på pensionerna för de äldsta grupperna av arbetstagare. Vi har gjort – ytterst grova – kalkyler som antyder att det gradvisa genomslaget av pensionsreformen skulle kunna höja den genomsnittliga utträdesåldern från dagens ca 63 år upp mot kanske 64 ½ år till mitten av 2020-talet.

Det vore emellertid en farlig strategi att nu avstå från att spara utifrån en allmän förhoppning om att framtida generationer ska arbeta mer. Det är ett starkt argument för någon form av regelsystem som med automatik kopplar åldern för utträde från arbetsmarknaden till medellivslängdens utveckling, eftersom det är den sysselsättningsmarginal som förmodligen dels är den viktigaste, dels är lättast att reglera. En sådan automatisk koppling av pensionsåldern till livslängden har införts i Danmark. I Sverige finns emellertid inte längre någon formell pensionsålder. I vårt system skulle man i stället

behöva koppla flera parametrar i pensionssystemet till medellivslängden: den lägsta åldern för att ta ut pension (idag 61 år), åldern för avgångsskyldighet (idag 67 år) och den ålder vid vilken rätten till förmåner i andra socialförsäkringar upphör (idag 65 år). Med en sådan koppling skulle det nuvarande saldomålet för den offentliga sektorns finansiella sparande eventuellt kunna sänkas.

Ett rationellt ramverk för hållbara offentliga finanser bör integrera besluten om saldomål för de offentliga finanserna och framtida pensionsvillkor, så att det blir möjligt att på ett tydligt sätt avväga olika mål mot varandra. Detta kan göras på många sätt – inklusive att inte låta livsarbetstiden öka i takt med medellivslängden om en politisk majoritet skulle så besluta – men det är under alla förhållanden önskvärt att konsekvenserna av olika kombinationer av politik tydliggörs.

Det är vidare önskvärt att översynen av det finanspolitiska ramverket klart preciserar en exakt tidsperiod för vilken saldomålet ska gälla. Målet skulle t ex kunna gälla för en tioårsperiod åt gången. Regeringen kunde sedan vara skyldig att ange en plan för hur större avvikelser från målet under denna tioårsperiod ska hanteras. Vid slutet av varje sådan tioårsperiod skulle såväl saldomålet som sysselsättningsmålet omprövas. Detta skulle då kunna ske både utifrån den tidigare faktiska utvecklingen för de offentliga finanserna och utifrån hur antalet arbetade timmar utvecklats.

## Förkorta studietiderna

Ytterligare ett sätt att öka livsarbetstiden är genom tidigare inträde på arbetsmarknaden. Detta skulle kunna åstadkommas om ungdomar påbörjade sina högskolestudier snabbare efter avslutad gymnasieutbildning och om de gjorde färre studieavbrott. En orsak till att studier påbörjas så sent och till de många studieavbrotten i Sverige är sannolikt de drivkrafter som skapas av skatte- och transfereringssystemen. De privatekonomiska kostnaderna av att skjuta upp sin högskoleutbildning är mycket mindre än de samhällsekonomiska till följd av progressiviteten i skatte- och bidragssystemen.

En del av regeringens arbetsmarknadsreformer har skapat incitament för högskolestudenter att senarelägga sina studier. Så t ex stimulerar jobbskatteavdraget också studenter att arbeta mer, vilket

kan minska den tid som ägnas åt studier. De kraftigt sänkta socialavgifterna för ungdomar skapar ett ökat löneutrymme och kan på sikt antas leda till högre ungdomslöner. Det förstärker drivkrafterna för studenter att skjuta upp sina högskolestudier och att dryga ut kassan med arbetsinkomster under studietiden.

Ekonomisk-politiska åtgärder i syfte att öka drivkrafterna för arbete är välmotiverade ur ett sysselsättningsperspektiv, även om de som en bieffekt kan locka studenter från sina studier. Studiemedelssystemet bör dock i möjligaste mån utformas för att motverka detta.

En begränsning av antalet år som man får uppbära studiemedel minskar med all sannolikhet den genomsnittliga studietiden. Vidare skulle ett *sänkt* fribelopp, dvs en sänkning av den inkomst en student får ha utan att studiemedlen begränsas, minska studenternas benägenhet att arbeta under studietiden. Eftersom de samhällsekonomiska intäkterna av att undvika långa studietider överstiger de privatekonomiska, bör fribeloppet enligt vår uppfattning sänkas och inte höjas som nyligen föreslagits av den Studiesociala utredningen. För att stimulera ett tidigt inträde i studier efter avslutad gymnasieutbildning borde studiemedlen också göras mer generösa ju yngre högskolestudenterna är. Det skulle t ex kunna ske genom att bidragsdelen görs högre för yngre studenter än för äldre.

För att studenter inte ska välja att arbeta onödigt mycket under sin studietid bör studiemedlen ligga på en nivå så att det går att klara sig utan parallella inkomster. Eftersom det just är ersättningen vid studier i förhållande till ersättningen vid arbete som är central för studenters benägenhet att arbeta, bör den relativa ersättningen vid studier inte vara för låg.

## Ris och ros till regeringens skattesänkningar

Ett av regeringens viktigaste mål har varit att varaktigt öka sysselsättningen. För att uppnå detta har ett stort antal reformer inom det skattepolitiska området genomförts. I syfte att stärka drivkrafterna för arbete infördes ett jobbskatteavdrag i början av 2007, vilken förstärktes ett år senare. En ytterligare förstärkning av jobbskatteavdraget infördes den 1 januari 2009, samtidigt som

inkomstgränsen för statlig inkomstskatt höjdes. Vid samma tidpunkt sänktes de sociala avgifterna med en procentenhet.

Vi var mycket positiva till jobbskatteavdraget i vår föregående rapport. Det bör enligt vår bedömning minska arbetslösheten och öka sysselsättningen påtagligt över konjunkturcykeln. Den höjda inkomstgränsen för statlig skatt är sannolikt också en effektiv metod att öka antalet arbetade timmar. En sådan skattesänkning ökar avkastningen av arbete på marginalen för många personer utan att de totala skatteintäkterna behöver falla alltför mycket.

Däremot är vi kritiska till den generella socialavgiftssänkningen. Den ger i bästa fall en marginell ökning av arbetskraftsdeltagandet, och därmed av den långsiktiga sysselsättningen, till följd av att lönenivån på sikt kan antas öka. En permanent sänkning av de sociala avgifterna är en mycket dyrare metod att öka antalet arbetade timmar än t ex höjningen av skiktgränsen för den statliga inkomstskatten.

En motivering till den generella socialavgiftssänkningen som framfördes i Budgetpropositionen för 2009 är att den kortsiktigt stimulerar efterfrågan på arbetskraft när konjunkturläget försämras. En avgiftssänkning av konjunkturskäl kan dock ifrågasättas på andra grunder. En uppenbar fråga är varför en sådan konjunkturpolitiskt motiverad avgiftssänkning ska vara permanent, och inte bara tillfällig. Detta har inte motiverats av regeringen. Det finns dock argument för att kortsiktiga effekter på sysselsättningen endast uppstår om sänkningen är permanent. Men om sänkningen verkligen förblir permanent, är det en dyr form av konjunkturpolitik eftersom skatteintäkterna då också blir permanent lägre.

Besluten om skattesänkningarna för 2009 fattades i en helt annan konjunktursituation än den nuvarande. Då bedömdes vi stå inför en måttlig konjunkturavmattning och inte, som vi vet idag, en unikt djup lågkonjunktur. Flera av de föreslagna reformerna var väl motiverade av långsiktiga effektivitetsskäl. Man kan emellertid fråga sig om dessa skattesänkningar hade valts om regeringen kunnat förutse den kraftiga konjunkturedgång som väntade. Man kan argumentera för att det hade varit lämpligare med skattesänkningar som tydligare fokuserat på grupper med låga inkomster och därför hög konsumtionsbenägenhet. Det vore dock orimligt att kritisera regeringen för detta, eftersom djupet i den ekonomiska krisen inte var möjligt att förutse. I vart fall lyckades inte andra bedömare – inklusive vi själva – heller med det.



# 1 Den nuvarande finanspolitiken

Det senaste året har inneburit en unikt snabb och stor förändring av det ekonomiska läget. Den har på kort tid skapat radikalt annorlunda förutsättningar för den ekonomiska politiken. De sista detaljerna i Budgetpropositionen för 2009 utarbetades i början av september 2008. Läget såg då helt annorlunda ut än idag. Detta illustreras t ex av att Riksbanken den 4 september *höjde* reporäntan som en reaktion på stigande inflationsförväntningar. Resursutnyttjandet bedömdes då som något ansträngt men fallande.<sup>1</sup> Riksbanken har sedan dess sänkt reporäntan med drygt fyra procentenheter och såväl Konjunkturinstitutets som regeringens prognoser för BNP-tillväxten 2009 har sänkts med drygt fem procentenheter. Enligt de senaste prognoserna kommer BNP-utvecklingen 2009 att bli den svagaste sedan andra världskriget.

Huvudfrågan vid en granskning av regeringens finanspolitik är hur väl man lyckats anpassa den till den förändrade konjunktursituationen. Avsnitt 1.1 analyserar först kortfattat den finanspolitik som planerades i samband med Budgetpropositionen för 2009 utifrån de förutsättningar som då rådde. Avsnitt 1.2 granskar regeringens åtgärder med anledning av den akuta finansmarknadskrisen. Avsnitt 1.3 behandlar principiella frågor om hur det finanspolitiska ramverket påverkas av det dramatiskt försämrade konjunkturläget, medan avsnitt 1.4 diskuterar behovet av ytterligare finanspolitiska stimulanser.

## 1.1 Finanspolitiken i Budgetpropositionen för 2009

### 1.1.1 Finansdepartementets bedömning av konjunkturläget

Tabellerna 1.1 och 1.2 sammanställer olika bedömningar av det makroekonomiska läget i Sverige före den akuta finansmarknadsoron i september 2008. Tabellerna visar att Finansdepartementets bedömningar låg i linje med samtida bedömningar från andra

---

<sup>1</sup> Riksbanken (2008).

organisationer. Flertalet bedömare förutspådde en konjunkturavmattning med lägre BNP-tillväxt och något stigande arbetslöshet under 2009.

**Tabell 1.1 Makroekonomiska nyckeltal hösten 2008**

	FiD sep	KI aug	RB sep	OECD jun	EU apr	IMF apr
<b>BNP-tillväxt<sup>a</sup></b>						
2003-2007	3,2					
2008	1,5	1,7	1,1	2,1	1,7	2,0
2009	1,3	1,4	0,9	2,1	1,5	1,7
2010	3,1	3,3	2,3			
<b>Inflation<sup>b</sup></b>						
2003-2007	1,5					
2008	3,6	3,8	3,9	3,2	2,4	2,4
2009	1,1	2,5	3,2	2,8	1,9	2,0
2010	2,2	1,6	2,0			
<b>Arbetslöshet<sup>c</sup></b>						
2003-2007	7,1			5,2		
2008	6,0	5,9	6,2	4,3	6,2	6,6
2009	6,4	6,5	6,8	4,4	6,5	7,1
2010	6,6	6,7	6,9			
<b>Finansiellt sparande<sup>d</sup></b>						
2003-2007	1,4					
2008	2,8	2,6	2,9	3,1	2,7	2,1
2009	1,1	0,9	1,2	2,7	2,3	1,4
2010	1,6	0,7	0,6			

*Anmär.* <sup>a</sup> Procentuell volymförändring i förhållande till föregående år. <sup>b</sup> Procentuell förändring av KPI, december-december (Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet, Riksbanken och IMF), årsgenomsnitt (OECD); procentuell förändring av harmoniserade konsumentprisindex (EU). <sup>c</sup> Procent av arbetskraften; ILO-definition (Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet och IMF), EU-definition (Riksbanken och EU), gammal svensk definition av öppen arbetslöshet (OECD). <sup>d</sup> Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP.

*Källor:* Finansdepartementet, Budgetpropositionen för 2009; Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget Augusti 2008; Riksbanken, Penningpolitisk rapport 2008:2; OECD, Economic Outlook June 2008; Europeiska kommissionen, European Economy Spring 2008; IMF, World Economic Outlook April 2008.

Den mest påtagliga skillnaden mellan Finansdepartementets och andras bedömningar gällde inflationstakten och penningpolitiken. Enligt Finansdepartementets prognos skulle Riksbanken sänka reporäntan till 3 procent till slutet av 2009. Riksbankens egen prognos var 4,5 procent och Konjunkturinstitutets 3,75 procent. Skillnaderna kan delvis förstås av att dessa institutioner baserade sina prognoser på olika antaganden om finanspolitiken. Budgetpropositionen aviserade en sänkning av arbetsgivaravgifterna med en procentenhet.<sup>2</sup> Sänkningen kunde antas medföra ett minskat inflationstryck och därmed ökade möjligheter för Riksbanken att föra en expansiv penningpolitik. Till skillnad från övriga bedömare kunde Finansdepartementet ta hänsyn till detta.

En annan, och viktigare, skillnad i prognosantagandena rörde finanspolitiken efter 2009. Finansdepartementet tar i sina prognoser endast hänsyn till *aviserad* finanspolitik. Därför inkluderades inga nya kostnadskrävande reformer under 2010 eller senare i budgetpropositionens prognoser. Konjunkturinstitutet räknade däremot med att det finansiella sparandet för 2010 skulle minska med en procent av BNP på grund av nya beslut under 2009. Förmodligen baserades Riksbankens prognos på ett liknande antagande, även om detta inte sades uttryckligen.<sup>3</sup> Den lägre reporäntan i Finansdepartementets prognos kan därför också förklaras av att finanspolitiken där är mer restriktiv och att penningpolitiken då i gengäld antas bli mer expansiv. Förväntningen om en expansiv finanspolitik under 2010 medförde i Konjunkturinstitutets och Riksbankens modeller att penningpolitiken blev stramare redan under 2009.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Sänkningen av arbetsgivaravgifterna diskuteras mer utförligt i avsnitt 7.1.

<sup>3</sup> Enligt Riksbankens prognos skulle den offentliga sektorns finansiella sparande år 2010 bli aningen lägre än i Konjunkturinstitutets prognos och en procentenhet lägre än i Finansdepartementets prognos.

<sup>4</sup> Även Riksgälden gör prognoser på framtida finanspolitik (i underlagen till prognoserna för statens lånebehov). I mars 2009 prognostiserades nya finanspolitiska stimulanser på 40 mdr kr under 2010 (Riksgälden 2009).

**Tabell 1.2 Indikatorer för resursutnyttjandet hösten 2008**

	FiD sep	KI aug	RB sep	OECD jun	EU apr	IMF apr
<b>Produktionsgap<sup>a</sup></b>						
2003-2007	0,4	-0,3	0,3	0,0	0,3	0,5
2008	-0,7	-0,8	0,5	0,1	0,3	-0,7
2009	-1,7	-1,6	-0,8	-0,5	-0,3	-1,8
2010	-1,4	-1,0	-0,7			
<b>Arbetsmarknadsgap<sup>b</sup></b>						
2003-2007		-1,4	-0,4			
2008		0,6	1,5			
2009		-0,7	0,5			
2010		-1,1	0,0			
<b>Jämviktsarbetslöshet<sup>c</sup></b>						
2003-2007				4,9		
2008		6,1		4,7		
2009		6,1		4,6		
2010		6,0				
<b>Strukturellt offentligt sparande</b>						
2003-2007	0,8	1,8		1,5	1,4	1,0
2008	2,8	2,7		3,0	2,5	2,6
2009	1,9	1,7		2,9	2,5	2,6
2010	2,2	1,3				

Anm. <sup>a)</sup> Procentuell skillnad mellan faktisk och potentiell BNP. <sup>b)</sup> Procentuell skillnad mellan faktisk och potentiellt antal arbetade timmar i ekonomin. <sup>c)</sup> ILO-definition (Konjunkturinstitutet), gammal svensk definition (OECD).

Källor: Se Tabell 1.1.

Finansdepartementets antagande om att den framtida finanspolitiken inte kommer att förändras på något annat sätt än det som aviseras i budgetpropositionen medför att dess prognoser kan bli systematiskt missvisande. Detta är olyckligt av flera skäl, främst kanske för att prognosen för Riksbankens beteende påverkas. Just regeringens syn på penningpolitiken brukar vara av särskilt intresse. Därför bör metoderna inte tillåtas medföra systematiska felaktigheter.

Vi är medvetna om att det kan vara problematiskt med prognoser för den egna framtida politiken. Riksbanken har dock tidigare fått hantera en liknande problematik. Under en längre tid baserade Riksbanken sina prognoser på ett antagande om att reporäntan skulle vara konstant. Hösten 2005 övergick Riksbanken till att basera prognoserna på de finansiella marknadernas ränteförväntningar. Från vintern 2007 utgår Riksbankens makroekonomiska prognoser från

deras egna prognoser för den framtida räntebanan. Liknande möjligheter bör finnas för Finansdepartementet, även om de tänkbara problemen med sådana prognoser är större än inom penningpolitiken.<sup>5</sup> Prognoserna skulle kunna baseras på finanspolitiska antaganden gjorda av externa bedömare (t ex Konjunkturinstitutet) eller på regeringens egen prognos för det framtida finansiella sparandet.<sup>6</sup>

Utöver de prognoser som redovisas i Tabellerna 1.1 och 1.2 redovisade Finansdepartementet även två alternativscenarier i budgetpropositionen. I det ena scenariot antogs den inhemska efterfrågan bli svagare än i huvudscenariot och följaktligen skulle då även konjunkturen bli svagare under 2009. Detta alternativscenario var dock betydligt mer optimistiskt än de scenarier som utarbetades i interna promemorior efter finansmarknadsoron under hösten 2008.

### 1.1.2 Finanspolitiken i budgetpropositionen

Budgetpropositionen för 2009 innehöll ”reformer” i form av ökade utgifter och sänkta skatter på sammanlagt 32 mdr kr. Den offentliga sektorns strukturella (konjunkturjusterade) finansiella sparande beräknades minska med ungefär en procent av BNP på grund av reformerna. Regeringen motiverade delvis den expansiva finanspolitiken med den väntade konjunkturutvecklingen och skrev att ”reformerna dämpar konjunkturedgången och mildrar effekterna på arbetsmarknaden”.<sup>7</sup> Det underliggande syftet med reformerna var dock inte främst stabiliseringspolitiskt utan att genomföra strukturellt motiverade åtgärder och att föra överskotten i de offentliga finanserna ner mot överskottsmålet på en procent av BNP. Det var alltså *tidpunkten* för reformerna som motiverades utifrån konjunkturläget.

Enligt regeringens prognos skulle det strukturella sparandet 2009 bli klart högre än överskottsmålet trots de expansiva reformerna. Samtidigt väntades produktionsgapet, dvs skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP, bli -1,7 procent. En ännu mer expansiv finanspolitik kunde därför kanske ha motiverats utifrån regeringens

---

<sup>5</sup> Tänkbara problem gäller dels förhandlingsspelet mellan finansministern och andra ministrar, dels valtaktiska avväganden.

<sup>6</sup> Se avsnitt 2.2 för en utförligare diskussion.

<sup>7</sup> Budgetpropositionen för 2009, s 20.

huvudscenario för den ekonomiska utvecklingen. Men av flera anledningar ansågs det lämpligt att inte utnyttja hela det reformutrymme som budgetens huvudscenario indikerade. Som främsta skäl angavs ett antal osäkerhetsfaktorer:

- (i) Konjunkturläget sågs som ovanligt osäkert. Nedåtriskerna ansågs vara särskilt påtagliga.<sup>8</sup>
- (ii) Effekterna av en konjunkturförsvagning på de offentliga finanserna ansågs mycket osäkra. I budgetpropositionen nämns upprepade gånger att de offentliga finanserna vanligen reagerar kraftigare på konjunkturförändringar än vad som förutspås i prognoserna.<sup>9</sup> Så t ex skriver regeringen:
 

Riskerna för en mer negativ ekonomisk utveckling dominerar [...]. Det är därför viktigt att i dagsläget se till att det finns en tillräckligt stor marginal i de offentliga finanserna så att de automatiska stabilisatorerna kan få verka fullt ut.<sup>10</sup>
- (iii) Bedömningen av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet ansågs osäker. Osäkerheten gällde såväl prognoser för befolkningsutveckling och arbetsutbud som de ekonomiska påfrestningar välfärdssystemen kommer att utsättas för.<sup>11</sup>

Slutligen angavs att dessa osäkerhetsfaktorer kan motivera en asymmetrisk riskhantering. En offentligfinansiell utveckling som blir svagare än planerat kan vara mycket svår att korrigera. Därför ansåg regeringen att det var motiverat att inte ta hela det beräknade reformutrymmet i anspråk.<sup>12</sup>

Behovet av säkerhetsmarginaler för de offentliga finanserna diskuterades även i vår rapport förra året och vi instämmer i huvuddragen av regeringens analys.<sup>13</sup> En möjlig invändning är dock att stora nedåtrisker skulle ha kunnat motivera en mer expansiv

---

<sup>8</sup> Budgetpropositionen för 2009, s 90 och 128.

<sup>9</sup> Budgetpropositionen för 2009, s 21 och s 90.

<sup>10</sup> Budgetpropositionen för 2009, s 90. Uttrycket ”automatiska stabilisatorer” syftar på att skatteintäkter och en del offentliga utgifter (t ex för arbetslöshetsersättning) reagerar automatiskt på förändringar i konjunkturläget. Detta gör finanspolitiken stramare i uppgångar och mer expansiv i nedgångar, vilket dämpar konjunktursvängningarna. Vi diskuterar de automatiska stabilisatorerna mer utförligt i Fördjupningsruta 1.1.

<sup>11</sup> Budgetpropositionen för 2009, s 90.

<sup>12</sup> Budgetpropositionen för 2009, s 93.

<sup>13</sup> Finanspolitiska rådet (2008), s 36-37.

finanspolitik snarare än ett högre sparande. Överlag anser vi emellertid att konjunkturbedömningen var rimlig och utformningen av finanspolitiken väl avvägd i budgetpropositionen givet den information som då fanns tillgänglig.

### *Finanspolitikens roll som stabiliseringspolitiskt instrument*

Ett problem är att finanspolitikens roll i stabiliseringspolitiken inte klargörs tydligt i budgetpropositionen. I förra årets rapport välkomnade vi att Vårpropositionen 2008 tog ett första steg för att förtydliga finanspolitikens roll.<sup>14</sup> Propositionen slog fast att Riksbanken har det huvudsakliga ansvaret för stabiliseringspolitiken. Samtidigt argumenterades för att:

[D]et finns situationer då det måste finnas en finanspolitisk beredskap i stabiliseringspolitiskt syfte. Det gäller framför allt i krissituationer eller vid kraftiga utbudsstörningar då finanspolitiken kan behöva stötta penningpolitiken.<sup>15</sup>

Vi argumenterade i vår förra rapport för att regeringen borde vidareutveckla resonemangen om när diskretionär finanspolitik, dvs aktiva finanspolitiska beslut, ska användas som konjunkturpolitiskt instrument. Vi formulerade två kriterier: (i) att det är fråga om en tillräckligt *stor* konjunkturstörning och (ii) att finanspolitiken tillför ett *mervärde* utöver vad penningpolitiken och finanspolitikens automatiska stabilisatorer kan åstadkomma.<sup>16</sup> Vi menade att det finns ett stort värde i att ha formulerat klara vägledande principer redan *innan* man hamnar i en konkret krissituation. Vår rekommendation var principiell, men den har fått en oväntad aktualitet på grund av den utveckling som sedan skett.

Budgetpropositionen för 2009 innehöll inte några principiella resonemang om hur finanspolitiken ska användas i stabiliseringsssyfte. Av propositionen framgår visserligen tydligt att regeringen delar vår syn på penningpolitikens och de automatiska stabilisatorernas roll.<sup>17</sup> Men synen på den diskretionära finanspolitiken är mer otydlig. Texten skriver regeringen:

---

<sup>14</sup> Finanspolitiska rådet (2008), s 108.

<sup>15</sup> Vårpropositionen 2008, s 73.

<sup>16</sup> Finanspolitiska rådet (2008), s 61-62.

<sup>17</sup> Se till exempel s 36 och 94 i Budgetpropositionen för 2008.

När konjunkturen försvagas i ett läge då det finansiella sparandet varaktigt bedöms överstiga överskottsmålet, är det naturligt att finanspolitiken förs i en mer expansiv riktning som gör att sparandet närmar sig målet.<sup>18</sup>

Även om det inte sägs uttryckligen indikerar denna formulering att diskretionär finanspolitik som kan stabilisera konjunkturen endast ska tillåtas om den medför att det finansiella sparandet rör sig mot överskottsmålet på en procent av BNP. Bilden förstärks av att regeringen även skriver:

Under särskilda omständigheter går det inte att utesluta att det finansiella sparandet under en viss tid blir negativt, men med en ansvarsfullt utformad finanspolitik kan i varje fall risken för att politiken i sig bidrar till detta minimeras.<sup>19</sup>

Enligt vår uppfattning är det oklart dels *om* regeringen i budgetpropositionen menade att diskretionär finanspolitik endast ska användas som stabiliseringspolitiskt instrument om sparandet rör sig mot målet, dels *varför* man i så fall hade den uppfattningen. Vår tolkning av senare regeringsdokument är dock att uppfattningen gradvis har omprövats.<sup>20</sup>

### *Utgiftstaket*

I enlighet med förslaget i Vårpropositionen 2008 fastställdes utgiftstaket för 2011 till 1050 mdr kr i Budgetpropositionen för 2009. Nivån är 30 mdr kr högre än för 2010 och medför enligt budgetpropositionens prognos att taket i förhållande till BNP faller från 29,1 procent 2010 till 28,7 procent 2011. Enligt budgetpropositionen uppgår *budgeteringsmarginalen*, dvs skillnaden mellan utgiftstaket och de beräknade takbegränsade utgifterna, till 49 mdr kr eller 1,3 procent av BNP. Detta ska jämföras med tidigare fastställda budgeteringsmarginaler på 1,1 respektive 1,0 procent av BNP för 2009 och 2010. Den något högre budgeteringsmarginalen för 2011 motiverades främst utifrån det osäkra konjunkturläget.

Budgeteringsmarginalen ska ge utrymme dels för de offentliga utgifterna att öka vid ett försämrat konjunkturläge, dels för kostnadskrävande reformer som ännu inte beslutats. Givet denna dubbla roll är det svårt att bedöma hur stor konjunkturmarginalen är.

<sup>18</sup> Budgetpropositionen för 2008, s 96.

<sup>19</sup> Budgetpropositionen för 2008, s 36.

<sup>20</sup> Se Proposition 2008/09:97, s 18-20 och Vårpropositionen 2009, s 62-63.



Även om hela budgeteringsmarginalen skulle vara att betrakta som en konjunkturmarginal, kan 49 mdr kr mycket väl vara en för liten buffert vid en större konjunkturförsvagning.<sup>21</sup> Men eftersom budgeteringsmarginalen inte har en tydlig konjunkturkoppling skulle utgiftstaket bli mindre effektivt med en större marginal. Med en alltför stor budgeteringsmarginal skulle ju utgiftstaket i normalfallet mista sin begränsande inverkan på de offentliga utgifterna. Med den nuvarande utformningen av utgiftstaket hade därför en större budgeteringsmarginal varit olämplig. I förra årets rapport föreslog vi emellertid att budgeteringsmarginalen ska delas upp i en *konjunkturmarginal* och en *reformmarginal*, vilket är en uppfattning som vi fortfarande har.<sup>22</sup> Med en sådan uppdelning skulle det vara mindre problematiskt att budgetera för större marginaler i ett osäkert konjunkturläge. Men även den nuvarande utformningen av utgiftstaket skulle fungera mer effektivt om regeringen redovisade en prognos på framtida kostnadskrävande reformer.

## 1.2 Åtgärder i spåren av finanskrisen hösten 2008

Veckorna efter att budgetpropositionen skickats till tryck eskalerade oron på de finansiella marknaderna och även de mest pessimistiska alternativscenarierna i propositionen framstod snart som alldeles för optimistiska.<sup>23</sup> Turbulensen framtvängde reaktioner från såväl regeringen som Riksbanken, Riksgälden och Finansinspektionen. Inledningsvis fokuserade regeringens åtgärder på de finansiella marknaderna, men så småningom blev det också fråga om mer direkt konjunkturpolitik. Vi analyserar nedan hur regeringen har hanterat såväl oron på de finansiella marknaderna som den efterföljande konjunkturförsvagningen. Förutom att utvärdera de åtgärder regeringen har vidtagit, granskar vi Finansdepartementets interna analys- och beslutsprocess. Utöver regeringens promemorior och offentliga uttalanden baseras vår granskning dels på utfrågningar med

---

<sup>21</sup> Avsnitt 1.3 nedan vidareutvecklar vår syn på utgiftstakens roll i spåren av konjunkturförsvagningen.

<sup>22</sup> Finanspolitiska rådet (2008), s 117-118. Se även avsnitt 4.3-4.5 i Per Molander och Gert Paulssons underlagsrapport till Finanspolitiska rådet 2008 (Molander och Paulsson 2008) för en diskussion av alternativa utformningar av regelverket.

<sup>23</sup> Tabell 1.3 sammanfattar de viktigare internationella och svenska händelserna i samband med krisen.

departementets tjänstemän, dels på att departementet gett oss tillgång till internt arbetsmaterial.

### 1.2.1 Regeringens hantering av finanskrisen

Att de finansiella marknaderna fungerar väl är av stor betydelse för samtliga sektorer i ekonomin. Om företag och hushåll inte får tillgång till krediter via lån från banker, andra finansiella institut eller direkt från obligationsmarknaderna riskerar hela ekonomin att kollapsa. Det är därför motiverat med offentliga marknadsingripanden vid större störningar på dessa marknader. Utvecklingen runt om i världen under hösten 2008 har visat att sådana ingripanden kan ta många former. Ingripandena kan delas in i fyra kategorier: *likviditetsstöd*, *soliditetsstöd*, *garantier* och *tvångsförvaltning*. De svenska myndigheterna har vidtagit åtgärder av samtliga dessa typer. Dessa sammanfattas i Tabell 1.4.<sup>24</sup>

De likviditetsfrämjande åtgärderna har främst hanterats av ländernas centralbanker. I flera länder uppstod behov av likviditetsstöd redan under hösten 2007. Den svenska Riksbanken behövde inte vidta några mer betydande åtgärder förrän under den akuta finanskrisen hösten 2008. Riksbankens ingripanden var dock omfattande: dess balansomslutning ökade från ca 200 mdr kr till drygt 600 mdr kr på bara några månader.

Balansomslutningen har ökat främst därför att Riksbanken har lånat ut såväl svenska kronor som amerikanska dollar till de svenska bankerna på längre löptider än den normala utlåningen i kronor. Före krisen fokuserade Riksbanken på marknadens likviditet på mycket korta löptider, vanligen en vecka eller kortare. I samband med krisen försämrades bankernas tillgång till krediter med längre löptider. Riksbanken kan sägas ha trätt in i marknadens ställe genom att erbjuda lån i svenska kronor med upp till ett års löptid och lån i amerikanska dollar med tre månaders löptid. Utöver dessa generella likviditetsfrämjande åtgärder kom Riksbanken under hösten även att ge akut likviditetsstöd till två enskilda banker: Kaupthing Bank Sverige och Carnegie Investment Bank.

---

<sup>24</sup> Clas Bergströms underlagsrapport till Finanspolitiska rådet (Bergström 2009) innehåller en mer utförlig beskrivning och analys.

### Tabell 1.3 Viktiga händelser under finanskrisen

<b>2006</b>	
juli	De amerikanska fastighetspriserna vänder nedåt enligt Case-Shiller Composite House Price Index.
<b>2007</b>	
augusti	Oro på den amerikanska penningmarknaden; räntan för lån mellan banker stiger kraftigt.
14 september	Brittiska bolåneinstitutet Northern Rock får nödlån från Bank of England. Bolåneinstitutet förstatligas senare.
18 september	Amerikanska centralbanken inleder en serie sänkningar av styrräntan. Under det dryga året fram till december 2008 sänks räntan från 5,25 till nära noll procent.
12 december	Flera centralbanker (dock inte Riksbanken) vidtar koordinerade åtgärder för att främja likviditeten på de finansiella marknaderna.
<b>2008</b>	
13 februari	Amerikanska regeringen beslutar om ett finanspolitiskt stimulansprogram.
14 mars	Amerikanska investmentbanken Bear Stearns får nödlån av Fed. Banken tvångssäljs sedan till JP Morgan.
4 september	Riksbanken höjer reporäntan med 25 punkter till 4,75 procent.
7 september	De amerikanska bolåneinstituterna Fannie Mae och Freddie Mac sätts under statlig förvaltning.
12 september	Regeringsbeslut om Budgetpropositionen för 2009.
14 september	Den amerikanska investmentbanken Merrill Lynch får stora likviditetsproblem och tas över av Bank of America.
15 september	Den amerikanska investmentbanken Lehman Brothers ansöker om konkursskydd.
16 september	Det amerikanska försäkringsbolaget AIG får nödlån av Fed.
22 september	Budgetpropositionen för 2009 offentliggörs.
7 oktober	EUs Ekofinråd fastställer principer för statliga ingripanden på de finansiella marknaderna.
8 oktober	Riksbanken sänker reporäntan med 50 punkter till 4,25 procent i en gemensam aktion med flera andra centralbanker.
14 oktober	Amerikanska regeringen föreslår ett program, TARP ( <i>Troubled Asset Relief Program</i> ), för att hantera de osäkra tillgångarna i det finansiella systemet.
20 oktober	Svenska regeringen presenterar stabilitetsplanen: ett frivilligt garantiprogram för bankerna, en obligatorisk stabilitetsfond, och en ny lag för att stärka stabiliteten för det svenska finansiella systemet.
23 oktober	Riksbanken sänker reporäntan med 50 punkter till 3,75 procent.
5-24 november	Tyska, brittiska och kinesiska regeringarna beslutar om finanspolitiska stimulanspaket.
2 december	EUs Ekofinråd fastställer principer för finanspolitiska stimulanser. Stimulanser motsvarande 1,5 procent av BNP rekommenderas.
4 december	Riksbanken sänker reporäntan med 175 punkter till 2 procent.
5 december	Svenska regeringen presenterar ett finanspolitiskt stimulanspaket.
<b>2009</b>	
12 januari	Tyska regeringen beslutar om ytterligare finanspolitiska stimulanser.
11 februari	Riksbanken sänker reporäntan med 100 punkter till 1 procent.
17 februari	Amerikanska regeringen beslutar om ett finanspolitiskt stimulanspaket.
1-2 april	G20-länderna sammanträder i London och enas om nya insatser. IMF får betydande kapitaltillskott.
21 april	Riksbanken sänker reporäntan med 50 punkter till 0,5 procent.

**Tabell 1.4 De viktigaste åtgärderna för att säkerställa de svenska finansmarknadernas funktion**

**2008**

18 september	Den svenska marknaden för statsskuldväxlar slutar fungera: inga säljpriser annonseras. Riksgälden ingriper och meddelar att stora volymer av korta statsskuldväxlar kommer att emitteras. Bostadsobligationer köps (via repor) för de erhållna beloppen.
22 september	Riksbanken gör reglerna för accepterade säkerheter mer generösa. Ytterligare regellättnader beslutas senare under hösten.
24 september	Riksbanken ingår ett swapavtal med Fed och öppnar facilitet för dollarlån på svenska marknaden.
2 oktober	Riksbanken öppnar utlåningsfacilitet i kronor på längre löptider än normalt.
6 oktober	Regeringen beslutar att höja insättningsgarantin från 250 tkr till 500 tkr och att garantin ska täcka alla kontoinsättningar.
8 oktober	Riksbanken ger likviditetsstöd till Kaupthing Bank Sverige.
20 oktober	Regeringen presenterar stabilitetsplanen: ett frivilligt garantiprogram för bankerna, en obligatorisk stabilitetsfond och en ny lag för att stärka stabiliteten för det svenska finansiella systemet.
27-28 oktober	Riksbanken ger nödlån till Carnegie Investment Bank.
10 november	Carnegie Investment Bank förlorar sitt banktillstånd och tas över av Riksgälden.
11 november	Svensk Exportkredit och Almi Företagspartner ges kapitaltillskott på 5 respektive 2 mdr kr.
5 december	Regeringen presenterar stimulanspaket (se avsnitt 1.2.3) där även vissa åtgärder riktas mot finansmarknaderna. Svensk Exportkredit ges en låneram på 100 mdr kr och Exportkreditnämndens ram för exportkreditgarantier höjs med 150 mdr kr.
11 december	Regeringen presenterar insatsprogram för fordonsindustrin med en ram på 20 mdr kr för kreditgarantier via Europeiska investeringsbanken och en ram på 5 mdr kr för undsättningslån till företag i akut kris.
12 december	Finansinspektionen tillåter högre andel hybridkapital i bankernas kapitalbas.
23 december	Sverige deltar i IMF-program med nödlån till Lettland. Åtgärden möjliggör för Lettland att, åtminstone tillsviare, behålla den fasta växelkursen mot euron. Detta kan ses som ett indirekt stöd till de svenska banker som har stor utlåning i Baltikum.

**2009**

29 januari	Regeringen meddelar att bankgarantiprogrammet ska göras mer generöst.
29 januari	Regeringen höjer Almi Företagspartners mikrolån från 100 tkr till 250 tkr.
29 januari	Regeringen meddelar att företag får upp till ett års uppskov med inbetalningen av två månaders arbetsgivaravgifter och preliminärskatt för löntagarna.
3 februari	Regeringen presenterar program för kapitaltillskott till affärsbankerna (ram på 50 mdr kr).
10 februari	Nordea aviserar nyemission där staten planerar att delta med 5 mdr kr.

### *Lagstiftning om banker på obestånd*

Vid krisens inledning fanns ingen tillfredsställande lagstiftning för att hantera finansiella institutioner i kris. Riksbanken kunde ge likviditetsstöd till banker som bedömdes vara solventa, men hur banker med solvensproblem skulle hanteras var oklart. Om banker går i konkurs kan betydande spridningseffekter uppstå även i den reala sektorn när företag och hushåll får försämrad tillgång på krediter. För att undvika sådana problem krävs en särskild hantering av banker på obestånd.

Denna slutsats drogs redan under den svenska bankkrisen i början av 1990-talet. Tillfällig lagstiftning gav då myndigheterna särskilda möjligheter att ta kontroll över banker i kris. En utredning, den s k Banklagskommittén, tillsattes 1995 för att ge förslag om hur ett permanent regelverk skulle utformas. Kommitténs förslag var att inrätta en ordning för *offentlig administration* av banker på obestånd och att denna administration skulle hanteras av en särskild krishanteringsmyndighet.<sup>25</sup> Denna ordning skulle bli en möjlighet att med tvångsmedel ta kontroll över en systemviktig bank på obestånd utan att överta ägandet. Banklagskommitténs förslag följdes dock inte. Någon ny lagstiftning hade således inte kommit på plats när finanskrisen bröt ut i september 2008, trots att vikten av sådan lagstiftning hade påtalats upprepade gånger, till exempel av riksbankschefen.<sup>26</sup>

Den akuta krisen tvingade emellertid regeringen att agera snabbt. I slutet av oktober lade regeringen förslag om ny lagstiftning som trädde i kraft vid månadsskiftet till november. Med stöd av den nya lagstiftningen kunde hanteringen av Carnegie Investment Bank överföras från Riksbanken till Riksgälden, som i avsaknad av en särskild krishanteringsmyndighet fick ta på sig uppgiften att agera som en sådan. Riksbankens likviditetsstöd till Kaputhing Bank kvarstod dock till mars 2009 då Ålandsbanken övertog Kauthing och återbetalade lånet från Riksbanken.

Enligt vår mening var det olyckligt att varken nuvarande eller tidigare regeringar lyckats få fram ett regelverk för hantering av banker på obestånd. Den låga beredskapen medförde att krishanteringen blev besvärligare. Finansdepartementets

---

<sup>25</sup> SOU 2000:66.

<sup>26</sup> Se Ingves (2008).

personalresurser skulle under den akuta krisen ha kunnat användas till andra uppgifter än att under stark tidspress utarbeta det nya regelverket.

Dessutom är det av principiella skäl tveksamt om Riksgälden är rätt myndighet att hantera finansiella företag i kris, även om myndigheten just nu råkar ha en ledning med stor erfarenhet av liknande problem från den svenska nittiotalskrisen. I Riksgäldens traditionella uppgifter ingår att låna på marknaden direkt av företag, hushåll och genom olika finansinstitut. Riksgälden avtalar med aktörer i marknaden om skuldbyten på olika löptider. Vidare placerar man likviditetsöverskott på marknaden. Syftet är ytterst att uppnå lägsta möjliga kostnad för staten i skuldhanteringen. Detta förutsätter ett affärsmässigt agerande på en marknad som kännetecknas av konkurrens mellan olika aktörer. Riksgälden har således omfattande, affärsmässiga kontakter med en rad aktörer på finansmarknaden.

Den nya uppgift som Riksgälden har fått i spåren av finanskrisen är att axla ansvaret för bankgarantin och olika typer av stöd och garantier till finansinstitut. Detta är en form av myndighetsutövning.

Samma finansinstitut kan såväl ha en affärsmässig relation med Riksgälden som vara föremål för Riksgäldens myndighetsutövning. I detta ligger uppenbara risker för intressekonflikter. Genom myndighetsutövningen får Riksgälden en insyn hos vissa av sina kunder, vilken skulle kunna påverka det affärsmässiga agerandet. Det är inte heller givet att en adekvat myndighetsutövning alltid går att förena med Riksgäldens uppgift att minimera kostnaderna för statens skuldhantering.

Vi har förståelse för att uppgiften att agera som ”bankakut” i den nu uppkomna situationen lades på Riksgälden. Det var nödvändigt att agera snabbt när finanskrisen bröt ut, särskilt som inga förberedelser hade gjorts dessförinnan. Vi känner inte heller till att Riksgälden skulle ha agerat olämpligt.

Men det är ändå en god princip att inte blanda samman olika roller inom en och samma myndighet om det finns risk för intressekonflikter. Mot den bakgrunden förordar vi att den myndighetsutövande delen inom Riksgälden bryts ut och får bilda en egen, självständig myndighet. När finanskrisen har ebbat ut kan denna myndighet avvecklas eller, som Banklagskommittén föreslog, bantas ner till någon form av beredskapsmyndighet. På längre sikt är det önskvärt att statsmakterna genom lagstiftning och andra åtgärder

ser till att, vid behov, en myndighet som kan hantera en akut finanskris snabbt kan komma i arbete.

### *Garantiprogrammet*

Den nya lagstiftningen för krishantering av banker som presenterades i oktober ingick som en av tre delar i regeringens *stabilitetsplan*.<sup>27</sup> De andra två delarna var ett *garantiprogram* och en *stabilitetsfond*.

Garantiprogrammet ger solventa banker möjlighet att under en begränsad tidsperiod köpa statliga garantier för den medelfristiga upplåningen upp till en samlad ram på 1 500 mdr kr. Prissättningen baseras på en uppskattning av det marknadspris som skulle ha rått under normala marknadsförhållanden, men med ett visst påslag. Avsikten med denna prissättning är att bankerna under den pågående finanskrisen ska få tillgång till garantier klart under rådande marknadspris, men att de statliga garantierna ska bli mindre attraktiva när marknadsförhållandena normaliseras.

Deltagande i garantiprogrammet är frivilligt och innebär vissa restriktioner för bankledningens löner, bonusar och avgångsvederlag. I början av april 2009 hade endast Swedbank, SBAB, Volvo Finans och Carnegie Investment Bank anslutit sig, och upplåning på ca 260 mdr kr hade då garanterats. I dagarna (slutet av april 2009) har även SEB aviserat att man ska ansluta sig.

Det begränsade deltagandet i garantiprogrammet ses av många som ett misslyckande, och röster har höjts för att göra deltagandet obligatoriskt eller att staten skulle införa en generell garanti för bankernas upplåning.<sup>28</sup> Vi ser dock inte det låga deltagandet som ett betydande makroekonomiskt problem. Förmodligen har garantiprogrammet bidragit till att stabilisera de finansiella marknaderna trots att Swedbank är den enda storbank som hittills deltar. Skälet är att alla banker i praktiken gynnas av garantin då de har möjlighet att ansluta sig vid ett senare tillfälle om behov uppstår.

Garantiprogrammet förvissar således de finansiella marknaderna om att bankerna kommer att ha tillgång till rimligt prissatt upplåning även om deras finanser försvagas.

---

<sup>27</sup> Proposition 2008/09:61. Garantiprogrammet modifierades i januari 2009 (Finansdepartementet 2009a) så att restriktionerna på deltagande företags expansionsmöjligheter lättades. I april 2009 (Finansdepartementet 2009b) förlängdes programmets varaktighet från den 30 april till den 31 oktober 2009.

<sup>28</sup> Se t ex Dagens Nyheter (2009a).

Dessutom är det tveksamt om ett inträde i garantiprogrammet skulle medföra att upplåningskostnaderna sjönk påtagligt för de banker som nu står utanför programmet. Finansinspektionen har t ex påpekat att räntan på Swedbanks upplåning inom programmet ligger upp till 0,9 procentenheter över motsvarande ränta på statens upplåning, trots att staten står som garant för Swedbanks upplåning.<sup>29</sup> En banks deltagande i programmet medför alltså inte automatiskt att marknaden betraktar utlåning till banken som riskfri.

Med ett obligatorium skulle regeringen även ställas inför nya problem. För det första är det tveksamt om det då skulle vara möjligt att lägga restriktioner på bankledningarnas löneförmåner. Det finns en, också enligt vår uppfattning rimlig, politisk ambition att statligt stöd i form av garantier inte ska ges till banker där ledningens lönevillkor samtidigt är mycket generösa. För att förena sådana restriktioner med en obligatorisk garanti skulle ny lagstiftning med stora begränsningar av det fria företagandet krävas.

För det andra skulle en obligatorisk garanti kunna förvärra de så kallade *moral hazard*-problem som uppkommer då de aktörer som tar stora risker inte bär de fulla kostnaderna av eventuella förluster. Denna risk för ökade moral hazard-problem skulle uppstå om de mest välskötta bankerna missgynnas av ett obligatorium.

### *Stabilitetsfonden*

Den stabilitetsfond som beslutades i samband med stabilitetsplanen ska på lång sikt finansiera olika statliga stödåtgärder riktade till finansiella företag. Fonden finansieras huvudsakligen med ett statligt engångsbelopp på 15 mdr kr och obligatoriska avgifter för de finansiella företagen. Även avgifterna i garantiprogrammet och viss avkastning på andra statliga stödåtgärder tillfaller fonden. Dessutom slås fonden samman med insättningsgarantins tidigare fonderade 18 mdr kr. Fonden ska byggas upp under en 15-årsperiod tills den utgör 2,5 procent av BNP.

Eftersom statliga insatser kan behövas när finansiella företag får ekonomiska problem, är det, av såväl effektivitets- som rättviseskäl, motiverat att dessa företag i normala tider själva betalar merparten av kostnaderna. Det finns därför skäl att överväga någon form av särskild skatt på bankverksamhet. Avgifterna till stabilitetsfonden kan

---

<sup>29</sup> Finansinspektionen (2009).



visserligen ses som en sådan skatt, men införandet av stabilitetsfonden var ändå enligt vår mening förhastat. Fonden är inte en del av den nuvarande krishanteringens utan avsedd att bidra till finansieringen av *framtida* kriser. Hur denna finansiering ska utformas bör därför beslutas under mer ordnade former. En fråga som då bör analyseras är hur stabilitetsavgifterna ska utformas. Enligt det nuvarande förslaget ska avgifterna visserligen i framtiden differentieras efter de olika kreditinstitutens risktagande, men sektorns totala avgift ska vara oberoende av sektorns totala risktagande.<sup>30</sup> En alternativ, och förmodligen mer effektiv, beskattning borde även ta hänsyn till det totala risktagandet i den finansiella sektorn.<sup>31</sup> En annan fråga är i vilken omfattning garantiavgifterna verkligen behöver fonderas.

### *Övriga åtgärder*

För att tillgodose marknadens ökade efterfrågan på säkra tillgångar har Riksgälden emitterat statsskuldväxlar utöver det statliga lånebehovet. Riksgälden har även bidragit till att förbättra likviditeten på bolånemarknaden genom att placera medlen från de sålda växlarna i bostadsobligationer.<sup>32</sup>

Den statliga insättningsgarantin skyddade tidigare belopp upp till 250 000 kr på likvida bankkonton. Större belopp och insättningar på andra konton omfattades dock inte av garantin. I början av oktober höjdes taket i garantin till 500 000 kr samtidigt som garantin vidgades till att omfatta fler kontoslag.<sup>33</sup> Dessa förändringar medför att bankkunder i mindre utsträckning flyttar sina besparingar från banker som kan antas hamna på obestånd. Utan en välfungerande insättningsgaranti kan annars en sådan flykt från banker uppstå enbart baserat på lösa rykten, men samtidigt medföra att ryktena blir självuppfyllande.

Regeringen har även (via Internationella valutafonden) gett nödkrediter till Island och Lettland, två ekonomier som har drabbats mycket hårt under krisen. Utan nödkrediterna till Lettland skulle landet inte ha kunnat behålla den lettiska valutans fasta växelkurs mot

---

<sup>30</sup> Finansdepartementet (2009c).

<sup>31</sup> Se Bergström (2009) för en utförligare diskussion.

<sup>32</sup> Riksgälden (2008).

<sup>33</sup> Proposition 2008/09:49. Den utökade garantin medförde enligt Vårpropositionen 2009 (s 42) att garantins omfattning ökade med ca 100 mdr kr.

euron. En depreciering av valutan skulle förmodligen ha medfört att många av de lettiska företag och hushåll som är belånade i euro snabbt skulle få betalningsproblem. De svenska banker som har stor utlåning i landet skulle då tvingas till omfattande nedskrivningar av värdet på tillgångarna i Lettland.<sup>34</sup> Det svenska stödet till Lettland kan därför delvis ses även som ett indirekt stöd till de svenska bankerna.

Finanskrisen har medfört ökade kreditförluster och omfattande värdeminskningar på olika tillgångar runt om i världen. Detta har i sin tur medfört att banksystemets eget kapital, dvs värdet på dess tillgångar minus värdet på dess externa skulder, har minskat. Storleken på bankernas eget kapital avgör hur stor utlåning bankerna tillåts ge enligt myndigheternas regleringar. Som en följd av det krympande egna kapitalet behöver bankerna antingen strama åt sin utlåning, vilket kan få skadliga effekter för hela ekonomin, eller få tillskott av nytt ägarkapital.

Myndigheterna har reagerat på denna utveckling dels genom att underlätta för bankerna att stärka sin kapitalbas, dels genom att själva bidra till ekonomins kreditförsörjning. I december ändrade Finansinspektionen reglerna för bankernas kapitaltäckningskrav så att en större andel s k hybridkapital får räknas till bankernas primärkapital.<sup>35</sup> I februari presenterade regeringen även ett program för tillförsel av statligt ägarkapital till bankerna. Som delägare av Nordea deltog staten med ett kapitaltillskott på ca 5 mdr kr inom ramen för detta program i bankens nyemission under våren 2009.

Myndigheterna har bidragit till ekonomins kreditförsörjning på flera sätt. Exportföretag har fått stöd genom att finansieringen av exportkrediter har underlättats. ALMI Företagspartner har fått ett kapitaltillskott och möjlighet att låna ut till större företag än tidigare. Ett års uppskov med inbetalningen av vissa skatter och avgifter under 2009 underlättar hela företagssektorns finansieringssituation.

---

<sup>34</sup> Att den lettiska valutan hålls fast medför knappast att dessa betalningsproblem uteblir. I viss utsträckning kan problemen för de svenska bankerna mildras, eftersom anpassningen i Lettland då fördelas jämnare (men därmed inte nödvändigtvis mer rättvist) i befolkningen. En devalvering skulle medföra stora problem för de hushåll som har lån i utländsk valuta, dvs för de svenska bankernas kunder. Dessutom kan man vänta sig att problemen uppstår under en mer utdragen tidsperiod om valutan hålls fast än vid en depreciering, då vissa hushåll snabbt får en större skuldbörda.

<sup>35</sup> Kapitaltäckningen mäter bankens kapitalbas i förhållande till dess riskvägda tillgångar. Ett mått på kapitalbasen är primärkapitalet. Till detta räknas bankens egna kapital samt i viss utsträckning s k hybridkapital, som är lån som ges högre prioritet än ägarkapital men lägre prioritet än andra skulder vid en eventuell konkurs. Riskvägningen av tillgångarna sker så att säkra tillgångar (t ex statsobligationer) får en låg vikt medan osäkra tillgångar (t ex utlåning utan säkerhet till företag) får en hög vikt. Regelverket anger minimivärer för bankernas kapitaltäckningsgrad.

Fordonsindustrin har fått riktade åtgärder i form av krediter och kreditgarantier.<sup>36</sup>

### *Effekterna av insatser riktade till finansmarknaderna*

Den finanskris som drabbade världsekonomin under hösten 2008 är på många sätt unik. Visserligen har flera bank- och finanskriser tidigare förekommit, men den nuvarande krisen är världsomspännande på ett sätt som inte skett sedan den djupa lågkonjunkturen på 1930-talet. Krisens kärna visade sig dessutom gälla komplexa och svårgenomträngliga finansiella instrument på ett sätt som inte upplevts vid tidigare kriser. Forskningen kan därför utifrån tidigare erfarenheter inte ge något tydligt svar på hur kriser som den nuvarande ska hanteras.

De åtgärder som har vidtagits i Sverige har i hög utsträckning följt erfarenheterna av tidigare, mer begränsade bankkriser. En viktig insikt från dessa är att landets centralbank har en viktig roll som *s k lender of last resort*, dvs centralbanken ska förse solventa banker med obegränsad tillgång till krediter om marknaden inte på egen hand förmår hantera denna uppgift. En annan insikt är att statliga garantier dels av bankkundernas banksparande, dels av bankernas utlåning, kan stabilisera marknaderna och förhindra en kollaps av det finansiella systemet.

Ingen vet vad som hade hänt om inte Riksbanken hade tillfört likviditet till marknaderna och om regeringen inte hade infört garantiprogrammet. En rimlig förmodan är att dessa åtgärder har varit av stor betydelse för att stabilisera de svenska finansmarknaderna. En indikation på effekterna är hur den *s k TED-spreaden*, dvs skillnaden mellan räntan på lån mellan banker med tre månaders löptid och räntan på statsskuldväxlar med samma löptid, påverkas.

TED-spreaden steg kraftigt under den tidiga hösten 2008, men den har sedan fallit tillbaka, dock inte till de låga nivåer som rådde fram till mitten av 2007. Andra indikationer på att politiken har varit effektiv är att olika mått på utlåningen på den svenska marknaden inte visar något påtagligt fall trots den kraftiga finansiella oron. Figur

---

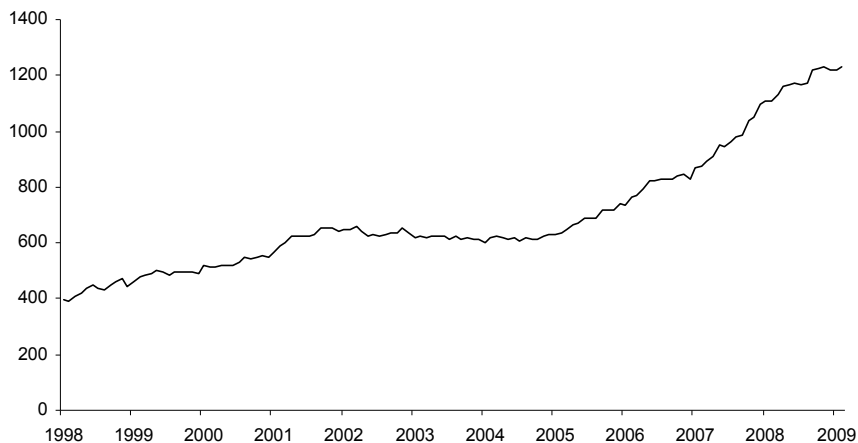
<sup>36</sup> ALMI Företagspartner är ett statligt bolag med uppdrag att främja utvecklingen av små och medelstora företag samt att stimulera nyföretagande. Stödet till fordonsindustrin diskuteras vidare i avsnitt 1.2.3.

1.1 visar t ex att bankernas utlåning till företagssektorn har varit relativt stabil under och efter den akuta finanskrisen. I själva verket är stabiliteten något märklig eftersom fallande lånevolymer borde vara en naturlig konsekvens av den kraftiga konjunkturedgången. Konjunkturedgången har resulterat i fallande huspriser och kraftigt fallande investeringar och export, vilket borde medföra ett minskat behov av krediter.

En oro som har framförts är att stora företag har flyttat hem sin upplåning från de internationella marknaderna och trängt undan småföretagens upplåning. De aggregerade volymerna i Figur 1.1 skulle då dölja den utvecklingen. Mot denna hypotes talar Figur 1.2 som visar att bankernas utlåning till företagarkushåll har varit stabil och Figur 1.3 som visar att svenska företags upplåning på de internationella obligationsmarknaderna inte har fallit påtagligt i samband med krisen.

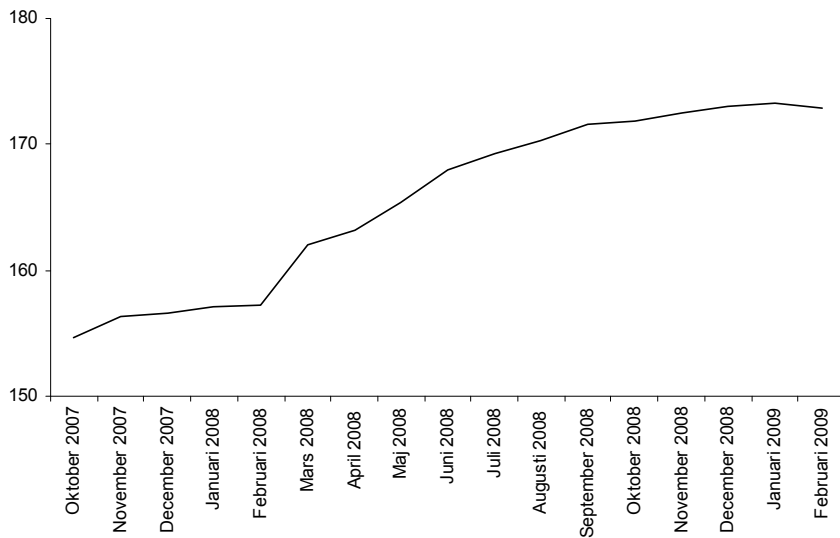
Det är dock sannolikt att storföretagens upplåning i utländska banker minskat. Och de företagarkushåll som omfattas av Figur 1.2 är inte nödvändigtvis representativa för hela gruppen små och medelstora företag. Figur 1.4 tyder på att utlåningen till små och medelstora företag faktiskt har sjunkit. Diagrammet redovisar resultaten av intervjuundersökningar med bankkontorschefer. Undersökningen avser visserligen utlåning till samtliga företag, men ungefär tre fjärdedelar av bankkontoren har enbart utlåning till företag med färre än 250 anställda.

Det statistiska underlaget är för knapphändigt för att kunna avgöra i vilken utsträckning en kreditåtstramning för små och medelstora företag har skett. Det finns dock enligt vår mening inget som tydligt indikerar ett behov av mer kraftfulla stödåtgärder än de som regeringen vidtagit.

**Figur 1.1 Svenska bankers utlåning till icke-finansiella företag, mdr kr**

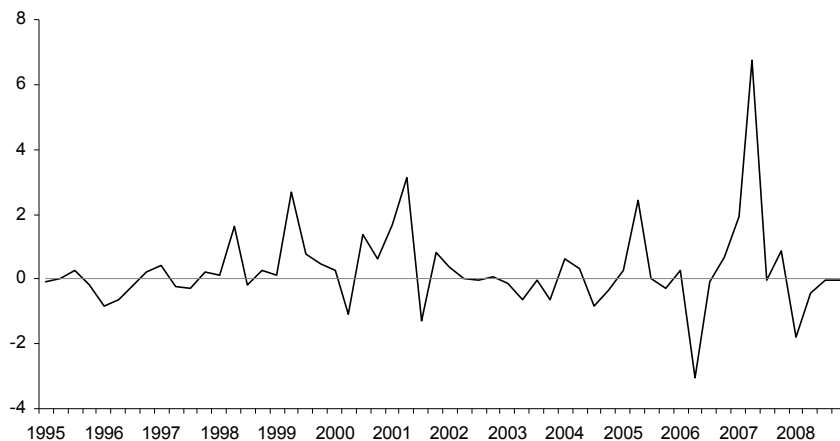
Anm: Månadsdata.

Källa: SCB.

**Figur 1.2 Svenska bankers utlåning till företagshushåll, mdr kr**

Källa: SCB.

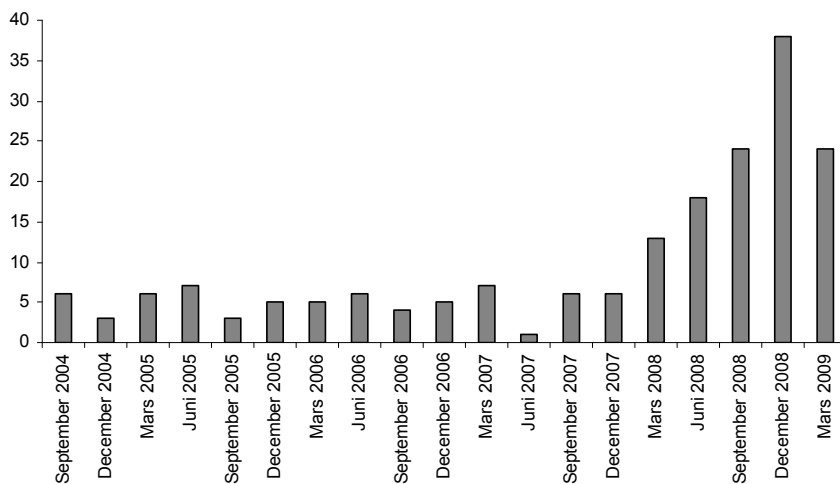
**Figur 1.3 Svenska icke-finansiella företags nyupplåning på de internationella obligationsmarknaderna, netto i mdr dollar**



Anm: Kvartalsdata.

Källa: BIS.

**Figur 1.4 Andel bankkontor som har minskat utlåningen till företag jämfört med föregående kvartal, procent**



Källa: ALMI Företagspartner (2009).

## 1.2.2 Finanspolitik i en djup lågkonjunktur

Det stod tidigt klart att oron på de finansiella marknaderna skulle få negativa konsekvenser även för den reala ekonomin. Redan innan budgetpropositionen lades den 22 september hade Finansdepartementet börjat analysera nya, mer pessimistiska scenarier. Finansdepartementet hade även konstaterat att utvecklingen eventuellt skulle kunna motivera finanspolitiska stimulansåtgärder utöver dem som skulle presenteras i budgetpropositionen. Ändå skulle det dröja till december innan ytterligare finanspolitiska stimulanser aviserades.

Under hösten 2009 var det oerhört svårt att överblicka hur finansmarknadsoron skulle påverka den realekonomiska utvecklingen. Ett genomgående mönster var att konjunkturbedömare gradvis blev alltmer pessimistiska. Tabell 1.5 visar hur Konjunkturinstitutets och Riksbankens BNP-prognoser för 2009 successivt har reviderats ner. Andra bedömare har följt en liknande trend. Det är därför orimligt att kräva att Finansdepartementet och regeringen omedelbart skulle ha kunnat förutse finanskrisens fulla effekter.

Under senare delen av hösten 2008 framstod det tydligt att konjunkturläget i såväl Sverige som omvärlden skulle bli mycket svagt under 2009 och förmodligen även under flera år därefter.<sup>37</sup> En central fråga är då om och hur finanspolitiken bör reagera på en sådan kraftig konjunkturförsvagning.

**Tabell 1.5 Prognoser för BNP-tillväxten 2009**

	2008					2009		
	juli	aug	sep	okt	dec	feb	mar	apr
Konjunkturinstitutet		1,4		-0,1	-0,9		-3,9	
Riksbanken	1,2		0,8	0,1	-0,5	-1,6		-4,5

*Anm:* Tabellen visar Konjunkturinstitutets och Riksbankens prognoser för real BNP-tillväxt under 2009 vid olika prognostillfällen.

<sup>37</sup> Tabellerna 1.6 och 1.7 sammanfattar olika bedömares aktuella syn på den svenska ekonomins utveckling.

I förra årets rapport konstaterade vi att stabiliseringspolitiken i första hand ska förlita sig på penningpolitiken och de automatiska stabilisatorerna, men vi betonade även att diskretionära finanspolitiska åtgärder kan vara motiverade i speciella situationer.<sup>38</sup> Som exempel nämnde vi s k likviditetsfällor, osäkerhet om huruvida penningpolitiken och de automatiska stabilisatorerna räcker till samt vissa typer av målkonflikter. En likviditetsfälla uppstår då centralbankens styrränta ligger nära noll och inte kan sänkas ytterligare. Penningpolitiken blir då mindre effektiv som stabiliseringspolitiskt instrument. Detta kan bidra till osäkerhet om vad penningpolitiken förmår åstadkomma. Men sådan osäkerhet kan även uppstå om andra faktorer sätter de normala kanalerna genom vilka penningpolitiken verkar ur spel.

Under hösten 2008 ökade riskerna för både att ekonomin skulle fastna i en likviditetsfälla och att penningpolitiken av andra skäl inte skulle bli tillräckligt kraftfull. Det var redan då tydligt att konjunkturedgången skulle kunna utvecklas till den allvarligaste sedan andra världskriget. Vid en så kraftig konjunkturförsvagning kan finanspolitiska stimulanser behövas även om penningpolitiken fungerar väl. Men det fanns även en oro för att problemen på de finansiella marknaderna – med ökade skillnader mellan bankernas utlåningsräntor och Riksbankens reporänta – hade försvagat penningpolitikens effektivitet så att en sänkning av reporäntan inte skulle medföra den normala minskningen av företagets och hushållens upplåningskostnader.<sup>39</sup> Dessa faktorer gjorde det motiverat att överväga ytterligare finanspolitiska stimulanser i tillägg till åtgärderna för att återställa de finansiella marknadernas funktion.

---

<sup>38</sup> Finanspolitiska rådet (2008), avsnitten 1.3 och 2.4.

<sup>39</sup> Det är dock oklart om det finns något fog för denna oro. Till exempel fick Riksbankens räntesänkningar under hösten 2008 fullt genomslag på hushållens bolånekostnader. Samtidigt bidrog andra faktorer till att pressa upp räntorna. Oron speglar snarare risken att penningpolitiken inte är tillräckligt kraftfull för att motverka dessa andra faktorer.



**Tabell 1.6 Makroekonomiska nyckeltal, våren 2009**

	FiD apr	FiD jan	KI mar	RB apr	OECD dec	IMF apr
<b>BNP-tillväxt<sup>a</sup></b>						
2003-2007	3,2					
2008	-0,2	1,0	-0,2	-0,2	0,8	-0,2
2009	-4,2	-0,8	-3,9	-4,5	0,0	-4,3
2010	0,2	1,5	0,9	1,3	2,2	0,2
<b>Inflation<sup>b</sup></b>						
2003-2007	1,5					
2008	0,9	0,9	3,4	0,9	3,5	2,1
2009	0,0	-0,4	-0,3	0,7	1,5	-0,5
2010	0,7	1,3	0,8	1,9	1,1	0,5
<b>Arbetslöshet<sup>c</sup></b>						
2003-2007	7,1					
2008	6,2	6,2	6,1	6,2	6,1	6,2
2009	8,9	7,8	8,7	8,7	7,0	8,4
2010	11,1	8,6	10,7	10,7	7,7	9,6
<b>Finansiellt sparande<sup>d</sup></b>						
2003-2007	1,4					
2008	2,5	2,3	2,5	2,3	2,8	2,5
2009	-2,7	-1,1	-2,7	-1,7	0,5	-3,0
2010	-3,8	-1,1	-4,6	-2,6	0,4	-3,8

Anm. <sup>a</sup>) Procentuell volymförändring i förhållande till föregående år. <sup>b</sup>) Procentuell KPI-inflation, december-december (Finansdepartementet, Riksbanken och IMF), årsgenomsnitt (Konjunkturinstitutet, OECD). <sup>c</sup>) Procent av arbetskraften; ILO-definition (Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet, OECD och IMF), EU-definition (Riksbanken). <sup>d</sup>) Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP; Riksbankens siffror är från februari 2009.

Källor: Finansdepartementet, Vårpropositionen 2009 och Proposition 2008/09:97; Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget Mars 2009; Riksbanken, Penningpolitisk uppföljning april 2009 och Penningpolitisk rapport 2009:1; OECD, Economic Outlook December 2008; IMF, World Economic Outlook April 2009.

**Tabell 1.7 Indikatorer för resursutnyttjandet, våren 2009**

	FiD apr	FiD jan	KI mar	RB apr	OECD dec	IMF apr
<b>Produktionsgap</b>						
2003-2007	0,8	0,4	-0,6	1,3	0,0	0,3
2008	-1,8	-1,5	-2,4	2,1	-1,2	-0,6
2009	-7,1	-4,5	-7,1	-3,7	-3,7	-6,5
2010	-8,7	-5,3	-7,8	-4,3	-3,9	-7,7
<b>Arbetsmarknadsgap<sup>a</sup></b>						
2003-2007			-1,7	-0,7		
2008			-0,1	2,7		
2009			-3,9	0,2		
2010			-6,5	-1,6		
<b>Jämviktsarbetslöshet<sup>b</sup></b>						
2003-2007			6,0		7,3	
2008			6,0		7,0	
2009			6,3		6,8	
2010			6,5		6,7	
<b>Strukturellt offentligt sparande</b>						
2003-2007	0,7	0,9	2,2		1,4	0,9
2008	3,3	2,9	3,8		3,2	1,8
2009	1,2	1,5	1,6		2,2	0,2
2010	1,0	1,9	0,3		2,2	0,2

Anm. <sup>a</sup>) Riksbankens siffror är från februari 2009. <sup>b</sup>) ILO-definition (Konjunkturinstitutet), gammal svensk definition (OECD).

Källor: Se Tabell 1.6.

### *De automatiska stabilisatorerna*

Vilka, och hur omfattande, finanspolitiska åtgärder är lämpliga i en sådan situation som uppkom under hösten 2008? En analys av detta tar lämpligen sin utgångspunkt i de automatiska stabilisatorerna, dvs i finanspolitikens automatiska reaktioner på förändringar i konjunkturläget. När konjunkturläget försvagas, sjunker den offentliga sektorns skatteuttag och utbetalningarna av arbetslöshetsersättning och andra sociala transfereringar till hushållen stiger. Finanspolitiken blir därför mer expansiv och dämpar konjunkturfallet även om inga nya aktiva beslut fattas. Eftersom Sverige har en stor offentlig sektor är dessa automatiska stimulanser kraftigare än i de flesta andra länder. Det har dock funnits en oro för

att de automatiska stabilisatorerna har försvagats efter senare års reformer av skattesystemet och arbetslöshetsförsäkringen.<sup>40</sup> Men våra beräkningar tyder på att det bara skett en marginell försvagning (se Fördjupningsruta 1.1).

Ett annat principiellt problem kan vara att de offentliga finanserna är i för dåligt skick för att tillåta de automatiska stabilisatorerna att verka fullt ut. Om svaga offentliga finanser är en del av förklaringen till konjunkturförsvagningen riskerar de automatiska reaktionerna att förstärka problemen. Studier visar dels att de positiva effekterna av finanspolitiska stimulanser blir större om de offentliga finanserna är i gott skick, dels att expansiv finanspolitik kan bli ineffektiv i en konjunkturedgång om de offentliga finanserna är alltför svaga.<sup>41</sup>

En sådan oro kan i nuläget vara motiverad i länder som redan före finanskrisen hade hög offentlig skuldsättning, men knappast i Sverige. De offentliga finanserna har förstärkts kraftigt under det senaste decenniet. Även om den åldrande befolkningen kommer att medföra framtida finanspolitiska påfrestningar, visar olika hållbarhetskalkyler att de offentliga finanserna är i betydligt bättre skick i Sverige än i de flesta andra länder.<sup>42</sup> Bilden förstärks av att den svenska statens upplåningskostnader på marknaderna för långa obligationer tillhör de lägsta i Europa. Vi diskuterar olika aspekter av de offentliga finansernas styrka i Fördjupningsruta 1.2. Den sammantagna bilden är att de goda offentliga finanserna i Sverige ger finanspolitiken betydande stabiliseringspolitiskt manöverutrymme. De offentliga finanserna är betydligt starkare än vid inledningen av 1990-talskrisen.

### **Fördjupningsruta 1.1 De automatiska stabilisatorerna**

Finanspolitiken reagerar automatiskt när konjunkturläget förändras. I goda tider stiger skatteintäkter och offentliga utgifter, t ex till arbetslösa, sjunker. I dåliga tider sker det omvända. Dessa automatiska reaktioner gör finanspolitiken åtstramande i högkonjunktur och expansiv i lågkonjunktur.

Låt  $f$  beteckna den offentliga sektorns finansiella nettosparande

<sup>40</sup> Så t ex skriver OECD (2008b s 42) ”recent income tax cuts and reductions in unemployment benefits may have weakened the automatic stabilisers”.

<sup>41</sup> Se t ex Giavazzi och Pagano (1990) samt Perotti (1999).

<sup>42</sup> Se också avsnitten 3.2.1 och 3.2.2 i denna rapport.

som andel av BNP. Nettosparandet kan delas upp i två komponenter,  $f = f^* + \tilde{f}$ , där  $\tilde{f}$  är de automatiska stabilisatorerna, dvs finanspolitikens automatiska reaktion på förändringar i konjunkturläget. Den andra komponenten,  $f^*$ , består dels av det sparande som inte varierar med konjunkturcykeln, dels av diskretionära finanspolitiska reaktioner.

Styrkan i de automatiska stabilisatorerna mäts vanligen med hjälp av en så kallad *budgetelasticitet*. Den anger med hur många procent av BNP som det finansiella nettosparandet (via de automatiska stabilisatorerna) ändras om BNP ändras med en procent. Budgetelasticiteten fångas av parametern  $\varepsilon$  i sambandet

$$\tilde{f}_t = \alpha + \varepsilon(y_t - \bar{y}_t),$$

där  $y$  är logaritmen av BNP och  $\bar{y}$  logaritmen av potentiell BNP, så att  $y - \bar{y}$  är produktionsgapet, som approximativt anger BNP's procentuella avvikelse från potentiell BNP.

Det finns ett nära samband mellan storleken på den offentliga sektorn och styrkan i de automatiska stabilisatorerna. I ett land med stora skatteintäkter och omfattande offentliga utgifter är vanligen de automatiska stabilisatorerna starka. Detta bekräftas i en studie av Girouard och Andrés (2005) (se Figur 1.5).<sup>43</sup> Den svenska budgetelasticiteten skattades till 0,55 vilket var högre än genomsnittet på 0,44 för OECD-länderna.<sup>44</sup>

Under senare år har inkomstskatterna sänkts och arbetslöshetsförsäkringen gjorts mindre generös i Sverige. Man skulle därför tro att de svenska automatiska stabilisatorerna har försvagats av dessa reformer. Girouard och Andrés studie byggde på 2003 års skatte- och utgiftssystem. Flodén (2009) har uppdaterat de svenska skattningarna för efterföljande år med samma metod.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Fatás och Mihov (2001) finner ett liknande samband även bland amerikanska delstater och även stöd för att de automatiska stabilisatorerna bidrar till att stabilisera BNP.

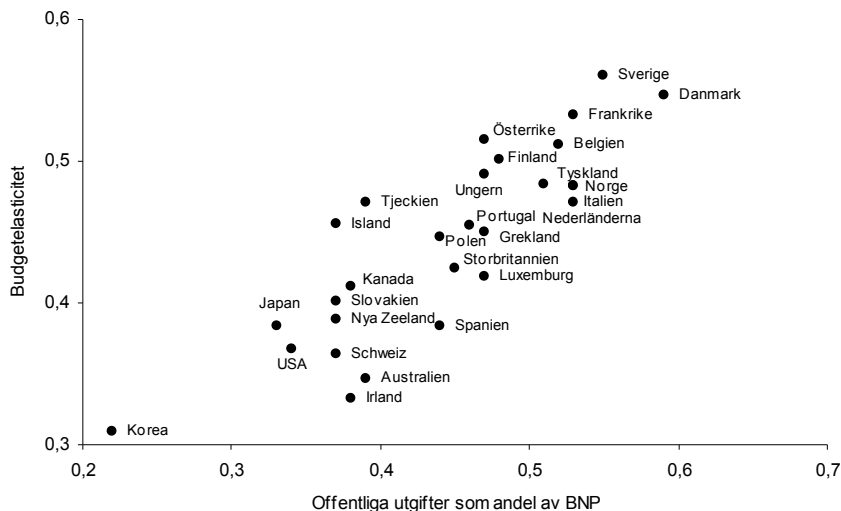
<sup>44</sup> Finansdepartementet använder denna budgetelasticitet för att beräkna det strukturella budgetsaldot.

Om vi bortser från justeringar av olika engångseffekter, beräknas detta som  $f_t^* = f_t - 0,55(y_t - \bar{y}_t)$ .

<sup>45</sup> Metoden har använts i en serie studier från OECD: Giorno m fl (1995), van den Noord (2000) och Girouard och Andrés (2005).

<sup>46</sup> Bidraget till budgetelasticiteten beror dels på hur skatten eller utgiften varierar med BNP, dels på dess nivå i förhållande till BNP.

<sup>47</sup> Detta samband framgår tydligt i avsnitt 5.2 där vi granskar den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

**Figur 1.5 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 (2008a).

Girouard och Andrés metod tar hänsyn till hur fyra olika skatter (personliga inkomstskatter, sociala avgifter, konsumtionsskatter och bolagsskatter) och utgifterna för arbetslöshetsersättning reagerar på en BNP-förändring. Tabell 1.8 sammanfattar hur dessa komponenters bidrag till de automatiska stabilisatorerna har utvecklats i Sverige.<sup>46</sup> Studien bekräftar att reformerna av arbetslöshetsförsäkringen har försvagat de automatiska stabilisatorerna, men effekten förefaller vara liten.

Trots att de genomsnittliga inkomstskatterna har fallit kraftigt (se vänstra panelen i Figur 1.6), tycks skatteförändringarna inte ha bidragit till försvagade automatiska stabilisatorer. Orsaken är att budgetelasticiteten beror både på skatteintäkternas storlek i förhållande till BNP och på hushållens genomsnittliga *marginalskatt*. Att inkomstskatterna har fallit i förhållande till BNP beror huvudsakligen på att ett jobbskatteavdrag har införts i olika steg under 2007-2009. Avdraget har medfört en betydligt lägre genomsnittlig skatt för alla sysselsatta, men marginalskatten har bara sjunkit för hushåll med låga inkomster (se Figur 1.6). I själva verket har högre kommunalskatter inneburit att marginalskatten för höginkomsttagare ökat något sedan 2003.

**Tabell 1.8 Budgetelasticitetens utveckling över tiden**

	Bidrag till budgetelasticiteten					Budget-elasticitet
	Inkomstskatt	Sociala avgifter	Moms	Bolagskatt	Arbetslöshetsförsäkring	
1998	18,0	12,8	12,0	3,5	12,1	58,4
1999	17,7	13,0	12,8	3,8	11,1	58,4
2000	17,2	13,1	12,7	4,9	11,3	59,2
2002	16,5	13,3	12,9	2,7	9,3	54,7
2003	16,9	12,6	13,0	2,9	9,0	54,4
2004	16,8	12,3	12,9	4,1	8,3	54,4
2005	16,9	12,2	13,1	5,2	8,0	55,4
2006	16,8	11,9	12,9	5,2	7,2	54,0
2007	17,0	12,0	13,0	5,0	7,3	54,3
2008	17,6	12,2	13,5	4,6	5,4	53,3
2009	17,4	12,2	13,3	4,9	5,4	53,2

*Anm:* Elasticiteter i procent. Uppgifter för skattesystemen 1998-2007 bygger på olika årgångar av OECD Taxing Wages där 2001 ej redovisas. Värden för 2008 och 2009 bygger delvis på prognoser från Budgetpropositionen för 2009 och Konjunkturinstitutet (2008a).

*Källa:* Egna beräkningar.

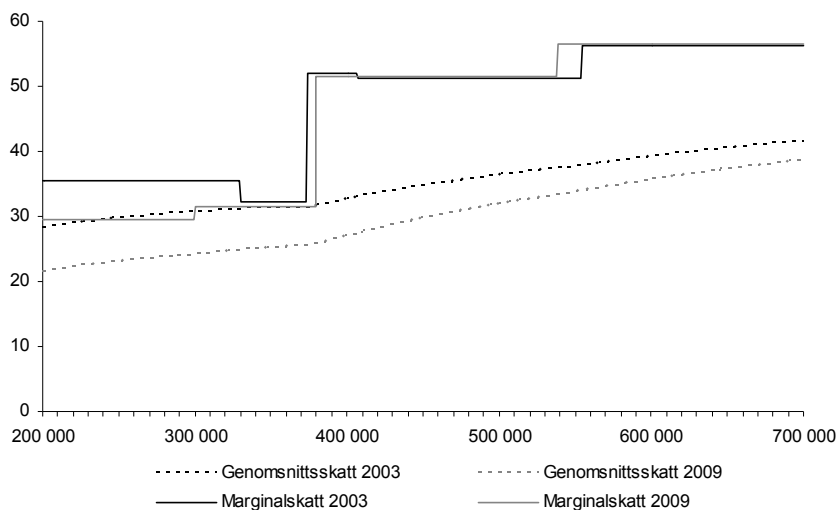
Införandet av jobbskatteavdragen kan tänkas ha försvagat de automatiska stabilisatorerna på ett sätt som Girouard och Andrés metod inte fångar. Enligt den antas en svagare konjunkturutveckling påverka alla hushålls arbetsinkomst ungefär lika mycket. I själva verket drabbas hushållen olika mycket under en lågkonjunktur. Vissa individer blir arbetslösa och får stora inkomstbortfall, medan flertalet behåller sitt arbete utan större inkomstförändringar. Jobbskatteavdragen medför att skatten för sysselsatta har sjunkit i förhållande till skatten för arbetslösa. När konjunkturen försvagas och arbetslösheten stiger, kommer en mindre andel av befolkningen att omfattas av jobbskatteavdragen. Den automatiska skattesänkningen i en lågkonjunktur blir alltså mindre än innan jobbskatteavdragen infördes. Överslagsberäkningar i Flodén (2009) indikerar dock att detta endast har haft en liten effekt på de automatiska stabilisatorerna.

En tidigare OECD-studie av van den Noord (2000) byggde på Girouard och Andrés studie med undantaget att även utgifter för aktiv arbetsmarknadspolitik räknades till de automatiska stabilisatorerna. Den aktiva arbetsmarknadspolitiska programmen brukar vara mer omfattande i lågkonjunkturer när arbetslösheten är hög än i

högkonjunkturer när arbetslösheten är låg.<sup>47</sup> De automatiska stabilisatorerna framstår därför som starkare när dessa åtgärder inkluderas.

Den svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken har under det senaste decenniet blivit mindre omfattande. Enligt Flodén (2009) har detta reducerat budgetelasticiteten med ungefär fem procentenheter. Den skattade budgetelasticiteten är enligt denna breda definition 0,63 för år 2009 jämfört med 0,72 för år 1999. Uppskattningen för 2009 bygger emellertid på den prognos för arbetsmarknadspolitiken omfattning som redovisades i Budgetpropositionen för 2009. Regeringen har senare beslutat om nya arbetsmarknadspolitiska satsningar. Även om den prognostiserade arbetslösheten för 2009 har ökat, finns det därför anledning att tro att den breda budgetelasticiteten i själva verket har fallit något mindre än vad dessa beräkningar indikerar.

**Figur 1.6 Genomsnittlig skatt och marginalskatt 2003 och 2009**



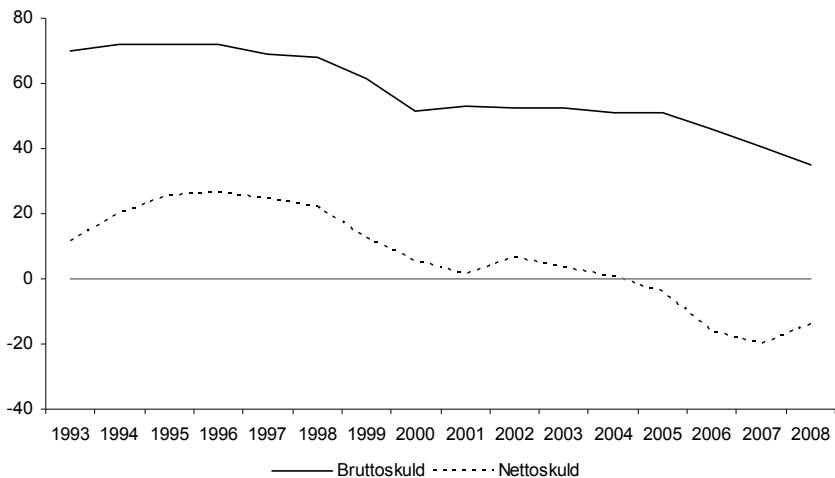
*Anm:* Figuren visar hushållens skatt (inklusive allmän pensionsavgift) på arbetsinkomst i förhållande till arbetsinkomsten. Skattesystemet för 2003 har räknats om till 2009 års inkomstnivåer.

*Källa:* Egna beräkningar.

### Fördjupningsruta 1.2 De offentliga finansernas styrka

Som framgår av Figur 1.7 har de svenska offentliga finanserna stärkts påtagligt under en dryg tioårsperiod fram till finanskrisens inledning. I jämförelse med andra länder var de offentliga finanserna således starka vid krisens inledning. Figur 1.8 visar att den offentliga sektorns bruttoskuld tillhörde de lägre bland OECD-länderna.

**Figur 1.7 Den offentliga sektorns bruttoskuld och nettoskuld i procent av BNP**



Anm: Se fördjupningsruta 3.1 för en definition av begreppen brutto- och nettoskuld.

Källa: Konjunkturinstitutet.

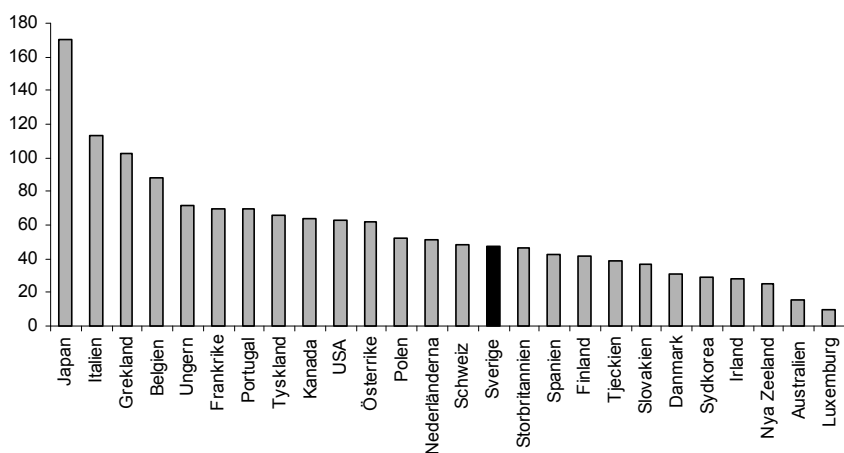
En annan indikator på de offentliga finansernas styrka ges av de sk hållbarhetsberäkningar. EU-länderna ska enligt den sk stabilitetspakten regelbundet beräkna ett mått på finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, den sk S2-indikatorn.<sup>48</sup> Denna indikator anger storleken på den permanenta budgetförstärkning (positivt tecken) eller budgetförsvagning (negativt tecken) mätt i procent av BNP som behövs för att den offentliga sektorns finansiella ställning ska

<sup>48</sup> Vi diskuterar hållbarhetsbedömningarna mer utförligt i avsnitt 3.2.2. Där konstaterar vi bl a att regeringens S2-indikator tidigare underskattade styrkan i de offentliga finanserna, vilket doldes genom en sk teknisk justering. Den S2-indikator som redovisas för Sverige på figurens vertikala axel är därför för hög. Se även Europeiska kommissionen (2006) och Finanspolitiska rådet (2008).



stabiliseras på lång sikt. Figur 1.9 visar dels de beräkningar som EU-länderna själva har gjort, dels bedömningar av en liknande indikator gjorda av OECD (2009). Av figuren framgår att de svenska offentliga finanserna vid en internationell jämförelse är mycket starka enligt båda bedömningarna.

**Figur 1.8 Den offentliga sektorns bruttoskuld i procent av BNP 2007**

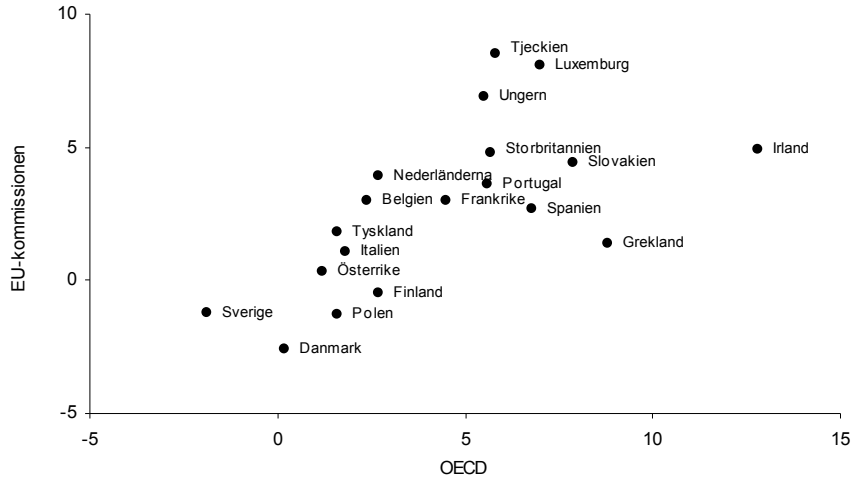


Källa: OECD (2008a).

Ytterligare en indikator på de offentliga finansernas hållbarhet är räntan på långa statsobligationer. Om de offentliga finanserna försvagas uppstår vanligen en oro för att landets centralbank kommer att tillåta högre framtida inflation eller att landet kan få framtida betalningsproblem. I båda fallen kommer de långa räntorna att stiga. Figur 1.10 tyder på att några sådana farhågor inte har uppstått för Sveriges del. Räntorna på statsobligationer är lägre än i flertalet andra länder. Dessutom har de långa räntorna sjunkit i såväl Sverige som flertalet andra utvecklade länder. Undantagen är Grekland, Irland, Italien, Portugal och Tjeckien, vilka samtliga är länder med svaga offentliga finanser även enligt hållbarhetsindikatorerna i Figur 1.9.

<sup>49</sup> Se t ex McGuire och von Peter (2009).

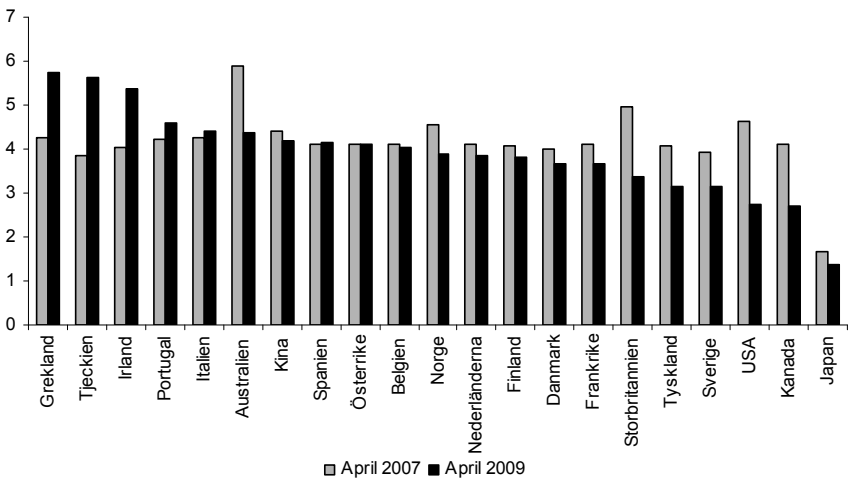
**Figur 1.9 De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet (S2-indikatorn)**



Anm: EU-kommissionens siffror avser 2007 och OECDs 2008.

Källor: Europeiska Kommissionen (2008) och OECD (2009).

**Figur 1.10 Ränta på 10-åriga statsobligationer**



Källa: Datastream.

Räntan på statsobligationer kan dock inte utan vidare tas som ett mått på de offentliga finansernas styrka. För det första har finanskrisen medfört att marknadens riskbenägenhet har sjunkit och att efterfrågan på säkra tillgångar som statsobligationer har stigit. Den ökade efterfrågan på säkra tillgångar verkar allmänt ha drivit upp priset på statsobligationer och således ha pressat ner räntan på dessa.

Även det faktum att räntan på svenska statsobligationer har fallit i förhållande till andra länders räntor bör tolkas med försiktighet. Den svenska kronan föll med ungefär 15 procent mot euron och 25 procent mot den amerikanska dollarn från augusti 2008 till april 2009. Enligt många bedömare beror kronfallet åtminstone delvis på att marknaden tillfälligt behöver likviditet i de stora valutorna.<sup>49</sup> Det är naturligt att räntan på svenska statsobligationer är lägre än i andra länder om kronan bedöms vara tillfälligt undervärderad och således förväntas stiga i värde i framtiden.

Själva kronförsvagningen kan också indikera oro för framtida problem i den svenska ekonomin. De risker som nämnts i sammanhanget gäller de svenska bankernas exponering i Baltikum och vissa andra östeuropeiska länder. Skuld- och hållbarhetsindikatorerna ovan inkluderar inte den offentliga sektorns eventuella implicita åtaganden till banksektorn. Dessa indikatorer kan därför vara missvisande. Men om det fanns en utbredd oro för stora implicita offentliga åtaganden borde detta ha återspeglats i stigande räntor på statsskulden.

### *Principer för diskretionär finanspolitik*

Vår slutsats är att den svenska ekonomin under hösten 2008 rörde sig mot en situation där ytterligare stimulansåtgärder var önskvärda. I spåren av oron på finansmarknaderna uppstod snabbt en diskussion kring finanspolitiken såväl i Sverige som internationellt. I den internationella debatten utvecklades tidigt en betydande enighet, bland såväl akademiker och internationella organisationer som politiker, om att situationen motiverar extraordinära insatser, inklusive diskretionär finanspolitik.<sup>50</sup> Enigheten om *vilka* finanspolitiska åtgärder som är mest effektiva och *hur omfattande* stimulanser som är motiverade är däremot mindre.

<sup>50</sup> Se t ex IMF (2008b), G20 (2008) samt bidrag i Eichengreen och Baldwin (2008).

Tre grundprinciper för en lyckad finanspolitisk stimulans brukar nämnas.<sup>51</sup> Åtgärden ska vara *vältajmad*. Stimulans effekterna ska vara starkast vid den tidpunkt när nedgången annars blir djupast. Detta låter självklart, men det är i praktiken svårt att uppnå på grund av de många eftersläpningar som finanspolitiken tenderar att drabbas av.<sup>52</sup> Åtgärden ska också vara *träffsäker*. En generell skattesänkning eller höjning av de offentliga utgifterna kan vara ett statsfinansiellt dyrt sätt att stimulera ekonomin. Dels kan hushåll och företag välja att öka sitt sparande, dels kan försämrade offentliga finanser skapa oro på de finansiella marknaderna och driva upp de långa räntorna. Stimulansåtgärderna bör därför riktas mot grupper med hög marginell konsumtionsbenägenhet (typiskt låginkomsttagare) eller utformas så att de bidrar till att fördela om konsumtion eller investeringar i tiden.

Man brukar också säga att åtgärden ska vara *temporär*. Detta motiveras främst med att man inte vill försvaga de offentliga finanserna på lång sikt i onödan. Det kan därför vara klokt att redan när beslut tas om finanspolitiska stimulanser göra dessa tidsbegränsade. Så t ex kan en skattesänkning göras för en begränsad tid. En bidragsökning kan utformas som en extra månadsutbetalning i stället för som en (permanent) ökning av förmånsnivån vid varje utbetalning.<sup>53</sup> Men även permanenta åtgärder kan fungera om de är motiverade på lång sikt. Vid en konjunkturförsvagning kan man t ex tidigare lägga planerade permanenta reformer (eller investeringsprojekt).

### *Olika typer av finanspolitiska stimulanser*

Tänkbara finanspolitiska stimulanser kan delas in i tre huvudgrupper: offentliga investeringar, offentlig konsumtion samt skattesänkningar och ökade transfereringar. Enligt grundläggande keynesiansk teori bör högre offentliga investeringar och offentlig konsumtion ge större

<sup>51</sup> Se t ex Elmendorf och Furman (2008) och Congressional Budget Office (2008).

<sup>52</sup> Det tar t ex ofta tid att identifiera behovet av åtgärder, att besluta om lämpliga åtgärder samt att genomföra åtgärderna. Det kan även ta tid innan åtgärderna får återverkningar på den ekonomiska aktiviteten. Den senare eftersläpningen är dock av större betydelse för penningpolitiken än för finanspolitiken. Se Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 1.3.

<sup>53</sup> Om en konjunkturedgång väntas bli utdragen kan dock alltför kortvariga åtgärder vara mindre effektiva. Eftersom erfarenheterna av tidigare finanskriser indikerar att den nuvarande krisen kan bli långvarig (se Reinhart och Rogoff 2009), argumenterar Spilimbergo m fl (2008) för att stimulanserna måste vara utdragna.

stimulanseffekter än skattesänkningar eller höjda transfereringar. Orsaken är att de senare först kommer hushållen tillhanda i form av ökad disponibel inkomst. Hushållen använder inkomstökningen både till ökad konsumtion och ökat sparande, men endast den del som konsumeras bidrar till en omedelbar ökning av ekonomins efterfrågan.<sup>54</sup> Offentliga investeringar och offentlig konsumtion påverkar efterfrågan utan sådana sparandeläckage.

Empiriska studier ger dock inget entydigt stöd för dessa slutsatser. Det finns ett flertal olika metoder för att försöka identifiera finanspolitikens effekter, men metoderna leder ofta till olika slutsatser.<sup>55</sup> De flesta studierna ger ändå stöd för att expansiv finanspolitik (höjda offentliga utgifter eller sänkta skatter) ökar BNP.<sup>56</sup> Många studier finner även att ökningen på kort sikt blir större än den finanspolitiska stimulansen (dvs att den finanspolitiska multiplikatorn är större än ett).<sup>57</sup>

Däremot ger studierna mycket olika slutsatser om hur de olika komponenterna i BNP påverkas av olika stimulanser. Enligt teorin kan ökad offentlig konsumtion såväl minska som öka privata investeringar och privat konsumtion. *Minskad privat aktivitet* kan bero på undanträngningseffekter till följd av att den ökade offentliga konsumtionen medför prishöjningar för kapital- och konsumtionsvaror. Hushållen kan också minska sin konsumtion därför att de väntar sig framtida skatthöjningar. Enligt keynesianska teorier medför i stället ökad offentlig konsumtion att den privata konsumtionen, och eventuellt även investeringarna, *ökar*. Dessa teorier utgår från att det finns lediga produktionsresurser så att den ökade offentliga efterfrågan leder till ökad produktion. Den ökade produktionen medför i sin tur att hushållens inkomster stiger och den privata konsumtionen därför ökar.

---

<sup>54</sup> Dessutom uppstår ett importläckage eftersom hushållens konsumtion delvis består av utländska varor. Importläckaget behöver dock inte ses som ett problem vid en global konjunkturförsvagning, eftersom det ökar efterfrågan i ekonomierna i omvärlden.

<sup>55</sup> Se Beetsma (2008), IMF (2008a) och Ramey (2008) för översikter.

<sup>56</sup> Ett tydligt undantag är Giavazzi och Pagano (1990) som finner visst stöd för att en finanspolitisk *åstramning* kan öka efterfrågan och i ekonomier med mycket svaga offentliga finanser.

<sup>57</sup> Baserat på amerikanska data finner t ex Romer och Romer (2007) att en skattesänkning på en dollar höjer BNP med ungefär tre dollar efter drygt två år och Ramey (2008) att ökade militärutgifter på en dollar höjer BNP med ungefär en och en halv dollar. Barro (2009) menar emellertid att multiplikatoreffekterna av ökade offentliga utgifter i normalfallet är mindre än vad dessa studier tyder på. Vidare finner Cogan m fl (2009) att studier baserade på modernare modellantaganden resulterar i mycket små multiplikatorer utom på den allra kortaste sikten.

De empiriska studierna ger inget entydigt svar på vilka av dessa teorier som har mest stöd i data. Enligt vissa studier tränger ökad offentlig konsumtion ut både privata investeringar och privat konsumtion, medan andra tyder på att privata investeringar och privat konsumtion stiger (på grund av keynesianska multiplikator-effekter).

Att resultaten skiljer sig mellan studier kan delvis förklaras av att olika metoder använts. Men det är också troligt tro att effekten av finanspolitiska stimulanser varierar beroende på de ekonomiska förutsättningarna och politikens exakta utformning. Flera amerikanska studier har t ex fokuserat på ökningarna i offentliga utgifter i samband med krigsepisoder. I krig blir ofta resursutnyttjandet ansträngt. Reaktionerna på ekonomisk politik kan då avvika från reaktionerna i en lågkonjunktur då undanträngningseffekter är mindre sannolika. Och effekterna av en allmän skatteåterbäring som inte kopplas till hushållens arbetsinsats kan tänkas ge upphov till helt andra reaktioner än en tillfällig momsänkning eller investeringssubventioner.

Vissa studier har därför inriktats på att utvärdera enskilda ”händelser” där man kan ta bättre hänsyn till politikens exakta utformning. Detta gäller särskilt utvärdering av stimulansåtgärder i USA under senare år. I spåren av IT-kraschen och konjunkturförsvagningen 2001 införde Bushregeringen ett stimulanspaket med dels transfereringar till hushållen (300 dollar per skattebetalare), dels skattesubventioner till företagets investeringar. Utvärderingar visar på överraskande stora effekter. Upp mot två tredjedelar av utbetalningarna verkar ha spenderats inom ett halvår, och konsumtionsutgifterna påverkades mest för hushåll med låg inkomst.<sup>58</sup>

En preliminär utvärdering av de transfereringar som riktades till amerikanska hushåll under försommaren 2008 (600 dollar för en typisk skattebetalare och ytterligare 300 dollar per barn) tyder på att stimulans-effekten blev svagare än 2001.<sup>59</sup> Merparten av

---

<sup>58</sup> Johnson m fl (2006) fann att två tredjedelar av utbetalningarna till hushållen spenderades inom ett halvår. Agarwal m fl (2007) fann mindre men ändå tydligt positiva effekter på hushållens konsumtionsutgifter (40 procent av paketet användes till ökade konsumtionsutgifter under de första nio månaderna). Båda studierna visar också att konsumtionsutgifterna påverkades speciellt mycket för hushåll med låg inkomst och för hushåll med små (likvida) förmögenheter. Tidigare studier av liknande stimulanspaket 1975 indikerade mindre effekter.

<sup>59</sup> Shapiro och Slemrod (2009).

inkomstförstärkningen verkar ha använts för ökat sparande eller minskad skuldsättning. Detta gäller även låginkomsttagare.

Forskningen ger alltså ingen entydig bild av effekterna av finanspolitiska stimulansåtgärder. I normalfallet leder expansiv finanspolitik till ökad BNP, men effekterna på privat konsumtion och investeringar är mer oklara. Dessutom kan det i praktiken vara svårt att se till att tillfälliga stimulanser blir just tillfälliga, att åtgärderna får effekt vid rätt tidpunkt och att åtgärderna blir kostnadseffektiva genom att riktas till rätt områden.

### *Stabiliseringspolitik vid en global lågkonjunktur*

Den nuvarande lågkonjunkturen är *global*. Erfarenheterna från tidigare konjunkturedgångar som har omfattat en stor del av världsekonomin visar att dessa ofta blir mer utdragna än nedgångar som endast drabbar ett enskilt land.<sup>60</sup> Ett litet, exportberoende land som Sverige påverkas i hög grad av den utländska ekonomiska utvecklingen och av andra länders stimulansåtgärder.

Det finns en risk att enskilda länder i alltför stor utsträckning vidtar åtgärder som stimulerar den egna ekonomin på bekostnad av andra länder. I den mest extrema formen kan åtgärderna ha rent protektionistiska inslag, t ex ökade importtullar, politiska kampanjer för att konsumenter ska köpa inhemska varor eller politiska krav på att producenter ska flytta hem produktion. Det är viktigt att sådana tendenser motverkas, eftersom alla länder skulle förlora på en sådan utveckling.

Men problematiken kan också ta mer subtila former. Enligt den keynesianska analysen medför en finanspolitisk stimulans i en liten ekonomi som Sverige att det uppstår *importläckage*. Eftersom hushållens konsumtion delvis består av utländska varor kommer en del av en finanspolitisk stimulans att gynna omvärlden snarare än hemlandet. Omvänt medför en penningpolitisk stimulans vanligen en extra inhemsk stimulans via den så kallade *växelkurskanalen*. Som en följd av en räntesänkning (eller en ökning av penningmängden) deprecierar oftast växelkursen, vilket stimulerar den inhemska exporten på bekostnad av omvärldens export till hemlandet.

Det finns på grund av dessa internationella spridningseffekter en risk att små öppna ekonomier hellre väljer penningpolitiska än

---

<sup>60</sup> Se t ex IMF (2009b), kapitel 3.

finanspolitiska stimulanser, även om de finanspolitiska stimulanserna egentligen skulle vara mer effektiva för den samlade världsekonomin. De finanspolitiska stimulanserna kan därför totalt sett bli alltför små. Vi menar inte att detta resonemang ska förhindra penningpolitiska stimulanser under den nuvarande globala konjunkturnedgången. Däremot menar vi att man vid valet av stimulansåtgärder inte bör se importläckage som enbart något bortkastat eller växelkursdepreciering som eftersträvansvärd. Det finns starka, generella argument för att enskilda länder inte ska försöka uppnå fördelar på andras bekostnad i en konjunkturnedgång som drabbar många länder på ett likartat sätt.

*Principer för diskretionär finanspolitik: sammanfattning*

Hur bör då finanspolitiken utformas i nuvarande läge? Vi anser att finanspolitiska stimulanser är motiverade. Det finns ett antal principer som dessa bör följa.

1. Den offentliga sektorn bör undvika att bidra till åtstramningar. De automatiska stabilisatorerna bör få verka fullt ut, i varje fall så länge som inte mycket stora strukturella budgetunderskott uppkommit. Vikande skattebaser och stigande utgifter till arbetslösa ska alltså inte mötas av skattehöjningar eller minskad offentlig konsumtion under lågkonjunkturen.
2. Åtgärderna bör inriktas på att minska företagens och hushållens upplevda osäkerhet. Vid ökad osäkerhet blir företagen försiktigare med nyinvesteringar och nyanställningar, medan hushållen ökar sitt sparande. Den ökade försiktigheten kan bidra till en djupare konjunkturförsvagning. Den största risken för hushållen är arbetslöshet. Åtgärder som mildrar konsekvenserna vid arbetslöshet kan minska denna oro och därmed bidra till att stabilisera efterfrågan, vilket i förlängningen även kan minska osäkerheten för företagen.
3. Planerade offentliga investeringar och reformprogram med stimulans effekter som ändå ska genomföras bör i möjligaste mån tidigareläggas. Planering och igångsättande av stora investeringsprojekt är emellertid vanligen en tidsödande process. I praktiken kan det därför vara svårt att på kort tid kraftigt öka de offentliga investeringarna. Det är även möjligt att man tidigare



har avvaktat med permanenta reformer som medför en expansiv finanspolitik på grund av att konjunkturläget har varit alltför ansträngt. Detta kan gälla såväl skattesänkningar som utgiftsökningar. Sådana reformer bör förstås göras under en lågkonjunktur givet att de offentliga finanserna inte är så ansträngda att andra mer angelägna tillfälliga stimulansåtgärder trängs undan.

4. Stimulansåtgärder bör vara så branschneutrala som möjligt. En konjunkturförsvagning beror ofta till viss del på att olika obalanser har byggts upp och att dessa börjar justeras. Delar av konjunkturförloppet är då motiverat av en önskvärd strukturuomvandling. I den nuvarande krisen sker rimligen en sådan anpassning huvudsakligen inom den finansiella sektorn och fordonsindustrin. Men det ligger knappast inom vare sig regeringens eller vårt kompetensområde att identifiera exakt hur denna anpassning bör se ut. Därför bör åtgärder främst vara generella och inte riktade till vissa branscher.
5. Stimulanser till hushållen bör vara riktade snarare än generella. Forskningen tyder på att stimulansåtgärder blir mer verkningsfulla om de riktas till låginkomsttagare än till höginkomsttagare. Hushåll med låg inkomst är oftare kreditbegränsade och i hög utsträckning beroende av sin disponibla inkomst för sin löpande konsumtion. De tenderar därför att spendera en stor andel av en inkomstökning. En transferering till höginkomsttagare sparas i större utsträckning och kan därför till stor del innebära en omfördelning från offentlig sektor till dessa utan att efterfrågan påverkas så mycket.

### 1.2.3 Regeringens åtgärder för att mildra lågkonjunkturen

Även regeringen insåg tidigt att stimulansåtgärder utöver dem som aviserades i budgetpropositionen kunde bli nödvändiga. Redan innan propositionen lades hade Finansdepartementet börjat utreda möjligheterna att komplettera budgeten. I slutet av oktober förra året hade man i interna promemorior undersökt konsekvenserna av olika finanspolitiska stimulansåtgärder. Ett första finanspolitiskt stimulanspaket presenterades sedan i december 2008 och blev ett

formellt regeringsförslag i propositionen *Åtgärder för jobb och omställning* i januari 2009.<sup>61</sup> Vissa ytterligare stimulanser tillkom i april i Vårpropositionen 2009.

De interna promemoriorna i Finansdepartementet under hösten 2008 skrevs uppenbarligen i all hast och under stor osäkerhet om den framtida ekonomiska utvecklingen. Rapporterna håller ändå hög kvalitet. De åtgärder som analyserades inkluderar merparten av dem som senare kom att ingå i regeringens stimulanspaket i december (se Tabell 1.9). Dessutom övervägdes andra åtgärder som diskuterats flitigt i den svenska debatten: en tillfällig momssänkning, höjda statsbidrag till kommunerna och tillfälliga höjningar av olika bidrag till hushållen. Effekterna av dessa åtgärder undersöktes i möjligaste mån med hjälp av simuleringsmodeller och även utifrån tidigare erfarenheter. Det är omöjligt att inte notera skillnaden mellan de mycket tydliga ställningstagandena från regeringens sida under hösten om att ytterligare finanspolitiska stimulanser utöver dem i budgetpropositionen var olämpliga och det intensiva interna arbetet i Finansdepartementet med att analysera effekterna av olika möjliga stimulansåtgärder.<sup>62</sup>

Det stimulanspaket som regeringen presenterade den 5 december 2008 baserades till stor del på slutsatserna i dessa studier. De åtgärder som i det interna analysarbetet väntades ge störst effekt på sysselsättningen per satsad skattekrone var också de åtgärder som kom att ingå i paketet.

---

<sup>61</sup> Proposition 2008/09:97. Denna proposition har karaktären av en extraordinär budgetproposition.

<sup>62</sup> Se t ex Borg (2008).

**Tabell 1.9 Regeringens stimulansåtgärder**

	Kostnad/belopp			Typ av åtgärd	Se avsnitt <sup>a</sup>
	2009	2010	2011		
<b>Stimulanspaketet, januari 2009</b>					
ROT-avdrag (reparation, om- och tillbyggnad)	3,5	3,5	3,5	permanent	7.4
Drift och underhåll av vägar och järnvägar	0,4	0,4	0,2	temporär	
Arbetsförmedling och aktiveringsåtgärder (huvudsakligen coaching och arbetspraktik)	2,6	2,4	0,4	temporär	5.2.8
Extra satsning på långtidsarbetslösa (fördubblad nedsättning för nystartsjobben)	0,9	1,4	1,4	permanent	5.2.8
Yrkesvux och yrkeshögskola (fler platser 2009-2011, fler kan få studiemedel med hög bidragsdel)	0,5	0,7	0,2	temporär	5.2.5
Svensk Exportkredit ges låneram på 100 mdr kr och kapitaltillskott på högst 3 mdr kr <sup>b</sup>					1.2.1
Exportkreditnämndens ram för exportgarantier höjs med 150 mdr kr				temporär	1.2.1
Kapitaltillskott på högst 2 mdr kr till ALMI Företagspartner <sup>b</sup>					1.2.1
Skatteuppskov för arbetsgivare (inbetalning av anställdas preliminärskatt för två månader under 2009 kan skjutas upp i upp till ett år)	0,4	0,1		temporär	1.2.1
Start av forsknings- och utvecklingsföretag inom fordonsindustrin (3 mdr kr) <sup>b,c</sup>					1.2.3
Statliga kreditgarantier till fordonsindustrin via Europeiska investeringsbanken, ram på 20 mdr kr <sup>c</sup>				temporär	1.2.3
Ram på 5 mdr kr för undsättningslån till fordonsindustrin <sup>c</sup>				temporär	1.2.3
<b>Vårpropositionen 2009</b>					
Höjda statsbidrag till kommunerna <sup>d</sup>		7,0	5,0	permanent <sup>e</sup>	1.2.3, 1.3
Aktiv arbetsmarknadspolitik <sup>f</sup>	3,0				5.2.8

*Anm:* Merparten av stimulanspaketet presenterades i början av december 2008. Paketet blev en formell proposition i januari 2009 (Proposition 2008/09:97). Belopp i mdr kr. a) Åtgärden diskuteras mer utförligt i angivet avsnitt i denna rapport. b) Beslutades i november 2008 och belastade 2008 års budget. c) Åtgärderna riktade till fordonsindustrin presenterades i en separat proposition i december 2008 (Proposition 2008/09:95). d) De höjda statsbidragen till kommunerna för 2010 som meddelades i Vårpropositionen för 2009 betalas ut i december 2009 och belastar således budgeten för 2009, men vi räknar ändå dessa som stimulanser för 2010. e) Nivån på statsbidragen höjs permanent med 5 mdr kr. Detta medför dock inte att statsbidragen höjs permanent i förhållande till BNP. f) Finanspolitiska rådets grova uppskattning baserad på de volymförändringar som redovisas i Vårpropositionen för 2009.

Vi vill berömma Finansdepartementet för att även under stark tidspress ha försökt basera politiken på gedigen ekonomisk analys. Möjligen kan kritik riktas mot att man i alltför hög grad har velat förlita sig på forskningsresultat, även när sådana knappt har existerat. Som ett exempel kan nämnas regeringens val att ge höjda statsbidrag till kommunerna först i Vårpropositionen 2009 snarare än i höstens åtgärds paket. Enligt Finansdepartementets analys under krisens inledning var effekterna av höjda statsbidrag mycket svårbedömda. Endast ett fåtal forskningsstudier har undersökt hur ändrade statsbidrag påverkar kommunernas beteende (se Fördjupningsruta 1.3). Dessa studier tyder på att höjda bidrag skulle få en mycket liten effekt på sysselsättningen i kommunerna, särskilt inom skola och äldreomsorg. Studierna indikerar således att ökade statsbidrag är en dyr metod att upprätthålla den kommunala sysselsättningen. Det är emellertid tveksamt om resultaten är tillämpliga på den nuvarande konjunkturkrisen då det kommunala balanskravet hotar att lägga en bindande restriktion på kommunernas beteende.<sup>63</sup>

De data vi redovisar i Fördjupningsruta 1.3 tyder på att den kommunala sysselsättningen är procyklisk, dvs att den samvarierar med konjunkturläget på ett sådant sätt att konjunktursvängningarna förstärks. Även de kommunala konsumtions- och investeringsutgifterna uppvisar ett visst procykliskt mönster, åtminstone i jämförelse med det statliga resursutnyttjandet. Det kommunala balanskravet kan bidra till dessa procykliska tendenser i det kommunala resursutnyttjandet. Med nuvarande utformning av balanskravet ser vi det som regeringens uppgift att genom diskretionära beslut motverka att kommunerna förstärker konjunktursvängningarna. Dessa beslut kan t ex röra statsbidrag till kommunerna eller ändrade statliga transfereringar som påverkar kommunernas skatteintäkter.

---

<sup>63</sup> Enligt balanskravet ska en kommuns budget upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Se Fördjupningsruta 1.3.

### **Fördjupningsruta 1.3 Finanspolitiken över konjunkturcykeln**

#### *Det kommunala balanskravet*

Det s k balanskravet infördes efter en ändring av kommunallagen 1997. Det innebär att kommunernas och landstingens budgetar ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.<sup>64</sup> Om kostnaderna ändå visar sig överstiga intäkterna ska underskottet regleras under de tre efterföljande åren.

Balanskravet medför att kommunernas möjligheter att bedriva stabiliseringspolitik är starkt begränsade. I själva verket finns en risk att kommunernas politik blir procyklisk, dvs att den blir mer expansiv i en konjunkturuppgång och mer åtstramande i en konjunkturedgång. Orsaken är att kommunernas skatteintäkter faller när konjunkturen är svag. För att uppfylla balanskravet kan alltså en kommun tvingas till besparingar i en konjunkturedgång. Ur stabiliseringspolitisk synpunkt är detta olyckligt.<sup>65</sup>

#### *Statens påverkan på kommunerna*

Endast ett fåtal forskningsstudier har undersökt effekterna av ökade statsbidrag till kommunerna. Bergström m fl (2004) fann att övergången 1993 från riktade till generella statsbidrag gjorde kommunernas anställningar mindre känsliga för bidragens nivå. Resultaten indikerade att en ökning av de generella statsbidragen med en procent leder till en sysselsättningsökning på 0,1 procent på lång sikt, och ännu mindre på kort sikt. Dahlberg m fl (2008) fann visserligen att ökade generella statsbidrag under perioden 1996-2004 hade en påtaglig effekt på den kommunala sysselsättningen, men hela effekten gällde administrativ personal. Sysselsättningen inom skola och äldreomsorg påverkades inte av statsbidragen enligt denna studie.

Båda de refererade studierna tyder således på att ökade

---

<sup>64</sup> Enligt en undantagsklausul tillåts dock kommuner som har ackumulerat ett stort eget kapital att planera för större kostnader än intäkter (Proposition 2003/04:105, s 18-19). Utöver balanskravet stipulerar kommunallagen även att kommuner och landsting ska ha en god hushållning. Denna bestämmelse fanns redan innan balanskravet infördes.

<sup>65</sup> Se kapitel 7 i SOU 2002:16 för en utförligare diskussion.

statsbidrag skulle vara en mycket dyr metod för att upprätthålla sysselsättningen inom skola och äldreomsorg. Enligt Dahlberg m fl skulle visserligen den kommunala sysselsättningen kunna upprätthållas, men studien kan tolkas som att det sker genom onödiga ökningar av kommunernas administration.

Studierna är emellertid förmodligen av begränsat värde i den nu rådande situationen. Bergström m fl (2004) studerade en tidsperiod innan det kommunala balanskravet hade införts. Dessutom härleds deras resultat från en politikförändring som sammanföll med den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet. Resultaten kan därför ifrågasättas, även om författarna naturligtvis har försökt kontrollera för konjunkturutvecklingen. Studien av Dahlberg m fl omfattar visserligen delvis en tidsperiod med det kommunala balanskravet (som tillämpats sedan år 2000). Men påfrestningarna på kommunernas finanser kan väntas bli av en helt annan storleksordning i den nuvarande konjunkturedgången än i konjunktursvackan kring 2002.

### *Historiska samband*

Tabell 1.10 visar hur den totala ekonomins och den offentliga sektorns resursutnyttjande historiskt har varierat över konjunkturcykeln.<sup>66</sup> I tabellen bekräftas mönster som uppvisas i flertalet länder och tidsperioder: konsumtion, investeringar och sysselsättning i hela ekonomin är procykliska, dvs dessa variabler samvarierar positivt med BNP. Konsumtionen och sysselsättningen är något stabilare än BNP, medan investeringarna är betydligt mer volatila. Förändringarna i sysselsättningen sker dessutom med viss eftersläpning.

Med en väl utformad stabiliseringspolitik förstärker inte variationer i den offentliga sektorns resursutnyttjande konjunktursvängningarna. Det offentliga resursutnyttjandet bör därför vara acykliskt (utan samband med konjunkturutvecklingen) eller ännu hellre kontracykliskt (så att det offentliga

<sup>66</sup> Tabellen bygger på tillväxttakter (fyra kvartal bakåt) för perioden 1995:I-2008:IV. Resultaten är snarlika för perioden 1980:I-2008:IV och om vi i stället för tillväxttakter använder säsong- och trendrensade variabler. För perioden 1980:I-2008:IV är statens konsumtion och investeringar tydligare kontracykliska och kommunernas konsumtion tydligare procyklisk. Data för anställningar i den offentliga sektorn är av sämre kvalitet för den längre tidsperioden, men de motsäger inte bilden i Tabell 1.10.

resursutnyttjandet ökar i en lågkonjunktur). Tabell 1.10 visar att den offentliga sektorns konsumtion, investeringar och anställningar åtminstone är betydligt mindre procykliska än motsvarande variabler för ekonomin som helhet. Särskilt den statliga sektorns resursutnyttjande tenderar att motverka konjunktursvängningarna, medan kommunernas resursutnyttjande är acykliskt eller svagt procykliskt.

**Tabell 1.10 Den svenska konjunkturcykeln 1995-2008**

Variabel, x	Genomsnitt relativt BNP <sup>a</sup>	Volatilitet (%) <sup>b</sup>	Korrelation med $\Delta y_t$			Cyklikalitet
			$\Delta x_{t-4}$	$\Delta x_t$	$\Delta x_{t+4}$	
BNP	1,00	1,88	-0,03	1,00	-0,03	procyklisk
Konsumtion	0,75	1,26	0,02	0,68	-0,09	procyklisk
offentlig	0,26	1,83	0,15	0,16	-0,32	-
statlig	0,08	3,54	-0,00	-0,11	-0,24	kontracyklisk
kommunal	0,18	2,18	0,18	0,28	-0,23	-
Investeringar	0,17	4,69	-0,03	0,55	0,29	procyklisk
offentliga	0,03	7,36	0,05	0,08	-0,01	acyklisk
statliga	0,01	11,44	0,09	0,15	-0,16	-
kommunala	0,01	8,03	-0,03	-0,08	0,22	-
Anställda	0,66	1,29	-0,28	0,29	0,59	procyklisk, eftersläpande
offentligt <sup>c</sup>	0,23	-	0,17	0,21	0,17	procyklisk
statligt <sup>c</sup>	0,04	-	-0,01	0,05	-0,07	acyklisk
kommunalt <sup>c</sup>	0,19	-	0,20	0,23	0,20	procyklisk

*Anm.* Variablerna är i reala termer. <sup>a</sup>Anställda<sup>a</sup> avser antalet anställda i åldersgruppen 16-64 år i förhållande till befolkningsgruppen 16-64 år. <sup>b</sup> Genomsnitt av  $X/Y$  där  $Y$  är BNP och  $X$  är radens variabel. <sup>b</sup> Standardavvikelse för  $\Delta x_t$ , där  $\Delta x_t$  är den procentuella tillväxten i  $X$  de fyra kvartalen fram till perioden  $t$ . <sup>c</sup> Offentlig verksamhet i privat regi rapporteras huvudsakligen som sysselsättning i den privata sektorn, vilket medför att data över sysselsättningen i den offentliga sektorn är bristfälliga. Vi har i möjligaste mån kontrollerat för SCBs omklassificeringar från 2001. Mätningarna i AKU är dessutom förknippade med relativt stora standardfel, speciellt för små urvalsgrupper som anställda i den statliga sektorn. De redovisade korrelationerna för anställda i delsektorena är därför ungefärliga och volatiliteten för dessa variabler är inte jämförbar med volatiliteten för variablerna i nationalräkenskaperna.

*Källor:* SCBs nationalräkenskaper och arbetskraftsundersökningar samt egna beräkningar.

Enligt vår bedömning innehöll åtgärds paketet i regeringens januariproposition huvudsakligen sådana stimulansåtgärder som borde ges hög prioritet. Även satsningarna på offentlig kreditgivning var motiverade eftersom de finansiella marknaderna inte fungerade tillfredsställande.<sup>67</sup> Det finns skäl att diskutera några av stimulansåtgärderna lite utförligare.

Den *aktiva arbetsmarknadspolitiken* har under senare år fått allt mindre resurser. När konjunkturen nu viker och arbetslösheten stiger är arbetsmarknadspolitiska satsningar önskvärda. Dessa mildrar konsekvenserna av arbetslöshet för den enskilde. Vi är därför allmänt positiva till att regeringen ökar resurserna för arbetsmarknadspolitiska program. Samtidigt befarar vi att arbetsmarknadspolitiken ställs inför en nästan omöjlig uppgift. Vi skulle också vilja se en annan programmix. Detta diskuteras utförligt i avsnitt 5.2.

*ROT-avdraget* avviker något från våra listade principer eftersom det riktas till en viss sektor. Men det fanns sedan tidigare planer på att införa ROT-avdraget som en strukturellt önskad reform. Denna åtgärd beräknas ha en förhållandevis liten påverkan på de offentliga finanserna men ändå ge en relativt stor stimulans till byggsektorn som är hårt drabbad av den ekonomiska krisen. Man kan invända att ROT-avdraget skulle ha blivit mer effektivt om det var *temporärt* snarare än permanent. Enligt Finansdepartementets egna bedömningar i interna promemorior skulle dock den stabiliseringspolitiska effekten av ett temporärt avdrag endast vara marginellt större. I avsnitt 7.4 konstaterar vi att ett avdrag för hushållsnära byggnadstjänster har visst stöd i ekonomisk teori, även om detta stöd inte är lika tydligt som för de hushållsnära tjänster som sedan tidigare är avdragsgilla. Eftersom ROT-avdraget alltså kan ses som strukturellt riktigt kan kritik knappast riktas mot att avdraget gjordes permanent snarare än temporärt.

Åtgärds paketet innehöll också extra satsningar på drift och underhåll av vägar och järnvägar motsvarande 1 mdr kr under en

---

<sup>67</sup> Sådana satsningar är särskilt motiverade om de kan kanaliseras via existerande institutioner som ALMI Företagspartner, Svensk Exportkredit och Exportkreditnämnden. Regeringen har (30 januari 2009) även öppnat för att ge SBAB en uppgift att bedriva mer allmän bankverksamhet. För närvarande fokuserar SBAB huvudsakligen på bostadslån till hushåll och företag. Det är ännu inte klart vad SBABs bredare uppgift ska innebära. En möjlighet är att regeringen vill skapa en direktkanal för utlåning till medelstora företag. En sådan åtgärd skulle kunna vara verkningsfull i ett läge där affärsbankerna är ovilliga eller saknar möjlighet att förse livskraftiga företag med tillräckliga krediter. Men samtidigt ser vi stora problem med att på kort sikt bygga upp en organisation med tillräckliga kvalifikationer inom området.



treårsperiod. Tidigareläggning av offentliga investeringar som dessa är ett utmärkt inslag i stabiliseringspolitiken. I sammanhanget är satsningens storlek emellertid blygsam. Detta kan förklaras av att det är svårt att starta helt nya projekt med kort varsel. Det kan dock finnas anledning att överväga ytterligare insatser, t ex för att rusta upp det kommunala fastighetsbeståndet.

I samband med åtgärds paketet i januaripropositionen presenterades även ett *insatsprogram för fordonsindustrin*.<sup>68</sup> Denna bransch har drabbats särskilt hårt under den nuvarande krisen. Nedgången har varit särskilt kraftig i de svenska personbilsföretagen. Så t ex sjönk exporten av personbilar med hela 52 procent det fjärde kvartalet 2008 jämfört med motsvarande kvartal året innan.<sup>69</sup> Det statliga insatsprogrammet består av tre huvudsakliga delar:

- Ett statligt forsknings- och utvecklingsbolag inom fordonsindustrin inrättas. Verksamheten tillförs 3 mdr kr.
- Staten kan utfärda kreditgarantier på totalt högst 20 mdr kr vid omställning till grön teknologi. Garantierna ges till företag som söker lån via Europeiska investeringsbanken.
- Staten kan ge undsättningslån på totalt högst 5 mdr kr till företag inom fordonsindustrin som befinner sig i akut ekonomisk kris. Lånen har kort löptid och ges endast mot fullgod säkerhet.

Kreditgarantierna har gett svensk fordonsindustrin förutsättningar att ta del av de lånemöjligheter som har skapats på europeisk nivå. Scania och Volvo Lastvagnar har under våren fått sina ansökningar om vardera 400 miljoner euro i lån från Europeiska Investeringsbanken (EIB) beviljade. Volvo Personvagnar ansökte om 500 miljoner euro och beviljades 200 miljoner. Saabs ansökan om 500 miljoner euro har ännu inte behandlats. De andra insatserna har ännu haft liten effekt. Inrättandet av forsknings- och utvecklingsbolaget tar tid. Inget företag har ännu beviljats undsättningslån.

---

<sup>68</sup> Insatserna till fordonsindustrin analyseras i Rikard Forslid och Karen Helene Ulltveit-Moes underlagsrapport till Finanspolitiska rådet (Forslid och Ulltveit-Moe 2009). Även Clas Bergströms underlagsrapport (Bergström 2009) behandlar de lån och kreditgarantier som riktas till fordonsindustrin.

<sup>69</sup> SCB (2009).

Vi konstaterade tidigare att stimulansåtgärder inte bör riktas mot enskilda branscher. Det främsta skälet till att riktade åtgärder bör undvikas är att regeringen vanligen inte kan bedöma om problemen i en viss bransch är övergående eller om de beror på strukturella problem som behöver rättas till genom en permanent krympning av branschen. Den svenska fordonsindustrin utgör inget undantag från denna problematik. Trots detta anser vi att vissa riktade insatser för branschen är motiverade. Detta gäller särskilt likviditetsstöd, t ex i form av sådana kreditgarantier som regeringen valt att tillhandahålla. Skälet är den exceptionellt kraftiga och snabba inbromsningen i fordonsindustrin i kombination med problemen på de finansiella marknaderna. Den kraftiga avmattningen på fordonsmarknaden är knappast långsiktigt motiverad även om det förefaller finnas en överkapacitet på världsmarknaden. Dessutom är fordonsmarknaden mycket beroende av olika former av krediter. I avsaknad av välfungerande finansmarknader är det därför motiverat att staten genom tillfälliga insatser försöka förbättra kreditillgången, t ex genom kreditgarantier riktade till branschen eller mer allmänna handelskrediter. Vi menar därför att de kreditgarantier som regeringen har riktat till fordonsindustrin är väl utformade.

Vi är mer tveksamma till satsningen på ett forsknings- och utvecklingsbolag. Det kommer att ta tid innan denna satsning kan ge resultat. Den är därför knappast effektiv som konjunkturåtgärd. Satsningen bör därför ses som en form av långsiktigt branschstöd till fordonsindustrin. Ett sådant stöd är svårt att motivera och går på tvärs mot vedertagna principer om att stöd som gynnar enskilda branscher bör undvikas, även om stödet inte bryter mot de formella EU-reglerna för statsstöd.

Slutligen noterar vi även att villkoren för att företag i fordonsindustrin ska få undsättningslån är mycket strikta.<sup>70</sup> Lånen ges endast mot fullgod säkerhet och med en löptid på högst sex månader. De strikta villkoren medför förmodligen att denna åtgärd blir verkningslös.

---

<sup>70</sup> Efter att det svenska fordonspaketet hade presenterats öppnade EU-kommissionen för möjligheten att tillfälligt ge lån med vissa subventioner till fordonsindustrin. Möjligen kommer därför lånevillkoren i Sverige att justeras.

## 1.3 Det finanspolitiska ramverket i lågkonjunkturen

Under den nuvarande lågkonjunkturen kommer dels den så kallade *automatiska balanseringen* eller *bromsen* i pensionssystemet att aktiveras, dels regeringens tidigare lagda *utgiftstak* och *kommunernas balanskrav* att begränsa det finanspolitiska handlingsutrymmet. En berättigad fråga är om dessa regelverk bör få begränsa politiken under en djup lågkonjunktur. En annan fråga är om en *utökad automatik* behövs inom vissa transfereringssystem. Vi tänker då dels på de statliga bidragen till kommunerna, dels på arbetslöshetsförsäkringen. När penningpolitiken begränsas av att räntan inte längre kan sänkas blir gränsen mellan finans- och penningpolitiken otydlig. Den lämpliga *ansvarsfördelningen* mellan *Finansdepartementet och Riksgälden* å ena sidan och *Riksbanken* å andra sidan kan då behöva viss eftertanke.

### 1.3.1 Pensionssystemets automatiska balansering

Enligt Försäkringskassan (2009) var pensionssystemets balanstal 0,9672 vid utgången av 2008. Detta innebär att pensionssystemets skulder var drygt tre procent högre än dess tillgångar och att uppräkningsbeloppet av pensionerna för 2010 därför minskas med motsvarande belopp. Uppräkningen av pensionerna beror vanligen på ekonomins pris- och inkomstökningar. Eftersom dessa väntas bli låga under 2009 skulle den sammantagna effekten av broms och indexering bli en minskning av pensionerna med 3,5 procent 2010 om det tidigare regelsystemet följts. Regeringspartierna och socialdemokraterna har dock kommit överens om att ändra pensionssystemets balanseringsmekanism så att tillgångarna ska värderas som ett genomsnitt under en treårsperiod i stället för vid ett specifikt datum.<sup>71</sup>

Att pensionsutbetalningarna faller i samband med en lågkonjunktur är olyckligt ur en stabiliseringspolitisk synpunkt. Enligt vår uppfattning finns det ändå ingen anledning att ändra pensionssystemets nuvarande utformning. Avsikten med bromsen i

---

<sup>71</sup> Socialdepartementet (2009). Regeringen gav i februari 2009 Försäkringskassan i uppdrag att utreda alternativa balanseringsmekanismer. Den nu föreslagna lösningen konstaterades medföra en jämnare inkomstutveckling för pensionärernas inkomster, men också en svagare pensionstillväxt under en längre tidsperiod och att det tar längre tid att återställa pensionssystemets balans (Försäkringskassan 2009b).

pensionssystemet är att den ska slå till just i ett läge som det nuvarande när pensionssystemets tillgångar har fallit kraftigt i värde. Med en fortsatt svag konjunktur under nästa år, är visserligen tillfälliga åtgärder för att motverka sänkta disponibla inkomster för pensionärskollektivet motiverade. Men det är bättre för pensionssystemets långsiktiga trovärdighet om sådana åtgärder i första hand sker diskretionärt via statsbudgeten än genom förändringar av reglerna för pensionernas balansering.

### 1.3.2 Utgiftstaken

Enligt prognosen i Vårpropositionen kommer utgiftstaket för år 2009 inte att bli bindande. Tabell 1.11 visar att budgeteringsmarginalen, dvs skillnaden mellan utgiftstaket och de prognostiserade utgifterna, uppgår till 15 mdr kr. Läget är mer problematiskt för nästa år. Enligt regeringens prognos uppgår visserligen budgeteringsmarginalen till 15 mdr kr även 2010. Osäkerheten är emellertid stor angående nästa år. En sämre utveckling än väntat kan snabbt medföra att utgiftstaket begränsar det ekonomisk-politiska handlingsutrymmet. Dessutom är regeringens redovisning missvisande eftersom de höjda statsbidragen (7 mdr kr) till kommunerna för 2010 har redovisats som en statlig utgift 2009. Den egentliga budgeteringsmarginalen för 2010 är alltså redan så liten som 8 mdr kr.

**Tabell 1.11 Utgiftstakets budgeteringsmarginal**

	2008			2009		
	aug	sep	dec	jan	mar	apr
<b>Utgiftstak för 2009</b>						
Finansdepartementet		38		28		15
Konjunkturinstitutet	35		27		23	
<b>Utgiftstak för 2010</b>						
Finansdepartementet		35		29		15
Konjunkturinstitutet	12		15		6	

*Anm:* Tabellen visar Konjunkturinstitutets och Finansdepartementets prognoser för budgeteringsmarginalen (mdr kr) till utgiftstaket 2009 respektive 2010 vid olika prognostillfällen.

Det finns en grundläggande skillnad mellan utgiftstaket och pensionssystemets balansering. Avsikten med bromsen i pensionssystemet är att den ska slå till just i ett läge som det nuvarande. Utgiftstakets främsta avsikt är däremot att se till att utgifterna inte blir oplanerat höga i goda tider när skatteintäkterna blir större än väntat. Det ska ge utrymme för att lågkonjunkturer som den nuvarande kan hanteras utan besparingar i den offentliga sektorn.

Utgiftstaket för 2010 lades i Vårpropositionen 2007 och omfattar statens och pensionssystemets utgifter (exklusive räntor). Utgiftstaket är dock inte rättsligt bindande.<sup>72</sup> Riksdagen kan därför alltid ompröva tidigare fastställda tak. I förarbetena till Budgetlagen nämns att utgiftstaken t ex ska kunna förändras efter ett val då en ny regering tillträder. Det finns inga formella hinder för att ompröva ett utgiftstak även av andra skäl. Sådana förändringar kan dock minska regelverkets trovärdighet.

Trots denna risk anser vi att utgiftstaken inte ska försvaras till varje pris i en djup lågkonjunktur som den nuvarande. För det första har utgiftstaken inget egenvärde. De är ett hjälpmedel för att uppnå en effektiv finanspolitik. Om regelverket i en djup lågkonjunktur begränsar politiken så att den blir uppenbart ineffektiv kan den kortsiktiga kostnaden för att hålla fast vid utgiftstaken överstiga de långsiktiga vinsterna.

För det andra tror vi inte att regelverkets trovärdighet behöver sjunka påtagligt om utgiftstaket revideras upp under ordnade former. Regeringen bör i sådana fall söka största möjliga enighet i Riksdagen.

Det finns i nuläget inga akuta skäl att ompröva utgiftstaket för 2010 om regeringen håller fast vid sin restriktiva finanspolitik. Frågan aktualiseras dock om regeringen – som vi argumenterar för i avsnitt 1.4 – gör ytterligare finanspolitiska stimulanser eller om lågkonjunkturen blir djupare än väntat.<sup>73</sup> Vi menar alltså att regeringen i ett sådant läge ska överväga vilken politik som är mest effektiv för att möta krisen utan hänsyn till utgiftstaken. Om hänsyn tas till utgiftstaken kan regeringen tvingas till besparingar även om de offentliga finanserna bedöms som starka. Eftersom utgiftstaken inte

---

<sup>72</sup> Enligt budgetlagen är det dessutom frivilligt för regeringen att använda utgiftstak. I en departementsstencil (Ds 2009:10) föreslås dock att treåriga utgiftstak ska bli obligatoriska. Vi instämmer i det förslaget.

<sup>73</sup> Åtgärder som tillfälligt motverkar pensionssänkningar på grund av bromsen i pensionssystemet under åren 2010-2012 är dock redan inkluderade i vårpropositionens utgiftsprogram.

begränsar statens intäkter eller upplåning finns vidare en risk att regeringen väljer mindre effektiva stimulansåtgärder via skattesänkningar snarare än stimulanser som höjer de takbegränsade utgifterna.<sup>74</sup>

### 1.3.3 Det kommunala balanskravet

Vi konstaterade i avsnitt 1.2.3 att kommunernas möjligheter att bedriva stabiliseringspolitik begränsas av det kommunala balanskravet. För att kommunernas resursutnyttjande inte ska förstärka konjunktursvängningarna krävs enligt det nuvarande regelverket att de statliga bidragen till kommunerna anpassas efter konjunkturläget. Dessa bidrag är inte indexerade till den ekonomiska utvecklingen utan ändras mellan åren genom diskretionära riksdagsbeslut. Ett sätt att uppnå en välavvägd konjunkturpolitik är därför att besluta om större statliga bidrag i lågkonjunkturer och mindre bidrag i högkonjunkturer.

Regeringen öppnar i Vårpropositionen 2009 för att balanskravet kan komma att luckras upp så att kommuner med välskötta finanser tillåts planera för underskott under dåliga år.<sup>75</sup> Vi tror inte att en sådan förändring skulle förbättra konjunkturpolitiken. Det ligger knappast i enskilda kommuners intresse att bedriva stabiliseringspolitik, eftersom kommunerna är små och mycket beroende av utvecklingen i närliggande kommuner. Även den s k STEMU-utredningen avvisade tanken på att ge kommunerna större möjlighet att gå med underskott i en lågkonjunktur.<sup>76</sup> Där föreslogs i stället att någon form av automatisk justering av statsbidragen skulle införas. En möjlig lösning är att bidragen justeras enligt en fastslagen regel så att tillfälliga fluktuationer i kommunernas skattebas motverkas.

Ett sådant system är att föredra framför dagens ordning med diskretionära beslut eftersom de konjunkturberoende åtgärderna då tydligare separeras från diskretionära beslut om kommunernas långsiktiga resursutrymme. Systemet skulle dessutom bli mer förutsägbart och därmed underlätta kommunernas planering.

---

<sup>74</sup> Vår poäng är att en större verktygslåda är att föredra framför en mindre. Vi menar inte att utgiftsökningar generellt är mer effektiva stimulanser än skattesänkningar.

<sup>75</sup> Vårpropositionen 2009, s 65.

<sup>76</sup> SOU 2002:16.

Dessutom kan det politiska och mediala förhandlingsspelet mellan staten och kommunerna då väntas bli mindre problematiskt, eftersom återkommande förhandlingar om bidragens storlek skulle undvikas.

### 1.3.4 Arbetslöshetsförsäkringen

I förra årets rapport kritiserade vi regeringens reformer av a-kassans finansiering. Vi var visserligen positiva till den ökade differentieringen av avgifterna mellan olika kassor, men vi kritiserade att reformen gjorts på ett sätt som medfört att anslutningsgraden till försäkringen sjunkit. Den låga anslutningsgraden är ett särskilt stort problem i den nuvarande lågkonjunkturen. Samtidigt som arbetslösheten stiger kraftigt står många utan ett fullgott försäkringsskydd.

I avsnitt 5.3 ger vi förslag på mer långtgående förändringar av arbetslöshetsförsäkringen: en *obligatorisk och statligt administrerad försäkring*, en *konjunkturberoende försäkring*, och, om nuvarande organisation av försäkringen bibehålls, *konjunktur Anpassade statsbidrag* till försäkringen. Samtliga dessa förslag skulle innebära att arbetslöshetsförsäkringen förstärker finanspolitikens automatiska stabilisatorer.

### 1.3.5 Finanspolitikens relation till penningpolitiken

Penningpolitiken sköts i normalfallet av Riksbanken och dess oberoende från finanspolitiken anses vara av stor vikt. Under finanskrisen har gränserna mellan finans- och penningpolitiken dock blivit vagare. Denna utveckling har varit tydligast för de finansmarknadsåtgärder som ligger utanför den vanliga penning- och finanspolitiken. Riksbanken har det yttersta ansvaret för likviditeten på de finansiella marknaderna. Under finanskrisen har Riksbanken vidtagit ett antal åtgärder för att främja den allmänna tillgången på likviditet, men även vissa åtgärder för att hantera akuta likviditetsproblem i enskilda finansiella företag.

Regeringen och dess underordnade myndigheter får en tydligare roll när företagens likviditetsproblem övergår i solvensproblem. Således hanterades de inledande problemen i Carnegie Investment Bank i oktober 2008 av Riksbanken, men när problemen växte i

november tog Riksgälden (som lyder under Finansdepartementet) över. Riksgälden har även deltagit i den mer allmänna hanteringen av problemen på finansmarknaderna. Under den akuta finanskrisen i september 2008 emitterade Riksgälden extra statsskuldsväxlar och köpte samtidigt bostadsobligationer. Liknande åtgärder har senare vidtagits vid flera tillfällen, dock under mer planerade former.

Denna ordning tycks ha fungerat väl och vi ser inga indikationer på att Riksbankens oberoende har förhindrat en effektiv rollfördelning mellan Riksbanken å ena sidan och Finansdepartementet och Riksgälden å andra sidan. Den framtida utvecklingen kan emellertid medföra att ett fördjupat samarbete är önskvärt. Vi tänker då främst på risken att ekonomin hamnar i en situation där prisnivån faller, inflationsförväntningarna även på längre sikt är negativa och Riksbanken har sänkt reporäntan till noll så att den inte kan sänkas ytterligare. För att göra penningpolitiken mer expansiv i ett sådant läge krävs icke-konventionella åtgärder.

Penningpolitiken blir inte verkningslös när styrrentan inte kan sänkas ytterligare, men de åtgärder som då kan vidtas får en närmare koppling till finanspolitiken. Om situationen aktualiseras kommer Riksbanken förmodligen att, liksom de amerikanska och brittiska centralbankerna, börja köpa olika finansiella tillgångar med längre löptider än hittills. Det kan röra sig om såväl företags- och bostadsobligationer som statsobligationer.

Sådan penningpolitik är mer komplicerad än den normala politik som bedrivs genom förändringar av reporäntan. Att Riksbanken har getts stor självständighet från den politiska sfären motiveras delvis av att dess penningpolitiska beslut rör en tydlig variabel (reporäntan) med små och förutsägbara fördelningspolitiska konsekvenser. Om Riksbanken börjar intervensera på marknaderna för företags- och bostadsobligationer i avsikt att påverka prisbildningen på dessa tillgångar kan större fördelningspolitiska effekter uppstå. Vi ser detta som ett möjligt problem, men inte som ett absolut hinder för att Riksbanken vidtar sådana åtgärder.

En bättre ordning skulle emellertid enligt vår mening vara att regeringen, t ex via Riksgälden, hanterar sådana interventioner.<sup>77</sup> För att detta ska fungera skulle förmodligen den statliga upplåningen

---

<sup>77</sup> Som vi tidigare har noterat har ju Riksgälden i viss utsträckning redan intervenserat på marknaden för bostadsobligationer.



behöva ökas, och lämpligen skulle Riksbankens åtgärder då inriktas på köp av statsobligationer.<sup>78</sup>

## 1.4 Ytterligare finanspolitiska stimulanser

En huvudfråga är om stimulansåtgärderna i januari- och vårpropositionerna är tillräckligt omfattande. I den internationella debatten har Krugman (2008, 2009) hävdade att stimulanserna måste vara mycket betydande och att problemen med för stora ingripanden är avsevärt mindre än konsekvenserna av för små stimulanser. Liknande argument, men med försiktigare formuleringar, förs fram av Spilimbergo m fl (2008). I den svenska debatten har bl a Lindbeck (2009) och Konjunkturinstitutet (2009) förordat mycket stora stimulanser. Calmfors (2008a) har argumenterat för stimulanser av något mindre omfattning.

Hur omfattande har då de svenska stimulanserna varit? Tabell 1.9 sammanfattade de åtgärder som vidtagits efter höstens budgetproposition. För 2009 uppgår dessa stimulanser till ca 0,3 procent av BNP. Dessa stimulanser är små i en internationell jämförelse och även i jämförelse med EUs rekommenderade stimulanser på 1,5 procent av BNP.<sup>79</sup> Regeringen menar dock att även de expansiva reformerna (ca en procent av BNP) i Budgetpropositionen för 2009 ska räknas till de svenska stimulanserna. Med dessa reformer inräknade blir de svenska stimulanserna betydligt mer omfattande. I Fördjupningsruta 1.1 konstaterade vi även att de svenska automatiska stabilisatorerna är starka. Figur 1.11 bekräftar också att dessa automatiska stimulansåtgärder har varit mer omfattande i Sverige än i andra länder.

Särskilt tre argument kan lyftas fram för behovet av en betydligt mer expansiv finanspolitik än i höstens budgetproposition. För det första var reformerna i budgetpropositionen inte utformade för att i första hand stimulera konjunkturen. De kan därför inte väntas ge en lika effektiv konjunkturstimulans som åtgärder som direkt har detta syfte. Detta gäller särskilt den skattesänkning som följer av den höjda skiktgränsen för den statliga inkomstskatten, eftersom den kommer

---

<sup>78</sup> Enligt Riksbankslagen får Riksbanken inte köpa statsobligationer direkt från regeringen. Riksbanken kan dock göra detta på andrahandsmarknaden.

<sup>79</sup> Se Tabell 1.3.

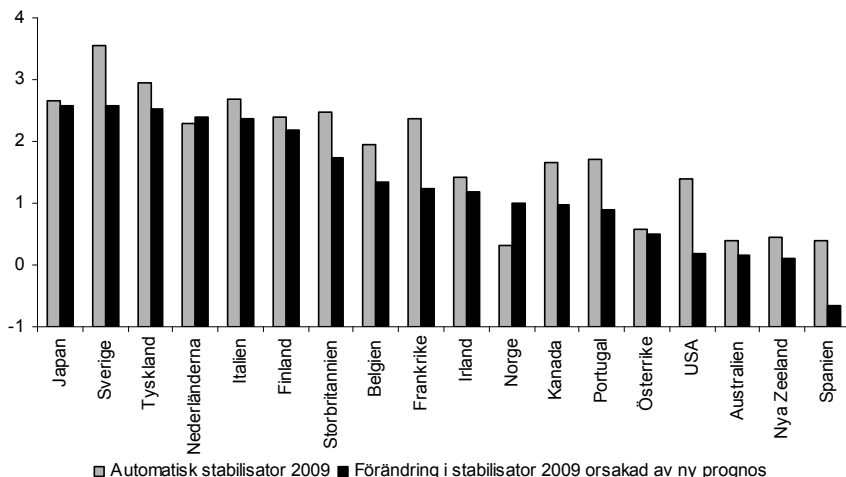
inkomsttagare med högre inkomster till godo, vilka kan antas ha en lägre marginell konsumtionsbenägenhet än inkomsttagare med lägre inkomster.<sup>80</sup> Politiken kan därför inte sägas ha varit träffsäker ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.

För det andra har den makroekonomiska bilden helt förändrats sedan budgetpropositionen i september. Konjunkturinstitutets bedömning av BNP-tillväxten och produktionsgapet för år 2009 har fallit med 5,3 respektive 5,5 procentenheter från augusti 2008 till mars 2009. På motsvarande sätt har regeringen reviderat ner sina bedömningar av dessa variabler med 5,5 respektive 5,4 procentenheter från september 2008 till april 2009. Denna drastiska förändring av konjunkturbedömningen utgör ett starkt argument för att budgetpropositionens stimulanser borde ha kompletterats med starkare ytterligare stimulanser än som skett.

För det tredje har de reformer av arbetslöshetsförsäkringen som genomförts, och vilka totalt sett kan väntas ha betydande positiva långsiktseffekter på sysselsättningen, inneburit att försäkringsskyddet vid arbetslöshet försämrats. Detta är en följd dels av lägre ersättningsnivåer (och att jobbskatteavdraget definitionsmässigt bara utgår på inkomster från arbete), dels av att många lämnat a-kassan. Detta innebär att konsekvenserna av den konjunkturbetingade arbetslöshet som nu uppkommer blir mycket värre för många människor än tidigare. Det är därför viktigare än förut att genom stabiliseringspolitik försöka motverka att människor blir arbetslösa när detta beror på att efterfrågan viker (och inte på en dåligt fungerande arbetsmarknad).

---

<sup>80</sup> Se också avsnitten 1.2.1, 7.2 och 7.6 i denna rapport.

**Figur 1.11 De automatiska stimulanserna**

*Anm:* Procent av BNP. De grå staplarna visar storleken på de automatiskt genererade stimulanserna, uträknat som OECDs budgetelasticitet multiplicerad med IMF:s bedömning av produktionsgapet 2009. De svarta staplarna visar hur mycket dessa automatiskt genererade stimulanser har ökat som en effekt av att IMF:s bedömning av produktionsgapet har reviderats under det senaste året.

*Källor:* Egna beräkningar.

Det finns emellertid även argument för en mer försiktig hållning. För det första skulle mer omfattande stimulanser försvaga de offentliga finanserna. Svagare offentliga finanser kan vara ett problem om de medför en osäkerhet om finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Men enligt vår bedömning är denna risk förhållandevis liten i Sverige. Ytterligare tillfälliga finanspolitiska stimulanser motsvarande någon procent av BNP skulle inte medföra en sådan osäkerhet. Om konjunkturedgången blir både mycket utdragen och djup, skulle större stimulanser i nuläget kunna medföra att utrymmet för nya stimulanser begränsas i ett senare läge när behovet skulle kunna vara ännu större.<sup>81</sup> Detta skulle t ex kunna bli fallet om det skulle krävas akuta räddningsinsatser inom banksektorn eller akuta krisstöd till andra delar av näringslivet. Denna risk är större.

För det andra är frågan om ytterligare stimulansåtgärder blir effektiva. Det kan i flera fall vara problematiskt att öka omfattningen av de åtgärder som redan vidtagits. Detta gäller särskilt

<sup>81</sup> Ett exempel på sådana problem är Storbritannien. Där beslutades under hösten 2008 om ett stimulanspaket som huvudsakligen bestod av en tillfällig momssänkning från 17,5 till 15 procent. Från januari 2010 ska momsens återgå till sin ursprungliga nivå. Behovet av ytterligare stimulanser, särskilt från 2010, har diskuterats. Eftersom de offentliga finanserna har försvagats kraftigt är det dock osäkert om ytterligare finanspolitiska stimulanser är möjliga (se t ex King 2009).

tidigareläggning av planerade offentliga investeringar. Det finns helt enkelt en begränsad mängd av sådana investeringsprojekt som går att tidigarelägga. Även arbetsmarknadspolitiska satsningar kan väntas bli mindre effektiva allteftersom dessa ökar i omfattning. Eventuella ytterligare stimulanser skulle därför huvudsakligen behöva ske med en annan inriktning än hittills.

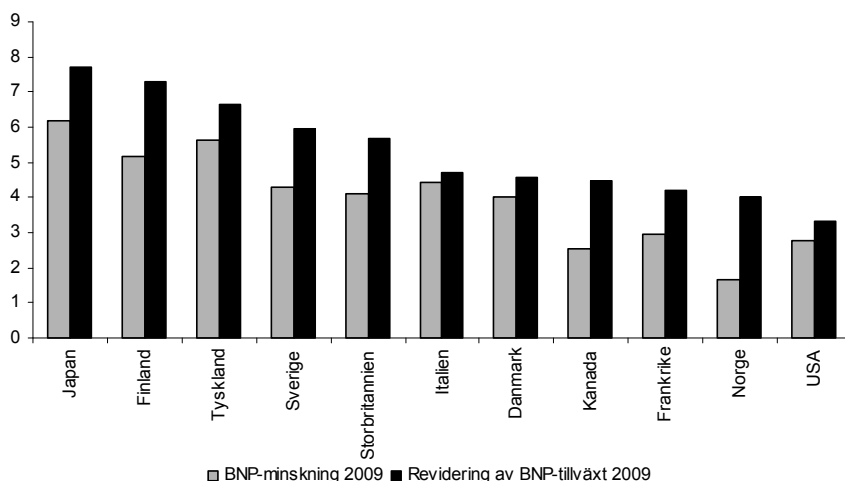
Den lämpliga omfattningen på de finanspolitiska stimulanserna beror alltså på ett antal faktorer. *Behovet* av diskretionära finanspolitiska stimulanser hänger samman med hur kraftig konjunktunedgången blir, på möjligheten att bedriva expansiv penningpolitik och på storleken på de automatiska stabilisatorerna. Konjunktunedgången har hittills drabbat Sverige ganska hårt (se Figur 1.12 för en internationell jämförelse). Visserligen har en mycket expansiv penningpolitik förts, men möjligheten till ytterligare penningpolitiska stimulanser är nu begränsad eftersom styrräntan nu ligger nära noll. Detta talar således för ytterligare diskretionära finanspolitiska stimulanser.

*Möjligheterna* att bedriva expansiv finanspolitik beror dels på hur starka de offentliga finanserna är, dels på tillgången till effektiva åtgärder. Enligt vår bedömning är de offentliga finanserna så starka och konjunktunedgången så kraftig att större stimulanser än de som hittills har beslutats är motiverade under förutsättning att dessa stimulanser har en påtagligt positiv effekt på konjunkturutvecklingen.

Vi menar att det finns sådana stimulanser. I synnerhet kan statsbidragen till kommunerna ökas mer än vad regeringen har aviserat. Finansdepartementets prognos för de kommunala skatteintäkterna 2009 föll med 19 mdr kr från höstens budgetprognos till Vårpropositionen 2009. För 2010 föll prognosen med 35 mdr kr. Enligt vår bedömning borde vårpropositionen ha innehållit ökade statsbidrag till kommunerna 2009. Beslut om sådana stimulanser borde dessutom ha meddelats tidigare under året för att underlätta kommunernas planering och förhindra onödiga uppsägningar. Vi delar också Konjunkturinstitutets bedömning att det finns ett behov av större förstärkningar av kommunernas ekonomi under 2010 än vad som hittills har aviserats.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Se Konjunkturinstitutet (2009).

**Figur 1.12 BNP-fall 2009 i procent**

*Anm.* De grå staplarna visar IMF:s prognos för BNP-fallet 2009. De svarta staplarna visar hur mycket prognosen har sänkts under det senaste året.

*Källor:* IMF (2008a) och IMF (2009b).

Hur mycket statsbidragen bör höjas beror delvis på om andra stimulanser vidtas och hur dessa påverkar kommunernas ekonomi. Det finns förstås en viss osäkerhet om i vilken utsträckning kommunerna verkligen kommer att spendera ökade statsbidrag. En del av dessa kan sparas. Detta innebär i så fall emellertid inte någon försvagning av finanserna för den offentliga sektorn som helhet: innebörden är endast att sparande överförs från en del av offentlig sektor (staten) till en annan (kommunsektorn).

Konjunkturinstitutet (2009) föreslår stimulanser för 2010 på ca 40 mdr kr utöver vad regeringen har meddelat. Merparten av dessa stimulanser är dock vagt specificerade och vi betvivlar att så stora stimulanser blir effektiva. Vi avråder i nuläget från ytterligare breda stimulanser i form av generella skattesänkningar eller generellt ökade transfereringar, eftersom de flesta hushålls disponibla inkomst har utvecklats väl trots den svaga konjunkturen. Sådana generella åtgärder är kostsamma för de offentliga finanserna men skulle förmodligen till stor del bara öka det privata sparandet, vilket begränsar stimulans effekterna. Enligt vår bedömning bör dock ett antal mer riktade stimulansåtgärder komma i fråga.

Sådana riktade stimulanser bör i första hand avse låginkomstgrupper som kan antas ha en hög benägenhet att använda inkomstökningar till högre konsumtion. En sådan grupp är uppenbarligen de *arbetslösa*. Vi gjorde i vår föregående rapport bedömningen att den avtrappning av arbetslöshetsförsäkringen som genomförts kommer att sänka arbetslösheten påtagligt på lång sikt. Genom att öka avkastningen på arbete, ökar drivkrafterna att finna jobb och återhållsamma löneökningar främjas. Dessa effekter är helt centrala i normala konjunkturlägen när den mesta arbetslösheten beror på brister i arbetsmarknadens funktionssätt. Nu befinner vi oss emellertid i en extrem lågkonjunktur där det sker en mycket stor ökning av arbetslösheten till följd av bristande efterfrågan och där incitamenten att söka jobb spelar mindre roll än normalt. Det är ett argument för en *tidsbegränsad* höjning av ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen.

I avsnitt 5.3.2 argumenterar vi på principiella grunder för att arbetslöshetsförsäkringen skulle bli mer effektiv om den gjordes *konjunkturberoende*. Sådana system finns i USA och Kanada, där ersättningsperioderna regelmässigt förlängs i lågkonjunkturer. Ett sådant system kan knappast snabbt sättas på plats i Sverige. Men ett beslut om en tidsbegränsad förändring skulle kunna utgöra ett första steg i riktning mot en konjunkturberoende försäkring. En möjlighet är att förlänga den tidsperiod då en ersättning på 80 procent av den tidigare lönen ges. Denna tidsperiod uppgår idag till 200 ersättningsdagar. Den skulle kunna förlängas under t ex en tvåårsperiod.

Som diskuteras utförligt i avsnitt 5.3.2 är ett problem med en sådan åtgärd att det kan bli svårt att sänka ersättningsnivån igen när konjunkturen vänder uppåt. Den av oss rekommenderade förändringen skulle uppenbarligen underlättas av om ett beslut om en sådan tidsbegränsad förlängning av tidsperioden med hög ersättning kunde tas i enighet över de politiska blockgränserna och som en del i en bredare uppgörelse om att göra arbetslöshetsförsäkringen konjunkturberoende.

I arbetslöshetsförsäkringen finns vidare ett lägsta och ett högsta belopp för dagpenningen: grundbeloppet och taket. Grundbeloppet är 320 kr per dag och lämnas till den som inte är medlem i en a-kassa eller som är medlem men har varit det kortare tid än tolv månader och därmed inte uppfyller medlemsvillkoret. För dem som uppfyller

medlemsvillkoret är ersättningen mellan 65 och 80 procent av den tidigare inkomsten, men med ett tak på 680 kr per dag. Grundbeloppet och taket följer inte den allmänna inkomstutvecklingen utan ändras genom diskretionära riksdagsbeslut. Detta har dock inte skett sedan 2002 då båda beloppen höjdes.<sup>83</sup>

För att arbetslöshetsersättningen inte ska fortsätta att successivt minska i förhållande till lönerna – vilket inte kan vara rimligt – krävs så småningom diskretionära beslut om höjda nivåer. Det är lämpligt att fatta sådana beslut i en lågkonjunktur som den nuvarande. Arbetslöshetsersättningen blir på så sätt mer konjunktursensitiv. Den bidrar därmed till att stimulera ekonomin i en lågkonjunktur genom att höja de arbetslösas disponibla inkomst och till att strama åt ekonomin i en uppgång genom att nivån i arbetslöshetsersättningen då släpar efter den allmänna inkomstökningen.

Vidare bör en *höjning av studiemedlen* övervägas. I avsnitt 6.2 visar vi att studiemedlen har fallit kraftigt i förhållande till genomsnittslönen sedan början av 1990-talet. En höjning av studiemedelnivån är långsiktigt motiverad. Eftersom studenter ofta lever med små ekonomiska marginaler kan en höjning av studiemedlen, och då särskilt av bidragsdelen, väntas leda till ökad konsumtion. Även denna nivåhöjning är alltså lämplig att genomföra under en lågkonjunktur. I avsnitt 5.2.5 argumenterar vi också för en extra tillfällig höjning av studiebidraget till arbetslösa som väljer att studera på yrkesvux i syfte att stärka drivkrafterna för detta.

Den s k bromsen i pensionssystemet kommer vidare att slå till under 2010. Enligt de tidigare reglerna skulle pensionerna nästa år ha fallit med 3,5 procent. Regeringspartierna och socialdemokraterna har kommit överens om att motverka denna utveckling genom att ändra pensionssystemets balanseringsregler. Att pensionärernas inkomster sänks under ett extremt lågkonjunkturrår är olyckligt, men vi menar att detta främst bör motverkas genom diskretionära beslut utanför pensionssystemet, t ex genom en *tidsbegränsad* skatterabatt på pensionsinkomster.

Eventuella ytterligare stimulansåtgärder skulle kunna ta formen av stöd för att rusta upp det kommunala bostadsbeståndet. En ytterligare möjlighet skulle kunna vara en tillfällig skatterabatt för låginkomsttagare i allmänhet.

---

<sup>83</sup> Från 2002 till 2006 var dessutom taket högre under arbetslöshetens första 100 dagar.

Vår slutsats är alltså att ytterligare finanspolitiska stimulanser borde ha vidtagits – och fortfarande bör vidtas – redan i år. Ytterligare åtgärder krävs med all sannolikhet nästa år. Dessa bör aviseras så fort som möjligt, eftersom förväntningseffekter kan vara av stor betydelse för kommuner, hushåll och företag.



## 2 Överskottsmålet och det finanspolitiska ramverket

Överskottsmålet är det viktigaste målet för de offentliga finanserna. Enligt detta ska den offentliga sektorns finansiella sparande uppgå till en procent av BNP över konjunkturcykeln. Målet infördes 1997 och har gällt fullt ut sedan 2000.

De flesta ekonomiska bedömare tycks vara överens om att överskottsmålet verkligen har fungerat som en styråra för finanspolitiken och bidragit till den stora förbättring av de offentliga finanserna som skett under det senaste decenniet.<sup>84</sup> Samtidigt har det ifrågasatts om inte målet är alltför ambitiöst.<sup>85</sup> Det är vidare uppenbart att den ursprungliga formuleringen av överskottsmålet aldrig föregicks av någon bred diskussion utan mer sågs som ett sätt att kodifiera den politik för att sanera de offentliga finanserna som fördes under åren efter 1990-talskrisen. Gradvis har senare andra och mer framåtblickande motiv kommit att betonas.<sup>86</sup>

Det pågår för närvarande en översyn av det finanspolitiska ramverket inom Finansdepartementet som ska redovisas under innevarande mandatperiod. Detta innebär att förändringar kan bli aktuella inom en nära framtid. De underskott i de offentliga finanserna som nu uppkommer till följd av konjunkturutvecklingen ställer en rad frågor om hur överskottsmålet ska tolkas på sin spets. Finanspolitikens stabiliseringspolitiska effektivitet är dessutom i hög grad beroende av trovärdigheten för de budgetpolitiska målen. Det finns därför skäl både att granska det nuvarande ramverket och att analysera möjliga förändringar.

### 2.1 Motiven för överskottsmålet

Främst två typer av motiv har anförts för överskottsmålet. Den första typen har att göra med att finanspolitiken ska vara långsiktigt uthållig. Den andra kategorin har i stället fokuserat på kortsiktiga

---

<sup>84</sup> Se t ex IMF (2008c), OECD (2008b) och Riksrevisionen (2008a,b).

<sup>85</sup> Lindbeck (2008a) är en pedagogisk framställning av denna argumentation.

<sup>86</sup> Avsnitt 2.3.1 i vår föregående rapport redovisar de motiv som anförts i olika ekonomiska propositioner (Finanspolitiska rådet 2008).

stabiliseringspolitiska risker och framhållit vikten av tillräckliga säkerhetsmarginaler så att budgetunderskotten i en konjunkturedgång inte ska bli för stora och/eller komma i konflikt med reglerna i EUs stabilitetspakt.<sup>87</sup> Vi koncentrerar oss nedan på de långsiktiga motiven.<sup>88</sup>

Det finns två huvudaspekter på finanspolitikens långsiktiga uthållighet. Den första avser *fördelningen* av inkomster, och därmed av välbefinnande, mellan olika generationer. Om en generation lämnar efter sig en skuldsatt offentlig sektor, innebär det att den fördelat om inkomster och konsumtion till sin egen förmån från kommande generationer. Den andra aspekten är att den offentliga sektorns sparande påverkar den *samhällsekonomiska effektiviteten*, dvs hur stor ”summan” av inkomster blir över alla generationer. Eftersom kostnaderna av beskattning kan antas växa mer än proportionellt med skattesatserna, finns det ett effektivitetsargument för att försöka utjämna dessa över tiden (s k *tax smoothing*). Enligt detta synsätt är det önskvärt med budgetöverskott under perioder då de offentliga utgifterna är lägre än normalt och budgetunderskott då utgifterna är högre än normalt.<sup>89</sup>

Båda dessa argument har använts för att motivera det gällande överskottsmålet. Bakgrunden är de påfrestningar på de offentliga finanserna som kan antas uppkomma i framtiden till följd av en åldrande befolkning, ”dels genom högre åldersrelaterade kostnader, dels genom en ökad försörjningsbörda för den arbetande delen av befolkningen”.<sup>90</sup> Regeringen har framhållit att ”ett relativt högt medelfristigt offentligt sparande under demografiskt gynnsamma år, som markant reduceras statsskulden” bidrar ”till rättvisa mellan generationerna” därför att ”de stora generationer som i framtiden kommer att efterfråga vård och omsorg” då själva bidrar till tjänsternas finansiering. Man har också betonat att ett högt offentligt sparande främjar ekonomisk effektivitet ”genom att det skapar bättre

---

<sup>87</sup> De stabiliseringspolitiska motiven betonades under flera år successivt allt mindre. De nämndes över huvud taget inte i Budgetpropositionen för 2009 eller i regeringens proposition om Åtgärder för jobb och omställning (Proposition 2008/09:97) som kan ses som en ekonomisk tilläggsproposition under budgetåret 2008/09. Men i Vårpropositionen 2009 framhålls åter att ”ett överskottsmål bidrar också till att det finns en viss buffert för att kunna möta kraftigare nedgångar i konjunkturen” och att det är en styrka för politiken ”att i sådana lägen ha ett finanspolitiskt manöverutrymme” (s 66).

<sup>88</sup> De stabiliseringspolitiska aspekterna analyseras i avsnitten 1.

<sup>89</sup> Dessa argument diskuterades utförligt i vår förra rapport (Finanspolitiska rådet 2008, avsnitt 1.1.1).

<sup>90</sup> Budgetpropositionen för 2009, s 88.

förutsättningar för att skattekvoten inte ska behöva höjas till följd av den demografiska utvecklingen”.<sup>91</sup>

Försiktighetsmotiv kan vara ett ytterligare skäl för ett högt offentligt sparande. Om man bedömer att kostnaderna för sämre offentligfinansiella utfall än väntat är större än vinsterna av bättre utfall, finns ett argument för s k *försiktighetsparande* i syfte att bygga upp en buffert för att kunna hantera en oväntat negativ långsiktutsveckling. Också detta argument har använts av regeringen.<sup>92</sup>

I princip skulle regeringen varje år kunna göra en ny bedömning av vilket finansiellt sparande som bäst uppfyller de grundläggande mål man har för fördelningen mellan generationer, samhällsekonomisk effektivitet och långsiktiga säkerhetsmarginaler. Såväl praktiska erfarenheter som teoretisk forskning har emellertid visat att sådant diskretionärt beslutsfattande lätt leder till att kortsiktiga hänsyn kommer att dominera över långsiktiga överväganden i den politiska processen. Detta är ett skäl till att man i Sverige, precis som i många andra länder, valt att formulera ett tydligt *saldomål* för det finansiella sparandet över en längre period. Tanken är att långsiktiga överväganden utövar ett större inflytande på valet av ett sådant ”medelfristigt” mål än på budgetbeslut som tas för ett enskilt år i taget utan vägledning av någon budgetnorm. Ett annat motiv för ett sådant medelfristigt mål, i stället för varierande årliga mål, är en önskan att undvika tvära kast i politiken när bedömningarna av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet förändras. Saldomålet har förstås inte något egenvärde utan utgör bara ett *intermediärt* eller *operationellt* mål som ska göra det lättare att uppnå de grundläggande, övergripande målen för finanspolitiken.

Vår förra rapport kritiserade regeringen för att den bara anför olika motiv för överskottsmålet, men inte preciserar hur viktiga dessa är i förhållande till varandra.<sup>93</sup> Vi framhöll bl a att det i brist på tydligt redovisade generationskalkyler inte går att dra några klara slutsatser om hur den offentliga sektorns finansiella sparande påverkar fördelningen mellan generationer. Samma kritik drabbar såväl Budgetpropositionen för 2009 som Vårpropositionen 2009. De olika

---

<sup>91</sup> Vårpropositionen 2009, s 64.

<sup>92</sup> Se t ex Budgetpropositionen för 2009, s 90 respektive s 93. Se också Frederick van der Ploegs underlagsrapport till vår föregående rapport (van der Ploeg 2008).

<sup>93</sup> Se avsnitt 2.3.1 i Finanspolitiska rådet (2008). Liknande kritik framförs i Riksrevisionen (2008c).

motiven för överskottsmålet diskuteras visserligen på ett mer pedagogiskt sätt än tidigare i den senaste budgetpropositionen, men redovisningen av hur man värderar dessa i förhållande till varandra har inte blivit tydligare. Vi vill därför igen framhålla betydelsen av att detta klagörs.

Vilken vikt som läggs vid de olika motiven för överskottsmålet är avgörande för hur detta mål ska tolkas (se också diskussionen i avsnitt 2.2 om olika indikatorer) och för hur framtida saldomål bör utformas (se avsnitt 2.5). Detta bestämmer i sin tur hur finanspolitiken på lång sikt bör reagera på tillfälliga underskott i de offentliga finanserna. Från ett intergenerationellt fördelningsperspektiv kan det vara motiverat att ”kompensera” för sådana underskott genom att *tillfälligt* höja skatterna under en period i framtiden, så att överskotten då blir i motsvarande mån högre och den offentliga sektorns finansiella förmögenhet återställs till den tidigare nivån. Men från ett skatteutjämningsperspektiv bör detta inte ske, utan man bör i stället sträva efter att hålla de framtida skattesatserna konstanta. Det innebär att man i framtiden *permanent* bör öka skattekvoten, men bara motsvarande den permanenta budgetförsvagning som skett (försämringen av räntenettet till följd av förmögenhetsminskningen). Däremot finns det enligt detta synsätt inte något skäl att återställa förmögenheten, utan ”bygones are bygones”. Budgetpolitiken är i detta fall inte tillbakablickande utan ser bara framåt.

## 2.2 Avstämningen mot överskottsmålet

Den oklarhet som finns om de grundläggande motiven för överskottsmålet återspeglas i de indikatorer som regeringen använder för att följa upp om målet uppfylls och att uppskatta det framtida reformutrymmet. Fr o m Vårpropositionen 2007 har tre olika indikatorer utnyttjats:

1. Den *historiska genomsnittsindikatorn*, vilken beräknas som det genomsnittliga finansiella sparandet från år 2000 (det år då överskottsmålet började gälla fullt ut).
2. Den *löpande genomsnittsindikatorn*. Denna utgör ett sjuårigt glidande medelvärde för det finansiella sparandet som centreras på innevarande år. Det glidande medelvärdet för ett visst år omfattar således det angivna året, de tre närmast

föregående åren och (en framskrivning för) de tre kommande åren.

3. Årets *strukturella finansiella sparande*, dvs det konjunkturrensade finansiella sparandet.

De tre indikatorerna har tillkommit som ett svar på tidigare kritik från bland andra IMF, OECD och Riksrevisionen om att överskotts målet varit för dåligt preciserat.<sup>94</sup> Regeringen motiverar användningen av flera olika indikatorer med att ”eftersom det inte med säkerhet går att fastställa vare sig längden på en konjunkturcykel eller det exakta konjunkturläget vid en viss tidpunkt, behöver överskotts målet följas upp med flera indikatorer som alla har olika styrkor och svagheter, men som samtidigt kan komplettera varandra”.<sup>95</sup> Uppskattningen av lämpligt reformutrymme ska sedan göras utifrån ”en samlad bedömning av alla dessa indikatorer”.<sup>96</sup>

### 2.2.1 Principiella överväganden om de olika indikatorerna

Ett fundamentalt problem är att de olika indikatorerna mäter olika saker och speglar olika grundläggande motiv för det operationella överskotts målet. Så länge inga preciseringar ges av vilken vikt som tillmäts de olika indikatorerna, bidrar de inte till ökad klarhet av hur överskotts målet ska uppfattas. Detta visas t ex av att Riksrevisionen och Konjunkturinstitutet tycks göra helt olika tolkningar. Medan Riksrevisionen förordat att endast den historiska genomsnittsindikatorn ska användas, har Konjunkturinstitutet i regel avstått från att kommentera denna och i stället helt fokuserat på den löpande genomsnittsindikatorn och det strukturella sparandet.<sup>97</sup>

Det är visserligen sant att om prognoserna för det framtida finansiella sparandet är riktiga, så är det i princip möjligt att samtidigt uppfylla överskotts målet enligt alla de tre indikatorerna. Men om prognoserna är systematiskt fel, kommer t ex den historiska och den löpande indikatorn att över tiden avvika allt mer från varandra. Anta t ex att det finansiella sparandet har varit noll de tre föregående åren

---

<sup>94</sup> Se t ex IMF (2005), OECD (2005) och Riksrevisionen (2006).

<sup>95</sup> Budgetpropositionen för 2009, s 91.

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> Se Riksrevisionen (2006b, 2008a) respektive Konjunkturinstitutet (2009).

samt att det prognostiseras att bli en procent av BNP under innevarande år (år  $t$ ) och två procent av BNP de kommande tre åren. I så fall blir den löpande genomsnittssindikatorn en procent av BNP, vilket anger att överskottsmålet enligt denna indikator är uppfyllt. Anta nu att det i efterhand visar sig att det finansiella sparandet år  $t$  blev noll, men att prognosen för nästa år (år  $t + 1$ ) igen är en procent av BNP och för de tre därefter kommande åren återigen två procent av BNP. Anta att detta mönster upprepas under flera år. I så fall kommer överskottsmålet hela tiden att vara uppfyllt enligt den löpande indikatorn, medan den historiska indikatorn kommer att visa successivt allt större avvikelser.

Det finns en påtaglig risk att det ska uppstå en sådan systematisk diskrepans mellan den löpande och den historiska indikatorn. Skälet är att regeringen i budgetpropositionen inte gör egentliga prognoser för sin egen politik annat än för det år propositionen avser. För kommande år görs endast framskrivningar utifrån redan fattade beslut, samtidigt som det är underförstått att nya reformer kommer att genomföras. Den löpande genomsnittssindikatorn bygger således på medvetet missvisande ”prognoser”. Detta är inte något problem om denna indikator endast används som hjälpmedel i den politiska beslutsprocessen för att uppskatta det framtida ”reformutrymmet”. Det är däremot ett problem om indikatorn används för att utvärdera i vilken grad överskottsmålet uppnås.

Problemställningen är i princip densamma som Riksbanken haft i sina inflationsprognoser. Dessa betingades ursprungligen på en oförändrad ränta. I ett senare skede övergick man till att använda marknadens ”ränteprognoser”.<sup>98</sup> Idag baserar Riksbanken i stället sin inflationsprognos på sin egen bedömning av den framtida räntebanan. Motsvarigheten skulle vara att regeringen i varje ekonomisk proposition prognostiserade sin egen framtida finanspolitik. En potentiell nackdel med detta är givetvis att regeringen då får ett instrument (den egna prognosen för den framtida finanspolitiken) som kan användas för att manipulera graden av måluppfyllelse. Ett alternativ kan vara att i stället beräkna den löpande genomsnittssindikatorn utifrån externa prognoser för den framtida finanspolitiken, t ex från Konjunkturinstitutet.<sup>99</sup>

<sup>98</sup> Dessa härleddes genom att de implicita terminsräntor beräknades utifrån marknadsräntorna för lån med längre löptider.

<sup>99</sup> Se också avsnitt 1.1.1.

Ett sätt att tolka den historiska genomsnittssindikatorn är som ett närmevärde för utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet i förhållande till BNP (den finansiella förmögenhetskvoten), eftersom den beror på det finansiella sparandet. Men detta reser frågan om det inte vore bättre att direkt utvärdera hur den finansiella förmögenhetskvoten utvecklats om det är detta man i grunden är intresserad av. Det historiska genomsnittet för det finansiella sparandet är ett oprecist mått på hur den finansiella nettoförmögenheten utvecklats. Skälet är att det inte bara är genomsnittet för det finansiella sparandet över en period, utan också dess tidsprofil, som spelar roll, eftersom den påverkar förmögenhetskvotens storlek vid olika tidpunkter och därmed i vilken takt kvoten tenderar att erodera när BNP växer.<sup>100</sup> Detta problem blir större ju längre period som beaktas. Till detta kommer att den finansiella nettoförmögenheten i hög grad påverkas av olika värderingsförändringar.<sup>101</sup>

Den historiska genomsnittssindikatorn kan sägas spegla ett *stockmål* med minne. Om överskottsmålet överskrids under en period, ska detta kompenseras med motsvarande lägre överskott (eller med underskott) längre fram om målet enligt denna indikator ska uppfyllas. Det strukturella saldoutgör i stället en indikator för ett årligt *flödesmål* utan minne. Framtida värden på denna indikator påverkas inte av politiken idag. Ett sådant flödesmål ställer därför inte några krav på att en avvikelse i en riktning ett år ska kompenseras av en avvikelse i motsatt riktning i framtiden. Det är mer avpassat till ett grundläggande mål om skatteutjämning över tiden än till mål om fördelningen mellan generationer. Den löpande indikatorn speglar ett mellanting mellan flödes- och stockmål. Sjuårsperspektivet betyder att man ex ante ska *försöka* kompensera för tidigare avvikelser under perioden. Men indikatorn har inte något minne utöver denna period som kräver kompenserande åtgärder ifall man ex post missat målet under tidigare sjuårsperioder.

<sup>100</sup> Detta beror på att följande (approximativa) samband gäller:

$$(\text{Förändringen i den finansiella nettoförmögenheten som andel av BNP}) = (\text{Det finansiella sparandet som andel av BNP}) - (\text{Den finansiella nettoförmögenheten som andel av BNP}) \times (\text{Tillväxttakten för BNP}) + (\text{Värdeförändringen som andel av BNP})$$

Den andra termen efter likhetstecknet anger den erodering av förmögenhetskvoten som automatiskt sker när BNP växer. Hur stor denna erodering är vid en given tidpunkt beror på förmögenhetskvotens värde, vilken i sin tur beror på det finansiella sparandet under tidigare år. Se avsnitt 2.2.2 och appendix 1A i Finanspolitiska rådet (2008) för en närmare diskussion.

<sup>101</sup> Detta redovisades utförligt i vår förra rapport (Finanspolitiska rådet 2008, s 73).

Det kan vara pedagogiskt att jämföra de olika budgetpolitiska indikatorerna med olika möjliga mål för Riksbanken. Det finns en debatt om huruvida de penningpolitiska målen bäst utformas som *inflationsmål* eller *prisnivåmål*.<sup>102</sup> Ett mål för prisnivåns bana utgör, precis som ett mål för det historiska genomsnittet för det finansiella sparandet eller den finansiella förmögenhetens bana, ett stockmål med minne, där avvikelser i en riktning under en period ska kompenseras genom en avvikelse i motsatt riktning under en senare period. Riksbankens inflationsmål (liksom ett mål för det strukturella saldot) är däremot ett flödesmål utan sådant minne, där det inte är önskvärt att kompensera en lägre inflation än inflationsmålet under några år med en högre inflation längre fram. Ingen centralbank har ännu kommit på tanken att samtidigt försöka uppnå ett årligt inflationsmål och ett prisnivåmål för en längre period. Detta går inte utom i det osannolika fall att centralbanken hela tiden lyckas hålla inflationen vid målet, så att några avvikelser från detta aldrig uppkommer. Av liknande skäl kommer det normalt att vara omöjligt för finanspolitiken att samtidigt uppnå enprocentmålet enligt alla de tre indikatorerna.

### 2.2.2 Successivt allt fler indikatorer

Analysen av indikatorerna för att följa upp överskottsmålet har successivt utvecklats. Det har också inneburit att indikatorerna blivit flera. En visuell illustration av det ges i Tabell 2.1 som visar vilka indikatorer som redovisats för innevarande och kommande år i tre ekonomiska propositioner.

Budgetpropositionen för 2008 fokuserade tämligen rakt upp och ner på de tre indikatorer som vi diskuterat ovan. Budgetpropositionen för 2009 utvidgade analysen genom att ta hänsyn också till konjunkturläget vid bedömningen av såväl det historiska sparandet som den löpande genomsnittsindikatorn. Detta gjordes genom att jämföra indikatorerna med det genomsnittliga

---

<sup>102</sup> Se t ex Giavazzi och Mishkin (2006).



**Tabell 2.1 Olika indikatorer på om överskottsmålet uppfylls**

	Budgetpropositionen för 2008					Budgetpropositionen för 2009					Vårpropositionen 2009			
	2007	2008	2009	2010	2010	2008	2009	2010	2011	2011	2009	2010	2011	2012
Finansiellt sparande	2,9	2,8	3,1	3,6	3,6	2,8	1,1	1,6	1,5	1,5	-2,7	-3,8	-3,1	-2,0
Historisk genomsnittsindikator	1,3	1,5	1,7	1,8	1,8	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,1	0,7	0,4	0,2
Löpande genomsnittsindikator	2,3					2,1					-0,5			
Strukturellt finansiellt sparande	2,2	2,0	2,8	3,6	3,6	2,8	1,9	2,2	2,7	2,7	1,2	1,0	1,2	1,4
Konjunkturjusterad historisk genomsnittsindikator											1,5	1,5	1,5	1,5
Konjunkturjusterad löpande genomsnittsindikator											1,7			
BNP-gap						-0,7	-1,7	-1,4	-0,5	-0,5	-7,1	-8,7	-7,9	-6,1
BNP-gap historiskt genomsnitt						0,0	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,7	-1,4	-2,0	-2,3
BNP-gap löpande genomsnitt						-0,1					-3,9			

Källor: Budgetpropositionen för 2008, Budgetpropositionen för 2009 och Vårpropositionen 2009.

BNP-gapet under respektive period. Om det genomsnittliga BNP-gapet avviker från noll kan det enligt denna analys motivera att indikatorn i fråga avviker från överskottsmålet.<sup>103</sup> Vårpropositionen 2009 tar ännu ett steg genom att konjunkturjustera både den historiska och den löpande indikatorn. Det sker genom att korrigera indikatorerna för de automatiska stabilisatorerna, dvs för de budgetsaldoförändringar som uppstår när BNP avviker från sin potentiella nivå.<sup>104</sup> Innebörden är att man beräknar det historiska genomsnittet sedan 2000 och ett glidande sjuårsgenomsnitt, inte bara som tidigare för det faktiska budgetsaldot, utan nu också för det strukturella budgetsaldot. Man gör emellertid läsaren förvirrad genom att inte tydligt säga detta.

Tabell 2.1 illustrerar också hur de olika indikatorerna kan ge en mycket olika bild av hur överskottsmålet uppfylls. Detta gäller särskilt Vårpropositionen 2009. Enligt denna ligger politiken nära överskottsmålet på en procent av BNP i år både om man ser på den (ojusterade) historiska indikatorn (1,1 procent) och årets strukturella sparande (1,2 procent), men inte om man i stället utgår från den (ojusterade) löpande indikatorn (-0,5 procent). Under 2010-2012 ligger det strukturella sparandet kvar över en procent av BNP, medan det historiska genomsnittet rör sig ner mot noll. För 2009 ligger såväl den konjunkturjusterade historiska indikatorn som den konjunkturjusterade löpande indikatorn rejält över enprocentmålet (1,5 respektive 1,7 procent av BNP). Den konjunkturjusterade historiska indikatorn ligger kvar på 1,5 procent av BNP under 2010-2012.<sup>105</sup>

Konjunkturjusteringarna av både den historiska och den löpande indikatorn i vårpropositionen aktualiserar frågor om hur BNP-gapet, dvs skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP, bör beräknas. Det är välkänt att BNP-gapet enligt de flesta beräkningar är negativt i genomsnitt över längre perioder. Potentiell BNP brukar definieras som den BNP-nivå vid vilken inflationen kan hållas konstant (vid centralbankens inflationsmål). Om prisstegringarna är mer trögrörliga

<sup>103</sup> Budgetpropositionen för 2009, avsnitt 4.3.

<sup>104</sup> Vårpropositionen 2009, s 156-161. Konjunkturjusteringen sker genom att i en lågkonjunktur addera  $0,55 \times$  (det negativa) BNP-gapet till budgetsaldot, där 0,55 är den budgetelasticitet som de automatiska stabilisatorerna beräknas ge upphov till. Se vidare Fördjupningsruta 1.1.

<sup>105</sup> Skälet till att den löpande indikatorn, som är ett glidande sjuårsgenomsnitt centrerat på det år respektive ekonomisk proposition läggs, bara redovisas för 2009 är att Finansdepartementet endast skriver fram de offentliga finanserna tre år.

nedåt än uppåt och produktionen svänger runt den potentiella nivån över konjunkturcykeln, följer att de negativa BNP-gapen i genomsnitt måste vara större än de positiva om inflationen i genomsnitt ska ligga vid inflationsmålet. Konsekvensen blir att det strukturella sparandet, beräknat utifrån sådana uppskattningar av BNP-gapet, kommer att vara högre än det faktiska sparandet över längre perioder och ge en alltför positiv bild av de offentliga finanserna.<sup>106</sup> Denna problematik är av mycket större betydelse än normalt i en så djup konjunkturedgång som den nuvarande. Vårpropositionen diskuterar detta och drar t ex slutsatsen att ”de stora BNP-gap som uppkommer under slutet av prognosperioden sannolikt inte kommer att motsvaras av lika stora positiva gap när konjunkturen förbättras efter 2012”. Man skriver vidare att ”detta talar för att det genomsnittliga sparandet från 2000 inte med automatik kommer att nå över målsatt nivå när konjunkturläget normaliseras”.<sup>107</sup> Ett sätt att hantera detta problem skulle kunna vara att beräkna BNP-gapet som skillnaden mellan faktisk och genomsnittlig BNP i stället för som skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP.

Det är uppenbart att valet av indikator är helt utslagsgivande för hur den framtida finanspolitiken ska anpassas om överskottsmålet ska uppfyllas igen. Detta har tidigare – före konjunkturedgången – påtalats av Riksrevisionen (2008c) som visade att det finansiella sparandet måste följa helt olika banor under kommande år beroende på om enprocentmålet skulle uppnås i termer av den historiska eller den löpande indikatorn.

Vår slutsats är att de olika indikatorerna speglar olika grundläggande mål. Det är inte en fråga om att indikatorerna är mer eller mindre goda mått på det mål man vill uppnå. Problemet är i stället att det råder en fundamental oklarhet om vad överskottsmålet egentligen innebär. Denna oklarhet har inte minskat över tiden, utan den har tvärtom ökat i och med att konjunkturjusteringen av de båda genomsnittsindikatorerna innebär att det nu finns fem i stället för tre indikatorer. Detta skulle – lite elakt – kunna uttryckas som att det finns ett tydligt finanspolitiskt mål om att ”något” ska vara en procent av BNP, men en grundläggande otydlighet om vad detta ”något” är.

---

<sup>106</sup> Denna problematik diskuterades redan i vår förra rapport (Finanspolitiska rådet 2008, s 87-88).

<sup>107</sup> Vårpropositionen 2009, s 159.

Den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket bör klarlägga vilka de grundläggande målen är och sedan utifrån det härleda *ett* tydligt intermediärt saldomål som lätt kan följas upp. Utan sådana preciseringar är risken stor att en regering opportunistiskt kan välja den indikator på måluppfyllelsen som kortsiktigt passar bäst. Det är förstås inte fel att beakta konjunkturläget när man bedömer lämplig finanspolitik – tvärtom har vi i avsnitt 1 argumenterat för att sådana hänsyn bör tas i högre grad än regeringen gjort. Vår argumentation är att själva saldomålet bör vara klart formulerat. Sedan får man ta ställning till om och i vilken omfattning konjunktursituationen eller andra omständigheter motiverar avvikelser från målet. Denna avvägning bör emellertid göras på ett tydligt sätt och inte döljas genom att en suddig målformulering öppnar för att hoppa mellan olika mått på måluppfyllelsen.

Sammanfattningsvis har enligt vår mening de försök som hittills gjorts att tydligare följa upp överskottsmålet misslyckats därför att målets innebörd och motiven för det inte angetts tillräckligt klart. Den nuvarande konjunkturutvecklingen, och den försvagning av budgetbalansen som den innebär, gör det extra viktigt att inom en nära framtid bättre precisera överskottsmålet. Det är en förutsättning för en mer rationell diskussion om avvägningarna mellan olika finanspolitiska mål.

## 2.3 Alternativa strategier för att möta de demografiska utmaningarna

Sverige – liksom andra utvecklade länder – står inför en demografisk utveckling med en successivt åldrande befolkning. Denna utveckling analyseras ingående i avsnitt 6. Med givna skattesatser och givna regelsystem kan den växande försörjningsbördan antas leda till stora påfrestningar på de offentliga finanserna. Försvagningen av de offentliga finanserna beror inte på ökade pensionsutbetalningar, eftersom pensionssystemet är så konstruerat att dessa med automatik ska anpassa sig till resurserna i systemet. Detta sker via en balanseringsmekanism (den s k *bromsen*) som ska garantera att de framtida pensionsutfästelserna inte överstiger de framtida avgifterna

och de fonderade tillgångarna.<sup>108</sup> Orsaken är i stället de negativa effekterna på skatteintäkterna av en mindre andel av befolkningen i arbete och ökade kostnader för vård och omsorg när befolkningen åldras. Trycket på de offentliga finanserna blir ännu större om kvaliteten i och/eller omfattningen av den offentliga verksamheten ökar utan att skatterna höjs i motsvarande mån.

Överskottsmålet innebär att en strategi med *förtida sparande* i den offentliga sektorn valts för att möta denna utveckling. Det framgår av Figur 2.1 att de faktiska överskotten under senare år i genomsnitt legat betydligt över målet på en procent av BNP. Diagrammet visar också det framtida finansiella sparandet enligt Finansdepartementets basscenario, som utgår från oförändrade skatte- och bidragsregler samt att den offentliga konsumtionen bara växer på grund av de demografiska förändringarna. Efter kraftiga sparandeunderskott under de närmaste åren till följd av lågkonjunkturen, antas den offentliga sektorns finansiella sparande (alltså det finansiella sparandet exklusive ränteintäkter och ränteutgifter) åter bli positivt efter 2013. Sparandet förblir sedan positivt men minskar efter 2025 för att så småningom öka igen.<sup>109</sup>

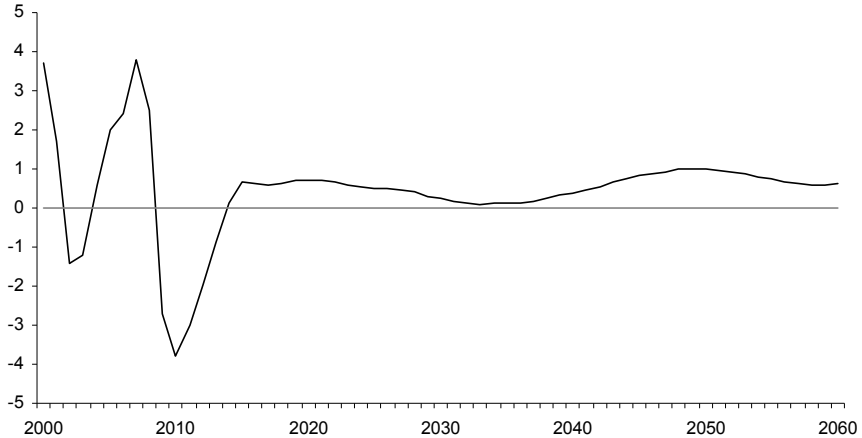
Ett alternativ till strategin med förtida sparande är att *öka livsarbetstiden*, dvs den totala arbetstiden över livscykeln, i takt med att befolkningen åldras. Det nuvarande överskottsmålet kan kritiseras för att det inte grundas på någon tydlig avvägning mellan konsekvenserna av förtida sparande och längre livsarbetstid. Detta avsnitt analyserar denna avvägning.

---

<sup>108</sup> En förutsättning för att pensionssystemets finansiella stabilitet ska upprätthållas med automatik är att regelsystemet verkligen respekteras. Den diskussion som förts om att sätta bromsen ur spel i samband med att den sänker pensionerna under 2010 och överenskommelsen mellan regeringspartierna och socialdemokraterna om att förändra bromsen visar emellertid att systemet kan vara sårbart för politisk press (se också avsnitt 1.3.1.). Det faktum att de framtida pensionerna kommer att falla i förhållande till genomsnittslönen kan också komma att utsätta det nuvarande regelsystemet för stora politiska påfrestningar (se t ex Finanspolitiska rådet 2008, s 128 eller Vårpropositionen 2009, s 195).

<sup>109</sup> Se Vårpropositionen 2009, avsnitt 12. Basscenariot i vårpropositionen skiljer sig kraftigt från de basscenarier regeringen tidigare redovisat (se t ex Budgetpropositionen för 2009, avsnitt 8). I dessa har det offentliga finansiella sparandet fallit över den redovisade perioden för att så småningom (runt 2025) övergå i underskott som från 2030 uppgått till 1-1,5 procent av BNP. Skillnaderna mellan vårpropositionens och tidigare ekonomiska propositioners kalkyler diskuteras utförligt i avsnitt 3.2.2 i denna rapport.

**Figur 2.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande, procent av BNP**



*Anm:* Det finansiella sparandet avser basscenariot i regeringens hållbarhetskalkyler.

*Källa:* Vårpropositionen 2009, Diagram 12.9.

### 2.3.1 Överskottsmålet garanterar inte en jämn fördelning av försörjningsbördan

Finanspolitiska hållbarhetskalkyler används för att bedöma om dagens skattesatser på sikt kan antas ge offentlig sektor tillräckliga skatteintäkter för att både betala räntor på eventuell utestående offentlig skuld och framtida förväntade utgifter. Om så är fallet, kan den nuvarande finanspolitiken ses som långsiktigt uthållig, dvs det krävs inte några förändringar av skattesatserna och reglerna i olika utgiftssystem för att den offentliga sektorn ska förbli solvent. Denna typ av kalkyler diskuteras mer utförligt i avsnitt 3.2.

Även om finanspolitiska hållbarhetsberäkningar är ett hjälpmedel för att bedöma om nuvarande strategi med förtida sparande är *tillräcklig* för att möta den ökande försörjningsbördan, säger dessa inget om huruvida detta är en *lämplig* metod för att uppnå långsiktigt uthålliga offentliga finanser. Vårpropositionens slutsats att nuvarande finanspolitik med dagens skattesatser och välfärdssystem är ”nästan till långsiktigt hållbar”<sup>110</sup> kan t ex inte tas till intäkt för att överskottsmålet garanterar en jämn fördelning av försörjningsbördan mellan generationerna. Hur den ökade försörjningsbördan ska

<sup>110</sup> Vårpropositionen 2009, s 190.

fördelas mellan generationerna beror i hög grad på politiska värderingar. Men en förutsättning för ett rationellt val av strategi är att konsekvenserna av olika alternativ klargörs tydligt. Detta har inte skett i det nuvarande finanspolitiska ramverket, vilket på sikt riskerar att underminera dess legitimitet.

Huruvida förtida sparande leder till en jämn fördelning mellan olika generationer beror i hög grad på vad som orsakar en höjning av den framtida försörjningsbördan. Man kan argumentera för att om den ökar på grund av minskat barnafödande, så bör även nuvarande generationer bära en del av denna börda genom att spara i förväg.<sup>111</sup> Ett lägre barnafödande och mindre inträdande kohorter på arbetsmarknaden innebär en lägre framtida inkomstillväxt. Eftersom den är en följd av beslut som redan är fattade, och som inte kan göras ogjorda, är innebörden densamma som om det skett en förmögenhetsminskning. Om man ger alla generationer samma vikt, är det i så fall rimligt att fördela den konsumtionsminskning som måste ske över alla generationer, inklusive den nuvarande.<sup>112</sup> Förtida offentligt sparande är ett sätt att låta den generation som födde få barn – och därmed inte behövde försörja så många – bidra till finansieringen av den högre försörjningskvoten.

Förtida sparande har emellertid helt andra fördelningskonsekvenser om den större försörjningsbördan beror på ökad medellivslängd. Längre livslängd kan i sig antas bidra till ett högre välbefinnande. Så t ex har längre livslängd vikten 1/3 i det välståndindex (index för ”mänsklig utveckling”) som brukar användas i internationella jämförelser.<sup>113</sup> Förtida sparande som enda metod att hantera de budgetpåfrestningar som kan uppstå på grund av ökad livslängd innebär därför att man gynnar generationer med längre medellivslängd, och därmed redan högre välbefinnande, på bekostnad av generationer med kortare livslängd.

Ekonomer brukar se det som att det finns en välfärdskostnad (”ansträngning”) för den enskilda individen av att arbeta som ska ställas mot nyttan av den högre konsumtion som blir möjlig när man

---

<sup>111</sup> Analysen i Flodén (2003) kan ges denna tolkning. Se också Andersen (2008).

<sup>112</sup> Slutsatsen baserar sig på antagandet att konsumtion har avtagande marginalnytta, vilket betyder att successiva ökning av konsumtionen för en grupp ger allt mindre nyttotillskott. Den andra sidan av det är att successiva *minskningar* av konsumtionen för en grupp ger allt *större* nyttominskningar. Om den framtida konsumtionen måste minska, blir därför de sammanlagda nyttoförlusterna minst om konsumtionsminskningarna fördelas så jämnt som möjligt mellan generationerna (givet att man väger alla generationer lika).

<sup>113</sup> Se UNDP (2007).

har en arbetsinkomst. Det är rimligt att tro att denna välfärdskostnad är högre ju högre pensionsåldern är och lägre ju längre den förväntade livslängden är. Det underliggande antagandet är då att en längre livslängd går hand i hand med en bättre hälsa också under senare delen av livet. Med dessa antaganden leder stiliserade analysmodeller – föga förvånande – till slutsatsen att pensionsåldern gradvis bör höjas när medellivslängden ökar.<sup>114</sup> En sådan strategi bidrar i dessa modeller till en jämn fördelning av välbefinnande mellan generationerna men också till samhällsekonomisk effektivitet, eftersom den motverkar framtida skattehöjningar och därmed innebär ”tax smoothing”.<sup>115</sup>

Vid en ökning av den framtida försörjningskvoten gäller det således att hitta den lämpligaste kombinationen av en sparandestrategi och vad som skulle kunna benämnas en *anpassningsstrategi*. Sparandestrategin innebär att man i förväg ackumulerar resurser som man sedan ”äter av” när de demografiska förändringarna slår till. Anpassningsstrategin innebär i stället att man successivt ökar *livsarbetstiden*, så att balans bibehålls mellan det antal år som individerna bidrar till respektive får bidrag från socialförsäkringssystemet. Ju längre livsarbetstiden är i förhållande till medellivslängden, desto mindre är behovet av förtida sparande. Vilken kombination av sparande- och anpassningsstrategi som väljs har betydelse för fördelningen av välfärd mellan nuvarande och framtida generationer. Tidigare födda kohorter missgynnas av ett högt förtida sparande och gynnas av framtida öknningar av livsarbetstiden, medan det omvända gäller för senare födda kohorter.

En ytterligare fråga som brukar komma upp i diskussionen om den offentliga sektorns framtida finansiering är utbudet av välfärdstjänster. Det är sannolikt att efterfrågan på hälso- och sjukvårdstjänster per person kommer att öka i framtiden. Detta beror på att framtida generationer är rikare och att framsteg i de medicinska vetenskaperna möjliggör nya – och allt dyrare – behandlingsmetoder. Det innebär finansieringsproblem av samma slag som när andelen

---

<sup>114</sup> Detta har analyserats av Andersen (2008) i en modell med sk överlappande generationer. I modellen ges alla generationer lika vikt. Välfärdskostnaden av att arbeta som ”gammal” antas bero på kvoten mellan pensionsålder och livslängd. Slutsatsen enligt modellen är att denna kvot ska hållas konstant. Det betyder att pensionsåldern ska höjas i samma takt som livslängden ökar. Detta är emellertid inte tillräckligt för finanspolitisk uthållighet utan det krävs också ett visst förtida sparande. Enligt modellen ska däremot en ökning av försörjningskvoten som beror på lägre barnafödande bara mötas med förtida sparande.

<sup>115</sup> Se avsnitt 2.1.



äldre i befolkningen ökar och reser liknande frågor om den lämpligaste metoden för att uppnå finanspolitisk hållbarhet.<sup>116</sup> Det förefaller svårt att motivera varför nuvarande generationer ska finansiera kostnader som i hög grad uppkommer för att framtida generationer är rikare än nuvarande generationer.

Den uppenbara slutsatsen är att man inte enbart bör förlita sig på förtida sparande för att möta de framtida finanspolitiska hållbarhetsproblem som en åldrande befolkning, högre vårdkvalitet och ökade krav på välfärdstjänster kan antas föra med sig. En ökning av livsarbetstiden bör också utgöra en del av den långsiktiga strategin för att uppnå finanspolitisk hållbarhet. Frågan om lämpligt överskottsmål hänger därför intimt samman med hur man utformar de regler som påverkar hur länge – och hur mycket – befolkningen arbetar. Det kan ses som en brist i nuvarande finanspolitiska ramverk att samspelet mellan saldomål och t ex pensionsregler inte är tillräckligt tydligt och att de centrala avvägningar som måste göras inte diskuteras explicit.<sup>117</sup> Ett litet steg i den riktningen tas i Vårpropositionen 2009: för första gången innehåller de finanspolitiska hållbarhetskalkylerna ett scenario där åldern för utträde från arbetsmarknaden antas öka när medellivslängden stiger.<sup>118</sup>

### 2.3.2 Metoder att öka livsarbetstiden

En ökning av den tid som en genomsnittlig individ arbetar över livsrymden kan ske på två sätt: (1) arbetstiden när man är i arbete kan öka (ökad utbud på den *intensiva marginalen* på ekonomjargong) och (2) andelen personer i arbete kan öka (ökad utbud på den *extensiva marginalen*). Eftersom potentialen för ökat arbetskraftsutbud på lång sikt förmodligen är mycket större på den extensiva marginalen diskuterar vi i första hand den.

---

<sup>116</sup> Finanspolitiska rådet (2008) redovisade beräkningar av hur finanspolitikens hållbarhet påverkas av såväl högre standard i vård och omsorg som högre standard för offentliga tjänster generellt. Såväl Budgetpropositionen för 2009 som Vårpropositionen 2009 redovisar scenarier med högre vårdkostnader.

<sup>117</sup> Liknande resonemang skulle kunna föras om mer av avgiftsfinansiering av offentliga tjänster och åtgärder för att öka produktiviteten i produktionen av välfärdstjänster. Vi fokuserar på livsarbetstiden, eftersom förändringar av den har mycket stora effekter på finanspolitikens hållbarhet. Om effekter av samma storleksordning ska uppnås genom ökad avgiftsfinansiering krävs så radikala förändringar att man i princip skulle behöva överge principen om en skattefinansierad välfärdsstat.

<sup>118</sup> Vårpropositionen 2009, avsnitt 12. Den gjorda kalkylen ligger nära den som vi gjorde i förra årets rapport (Finanspolitiska rådet 2008, avsnitt 2.6.4).

Arbetskraftsdeltagandet, och därmed sysselsättningsgraden, kan i princip öka på tre sätt: genom tidigare inträde på arbetsmarknaden för ungdomar, genom högre arbetskraftsdeltagande för personer i de åldrar som normalt befinner sig på arbetsmarknaden och genom senare utträde i samband med pensionering.<sup>119</sup> Avsnitt 6.3 analyserar ingående de möjligheter som finns att tidigarelägga inträdet på och senarelägga utträdet från arbetsmarknaden.

Det finanspolitiska hållbarhetsproblemet beror till största delen på att antalet år utanför arbetskraften vid oförändrade regler kan antas öka när medellivslängden stiger. Därav följer att en senareläggning av åldern för utträde från arbetsmarknaden bör vara en viktig del av varje strategi för att öka livsarbetstiden.<sup>120</sup>

Ett sätt att gradvis höja utträdesåldern från arbetsmarknaden är att direkt koppla pensionsåldern till livslängden. Ett exempel på detta är den automatiska anpassning av pensionsåldern till medellivslängden som införts i Danmark. Anpassningen innebär att pensionsåldern styrs av den förväntade återstående livslängden för 60-åringar på ett sådant sätt att den förväntade tiden som pensionär ska uppgå till 19½ år.<sup>121</sup> Eventuella anpassningar bestäms tio år i förväg för att skapa klarhet för den enskilde om vilka pensionsvillkor som gäller. Om pensionsåldern ändras är förändringen antingen sex eller tolv månader beroende på hur den återstående livslängden utvecklats. Beslut om eventuella anpassningar ska ske vart femte år. Fördelen med sådana anpassningar är att man inte behöver ta ställning till hur medellivslängden kommer att utvecklas i framtiden, eftersom pensionsåldern med automatik i efterhand anpassas till den faktiska utveckling som skett. En ytterligare fördel är att systemet är regelbaserat. Det innebär större trovärdighet för att förändringarna verkligen kommer att genomföras än om de beslutas diskretionärt från fall till fall.

Den danska modellen går inte att direkt överföra till Sverige, eftersom det inte längre finns någon formell pensionsålder. Om man vill åstadkomma en automatisk koppling av den faktiska pensionsåldern till medellivslängden, behöver man i stället anpassa

---

<sup>119</sup> Invandring nämns också ofta som en ytterligare metod. Men den ger ett bidrag till finanspolitisk uthållighet bara om invandrarna har ett tillräckligt högt arbetskraftsdeltagande.

<sup>120</sup> Se vidare avsnitt 6.3.6.

<sup>121</sup> Indexeringen av pensionsåldern infördes som en del av en s k välfärdsreform som först i flera steg ökar åldersgränserna för förtidspension ("efterlön") med sammanlagt två år innan den automatiska anpassningen ska börja gälla från 2027.

flera olika parametrar i pensionssystemet: t ex den lägsta åldern för uttag av ålderspension (som idag är 61 år), åldern för avgångsskyldighet (som idag är 67 år) och den ”normala” pensionsålder som man räknar med i andra sociala ersättningssystem. För att dessa förändringar ska bli effektiva, måste det också ske en samordning med reglerna i olika avtalspensionssystem, så att man förhindrar att avtalspensionerna ”kompenserar” för förändringarna i det statliga ålderspensionssystemet. Dessa frågor diskuteras utförligt i avsnitt 6.3.

Finanspolitikens uthållighet bestäms i slutändan av hur den faktiska arbetstiden över hela livsrymden utvecklas. Denna påverkas inte bara av åldern för utträde från arbetsmarknaden utan, som diskuterades ovan, också av inträdesåldern liksom av hur mycket man arbetar däremellan. Det bästa måttet på det bidrag som en anpassningsstrategi kan ge för att möta de demografiska utmaningarna är därför hur *det totala antalet arbetade timmar per person i befolkningen* utvecklas. Detta bör därför kontinuerligt utvärderas och den takt med vilken en eventuell uppräkningsålder ska ske bör således beakta den faktiska utvecklingen av livsarbetstiden.

### 2.3.3 Behovet av mål för hur mycket vi ska arbeta och regeringens sysselsättningspolitiska ramverk

Vår slutsats är att det bör finnas tydliga mål för både den offentliga sektorns sparande och hur mycket vi ska arbeta, eftersom kraven på sparande och antalet arbetade timmar är ömsesidigt beroende. Regeringens inställning till siffrerade mål för sysselsättningen går emellertid på tvärs mot denna slutsats. Tidigare har det funnits sådana mål både för (den öppna) arbetslösheten (fyra procent av arbetskraften) och för (den reguljära) sysselsättningen (80 procent av befolkningen i åldern 20–64 år). Några siffrerade mål finns emellertid inte i det nya *sysselsättningspolitiska ramverk* som regeringen börjat använda. Detta skisserades första gången i Vårpropositionen 2008, det vidareutvecklades i Budgetpropositionen för 2009 och det används som analysinstrument i Vårpropositionen 2009.

Tvärtom präglas det sysselsättningspolitiska ramverket av en stor skepsis mot siffrerade mål. Det kan förefalla förvånande mot bakgrund av att ett av de angivna syftena med det sysselsättningspolitiska ramverket just är ”att precisera målen för

sysselsättningspolitiken”.<sup>122</sup> Någon närmare precisering än ”att sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att *öka* (vår kursivering) den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt” ges dock inte.<sup>123</sup>

Regeringens motvilja mot sifferfatta mål motiveras med att de tidigare kvantitativa målen kunde uppnås utan att fler började arbeta, t ex genom att flytta människor från öppen arbetslöshet till arbetsmarknadspolitiska program eller till systemen för sjuk- och aktivitetsersättning.<sup>124</sup> Vi delar den kritiken mot det tidigare gällande målet för arbetslösheten. Vi ser också ett stort värde i det sysselsättningspolitiska ramverkets ambitioner att på ett mer detaljerat sätt följa utvecklingen på arbetsmarknaden i olika dimensioner med hjälp av ett antal olika indikatorer. Men vi menar ändå att det är fel att överge principen om tydliga, sifferfatta mål. Saldomål för de offentliga finanserna i kombination med kravet på långsiktig finanspolitisk hållbarhet innebär nämligen att det finns *implicita* mål för hur mycket vi ska arbeta. Det är därför inkonsekvent, och försvårar en rationell diskussion om den ekonomiska politikens avvägningar, om man inte tydligt redovisar sådana mål.

Vad det gäller är att formulera *bra* kvantitativa mål för arbetsmarknadsutvecklingen. Det mest relevanta målet från ett hållbarhetsperspektiv är, som ovan framhållits, det totala antalet arbetade timmar per person i befolkningen. Ett sådant övergripande mål kan sedan kompletteras också med ”submål” för t ex sysselsättningsgrad, andel av befolkningen i arbete och genomsnittlig ålder för inträde respektive utträde från arbetsmarknaden. Man kan också tänka sig liknande, sifferfatta mål för enskilda grupper, t ex invandrare.

Det finns ett behov av att bättre integrera de finanspolitiska och sysselsättningspolitiska ramverken med varandra. Någon sådan integration finns inte idag utan regeringen förefaller se de båda ramverken som mer eller mindre oberoende av varandra, trots att en central utgångspunkt för politiken just är medvetenheten om att ”en generös och offentligt finansierad välfärd förutsätter att en hög andel av befolkningen arbetar”.<sup>125</sup> En förklaring till bristen på koordination

---

<sup>122</sup> Vårpropositionen 2009, s 67.

<sup>123</sup> Ibid, s 79.

<sup>124</sup> Budgetpropositionen för 2009, s 27.

<sup>125</sup> Vårpropositionen 2009, s 67. Integrationen av de finans- och sysselsättningspolitiska ramverken i vårpropositionen består främst i att de placerats efter varandra i texten.

mellan de två ramverken är att det sysselsättningspolitiska ramverket ursprungligen kommit till från en mer socialpolitisk utgångspunkt om att minska utanförskapet på arbetsmarknaden. Detta uttrycktes särskilt tydligt i Vårpropositionen 2008 som framhåller att arbetet med det sysselsättningspolitiska ramverket syftar till att öka den varaktiga sysselsättningen ”framförallt genom åtgärder som leder till ett minskat utanförskap”.<sup>126</sup> Dessa socialpolitiska mål om att få fler i arbete är ytterst viktiga i sig, men det finns samtidigt ett uppenbart behov av att bättre samordna de finans- och sysselsättningspolitiska ramverken eftersom överskotts- och sysselsättningsmål hänger intimt samman.

## 2.4 Saldomålet och det framtida finanspolitiska ramverket – möjliga utgångspunkter

Vår analys pekar på ett antal problem med nuvarande finanspolitiska ramverk och överskottsmål som det är angeläget att åtgärda i den pågående översynen. Dessa brister kan sammanfattas på följande sätt.

- De övergripande målen för finanspolitiken på lång sikt är otydligt preciserade. Det framgår inte vilken vikt som läggs vid olika mål: jämn fördelning mellan generationerna, utjämning av skattesatserna över tiden för att minimera de samhällsekonomiska effektivitetsförlusterna av beskattning och uppbyggnad av en buffert mot oväntade framtida försämringar av de offentliga finanserna. Det är inte heller klart i vilken grad som stabiliseringspolitiska säkerhetsmarginaler eftersträvas. Av detta följer att det råder oklarhet om vad som motiverar nuvarande nivå för överskottsmålet.
- Det är vidare oklart vad överskottsmålet egentligen innebär, eftersom de indikatorer som används för att utvärdera måluppfyllelsen har helt olika innebörd. Är det egentliga målet att uppnå en viss bana för den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet? Har målet ”minne” så att tidigare avvikelser från det ska kompenseras under framtida perioder? Om det uppkommer avvikelser från målet – med den tolkning som regeringen gör i ett visst läge – hur fort

---

<sup>126</sup> Vårpropositionen 2008, s 61.

ska i så fall dessa avvikelser korrigeras? De stora underskott i de offentliga finanserna som nu uppkommer innebär att det finns ett stort behov av klarlägganden. Sådana saknas helt i vårpropositionen som bara konstaterar att ”de nu kraftigt försämrade offentliga finanserna ställer krav på ett snabbt återställande” och att ”det underskott som uppstår till följd av den djupa lågkonjunkturen måste vara tillfälligt och hanterbart för att förtroendet för den svenska ekonomin ska kunna upprätthållas”.<sup>127</sup> Det preciseras emellertid inte vad detta innebär.

- Värderas överskridanden och underskridanden av målet olika? Det ligger nära till hands att dra slutsatsen att avvikelser uppåt betraktas som mindre allvarliga än avvikelser nedåt, eftersom de ganska stora överskridandena av målet som – enligt samtliga indikatorer – skedde under 2007–2008 ändå ledde regeringen till den sammanfattande bedömningen att finanspolitiken i stort sett låg ”i linje med överskottsmalet”.<sup>128</sup> I enlighet med denna bedömning presenterade regeringen aldrig någon plan för hur överskotten skulle reduceras förutom en vag ”teknisk justering” i de redovisade uthållighetsberäkningarna: i Budgetpropositionen för 2009 innebar den att överskotten successivt skulle reduceras till en procent av BNP mellan 2012 och 2015.<sup>129</sup>
- Det har aldrig angetts för hur lång tid som överskottsmalet ska gälla. Oklarheten framgår t ex av formuleringen i den senaste budgetpropositionen att ”en procents överskott ska upprätthållas under innevarande mandatperiod och så länge det behövs”, vilket får sägas vara en närmast maximalt oprecis angivelse.<sup>130</sup> I regeringens uthållighetskalkyler minskade tidigare överskotten successivt och övergick så småningom till underskott.<sup>131</sup> I linje med detta öppnade

<sup>127</sup> Vårpropositionen 2009, s 34.

<sup>128</sup> Vårpropositionen 2008, s 141. Denna diskrepans mellan redovisat utfall och regeringens bedömning har kritiserats av Riksrevisionen (2008a).

<sup>129</sup> Se Budgetpropositionen för 2009, avsnitt 8.4.2. Den tekniska justeringen innebar ett antagande om en permanent ökning av transfereringarna till hushållen. Se också avsnitt 2.6.5 i Finanspolitiska rådet (2008) för en ingående diskussion och kritik av den tekniska justeringen. I Vårpropositionen 2009 har denna tekniska justering försvunnit. Se vidare avsnitt 3.2.2 i denna rapport.

<sup>130</sup> Budgetpropositionen för 2009, s 258.

<sup>131</sup> Se t ex Budgetpropositionen för 2009, avsnitt 8.4.

Budgetpropositionen för 2009 för en framtida nedjustering av saldomålet, men utan att ge någon vägledning för hur en sådan nedjustering skulle ske.<sup>132</sup> Detta ställningstagande upprepas emellertid inte i vårpropositionen, som inte innehåller någon som helst diskussion om hur överskottsmålet ska utformas i framtiden.

- Det finns ett inbyggt s k tidsinkonsistensproblem i en strategi med förtida sparande, dvs en risk att strategin inte kommer att fullföljas som avsett. Ett skäl är att det kan bli frestande för framtida regeringar att av kortsiktiga, valtaktiska motiv snabbt spendera den finansiella nettoförmögenhet som byggts upp. I så fall bidrar inte denna strategi till att på avsett sätt utjämna skatterna över tiden.<sup>133</sup>
- Det finns också det motsatta problemet att framtida regeringar inte vill förbruka den förmögenhet som ackumulerats genom förtida sparande, t ex därför att man är rädd för att en period med underskott ska äventyra finanspolitikens trovärdighet. Inte heller då kommer det förtida sparandet att utnyttjas i enlighet med de ursprungliga intentionerna.
- Avsnitt 2.3 diskuterade att en strategi med förtida sparande och en anpassningsstrategi med ökande livsarbets tid utgör alternativa metoder att möta det demografiska utgiftstrycket. Det krav som finanspolitisk uthållighet ställer på förtida sparande beror på vilka förändringar som sker av livsarbets tiden. Det betyder att det finns ett ömsesidigt beroende mellan saldomål och hur mycket vi arbetar. Men någon sådan tydlig länk finns inte i det nuvarande ekonomisk politiska ramverket. Det ger därför inte medborgarna någon klar bild av vilka avvägningar som måste göras.

Det är önskvärt att den pågående översynen vidareutvecklar det finanspolitiska ramverket på de punkter vi diskuterat. Detta är särskilt viktigt i den nuvarande situationen då de konjunkturbetingade stora

---

<sup>132</sup> Se s 258.

<sup>133</sup> Detta analyserades av Frederick van der Ploeg i hans underlagsrapport till vår föregående rapport (van der Ploeg 2008).

underskotten i de offentliga finanserna kan skapa oklarhet om vilka långsiktiga budgetmål som verkligen gäller och hur vi ska ta oss tillbaka till dem. Det finns ett stort behov av en öppen diskussion, så att beslut om de framtida saldomålen inte uppfattas som främst ett resultat av teknokratiska överväganden inom Finansdepartementet. Detta talar för en bred parlamentarisk utredning av det slag vi rekommenderade i vår förra rapport, snarare än bara en intern beredning inom regeringskansliet. Det är önskvärt att förändringar i det finanspolitiska ramverket kan genomföras i politisk enighet. Det skulle öka trovärdigheten för finanspolitikens uthållighet. Det skulle också göra den framtida finanspolitiken mer förutsebar.

En fråga som borde tas upp i en sådan bredare översyn är om intermediära saldomål för de offentliga finanserna som nu bör formuleras i termer av finansiellt sparande eller om de i stället bör formuleras i termer av ett vidare sparbegrepp, innefattande också alla eller en del offentliga investeringar (en s k *gyllene regel*). Denna fråga diskuterades utförligt i vår förra rapport, där vi redovisade argument både för och emot.<sup>134</sup>

## 2.5 Hur kan saldomålet bestämmas och revideras över tiden?

Vad skulle utifrån problemdiskussionen i föregående avsnitt vara ett lämpligt sätt att bestämma framtida saldomål för de offentliga finanserna? Detta avsnitt presenterar en skiss av hur det skulle kunna gå till. Diskussionen förs utifrån förutsättningen att saldomålet ska avse det finansiella sparandet, men ett saldomål för det totala sparandet kan hanteras på ett likartat sätt. Skissen ska inte ses som något färdigt förslag utan bara som en illustration av ett möjligt sätt att utifrån tydliga övergripande mål utforma ett konsistent ramverk. En hörnsten bör vara att tydligare än idag koppla ihop övervägandena om den offentliga sektorns sparande och hur mycket befolkningen ska arbeta över livscykeln. Syftet är att klargöra avvägningarna mellan förtida sparande och olika reformer, främst villkoren i pensionssystemet, som påverkar livsarbetstiden.

---

<sup>134</sup> Finanspolitiska rådet (2008), s 49-53. Se också avsnitten 3 och 4 i denna rapport.



## 2.5.1 En skiss för ett integrerat ramverk för finanspolitisk hållbarhet

En skiss för hur ett sådant mer integrerat ramverk för finanspolitisk hållbarhet skulle kunna se ut på följande sätt:

1. Den gängse definitionen av finanspolitisk hållbarhet är att de offentliga finanserna måste uppfylla en s k *intertemporal budgetrestriktion*. Det innebär att skillnaden mellan utgifter och inkomster exklusive räntor för offentlig sektor i framtiden högst får vara lika stor som den finansiella nettoförmögenheten.<sup>135</sup> Annars blir offentlig sektor insolvent och kan inte klara sina betalningar. Finanspolitikens uthållighet brukar mätas med den s k *S2-indikatorn*, som anger vilken permanent årlig budgetförstärkning (genom skatthöjningar och/eller utgiftsminskningar) som skulle behövas för att den intertemporala budgetrestriktionen precis ska vara uppfylld.<sup>136</sup> Indikatorn bygger på tankeexperimentet att man omedelbart åstadkommer en sådan budgetförstärkning som sedan vidmakthålls för all framtid. Det första steget vid formuleringen av det saldomål som ska gälla i framtiden bör vara att beräkna ett intervall för denna indikator utifrån de mest rimliga antagandena om framtida utgiftsutveckling givet nuvarande regelsystem, framtida sysselsättning osv. Sådana beräkningar är inget nytt utan görs redan nu regelbundet i de ekonomiska propositionerna.<sup>137</sup>
2. Steg 2 skulle kunna vara att uttryckligen inkorporera *försiktighetsmotiv* i övervägandena. Det kan ske genom att man bestämmer sig för lämpliga säkerhetsmarginaler, dvs för hur stora ”negativa” avvikelser från den mest sannolika utvecklingen (i form av lägre sysselsättning, långsammare

---

<sup>135</sup> Om den offentliga sektorn i stället har en finansiell nettoskuld blir villkoret att skillnaden mellan inkomster och utgifter exklusive räntor (det *primära finansiella sparandet*) i framtiden måste vara minst lika stor som den idag utestående nettoskulden. Innebörden är att de framtida överskotten måste räcka till att antingen betala tillbaka den nuvarande nettoskulden eller att i all framtid betala räntorna på den. Dessa två krav är ekvivalenta, eftersom det diskonterade nuvärdet av framtida räntebetalningar på en viss nettoskuld är lika med denna nettoskuld. Se också avsnitt 3.2.1 och appendix 1.

<sup>136</sup> Appendix 1 innehåller en mer teknisk diskussion av S2-indikatorn. Se också avsnitt 3.2.1. Avsnitt 3.2.3 diskuterar att också ett mått på den offentliga sektorns s k intertemporala finansiella nettoförmögenhet kan användas. Detta är ett alternativt sätt att presentera samma information som S2-indikatorn ger.

<sup>137</sup> Se t ex avsnitt 8.4 i Budgetpropositionen för 2009 eller avsnitt 12 i Vårpropositionen 2009.

produktivitet utveckling i offentlig sektor, snabbare kostnadsutveckling där osv) som politiken ska klara. Det betyder att man kalkylerar om S2-indikatorn för en mer negativ kombination av skeenden än man bedömer som mest sannolik. Indikatorn kommer då att uttrycka vilken permanent budgetförstärkning som behövs för att klara en sådan situation. Genom att göra på detta sätt skulle man på ett tydligare sätt än nu redovisa hur man försöker gardera sig mot risken för mycket negativa utfall.

3. I ett tredje steg kan *beräkningar* av hur S2-indikatorn påverkas av olika utveckling för livsarbetstiden (antalet arbetade timmar per person i befolkningen) göras. Syftet är att illustrera avvägningen mellan kraven på förtida sparande och på ökad livsarbetstid, dvs hur mycket behovet av förtida sparande minskar om livsarbetstiden ökar. Generationskalkyler för att belysa konsekvenserna för fördelningen av inkomster/välbefinnande mellan generationerna kan också göras i detta steg. I Vårpropositionen för 2009 presenteras för första gången ett alternativscenario där S2-indikatorn beräknas också för ett fall där åldern för utträde från arbetsmarknaden ökar i takt med medellivslängden.<sup>138</sup> Det skulle emellertid behövas en hel ”bukett” av sådana alternativscenarier med olika antaganden om förändringar av livsarbetstiden som beslutsunderlag.
4. Därefter skulle ett explicit *val av strategikombination* kunna göras. Den bör innehålla ett mål för hur livsarbetstiden (antalet arbetade timmar per person i befolkningen) ska utvecklas över tiden. Givet detta mål kan man genom att beräkna S2-indikatorn härleda vilket krav som finns på förtida sparande.
5. I steg 5 kan de medel som ska användas för att uppnå den önskade banan för livsarbetstiden preciseras. Ett medel som bör övervägas är en *automatisk anpassning av villkoren i pensionsystemet* på det sätt som diskuterades i avsnitt 2.3.3. Anpassningarna bör bestämmas i god tid (säg fem till tio år) innan de ska träda i kraft och företas endast i stora steg (t ex

---

<sup>138</sup> Vårpropositionen 2009, avsnitt 12. Se också avsnitt 3.2.2 i denna rapport.

ett halvår eller ett år). Vidare skulle S2-indikatorn kunna översättas till ett *saldomål* för det finansiella sparandet. Detta läggs förslagsvis fast för en *bestämd tidsperiod*, säg tio år, och utformas så att ett visst genomsnittligt saldo ska uppnås över perioden. Därmed undanröjs den oklarhet om vad överskottsmålet egentligen innebär som dagens användning av olika uppföljningsindikatorer innebär. Om en del av hållbarhetsproblemen hanteras genom införandet av ett regelsystem som med automatik höjer pensionsåldern, möjliggörs sannolikt en omedelbar nedjustering av saldomålet.

6. Under den fasta tidsperiod som saldomålet ska gälla bör det ske *kontinuerliga utvärderingar* av sannolikheten för att målet ska uppnås. Dessa skulle kunna göras av både regeringen och externa bedömare (som Konjunkturinstitutet, Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet). Likaså bör det kontinuerligt utvärderas om livsarbetstiden (antalet arbetade timmar per person i befolkningen) följer den målsatta banan. Regeringen skulle kunna vara skyldig att vid större avvikelser från målen redovisa en *plan* för den framtida finans- och sysselsättningspolitiken.<sup>139</sup> Denna baseras lämpligen på i förväg diskuterade principer. Dessa bör innehålla en avvägning mellan målet att snabbt korrigera avvikelser för att verkligen garantera finanspolitisk uthållighet och målet att inte ändra politiken alltför ofta och överreagera på tillfälliga ekonomiska störningar. Den nuvarande situationen med stora avvikelser mellan faktisk utveckling och mål för de offentliga finanserna är ett typexempel på när en sådan plan skulle behövas.
7. Vid slutet av den fasta tidsperioden *upprepas* den beskrivna processen och nya mål för det finansiella sparandet och livsarbetstiden fastställs. Eftersom detta ska göras utifrån nya finanspolitiska hållbarhetsberäkningar, kommer man med automatik att ta hänsyn till tidigare avvikelser från uppsatta mål. Om t ex det tidigare saldomålet inte uppnåtts och det

---

<sup>139</sup> En motsvarighet på det penningpolitiska området är den skyldighet som finns för Bank of England att vid avvikelser från sitt inflationsmål skriva till finansministern och offentligt förklara orsakerna till avvikelserna och hur och i vilken takt inflationen ska återföras till inflationsmålet. Se t ex Calmfors (1999).

lett till en sämre utveckling av den finansiella förmögenheten än avsett, kommer den nya S2-indikator som beräknas att indikera ett större behov av framtida budgetförstärkningar än annars. Dessa kan uppnås antingen genom en uppjustering av saldomålet eller genom åtgärder för att öka livsarbetstiden. Det kan innebära förändringar i regelsystemet för hur pensionsvillkoren ska anpassas till medellivslängden, men också andra reformer i syfte att påverka antalet arbetade timmar över livet. Det finns uppenbarligen en utbytbarhet mellan olika reformer: i ju högre grad livsarbetstiden kan påverkas genom tidigare inträde på arbetsmarknaden eller fler arbetade timmar för dem som redan befinner sig där, desto mindre blir behovet av att förskjuta utträdesåldern uppåt.

## 2.5.2 Alternativa konstruktioner

Den beskrivna processen utgör en tänkbar skiss av hur ett rationellt system för att bestämma och revidera saldomålet för de offentliga finanserna skulle kunna utformas. Skissen tar hänsyn till det ömsesidiga beroende som finns mellan å ena sidan kravet på sparande och å andra sidan de pensions- och andra regler som påverkar hur stor del av livet vi arbetar. Tankeskissen reser ett antal frågor.

En första fråga gäller valet av saldomål som intermediärt, finanspolitiskt mål. Man kan argumentera för att själva S2-indikatorn skulle kunna utgöra det intermediära målet för de offentliga finanserna.<sup>140</sup> Det vore logiskt eftersom ett övergripande mål är just att garantera finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Men uthållighetsindikatorn har nackdelen att den beräknas med en komplicerad metod och är svår att pedagogiskt förklara.<sup>141</sup> Beräkningarna bygger också på en rad antaganden som det kan vara frestande att manipulera i den kortsiktiga politiska processen för att visa att finanspolitiken ligger i linje med de långsiktiga målen.

Det går också att hävda att ett intermediärt mål för banan för den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet (nettoskuld) i relation till BNP kan vara lämpligt om ett långsiktigt överordnat mål

<sup>140</sup> En sådan möjlighet har diskuterats av Riksrevisionen (2008a).

<sup>141</sup> Se vidare avsnitt 3.2 och appendix 1 i denna rapport.

är att uppnå en jämn fördelning mellan olika generationer. En sådan målformulering är lätt att förstå. Men en nackdel är att den finansiella förmögenheten i relation till BNP kan variera kraftigt på grund av förändringar i tillgångspriserna: ett aktuellt exempel är den värdeminskning med 252 mdr kr på den offentliga sektorns innehav av icke räntebärande värdepapper (i första hand aktier) som skedde under 2008.<sup>142</sup> Det är olyckligt om sådana tillfälliga variationer, som i regel inte speglar en förändrad långsiktig ställning, utlöser kraftiga förändringar av politiken. Huvudskälet till att vi förordar ett saldomål för sparandet (ett *flödesmål*) som intermediärt finanspolitiskt mål trots att ett förmögenhetsmål (ett *stockmål*) kan uppfattas som mer adekvat, är att det finns en närmare anknytning mellan det uppnådda saldot för det finansiella sparandet och den förda ekonomiska politiken.<sup>143</sup> Det är också en fördel att saldomål har tillämpats under snart ett decennium och därför är välkända.

En annan fråga gäller *längden av den tidsperiod* för vilka mål för det finansiella sparandet och antalet arbetade timmar per person ska formuleras. Här finns ett uppenbart utbytesförhållande så tillvida att korta tidsramar innebär mer flexibilitet, medan långa tidsramar stärker målets trovärdighet.

En ytterligare fråga gäller om målen ska anges som exakta mål eller som *målzoner*. En målzon specificerar ett intervall som en målvariabel, t ex det finansiella sparandet, ska hålla sig inom. Sådana målzoner är vanligt förekommande inom penningpolitiken, där inflationsmålet vanligen anges med ett "toleransband". Så t ex har Riksbanken preciserat sitt inflationsmål som 2 +/- 1 procent. Men toleransintervall förekommer också inom finanspolitiken.<sup>144</sup> Det skulle i princip vara fullt möjligt – och kanske också önskvärt – att i framtiden ange saldomålet på detta sätt, eftersom det innebär att man i förväg bestämmer vilken flexibilitet som är tillåten. En sådan

---

<sup>142</sup> Se avsnitt 3.1.1 i denna rapport.

<sup>143</sup> Se Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 2.3.3. Ett alternativ till ett saldomål för det faktiska sparandet är ett saldomål för det strukturella (konjunkturrensade) saldot. Problemet med detta mål är att det strukturella budgetsaldot är en icke observerbar storhet som kan beräknas på många sätt. Mål för det strukturella finansiella sparandet förekommer i både Danmark och Tyskland (se t ex Europeiska kommissionen 2006b). Skillnaden mellan mål för det strukturella och det faktiska sparandet blir mindre ju längre period målet gäller för, eftersom konjunkturvariationerna då tenderar att utjämnas.

<sup>144</sup> Danmark har i sin s k 2015-plan angivit en målzon för det strukturella finansiella sparandet på mellan 0,75 och 1,75 av BNP (Finansministeriet Danmark 2007). Ett exempel på en asymmetrisk målzon är EUs stabilitetspakt som har en övre gräns för både budgetunderskott (tre procent av BNP) och skuldnivå (60 procent av BNP). Vidare har Storbritannien en målzon för den offentliga nettoskulden, som inte ska överskrida 40 procent av BNP.

målzon bör emellertid vara ganska smal om den ska verka styrande för politiken. En potentiell risk med målzoner är att målvariabeln systematiskt tillåts ligga nära gränsen på ena sidan av zonen, vilket ökar risken för att man ska hamna utanför och då kan leda till antingen tvära kast i politiken eller att målformuleringen får överges.<sup>145</sup>

### 2.5.3 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis har erfarenheterna av saldomål för den offentliga sektorns finansiella sparande, trots de oklarheter som finns, varit så goda att det är motiverat att fortsätta med saldomål. Men i ett reviderat finanspolitiskt ramverk bör saldomål och mål för hur länge (och mycket) befolkningen bör arbeta kopplas samman på ett tydligare sätt. Dessutom bör innebörden av saldomålet preciseras och en process för regelbundna omprövningar av det tillskapas.

En successiv höjning av arbetstiden över livet bör utgöra en del av en långsiktig, finanspolitisk hållbarhetsstrategi. Detta kan åstadkommas på flera sätt. Som diskuteras i avsnitt 6.2 finns det en stor potential för att åstadkomma en tidigareläggning av inträdet på arbetsmarknaden för ungdomar. Men en gradvis höjning av livsarbetstiden när medellivslängden ökar förutsätter med all sannolikhet också att genomsnittsåldern för utträde från arbetsmarknaden ökar. En viss ”spontan” höjning kan väntas ske under de närmaste åren när reglerna i det nuvarande pensionssystemet successivt får allt större genomslag.<sup>146</sup> Men det är förmodligen också lämpligt med regler som med automatik anpassar pensionsvillkoren till medellivslängden. Givet att ett sådant regelsystem kan etableras, bör en ”engångssänkning” av det nuvarande saldomålet kunna övervägas. Men en sådan sänkning bör bara ske om andra åtgärder för att upprätthålla stabiliteten i de offentliga finanserna genomförs samtidigt. Om överskottsålet överges och sådana åtgärder skjuts på framtiden, kan det innebära att den trovärdighet som byggts upp för finanspolitiken går förlorad.

---

<sup>145</sup> I Storbritannien låg den offentliga sektorns nettoskuld under en längre tid nära den stipulerade 40-procentsgränsen. De stora budgetunderskott som nu uppstått leder därför till kraftiga överskridanden. Följden har blivit att målzonen – i varje fall temporärt – har övergivits.

<sup>146</sup> Se vidare avsnitt 6.3.

Det finns också starka skäl att inte enbart förlita sig på att de finanspolitiska hållbarhetsproblemen ska lösas genom framtida förändringar av pensionsvillkoren även om regelsystem införs som ska garantera automatiska anpassningar. Den diskussion som förts om att sätta den s k bromsen i pensionssystemet ur spel och den förändring som överenskommit visar på vilka starka frestelser som finns att avvika från fastställda regler.<sup>147</sup>

Den djupa lågkonjunkturen innebär med nödvändighet att finanspolitikens fokus förskjuts i riktning mot stabiliseringspolitiska överväganden. Därmed riskerar de långsiktiga ramverksfrågorna, t ex om saldomålets nivå, att tillmätas mindre intresse. Men så bör inte ske. Tvärtom är det i ett läge med stora avvikelser mellan faktisk budgetutveckling och långsiktiga budgetmål särskilt viktigt att förbättra ramverket och skapa klarhet om de framtida målen. Ju större trovärdigheten är för att det finanspolitiska ramverket ska bidra till långsiktigt hållbara offentliga finanser, desto större blir det stabiliseringspolitiska manöverutrymmet för finanspolitiken.

---

<sup>147</sup> Se också avsnitt 1.3.





### 3 Redovisningen av de offentliga finanserna

Oberoende av exakt hur de finanspolitiska målen formuleras, är det ett centralt krav att det ska finnas en tydlig och lättillgänglig redovisning av de offentliga finanserna i budget- och vårpropositioner. Det bör finnas information angående följande huvudpunkter:

- Den löpande förändringen i de offentliga finanserna
- Den offentliga sektorns balansräkning
- De finansiella risker som den offentliga sektorn påtagit sig genom sin långivning och olika garantiåtaganden
- De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet

Huvudvikten i de ekonomiska propositionerna ligger av naturliga skäl på den löpande förändringen i de offentliga finanserna, vilken redovisas som sektorns finansiella sparande. Det är också för denna variabel som överskottsmålet gäller. Vår förra rapport diskuterade bristen på redovisning av den offentliga sektorns totala sparande, dvs summan av finansiellt och reallt sparande. Det realla sparandet utgörs av nettoinvesteringarna i realkapital. Detta problem kvarstår i huvudsak, eftersom redovisningen av den offentliga sektorns investeringar är fortsatt mycket bristfällig. Detta diskuteras mer utförligt i avsnitt 4.

Detta avsnitt fokuserar på de ekonomiska propositionernas redovisning av den offentliga sektorns balansräkning och de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Vi ser tre huvudproblem. Det första gäller den ensidiga betoningen på den offentliga sektorns *finansiella* ställning, medan informationen om den *totala* förmögenhetsställningen är mycket begränsad. Det andra huvudproblemet är att analysen av statens *risktagande* i samband med de garantier och lån som nu ges till den privata sektorn är otillräcklig. Ett tredje problem är att den finanspolitiska *hållbarhetsanalysen* till stor del lever sitt eget liv och inte är integrerad med uppföljningen av det finansiella sparandet. Detta – liksom hur en lämplig integration ska kunna åstadkommas – var ett huvudtema i avsnitt 2.

**Fördjupningsruta 3.1 Olika redovisningsbegrepp**

- Statens budgetsaldo utgörs av skillnaden mellan statsbudgetens alla inkomster och utgifter. Dessa mäts kassamässigt, dvs när betalningarna sker. Budgetsaldot bestämmer statens lånebehov och avspeglar därför förändringen av statsskulden.
- Statens finansiella sparande mäter skillnaden mellan statens inkomster och utgifter som dessa definieras i nationalräkenskaperna. Dessa tillämpar periodiserad redovisning, dvs inkomster och utgifter bokförs när de underliggande aktiviteterna sker, vilket i första hand är av betydelse för skatter och ränteutgifter. Det finansiella sparandet visar förändringen av den finansiella förmögenheten exklusive värdeförändringar. Det finansiella sparandet påverkas därför inte av försäljning eller köp av finansiella tillgångar, t ex aktier, eller förändringar i utlåningen, eftersom sådana transaktioner inte förändrar den finansiella förmögenheten.
- Den offentliga sektorns finansiella sparande är den centrala finanspolitiska variabel som överskottsmalet gäller för. I den offentliga sektorn ingår staten, ålderspensionssystemet och kommunsektorn.
- Den offentliga sektorns primära finansiella sparande utgör skillnaden mellan sektorns intäkter och utgifter exklusive räntenettot (skillnaden mellan intäkts- och utgiftsräntor).
- Den konsoliderade statsskulden är statens totala upplåning minus statens eget innehav av statspapper. Detta skuldbegrepp avser statens nettoskuld till övriga sektorer i ekonomin, inklusive ålderspensionssystemet och kommunerna.
- Den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld (Maastrichtskuld) är det skuldbegrepp som används i EUs finanspolitiska regler. Det definieras som den offentliga sektorns totala skuld efter det att interna fordringar och skulder inom sektorn (t ex ålderspensionssystemets fordringar på staten) avräknats mot varandra. Däremot avräknas inte fordringar på privat sektor.
- Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet utgörs av sektorns samtliga finansiella tillgångar, inklusive aktier och

fordringar på privat sektor, minus alla skulder.

- Den offentliga sektorns realkapitalstock innefattar sektorns alla realkapitaltillgångar. I dessa ingår både materiella tillgångar (t ex byggnader) och immateriella tillgångar (t ex programvaror till datorer).
- Den offentliga sektorns totala nettoförmögenhet är summan av sektorns finansiella nettoförmögenhet och realkapitalstock. Ibland räknar man här också bort pensionsskulden för offentliganställda ("upparbetade" rättigheter till pensioner enligt avtal, men inte pensionsrätterna enligt det statliga ålderspensionssystemet).

## 3.1 Den offentliga sektorns balansräkning

### 3.1.1 Den offentliga sektorns totala förmögenhet

En viktig kritik mot de ekonomiska propositionerna i vår förra rapport gällde avsaknaden av redovisning av den offentliga sektorns totala förmögenhetsställning.<sup>148</sup> Tidigare propositioner redovisade endast olika skuldmått. Totala balansräkningar för staten – och den statliga sektorn<sup>149</sup> – redovisas i stället i Årsredovisningen för staten som biläggs vårpropositionen. Årsredovisningen får emellertid mycket liten uppmärksamhet. Statens balansräkning utgör också bara en del av den totala balansräkningen för hela den offentliga sektorn. Värderingen av olika tillgångar och skulder görs vidare enligt andra principer i Årsredovisningen för staten än i nationalräkenskaperna, som ligger till grund för de ekonomiska propositionerna.

I Budgetpropositionen för 2009 rapporterades för första gången den offentliga sektorns totala nettoförmögenhet.<sup>150</sup> Likaså redovisades delsiffror för de finansiella tillgångarna, de finansiella skulderna, pensionsskulden för offentliganställda och realkapitalstocken liksom nettoförmögenheten för olika delar av den offentliga sektorn (staten, ålderspensionssystemet och

<sup>148</sup> Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 2.2.2.

<sup>149</sup> Den statliga sektorn definieras i årsredovisningen som "all den verksamhet som staten har väsentligt inflytande över". Denna inkluderar statliga myndigheter inklusive affärsverk, Premiepensionsmyndigheten, AP-fonderna, Riksbanken och statliga bolag. I den offentliga sektorn inräknas inte statliga bolag och numera inte heller Premiepensionsmyndigheten. Däremot ingår hela kommunsektorn.

<sup>150</sup> Se s 247-249.

kommunsektorn). Det fanns också en analys av hur olika faktorer (sparande, värdeförändringar och tillväxt) bidragit till att den offentliga sektorns nettoförmögenhet ökat kraftigt som andel av BNP under det senaste decenniet. Vårpropositionen 2009 innehåller betydligt mindre information, men rapporterar dock den offentliga sektorns totala nettoförmögenhet för 2007 och 2008 och hur den fördelar sig på olika delposter.<sup>151</sup>

Vi välkomnar att den offentliga sektorns totala nettoförmögenhet nu börjat rapporteras i de ekonomiska propositionerna. Men vi är förvånade över att den senaste vårpropositionen innehåller betydligt mindre sådan information än den föregående budgetpropositionen. Trenden verkar gå åt fel håll. Det är också uppenbart att analysen är otillräcklig. Enligt vårpropositionen har den offentliga sektorns totala nettoförmögenhet ökat med 4 mdr kr mellan 2007 och 2008, samtidigt som den finansiella nettoförmögenheten minskat med 173 mdr kr. Uttryckt som andelar av BNP betyder detta att den totala nettoförmögenheten fallit med endast 1,8 procentenheter (från 66,0 till 64,2 procent), samtidigt som den finansiella nettoförmögenheten fallit med hela 6,1 procentenheter (från 19,9 till 13,8 procent). Fallet i den finansiella nettoförmögenheten förklaras i huvudsak av värdeminskningar på den offentliga sektorns innehav av icke räntebärande tillgångar, dvs främst AP-fondernas aktieinnehav, på sammanlagt 252 mdr kr. Den bättre utvecklingen för den totala nettoförmögenheten beror på en ökning av den redovisade kapitalstockens värde med hela 188 mdr kr. Detta innebär en procentuell ökning av kapitalstockens värde på ett år med knappt 10 procent. Det är anmärkningsvärt att detta över huvud taget inte kommenteras, trots att det förefaller orimligt: om det skulle vara riktigt, är innebörden att vi behöver oroa oss mycket mindre för hur den offentliga sektorns ekonomiska ställning utvecklas än som annars skulle vara fallet.

Vi är också kritiska mot att den redovisning av den offentliga sektorns totala förmögenhetsställning som inkluderats fortfarande intar en mycket undanskymd plats i de ekonomiska propositionerna. I såväl Budgetpropositionen för 2009 som Vårpropositionen 2009 kommer denna redovisning mycket långt bak.<sup>152</sup> Den är enbart tillbakablickande. Någon analys av hur den totala förmögenheten kan

---

<sup>151</sup> Se s 145-146.

<sup>152</sup> Avsnitt 8.3.2 i Budgetpropositionen för 2009 respektive avsnitt 9.3.1 i Vårpropositionen 2009.

komma att utvecklas framöver görs inte. Prognoserna för kommande år redovisar enbart utvecklingen för olika mått på finansiell förmögenhet och finansiella skulder.<sup>153</sup> Beräkningarna av de offentliga finansernas framtida hållbarhet innehåller inte heller någon information om den offentliga sektorns totala förmögenhetsutveckling.<sup>154</sup> Varken budgetpropositionens finansplan eller vårpropositionens sammanfattning innehåller någon hänvisning till den offentliga sektorns totala förmögenhetsställning trots att också den borde utgöra en viktig utgångspunkt för politiken. Den enda balansräkningspost som redovisas där är statsskulden.<sup>155</sup>

Vi rekommenderar att den offentliga sektorns totala förmögenhetsutveckling redovisas på ett mer framträdande sätt i de ekonomiska propositionerna. Denna variabel bör spela en större roll i de ekonomisk-politiska överbågandena. Vårt förslag ligger i linje med rekommendationer från både IMF och OECD.<sup>156</sup> Särskilt IMF har under senare år i ökad utsträckning inkorporerat analys av den offentliga sektorns nettoförmögenhet i sina länderstudier. Detta har gjorts för ett antal medelinkomstländer som tidigare råkat ut för finansiella kriser, men också för utvecklade länder som Tyskland och Schweiz.<sup>157</sup> I IMF:s Sverigerapport 2008 fanns också en sådan analys.

Lättillgänglig information om den offentliga sektorns förmögenhetsutveckling gör det lättare att skaffa sig en nyanserad bild av de offentliga finanserna. Så t ex bör en förändring av den offentliga sektorns finansiella nettoställning bedömas olika beroende på hur realkapitalstocken utvecklas (jfr diskussionen ovan av utvecklingen under 2008).

En central fråga är hur den offentliga sektorns realkapital ska värderas. Detta beror på ändamålet. Det kan därför finnas skäl att publicera alternativa mått. Om man vill bilda sig en uppfattning om den offentliga sektorns förmåga att klara sina *finansiella* åtaganden, bör realkapitalstocken marknadsvärderas, dvs den bör tas upp till det

---

<sup>153</sup> Se s 249-250 i Budgetpropositionen för 2009 respektive s 148-150 i Vårpropositionen 2009.

<sup>154</sup> Se avsnitt 8.4 i Budgetpropositionen för 2009 respektive avsnitt 12 i Vårpropositionen 2009.

<sup>155</sup> Se s 21 i Budgetpropositionen för 2009 respektive s 16 i Vårpropositionen 2009. Den rapporterade statsskulden avser den konsoliderade statsskulden, men detta preciseras inte. Budgetpropositionens finansplan och vårpropositionens sammanfattning redovisar varken den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) eller den finansiella nettoförmögenheten för offentlig sektor. Bruttoskulden, men inte den finansiella nettoförmögenheten, diskuteras dock i vårpropositionens kapitel om riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (avsnitt 4, s 49-50). Se också Fördjupningsruta 3.1 ovan.

<sup>156</sup> Se IMF (2008c) och OECD (2008b).

<sup>157</sup> Se IMF (2006, 2007), da Costa och Juan-Ramon (2006) respektive Traa and Carare (2007). En redogörelse finns också i Per Molanders underlagsrapport till Finanspolitiska rådet (Molander 2009).

värde den kan inbringa vid en försäljning.<sup>158</sup> Men stora delar av den offentliga sektorns realkapital ger inte någon monetär avkastning utan endast avkastning i form av nytta för medborgarna. Om man vill ha ett bredare mått på all förmögenhet som kan användas för att producera samhällsekonomisk ”nytta”, bör också sådant kapital som inte kan avyttras, och därför saknar ett marknadsvärde, inkluderas. Det bör då värderas enligt medborgarnas ”betalningsvilja”.<sup>159</sup> Detta kräver i så fall att metoder för hur en sådan värdering ska göras praktiskt utvecklas. I sammanhanget bör man observera att gränsen för vilket kapital som kan marknadsvärderas inte är en gång för alla given: den politiska synen på vad som kan privatiseras har förändrats över tiden.<sup>160</sup>

IMF har för en del länder gjort kalkyler på utvidgade förmögenhetsmått som också inkluderar naturresurser som olja, god miljö och biologisk mångfald.<sup>161</sup> Det säger sig självt att värderingsproblemen då blir oerhört mycket större. Samtidigt kan sådana kalkyler ge viktig information. Men det vore inte meningsfullt att inkludera sådana beräkningar i de årliga ekonomiska propositionerna. Däremot skulle de kunna göras inom ramen för särskilda rapporter – t ex i anslutning till Långtidsutredningarna – som publiceras mer sällan.

### 3.1.2 Garantier och lånerisker

Den pågående finanskrisen aktualiserar en mer närliggande fråga, nämligen hur man ska värdera och redovisa statens olika garantiåtaganden och osäkra fordringar. Under det senaste årets kris har staten tvingats lämna ett antal olika lånegarantier (för banklån, exportkrediter osv) och även ge undsättningslån till finansiella institutioner och enskilda företag (främst fordonsindustrin; se vår tidigare genomgång i avsnitt 1.2).

Vårpropositionen 2009 sammanfattar stödåtgärderna för finans- och kreditmarknaderna.<sup>162</sup> En utförligare redovisning av läget vid

---

<sup>158</sup> En sådan marknadsvärdering av den offentliga sektorns realkapitaltillgångar är dock allt annat än trivial. Det beror på att sektorn är en så stor aktör att en försäljning av en betydande del av dess realkapitaltillgångar skulle få kraftiga effekter på marknadspriserna.

<sup>159</sup> Se också avsnitt 4.1.2.

<sup>160</sup> Se Per Molanders underlagsrapport till Finanspolitiska rådet (Molander 2009).

<sup>161</sup> Ett exempel är Ecuador. Se vidare Traa och Carare (2007).

<sup>162</sup> Vårpropositionen 2009, avsnitt 4.5.1 och 11.3.

årsskiftet 2008/2009 ges i Årsredovisning för staten.<sup>163</sup> Enligt vårpropositionen bedöms de statliga garantiåtagandena ha ökat med ca 350 mdr kr under 2008 för att vid utgången av året uppgå till ca 1 150 mdr kr. De garantiramar (maximala garantibelopp inklusive ännu inte utnyttjade garantier) som fastställts är dock väsentligt högre.<sup>164</sup> Garantierna kan därmed komma att få betydande effekter på de offentliga finanserna. Det är emellertid mycket svårt att på grundval av vårpropositionens redovisning skaffa sig en helhetsbild av vad statens åtaganden innebär.

Staten har genom garantierna och sin ökade långivning väsentligt ökat riskprofilen i den offentliga sektorns balansräkning. Det påpekas i vårpropositionen att de flesta stödåtgärderna för det finansiella systemet inte påverkar statens finansiella sparande i dagsläget.<sup>165</sup> Detta gäller självfallet garantier som inte utlöses. Men det gäller också kapitalskott till banker som inte används till förlusttäckning liksom lån som så småningom kan återbetalas: i dessa fall påverkas inte skillnaden mellan statens intäkter och kostnader (det finansiella sparandet), eftersom endast en finansiell tillgång byts mot en annan, utan bara statens budgetsaldo (dvs dess lånebehov).<sup>166</sup> Även om en finansiell tillgång byts mot en annan, och detta rent budgetteknisk inte påverkar finansiellt sparande, leder emellertid en sådan transaktion till ett helt annat finansiellt risktagande.

Vårpropositionen ger inte tillräcklig överblick över de risker och förväntade kostnader som statens olika finansiella åtaganden med anledning av krisen kan leda till. Delvis ligger detta i sakens natur eftersom osäkerheten om de framtida förloppen på finansmarknaderna är genuin, men en tydligare analys av olika möjliga riskscenarier, t ex utifrån erfarenheter från tidigare finanskriser i olika länder, borde ha inkluderats. Nu nöjer sig regeringen med att konstatera att det inte är ”möjligt att i dagsläget uppskatta hur mycket de vidtagna åtgärderna i slutändan kommer att påverka statens finanser”.<sup>167</sup> Detta är förstås sant, men vi menar att en mer öppen redovisning av olika alternativscenarier skulle vara trovärdighetsskapande.

---

<sup>163</sup> Årsredovisning för staten (2008), not 53 och kapitel 6.

<sup>164</sup> Se Bergström (2009).

<sup>165</sup> Vårpropositionen 2009, s 41.

<sup>166</sup> Se också Förordningsruta 3.1 ovan.

<sup>167</sup> Vårpropositionen 2009, s 41.

Vårpropositionens skrivningar om statens ökade finansiella risktagande är genomgående mycket ambivalenta. Å ena sidan framhålls starkt riskerna för att underskotten kan bli väsentligt större och att ”detta påkallar en hög grad av försiktighet vad avser möjligheterna till ytterligare stimulanser” i den generella diskussionen av riktlinjer för den ekonomiska politiken.<sup>168</sup> Å andra sidan saknas en utvärdering av dessa risker i genomgången av de olika åtgärderna. Dessa risker diskuteras inte heller i analysen av finansiellt sparande och budgetpolitiska mål (kapitlen 9 och 10 i vårpropositionen). Det framhålls vidare att en djupare och mer utdragen kris (sannolikt innefattande också akuta kostnader för bankstöd m m, *vår anmärkning*) endast skulle påverka de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet marginellt ”så länge krisen inte innebär strukturella förändringar för svensk ekonomi eller en kraftig ökning av skulden”.<sup>169</sup>

Den internationella valutafonden (IMF) har nyligen försökt uppskatta de offentligfinansiella effekterna av olika länders stödprogram för de finansiella marknaderna.<sup>170</sup> IMF beräknar att dessa kostnader i Sveriges fall kan förväntas uppgå till 7,7 procent av BNP.<sup>171</sup> Även om dessa beräkningar är ytterst osäkra, illustrerar de att stödåtgärderna skulle kunna få betydande effekter för de offentliga finanserna. Detta kan ha stor betydelse för möjligheterna att föra en uthållig konjunkturpolitik, även om sådana *engångskostnader* har en försumbar effekt på de offentliga finansernas hållbarhet i ett långsiktigt perspektiv.<sup>172</sup>

Eftersom finanskrisen utvecklats mycket snabbt, och regeringen tvingats improvisera fram en rad akuta stödåtgärder, är det på sätt och vis förståeligt att redovisningen av det finansiella risktagandet är ofullständig. Men det finns ett stort behov av att snabbt – dvs till budgetpropositionen – utveckla analysen på detta område.

---

<sup>168</sup> Se s 36.

<sup>169</sup> Se s 197.

<sup>170</sup> IMF (2009c).

<sup>171</sup> De direkta kostnaderna av stödåtgärderna beräknas vara 2,2 procent av BNP, de förväntade nettokostnader av garantierna 4 procent av BNP och kostnaderna för att tillhandahålla likviditet till den finansiella sektorn 1,5 procent av BNP.

<sup>172</sup> Med samma antaganden som i Tabell 3.1. kan de av IMF uppskattade kostnaderna kompenseras av en permanent framtida årlig budgetförstärkning på runt 0,08 procent av BNP.



## 3.2 Finanspolitiska hållbarhetsberäkningar

Sedan Budgetpropositionen för 2001 har de ekonomiska propositionerna innehållit hållbarhetsberäkningar för de offentliga finanserna. Dessa belyser om en *oförändrad* finanspolitik är långsiktigt uthållig eller kommer att leda till en skenande skulduppbyggnad. Sådana hållbarhetskalkyler betraktas numera som internationell standard av organisationer som IMF, OECD och EU-kommissionen och görs i en eller annan form i de flesta utvecklade länder. Inom EU utgör de numera ett obligatoriskt inslag i de årliga stabilitets- och konvergensprogram som medlemsländerna är skyldiga att upprätta.<sup>173</sup>

### 3.2.1 Tidigare brister och gjorda förbättringar

Hållbarhetsberäkningarna i de ekonomiska propositionerna har tidigare kritiserats av både Riksrevisionen (2007) och av oss i vår förra rapport.<sup>174</sup> Det har funnits ett antal brister. Hållbarheten har bedömts utifrån skuldsättningen vid ett godtyckligt valt slutår. Statsskulden och inte den offentliga sektorns nettoskuld har använts som skuldmått. Antagandena bakom beräkningarna har inte redovisats tydligt och det har inte varit klart hur beräkningsförutsättningarna ändrats mellan olika ekonomiska propositioner och varför resultaten skiljt sig. Osäkerheten i kalkylerna har varit dåligt angiven och få alternativa scenarier har redovisats. Presentationerna har varit allmänt snåriga och svåra att följa.

Finansdepartementet har tagit till sig av denna kritik och successivt förbättrat både kalkylerna och redovisningen av dem. Fr o m Budgetpropositionen för 2007 har man börjat använda den av EU-kommissionen rekommenderade S2-indikatorn. Som diskuterades i avsnitt 2.5 utgår den från att en *intertemporal budgetrestriktion* för de offentliga finanserna måste uppfyllas. Innebörden är att det *primära* finansiella sparandet i framtiden, dvs skillnaden mellan inkomster och utgifter exklusive räntor, måste vara minst lika stor som den utestående nettoskulden.<sup>175</sup> Om ett land i

---

<sup>173</sup> Medlemsländerna i den monetära unionen är skyldiga att upprätta s k stabilitetsprogram, medan övriga EU-länder måste upprätta s k konvergensprogram. Granskningen av dessa utgör en del av den s k multilaterala övervakningen (*multilateral surveillance*) inom EU. Ekofin-rådet (EUs finansministrar) yttrar sig om programmen efter rekommendationer från Kommissionen (se Calmfors 2005).

<sup>174</sup> Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 2.6.

<sup>175</sup> En mer teknisk presentation ges i appendix 1.

stället, som Sverige, har en finansiell nettoförmögenhet, får summan av framtida underskott i det finansiella sparandet inte överstiga denna nettoförmögenhet. S2-indikatorn anger den permanenta årliga budgetförstärkning som skulle behövas för att den intertemporala budgetrestriktionen precis ska vara uppfylld.

Såväl Budgetpropositionen för 2009 som Vårpropositionen 2009 innehåller redogörelser för hur beräkningsförutsättningarna har ändrats i förhållande till tidigare gjorda kalkyler och hur detta har påverkat resultaten. Vidare redovisas ett antal alternativa scenarier (sex i budgetpropositionen och nio i vårpropositionen) med olika antaganden om hur sysselsättning, produktivitet och servicenivå i offentlig konsumtion utvecklas.

Ett kvarstående problem med hållbarhetsanalyserna är dock att det är svårt att relatera alternativscenarierna till specifika politikinstrument. Det gäller t ex de scenarier för bättre integration av invandrare som finns i både Budgetpropositionen för 2009 och Vårpropositionen 2009. Kan en sådan bättre integration uppnås utan kostnader? Om inte, så bör hållbarhetskalkylerna ta hänsyn till de offentligfinansiella kostnader som kan krävas för att uppnå ökning av sysselsättningen på detta sätt.

Det finns också ett behov av att vidareutveckla de modeller som används i hållbarhetsanalyserna. Modellerna är mycket detaljerade när det gäller den ”mekaniska” beskrivningen av t ex olika skatter och bidragssystem, men de är betydligt fattigare när det gäller att på ett systematiskt sätt beskriva individers och företags beteende, dvs hur dessa reagerar på olika ekonomiska drivkrafter. En utvidgad analys av centrala beteendesamband är önskvärd och skulle göra det möjligt att bättre utvärdera olika alternativscenarier.

### 3.2.2 Hållbarhetskalkylerna i vårpropositionen

Enligt Budgetpropositionen för 2009 var den nuvarande finanspolitiken långsiktigt hållbar. Det redovisade basscenariot innebar en S2-indikator på -0,1, vilket ska tolkas som att det fanns utrymme för en permanent budgetförsvagning på 0,1 procent av BNP.<sup>176</sup> Vårpropositionen 2009 innehåller nya hållbarhetsberäkningar. Enligt basscenariot i dessa uppgår S2-indikatorns värde i

---

<sup>176</sup> Se Budgetpropositionen för 2009, avsnitt 8.4.

stället till 0,5, vilket innebär att långsiktig finanspolitisk hållbarhet kräver en permanent budgetförstärkning på 0,5 procent av BNP. De slutsatser som dras är att ”finanspolitiken är näst intill långsiktigt hållbar” och att det primära finansiella sparandet (dvs det finansiella sparandet exklusive räntor) under perioden 2013-2019 bör uppgå till 0,8 procent av BNP för att politiken ska bli exakt hållbar (dvs ge en S2-indikator exakt lika med noll).<sup>177</sup>

Vårpropositionen ger intryck av att de nya kalkylerna endast innebär en mindre förändring av bedömningen av finanspolitikens hållbarhet i förhållande till budgetpropositionen: en försämring av S2-indikatorn med 0,6 procentenheter. Men förändringen är i själva verket mycket större. Beräkningarna i budgetpropositionen innehöll nämligen en s k *teknisk justering*, som innebär ett antagande om en permanent ökning av transfereringarna till hushållen med hela 3,3 procent av BNP som successivt fasades in under perioden 2012-2015. Enligt de tidigare kalkylerna fanns det således utrymme för mycket stora framtida offentliga utgiftsökningar eller skattesänkningar utan att några hållbarhetsproblem skulle uppkomma. Enligt vårpropositionens basscenario uppstår emellertid sådana problem (fast relativt små) även om det inte sker några sådana permanenta utgiftsökningar eller skattesänkningar under åren 2012-2015. Detta innebär således en mycket dramatisk omvärdering av de tidigare hållbarhetsbedömningarna med potentiellt stora konsekvenser för den framtida ekonomiska politiken. Det är en brist i vårpropositionen att detta inte redovisas och kommenteras tydligt.

Om man på ett rättvisande sätt beaktar den tekniska justeringen, har i själva verket S2-indikatorn förändrats från -3,4 till 0,5, dvs med hela 3,9 procentenheter, vilket borde ha påpekats på ett klart sätt.<sup>178</sup> Vi kritiserade den tekniska justeringen i vår förra rapport för att den minskade transparensen i hållbarhetsberäkningarna och föreslog att den skulle tas bort.<sup>179</sup> Det är bra att så nu skett, men samtidigt nödgas vi konstatera att den ofullständiga diskussionen av denna förändring gör det svårt att förstå skillnaderna gentemot tidigare kalkyler.

---

<sup>177</sup> Se s 190.

<sup>178</sup> Nu diskuteras borttagandet av den tekniska justeringen endast i en fotnot i huvudtexten (s 196), vilket rimligen innebär att många läsare inte kommer att förstå betydelsen. Den diskussion som finns ligger i stället i Bilaga 4, som innehåller en mer teknisk redovisning av hållbarhetskalkylerna. Bilagan inleds med formuleringen ”För att inte tynga kapitlet med detaljer redovisas dessa i stället i denna bilaga” (s 5). Det är minst sagt ett understatement att betrakta den borttagna ”tekniska justeringen” som en beräkningsteknisk detalj.

<sup>179</sup> Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 2.6.5.

Enligt hållbarhetskalkylerna i tidigare ekonomiska propositioner skulle den offentliga sektorns finansiella sparande minska kraftigt efter 2020 och så småningom förvandlas till underskott i storleksordningen 1-1,5 procent av BNP. Men enligt vårpropositionen förväntas i stället kontinuerliga överskott av varierande storlek under hela perioden 2015-2060.<sup>180</sup> Det kan förefalla svårt att få det att stämma med att S2-indikatorn visar ett sämre värde i vårpropositionen än tidigare. Förklaringen måste rimligen vara att systematiska finansiella sparandeunderskott uppkommer efter 2060. Detta borde ha förklarats tydligt.<sup>181</sup>

De reviderade hållbarhetsbedömningarna grundas också på ett antal andra förändringar av antagandena. En viktig förändring är en reviderad bedömning av den offentliga konsumtionens utveckling. Relativpriset på offentlig konsumtion ökar mer än i tidigare kalkyler, medan volymen ökar mindre. Den förra förändringen dominerar emellertid, vilket leder till att den offentliga konsumtionen kommer att utgöra en större andel av BNP i vårpropositionen än i budgetpropositionen. Det är mycket möjligt att dessa förändringar i antagandena är motiverade, men detta är svårt att avgöra utifrån den information som ges.

Vi välkomnar att känslighetsanalysen av hållbarhetsberäkningarna utvidgats och att ett antal olika scenarier (nio stycken) analyseras, vilket är fler än tidigare.

Den akuta konjunkturkrisen får enligt basscenariot i vårpropositionens hållbarhetskalkyler bara marginella effekter på finanspolitikens hållbarhet, trots de underskott som antas uppkomma under de närmaste åren.<sup>182</sup> Vi delar den bedömningen: betydande effekter uppkommer bara om lågkonjunkturen får långsiktiga strukturella effekter, t ex på sysselsättningen. Beräkningarna utgår från att det blir vissa bestående effekter på sysselsättningen men att de gradvis försvinner (till 2027). Detta kan vara rimliga antaganden, men de kortfattade skrivningarna försvårar en värdering.<sup>183</sup> Generellt hade det varit önskvärt med mer av känslighetsanalyser av hur finanspolitikens långsiktiga hållbarhet påverkas av lågkonjunktursens

---

<sup>180</sup> Se Figur 2.1 ovan.

<sup>181</sup> Nu sägs bara i i Bilaga 4 att ”försämringen i S2 kan vara intuitivt svår att förstå” och att det primära sparandet blir negativt år 2099 som används som slutår i beräkningarna (s 15). Betydelsen av den senare upplysningen torde gå de flesta läsare förbi.

<sup>182</sup> Se s 190.

<sup>183</sup> Bilaga 4, s 7.

längd och djup och av eventuella ytterligare finanspolitiska stimulanser. Detta är en allvarlig brist eftersom ett huvudbudskap i vårpropositionen är att kravet på långsiktig finanspolitisk hållbarhet sätter snäva gränser för i vilken utsträckning finanspolitiska stimulanser kan användas för att motverka konjunkturedgången. Denna slutsats borde ha underbyggts bättre med hjälp av fler alternativscenarier. Dessa borde också ha belyst de långsiktiga hållbarhetskONSEKVENSERNA av olika antaganden om att en del av de statliga kreditgarantierna skulle behöva infrias, eftersom just den risken lyfts fram i vårpropositionens riktlinjekapitel.<sup>184</sup>

En väsentlig förbättring av vårpropositionens hållbarhetsbedömningar är att de innehåller explicita beräkningar av hur senare utträde från arbetsmarknaden kan vara en metod att säkerställa finanspolitisk uthållighet. Antagandet är att utträdesåldern ökar i samma takt som medellivslängden. Detta har en betydande effekt. S2-indikatorn förbättras med hela 1,3 procentenheter. Detta kommenteras med att:<sup>185</sup>

I annat fall innebär en politik som medför långsiktig hållbarhet att dagens generationer kommer att finansiera framtida generationers ökade andel av år som består av enbart fritid.

Denna analys utgör emellertid bara ett embryo till en mer fullständig analys av avvägningen mellan att arbeta mer och förtida sparande av det slag som vi argumenterar för i avsnitt 2.5, där vi diskuterar möjligheterna att integrera de finans- och sysselsättningspolitiska ramverken. Denna avvägning är helt central för den ekonomiska politiken. Den bör därför ges en framträdande plats i regeringens överväganden och inte bara behandlas *en passant* i några meningar i en bilaga.

### 3.2.3 Intertemporal förmögenhet

Ett sätt att knyta ihop hållbarhetskalkylerna med ”ögonblicksbilden” av den offentliga sektorns förmögenhetssituation kan vara att komplettera de vanliga förmögenhetsmått med mått på vad IMF kallar *intertemporal förmögenhet*. Detta är något som IMF

---

<sup>184</sup> Se text s 36.

<sup>185</sup> Se Bilaga 4, s 15.

rekommenderar och också har gjort för t ex Tyskland, Schweiz och Sverige.<sup>186</sup>

I IMF:s senaste Sverigerapport beräknas först den offentliga sektorns *löpande* nettoförmögenhet som skillnaden mellan existerande tillgångar och skulder 2007.<sup>187</sup> Därefter görs en framskrivning av offentliga inkomster och utgifter, så att den framtida banan för nettoförmögenheten kan beräknas. Denna diskonteras sedan tillbaka till idag och adderas till den löpande nettoförmögenheten för att få ett mått på den intertemporala totala nettoförmögenheten. De offentliga finanserna betraktas som långsiktigt hållbara om den intertemporala totala nettoförmögenheten är noll eller positiv. Ett negativt värde innebär att den offentliga sektorn vid en oförändrad politik skulle leva över sina tillgångar.

En liknande beräkning kan göras – och har också gjorts av IMF – för den intertemporala *finansiella* nettoförmögenheten. En sådan kalkyl innehåller i princip samma information som den tidigare diskuterade S2-indikatorn.<sup>188</sup> Den anger vilken permanent årlig budgetförstärkning som skulle behövas för att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara exakt uppfylld. En positiv S2-indikator motsvaras av ett negativt värde för den intertemporala finansiella förmögenheten. Denna utgör helt enkelt det diskonterade nuvärdet av S2-indikatorn (med omvänt tecken), dvs en omräkning av den till den ökade finansiella förmögenhet som skulle krävas för att ge en avkastning som är lika stor som S2-indikatorns värde. Tabell 3.1 visar hur S2-indikatorn och den intertemporala finansiella nettoförmögenheten förhåller sig till varandra. De tre scenarierna och de resulterande S2-indikatorerna är tagna från Vårpropositionen 2009.<sup>189</sup>

---

<sup>186</sup> IMF (2006, 2007, 2008c). Den engelska termen är “intertemporal net worth”. En alternativ benämning är “comprehensive net worth”. Se också Bradbury m fl (1999) eller Milesi-Ferretti och Moriyama (2004). Appendix 1 ger en mer teknisk presentation.

<sup>187</sup> IMF (2008c).

<sup>188</sup> Se avsnitt 2.5.1 och 3.2.

<sup>189</sup> Se avsnitt 12 och Bilaga 4.

**Tabell 3.1 S2-indikatorn och den intertemporala finansiella nettoförmögenheten, procent av BNP**

	S2	Intertemporal finansiell nettoförmögenhet
Basscenario	0,5	-52,5
Högre utträdesålder	-0,8	84,0
Högre vårdkostnader	8,2	-861,0

*Anm:* Nominalräntan antas vara 5 procent och tillväxttakten för nominell BNP 4 procent (2 procent real tillväxt och 2 procent inflation).

*Källor:* Vårpropositionen 2009 och egna beräkningar.

Ett krav på en positiv intertemporal *finansiell* nettoförmögenhet för finanspolitisk hållbarhet är striktare än ett krav på en positiv intertemporal *total* nettoförmögenhet, eftersom realkapitalstocken räknas in i det senare måttet. Detta är ett ”riktigare” mått på den offentliga sektorns solvens, eftersom det tar hänsyn till att framtida åtaganden i princip kan finansieras genom avyttring av realkapital.

En förutsättning är emellertid att realkapitalstocken värderas till marknadsvärde, dvs till det värde som den kan realiserats till. Om en sådan marknadsvärdering inte kan göras, utan realkapital med ingen eller låg monetär avkastning värderas till historiska kostnader som överstiger marknadsvärdet, kommer måttet på den intertemporala totala nettoförmögenheten att överskatta finanspolitikens hållbarhet. I så fall ligger det relevanta måttet på den intertemporala förmögenheten – som indikator på den offentliga sektorns solvens – någonstans emellan måttet på intertemporal total nettoförmögenhet och intertemporal finansiell nettoförmögenhet.

Det kunde enligt vår mening vara pedagogiskt värdefullt om de ekonomiska propositionerna också presenterade de finanspolitiska uthållighetsberäkningarna med hjälp av de intertemporala förmögenhetsmått som IMF rekommenderar. Förslagsvis presenteras beräkningar för både total och finansiell förmögenhet liksom ”S2-indikatorer”. (Uppskattningen av den intertemporala totala nettoförmögenheten kan omvandlas till en ”S2-indikator” på analogt sätt som uppskattningen av den intertemporala finansiella nettoförmögenheten.<sup>190</sup>)

En sådan kompletterande redovisning skulle kunna öka förståelsen för de finanspolitiska hållbarhetsproblemen. Detta kan illustreras med hjälp av Tabell 3.1. Första raden i tabellen anger att det krävs en permanent årlig budgetförstärkning på 0,5 procent av

<sup>190</sup> Se appendix 1.

BNP (S2-indikatorn) för att uppnå hållbara offentliga finanser i regeringens basscenario och att detta skulle motsvara en omedelbar ökning av den offentliga sektorns finansiella förmögenhet idag med 52,5 procent av BNP. Den andra raden visar att om åldern för utträde från arbetsmarknaden i stället skulle stiga i samma takt som medellivslängden, så skulle det finansiella sparandet som andel av BNP kunna vara 1,3 procentenheter lägre än i basscenarioet (0,8 + 0,5). Effekten av den högre utträdesåldern på finanspolitikens hållbarhet är lika stor som om dagens finansiella nettoförmögenhet som andel av BNP skulle öka med 136,5 procentenheter (84,0 + 52,5).

Slutligen illustrerar den tredje raden i tabellen på ett tydligt sätt de hållbarhetsproblem som uppkommer i ett scenario med högre vårdkostnader (där den offentliga konsumtionen ökar med 0,2 procentenheter mer per år som andel av BNP än i basscenarioet). Enligt S2-indikatorn krävs då en årlig permanent budgetförstärkning på hela 8,2 procent av BNP. Hållbarhetsproblemet kan emellertid också uttryckas som att de framtida finansiella underskott som skulle uppkomma vid en oförändrad politik innebär lika stora hållbarhetsproblem som om den offentliga sektorn idag hade haft en nettoskuld på 861 procent av BNP (i stället för nuvarande 13,8 procent). En sådan redovisning av också ett framåtblickande förmögenhetsmått (skuldmått) borde bidra till att öka insikten om de framtida hållbarhetsproblem som kan uppkomma.



## 4 De offentliga investeringarna

Den offentliga sektorns produktionskapacitet avgörs inte bara av antalet anställda utan också av mängden kapital i form av byggnader, maskiner osv som sektorn disponerar. Den tillgängliga kapitalstocken bestäms i sin tur på sikt av de offentliga investeringarna. Den offentliga sektorns kapitalstock är vidare en viktig komponent när den offentliga sektorns förmögenhetsställning och finanspolitikens hållbarhet ska bedömas.<sup>191</sup>

I förra årets rapport kritiserade vi den bristfälliga redovisningen av den offentliga sektorns reala sparande.<sup>192</sup> Denna kritik kvarstår. Såväl i Budgetpropositionen för 2009 som i Vårpropositionen 2009 saknas alltså en redovisning av de offentliga investeringarnas utveckling, nivå och fördelning. Det görs inte heller några försök att analysera huruvida nivån på de offentliga investeringarna är optimal. Det betyder att det inte finns något bra underlag för att bedöma om det nuvarande finanspolitiska ramverket med ett saldomål för den offentliga sektorns finansiella sparande tränger undan offentliga investeringar till förmån för andra offentliga utgifter. Detta avsnitt beskriver och diskuterar de offentliga investeringarnas och den offentliga kapitalstockens utveckling de senaste decennierna. Tyvärr begränsas analysen av stora brister i den officiella statistiken. Detta speglar det ointresse som politiken ägnat de offentliga investeringarna.

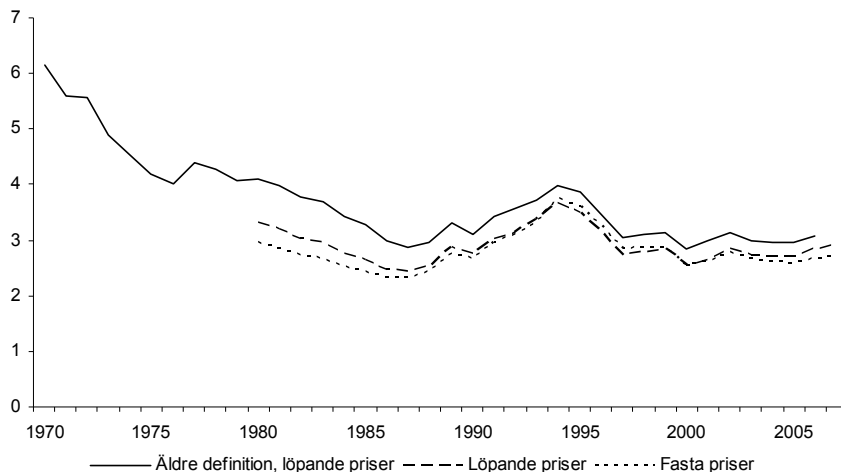
### 4.1 De offentliga investeringarnas utveckling

De offentliga investeringarna har minskat som andel av BNP sedan 1970-talet (se Figur 4.1). Efter att ha utgjort mer än fem procent av BNP under början av 1970-talet sjönk de offentliga investeringarna till knappt tre procent av BNP under 1980-talet. Sedan mitten av 1980-talet finns det inte längre någon tydlig trend för investeringarna som andel av BNP.

---

<sup>191</sup> Se avsnitt 3.1.

<sup>192</sup> Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 2.2.

**Figur 4.1 Offentliga investeringar, procent av BNP**

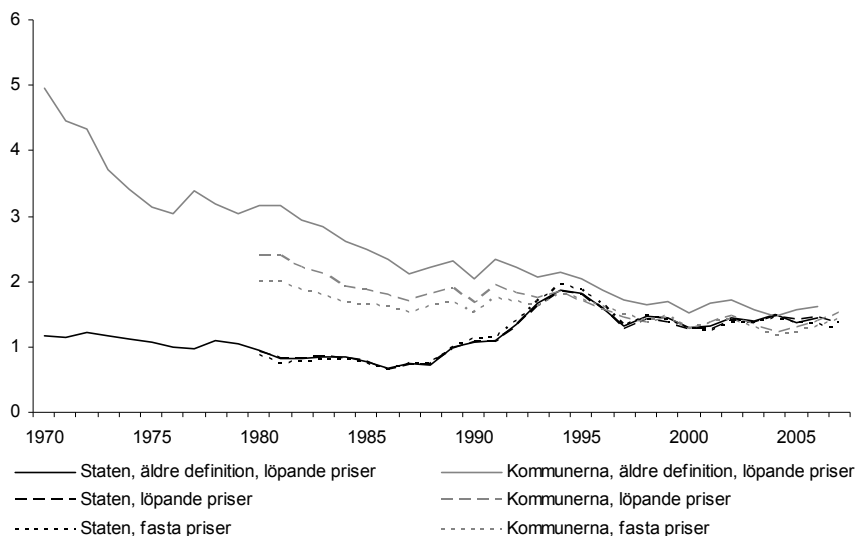
*Anm:* Äldre definition är hämtad från SCB (2008). Övriga serier är från nationalräkenskaperna. Avvikelser mellan den äldre definitionen och nationalräkenskapernas serie i löpande priser beror på flera statistikomläggningar. Fasta priser är beräknade med 2000 som referensår.

*Källor:* SCB och Konjunkturinstitutet.

Efter en tillfällig uppgång under den ekonomiska krisen i början av 1990-talet har de offentliga investeringarnas andel av BNP återgått till den nivå på ca tre procent av BNP som gällde före 1990-talskrisen.

Minskningen av de offentliga investeringarna som andel av BNP sedan början av 1970-talet förklaras i huvudsak av att investeringarna i den kommunala sektorn (primärkommuner och landsting) minskat i förhållande till BNP. Detta framgår av Figur 4.2. Under första hälften av 1970-talet uppgick de kommunala investeringarna till mer än fyra procent av BNP och utgjorde då merparten av de offentliga investeringarna. Sedan dess har den kommunala sektorns investeringar fallit som andel av BNP och är idag ca 1,5 procent av BNP.

De statliga investeringarna har däremot inte fallit som andel av BNP. Figur 4.2 visar att statens investeringar 1970-1990 låg stabilt strax under en procent av BNP. Under krisåren på 1990-talet ökade de statliga investeringarnas andel av BNP kraftigt. Därefter har de stabiliserats på en högre nivå än under 1970- och 1980-talen.

**Figur 4.2 Kommunala och statliga investeringar, procent av BNP**

*Ann:* Se Figur 4.1.

*Källor:* SCB och Konjunkturinstitutet.

De kommunala investeringarnas nedgång kan delvis förklaras av hur den kommunala konsumtionen utvecklats. Från början av 1950-talet till mitten av 1980-talet ökade den kommunala konsumtionen från 5 till 20 procent av BNP. Den statliga konsumtionen har däremot svarat för ungefär samma andel av BNP sedan 1950-talet.<sup>193</sup> Det är naturligt att expansionen av den kommunala konsumtionen under tidigare perioder krävde stora kommunala investeringar och att dessa sedan föll när expansionen upphörde. Eftersom investeringar i regel måste föregå konsumtion (först byggs ett sjukhus, sedan bedrivs sjukvård) är det också följdriktigt att investeringarna minskade som andel av BNP innan den kommunala konsumtionen slutade växa.

Många kommuner kan också av ”strategiska” skäl ha valt att lånefinansiera stora investeringar inför 1970-talets kommunsammanslagningar.<sup>194</sup> En liten kommun på väg att gå samman med en stor kommun hade starka incitament till ett sådant beteende. Genom att investera i anläggningstillgångar knöts framtida kommunal konsumtion till invånarna i den tidigare lilla kommunen,

<sup>193</sup> SCB (2008), s 35.

<sup>194</sup> Se Hinnerich-Tyrefors (2009).

medan de framtida lånekostnaderna övervältrades på alla invånare i hela den sammanslagna kommunen.

#### 4.1.1 Vilka offentliga investeringar har minskat?

Den statliga sektorn investerar för andra ändamål än den kommunala. Vård, skola och omsorg bedrivs i huvudsak i landstingens och kommunernas regi, medan staten ansvarar för t ex större delen av transportinfrastrukturen och för försvaret.

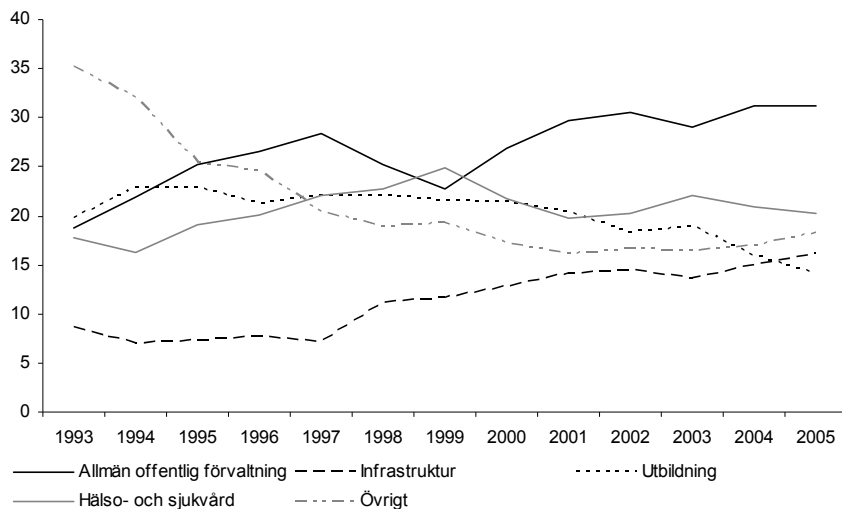
Figur 4.3 visar de kommunala investeringarna för olika ändamål under perioden 1993-2005. Andelen infrastrukturinvesteringar och investeringar i allmän offentlig förvaltning har ökat, medan andelen övriga investeringar (bl a i bostadsförsörjning och fritid/kultur) minskat.<sup>195</sup> Andelarna som går till utbildning samt hälso- och sjukvård har varit relativt konstanta under perioden.

Figur 4.4 visar att största delen av de statliga investeringarna är investeringar i infrastruktur. Den andel av de statliga investeringarna som avser infrastruktur minskade under perioden 1995-2000 men har nu återhämtat sig till tidigare nivåer. Samtidigt utgör, som framgick av Figur 4.2, de totala statliga investeringarna ungefär samma andel av BNP som under slutet av 1990-talet. Statens infrastrukturinvesteringar svarar alltså nu för en högre andel av BNP än under den senare delen av 1990-talet.

---

<sup>195</sup> Den officiella sk COFOG-klassificeringen av det vi kallar infrastrukturinvesteringar har den något egendomliga beteckningen ”investeringar i näringslivsfrågor”. För den korta period som det finns tillgängliga data (2001-2006) utgörs mer än 95 procent av ”investeringarna i näringslivsfrågor” av investeringar i transportinfrastruktur.

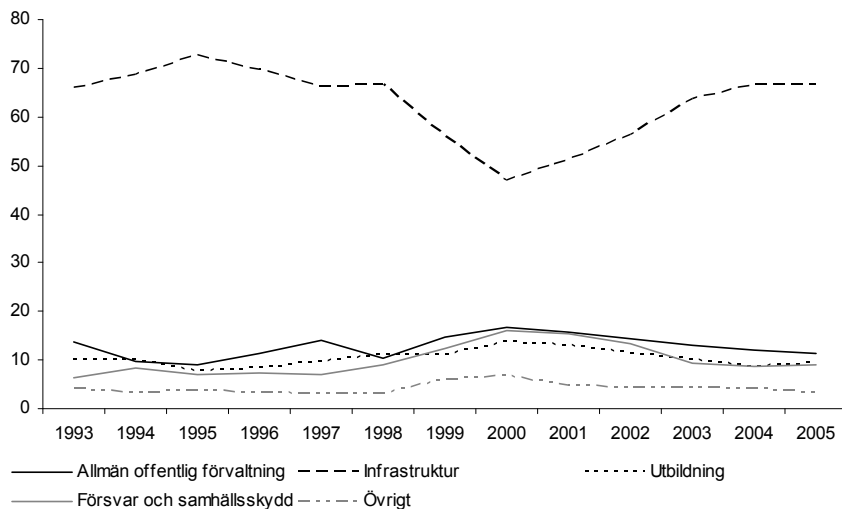
**Figur 4.3 Kommunala investeringar för olika ändamål, procent av totala kommunala investeringar**



Anm: Samtliga serier är i löpande priser.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Figur 4.4 Statliga investeringar för olika ändamål, procent av totala statliga investeringar**



Anm: Samtliga serier är i löpande priser.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### 4.1.2 Den offentliga kapitalstockens utveckling

Den offentliga kapitalstocken består av det nuvarande värdet av de historiska investeringarna i offentlig sektor, dvs summan av alla investeringar minus den ackumulerade kapitalförslitningen.<sup>196</sup> Figur 4.5 visar kapitalstockens utveckling i olika delar av den offentliga sektorn. SCB tillhandahåller officiell statistik över den offentliga sektorns kapitalstock från 1993. Sedan dess har den offentliga sektorns kapitalstock sjunkit från 48 till 42 procent av BNP, dvs med sex procentenheter. För perioden 1980-1992 finns ingen officiell statistik tillgänglig. Därför har vi gjort egna beräkningar för denna period.<sup>197</sup> En viss nedgång i kapitalstocken som andel av BNP tycks ha skett även under 1980-talet, men under det tidiga 1990-talet steg den offentliga sektorns kapitalstock som andel av BNP igen. Detta förklaras delvis av att BNP utvecklades svagt under denna period men också av höga offentliga investeringar (se Figur 4.1).

Liksom investeringarna har kapitalstocken som andel av BNP minskat i den kommunala sektorn. Till skillnad från investeringarna kan detta inte förklaras av utvecklingen av kommunal konsumtion. Efter en uppbyggnadsfas borde kapitalstockens andel av BNP utvecklas på samma sätt som konsumtionens andel av BNP. Den kommunala konsumtionen har varit relativt konstant som andel av BNP sedan början av 1980-talet. Minskningen av den kommunala sektorns kapitalstock som andel av BNP reser därmed frågan om produktionskapaciteten i sektorn räcker för att upprätthålla den kommunala konsumtionen på nuvarande nivå i förhållande till BNP i framtiden. Den demografiska utvecklingen tyder dessutom snarast på att det finns efterfrågan på, och behov av, en ökad kommunal konsumtion som andel av BNP framöver (se avsnitt 2.3 respektive 6.3 för en mer ingående diskussion). Om detta blir fallet kommer ökade investeringar i den kommunala sektorn att bli nödvändiga framöver.

Det finns flera andra skäl att studera den offentliga sektorns kapitalstock. Den utgör en viktig del av den offentliga sektorns totala

---

<sup>196</sup> Kapitalförslitningen ska idealiskt sett mäta den *ekonomiska* förslitningen av kapitalstocken snarare än den *fysiska* förslitningen. Om kapitalförslitningen beräknas på ett sådant sätt anger värdet av kapitalstocken marknadsvärdet av de reala tillgångarna. Eftersom det saknas marknader för mycket av det realkapital som den offentliga sektorn investerar i, bygger den beräknade kapitalförslitningen i praktiken oftast på antaganden om den fysiska förslitningen.

<sup>197</sup> Se appendix 2 för en beskrivning av beräkningarna.

förmögenhet.<sup>198</sup> Det är också nödvändigt att ha en uppfattning om hur stor den offentliga kapitalstocken är om man ska ta ställning till om de offentliga investeringarna bör öka eller minska. En sådan bedömning är dock mycket svår att göra. Om man utifrån ett effektivitetsperspektiv ska bedöma om kapitalstocken är för stor eller för liten är det värdet av den nytta som kapitalstocken kan leverera, snarare än marknadsvärdet, som är relevant. Huruvida dessa variabler skiljer sig åt eller inte beror på om det finns några så kallade externa effekter. Med externa effekter menar man effekter på nyttan för andra än kapitalstockens ägare som inte är följden av marknadstransaktioner.<sup>199</sup>

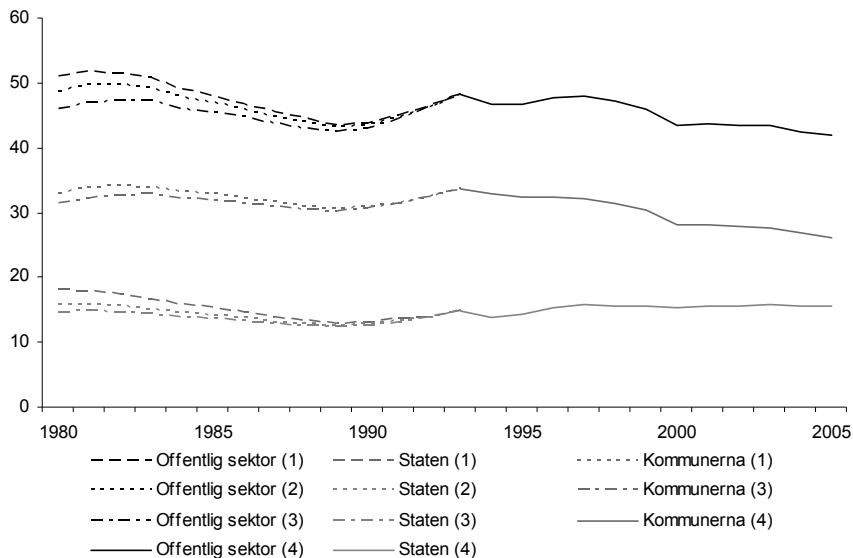
Om det inte finns externa effekter är kapitalstockens marknadsvärde ett uttryck för betalningsviljan för kapitalstocken och anger då värdet på den nytta som kapitalstocken kan leverera. För offentligt kapital finns det emellertid betydande positiva externa effekter, vilket innebär att marknadsvärdet underskattar det samhällsekonomiska värdet.<sup>200</sup> Även vid en samhällsekonomisk bedömning av ett enskilt investeringsprojekt är storleken på den offentliga sektorns kapitalstock relevant, eftersom nyttan av en ytterligare investering troligen är större ju mindre kapitalstocken är. Mot denna bakgrund är avsaknaden av officiell historisk statistik över den offentliga sektorns kapitalstock otillfredsställande. SCB bör snarast ges i uppdrag att ta fram bättre sådan statistik.

---

<sup>198</sup> Se vidare avsnitt 3.1.1.

<sup>199</sup> Se avsnitt 4.2 för en mer detaljerad diskussion om externa effekter av offentliga investeringar.

<sup>200</sup> För vissa varor som den offentliga sektorn investerar i är marknadspriserna dessutom mycket osäkra eftersom den offentliga sektorn totalt dominerar dessa marknader. Av detta skäl påverkar den offentliga sektorns beslut i hög grad marknadspriserna, vilket gör det svårt att med hjälp av marknadspriser bedöma utvecklingen av den offentliga sektorns kapitalstock.

**Figur 4.5 Den offentliga sektorns kapitalstock, procent av BNP**

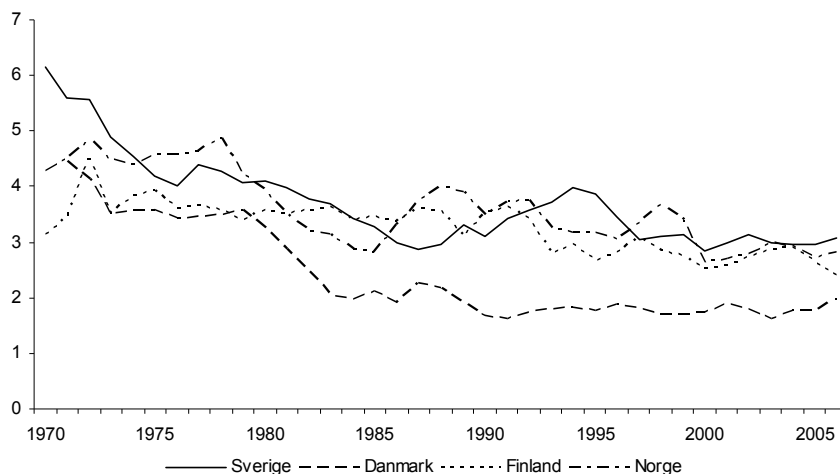
*Anm:* Samtliga serier är i fasta priser, referensår 2000. Serierna före 1993 är beräknade med den metod som beskrivs i appendix 2. (1)-(3) anger olika beräkningsmetoder, vilka presenteras i appendix 2. (4) är från nationalräkenskaperna.

*Källor:* SCB, Konjunkturinstitutet och Finanspolitiska rådet.

### 4.1.3 Skiljer sig Sverige från omvärlden?

Det är naturligt att jämföra de offentliga investeringarna i Sverige och de övriga nordiska länderna. Ett skäl är att de relativa faktorpriserna, t ex lönekostnad i förhållande till kapitalkostnad, kan antas ha utvecklats relativt likartat. Därmed bör de ekonomiska incitamenten för offentliga investeringar inte ha skiljt sig så mycket. Som framgår av Figur 4.6 var de offentliga investeringarna väsentligt högre i Sverige än i de övriga nordiska länderna i början av 1970-talet. Från mitten av 1980-talet, sedan den svenska investeringskvoten fallit relativt kraftigt, har de offentliga investeringarnas andel av BNP varit ungefär densamma i Sverige, Norge och Finland. Danmark har genomgående haft lägre offentliga investeringar än övriga nordiska länder. Sett över hela tidsperioden uppvisar Danmark, Finland och Norge betydligt stabilare investeringsvolym i offentlig sektor som andel av BNP än Sverige.



**Figur 4.6 Offentliga investeringar, procent av BNP**

*Anm:* Serierna för såväl investeringar som BNP är i löpande priser.

*Källor:* OECD, SCB och Konjunkturinstitutet.

## 4.2 Behovet av offentliga investeringar

Offentliga investeringar behövs dels för att möjliggöra offentlig produktion, dels för att marknadsmisslyckanden kan leda till att samhällsekonomiskt lönsamma investeringar inte kommer till stånd.

Sverige har en stor offentlig sektor. Den offentliga sektorn investerar t ex i skolor och sjukhus eftersom dessa verksamheter till stor del bedrivs i offentlig regi. Varken offentlig produktion eller offentlig finansiering förutsätter emellertid offentliga investeringar. Man kan mycket väl tänka sig privata ägare av t ex skol- och sjukhusbyggnader. En komplikation är dock att investeringar för offentlig produktion ofta har ett begränsat alternativt värde. Om ett privat företag äger en sjukhusbyggnad krävs att detta kompenseras för risken att sjukhuset läggs ner, eftersom byggnaden då svårigen kan avyttras till ett pris som motsvarar investeringskostnaden. Detta kan motivera att den offentliga sektorn investerar.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bör en investering genomföras om de samhällsekonomiska intäkterna överstiger de samhällsekonomiska kostnaderna. Detta kriterium gäller oavsett om investeringens avkastning är monetär eller inte och oavsett om den

som finansierade investeringen är den som erhåller investeringens avkastning eller inte.

De flesta samhällsekonomiskt motiverade investeringar är lönsamma att genomföra för den privata sektorn. Det finns inget ekonomiskt skäl för att den offentliga sektorn ska finansiera dessa investeringar. Behov av offentliga investeringar uppkommer när en investering är samhällsekonomiskt effektiv, men den privata sektorn trots detta inte har incitament att genomföra investeringen.

Ett vanligt argument för att den offentliga sektorn bör genomföra vissa investeringar är förekomsten av *externa effekter* som diskuterades ovan.<sup>201</sup> Så t ex är infrastrukturinvesteringar i vägar inte enbart till nytta för dem som nyttjar vägarna utan kommer hela samhället där vägarna byggs till del. Om ett privat företag bygger en motorväg med föresatsen att genom avgifter finansiera investeringen, kommer det inte att beakta de ökade intjäningsmöjligheter för det övriga näringslivet i regionen som uppkommer. Om den privata sektorn ska finansiera investeringar med stora externa effekter är det därför sannolikt att dessa investeringar blir för små.

Vidare är produktionen av många varor förknippad med *tilltagande skalavkastning*. Detta innebär att produktionskostnaden per enhet blir lägre ju högre produktionsvolymen är och att *ett* företag kan producera en given mängd varor till lägre kostnad än flera företag. Marknader som karakteriseras av fallande enhetskostnader kallas naturliga monopol, eftersom det är samhällsekonomiskt önskvärt att endast ett företag producerar varan. Typiska exempel på naturliga monopol är nätverk, som avlopps-, el-, tele- och bredbandsnät, där den fasta kostnaden att upprätta nätverket är mycket stor men det medför en liten kostnad att ansluta en ytterligare brukare. Privata monopol leder dock i allmänhet till för låg produktion av varan jämfört med vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Det kan därför vara motiverat att den offentliga sektorn driver naturliga monopol.

*Ofullständiga marknader* för kapital och försäkringar kan också innebära att samhällsekonomiskt lönsamma investeringar inte genomförs av den privata sektorn. Forskningen inom företagsfinansiering poängterar att ofullständig och/eller asymmetrisk

---

<sup>201</sup> S k kollektiva varor har särskilt stora externa effekter. En kollektiv vara är en vara för vilken konsumtionsvärdet för den enskilde inte påverkas av att andra konsumerar samma vara. God miljö är ett klassiskt exempel.

information kan förhindra att investeringar som är lönsamma för samhället kommer till stånd.<sup>202</sup> Det faktum att en försäkringsgivare känner risken för olika utfall mycket sämre än försäkringstagaren kan innebära att det inte går för den senare att teckna någon försäkring. Om det saknas möjligheter att försäkra ett osäkert projekt finns risken att investeringar med ett positivt förväntat nuvärde inte kommer till stånd i den privata sektorn. Att den offentliga sektorn är relativt stor ger ökad möjlighet till riskspridning inom den offentliga sektorn. I så fall kan det vara samhällsekonomiskt motiverat att den offentliga sektorn gör investeringarna.

### 4.3 Risken för över- respektive underinvesteringar

Trots det teoretiskt enkla kriteriet på vad som utgör en samhällsekonomiskt lönsam investering är det genuint svårt att i praktiken avgöra vad som är en lämplig nivå på de offentliga investeringarna. Det är svårt att uppskatta det samhällsekonomiska värdet av t ex kollektiva varor och externa effekter eftersom de inte prissätts på en marknad. Detta gäller inte minst ”mjuka värden” som förbättrad hälsa och miljö.

Även kostnaden för en offentlig investering är svår att beräkna. Offentliga investeringar finansieras med skatter, antingen i samband med att investeringen görs eller i framtiden. En samhällsekonomisk kostnads-intäktsanalys måste därför beakta kostnaden av ökad beskattning. Kostnaden beror alltså på hur mycket ökad beskattning stör den privata sektorns ekonomiska beslut och bestäms därmed av svårberäknade storheter, t ex hur känsligt arbetsutbudet är för skatteförändringar. Vidare bör hänsyn tas till än mer komplexa allmänna jämviktseffekter. Privata investeringar kan t ex trängas ut av den högre realränta som kan bli följderna av att den offentliga sektorn finansierar sina investeringar med ökad upplåning.

Svårigheten att göra adekvata kostnads-intäktsanalyser talar för att den samhällsekonomiska lönsamheten hos ett investeringsprojekt bör bedömas av expertmyndigheter och tjäna som beslutsunderlag för den politiska processen. Detta bidrar till att tydliggöra vilka

---

<sup>202</sup> Se exempelvis Tirole (2006) för en mängd exempel på detta.

prioriteringar som görs mellan olika mål såsom samhällsekonomisk effektivitet och jämn fördelning.

Mot bakgrund av detta är det positivt att regeringen i samband med 2008 års infrastrukturproposition aviserade en satsning på att förbättra de samhällsekonomiska kalkylerna.<sup>203</sup> Såväl Budgetpropositionen för 2009 som infrastrukturpropositionen anger att sådana kalkyler i framtiden ska utgöra en viktigare del av beslutsunderlaget vid investeringar i infrastruktur än tidigare.

Även i det hypotetiska fall där de samhällsekonomiska kalkylerna är fullt rättvisande, finns det skäl att befara att de offentliga investeringarna kan hamna på fel nivå. I förra årets rapport påpekade vi att mål för den offentliga sektorns finansiella sparande riskerar att tränga ut offentliga investeringar till förmån för offentlig konsumtion.<sup>204</sup> Internationella erfarenheter har också visat att offentliga investeringar ofta dras ned oproportionerligt mycket i budgetkriser när de offentliga finanserna måste konsolideras.<sup>205</sup> En ofta framförd förklaring är att det är svårare att dra ner på transfereringar och konsumtion eftersom detta i regel drabbar röststarka grupper.

Forskningen inom politisk ekonomi har vidare analyserat hur politisk oenighet – i kombination med osäkerhet om utfallet av framtida val – kan ge upphov till både för höga och för låga offentliga investeringar därför att politikerna prioriterar kortsiktiga överväganden framför långsiktiga sådana. Peletier m fl (1999) menar att budgetbalanskrav kan leda till för låga offentliga investeringar. Förklaringen är att olika politiska läger föredrar olika typer av offentlig konsumtion. Den för tillfället sittande regeringen försöker därför öka de konsumtionsutgifter som man är mest mån om. Med ett ambitiöst saldomål för det *finansiella* sparandet har man starka drivkrafter att finansiera konsumtionsökningarna genom att dra ned de offentliga investeringarna. Beetsma och van den Ploeg (2007) antar i stället att den politiska oenigheten rör vilka investeringar som bör genomföras. I deras modell gynnar de politiker som för tillfället sitter vid makten sina väljargrupper genom att göra investeringar som just de grupperna drar nytta av. Detta leder till att investeringarna blir för höga.

---

<sup>203</sup> Proposition 2008/09:35.

<sup>204</sup> Finanspolitiska rådet (2008), s 49-53.

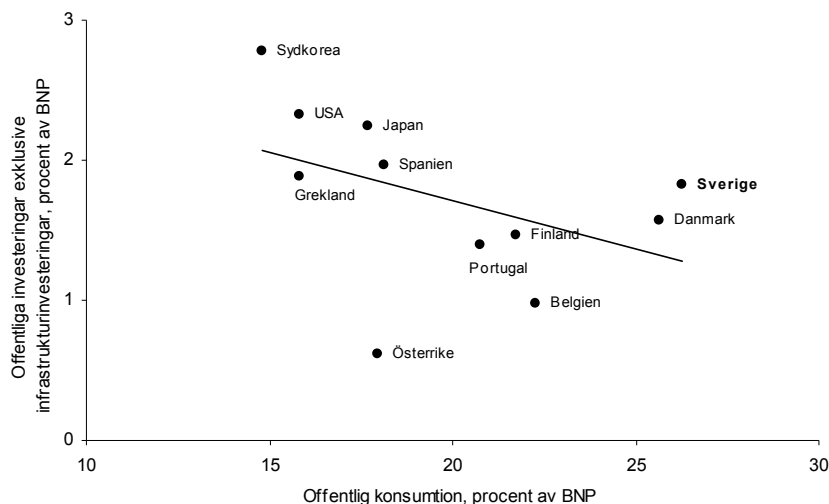
<sup>205</sup> Turrini (2004).

## 4.4 Offentlig sektors storlek och de offentliga investeringarna

Det finns flera skäl till varför den offentliga sektorns storlek påverkar storleken på de offentliga investeringarna. Det mest uppenbara är att vissa offentliga investeringar är nödvändiga för att kunna genomföra offentlig produktion, vilket tenderar att skapa ett positivt samband mellan de offentliga investeringarnas storlek och storleken på offentlig sektor. Detta samband bör vara starkast mellan offentlig konsumtion (som i stort sett är samma sak som offentlig produktion) och offentliga investeringar exklusive infrastrukturinvesteringar (vilka är offentliga investeringar som till stor del görs till förmån för den privata sektorn).

Figur 4.7 visar att det finns ett svagt *negativt* samband mellan offentliga investeringar för konsumtion (investeringar exklusive infrastrukturinvesteringar) och offentlig konsumtion, tvärt emot resonemanget ovan. Det finns flera möjliga förklaringar detta. Om ett land har ambitionen att öka den offentliga konsumtionen i förhållande till BNP, tenderar det att leda till relativt höga investeringar vid en låg (men successivt ökande) konsumtionsnivå. Spanien, Grekland, Japan och Korea är sådana exempel på länder som från låga nivåer har ökat den offentliga konsumtionens andel av BNP de senaste 20 åren. Sverige, Danmark och Finland har däremot haft en någorlunda stabil offentlig konsumtion som andel av BNP. Det är naturligt att de offentliga investeringarna är som störst när den offentliga sektorn expanderar, vilket kan bidra till det negativa sambandet i Figur 4.7. För de länder som redan hade en hög offentlig konsumtion på 1980-talet, dvs Sverige, Danmark, Finland, Belgien och Österrike finns det också ett tydligt positivt samband mellan investeringarna för offentlig konsumtion och den offentliga konsumtionens andel av BNP.

**Figur 4.7 Sambandet mellan offentliga investeringar exklusive infrastrukturinvesteringar och offentlig konsumtion för OECD-länderna, 2006**

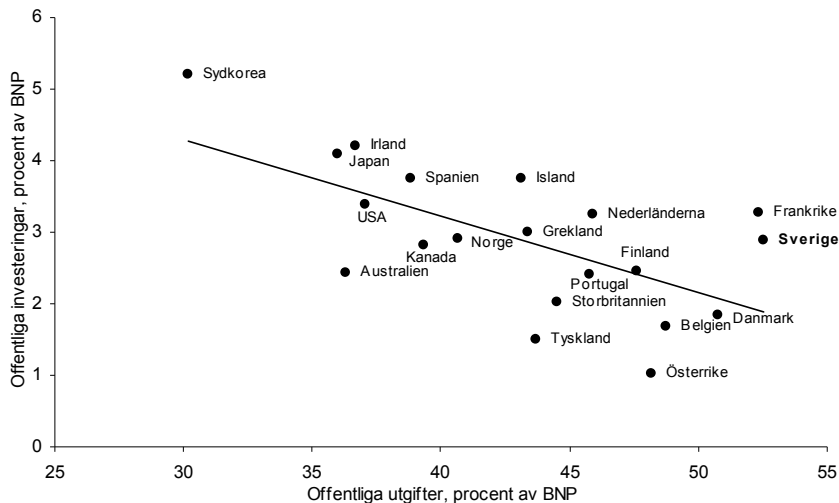


*Anm:* Med infrastrukturinvesteringar avses COFOG-kategorin ”näringslivsfrågor”.

*Källa:* OECD.

Det finns också andra effekter som kan skapa ett negativt samband mellan offentlig sektors storlek och de totala offentliga investeringarna. Investeringar i den offentliga sektorn finansieras med skatter. Enligt vedertagen ekonomisk teori växer effektivitetsförlusterna av högre beskattning med skattesatsen. Länder som har stora fördelningspolitiska ambitioner, och därmed höga skatter för att finansiera stora transfereringar, möter därför en högre marginalkostnad för offentliga investeringar. Detta kan tränga ut offentliga investeringar. Figur 4.8. visar också att det finns ett klart negativt samband mellan totala offentliga utgifter och totala offentliga investeringar, båda som andelar av BNP, i OECD.

**Figur 4.8 Sambandet mellan totala offentliga utgifter och offentliga investeringar för OECD-länderna, 2006**



Anm: Offentliga utgifter avser det OECD kallar "government total expenditures".

Källa: OECD.

## 4.5 Nuvarande offentliga investeringar

Budgetpropositionen för 2009 innehåller en närtidssatsning på transportinvesteringar som omfattar 7,6 miljarder för 2009 och 2010. Denna s k närtidssatsning är ett led i att höja utgiftsnivån för transportområdet med 3,85 mdr kr. Nivåökningen avses enligt infrastrukturpropositionen gälla även under perioden 2011-2020. Den ekonomiska propositionen *Åtgärder för jobb och omställning* från januari 2009 innebär en ytterligare ökning av investeringarna i transportinfrastruktur 2009-2011 med 1 mdr kr jämfört med budgetpropositionen.<sup>206</sup> I Budgetpropositionen för 2009 beräknas den offentliga sektorns investeringar uppgå till 3,1 procent av BNP i genomsnitt 2009-2011. Enligt Vårpropositionen 2009 blir de offentliga investeringarna högre som andel av BNP och väntas uppgå till 3,4 procent av BNP i genomsnitt 2009-2011. Skillnaden jämfört med budgetpropositionen beror dels på den ökade satsningen i januaripropositionen, dels på att BNP-nivån bedöms bli lägre än i budgetpropositionen.

<sup>206</sup> Proposition 2008/09:97.

Motiven för regeringens politik i budgetpropositionen är att det finns brister i transportsystemet som behöver åtgärdas genom underhåll. Infrastrukturpropositionen innehåller därutöver satsningar för att utveckla transportsystemet. Det är bortom vår kompetens att bedöma i vilken utsträckning vägar och järnvägar behöver underhåll samt vilka transportmedel som kommer att efterfrågas i framtiden. Vi vill dock rikta kritik mot att det varken i budgetpropositionen, infrastrukturpropositionen eller vårpropositionen finns tillräckligt underlag för att bedöma om, och i så fall i vilken omfattning, det är samhällsekonomiskt motiverat att öka de statliga investeringarna. Det finns ett mycket stort behov av att förbättra beslutsunderlaget på detta område.

I den mån dessa satsningar behövs är det motiverat av konjunkturskäl att tidigarelägga delar av dem, vilket gjorts i och med den extra satsningen i januaripropositionen. Detta diskuteras mer utförligt i avsnitt 1.2.3.

## 4.6 Slutsatser

Sammanfattningsvis är vi förvånade över bristen på god statistik när det gäller investeringarna och kapitalstocken i den offentliga sektorn. Detta område har ägnats alldeles för lite intresse. Innebörden är att riksdagen inte har ett tillfredsställande beslutsunderlag. Detta behöver väsentligt förbättras. Det krävs insatser både från SCB och en bättre analys i de ekonomiska propositionerna.

Vi har gjort ett första försök att ge en bättre översikt över investeringarna och kapitalstocken i offentlig sektor. Vår analys ger inte några starka belägg för att de statliga investeringarna skulle ha varit eftersatta. Däremot tyder mycket på att det kan finnas ett behov av att öka de kommunala investeringarna framöver. Bristen på tillfredsställande statistiskt underlag gör emellertid att dessa slutsatser är mycket osäkra. Mer säkra slutsatser kräver att SCB förbättrar sin statistik och att Finans- och Näringsdepartementen lägger ner mer resurser på att ta fram bättre analysmaterial.



## 5 Arbetsmarknadspolitiken

Det grundläggande arbetsmarknadsproblemet vid den nuvarande regeringens tillträde hösten 2006 var fortsatt låg sysselsättning i en god konjunktursituation. Detta kunde tolkas som en låg jämviktssysselsättning till följd av brister i arbetsmarknadens sätt att fungera. Den nya regeringens arbetsmarknadspolitik utformades för att hantera detta problem. I vår förra rapport bedömde vi att de sysselsättningspolitiska reformer som genomförts sammantaget kan antas få betydande positiva sysselsättningseffekter på sikt.

Den snabbt försämrade arbetsmarknadssituationen ställer emellertid nu arbetsmarknadspolitiken – precis som den övriga ekonomiska politiken – inför delvis andra utmaningar än den utformades för. En huvudfråga blir därför hur väl de riktlinjer som lades fast för arbetsmarknadspolitiken vid alliansregeringens tillträde passar det arbetsmarknadsläge vi står inför.

Avsnitt 5.1 ger en översiktlig bild av arbetsmarknadsutvecklingen. Avsnitt 5.2 diskuterar den aktiva arbetsmarknadspolitiken, medan avsnitt 5.3 behandlar arbetslöshetsförsäkringen.

### 5.1 Arbetsmarknadsutvecklingen

Utvecklingen på arbetsmarknaden har varit gynnsam de senaste åren fram till dess att finanskrisen fördjupades under hösten 2008. Från sista kvartalet 2006 till andra kvartalet 2008 ökade sysselsättningen från 74,0 till 75,3 procent av befolkningen i åldern 16-64 år, samtidigt som arbetslösheten föll från 6,8 till 5,9 procent av arbetskraften (se Figur 5.1).

Regeringens politik har fokuserat på att minska jämviktsarbetslösheten, dvs den arbetslöshet som är förenlig med stabil inflation och som arbetslösheten varierar kring över konjunkturcykeln. I det goda konjunkturläget som rådde under regeringens första 18 månader var detta en mycket rimlig strategi. I vår förra rapport bedömde vi att jobbskatteavdragets två första steg tillsammans med förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen på sikt kommer att leda till att jämviktsarbetslösheten sjunker med ca en

procentenhet.<sup>207</sup> Det tar normalt tid innan lägre jämviktsarbetslöshet får genomslag på den faktiska arbetslösheten. Därför gjorde vi bedömningen att den sjunkande arbetslösheten under 2007 och första halvåret 2008 främst berodde på det goda konjunkturläget.

Arbetslösheten kommer att stiga kraftigt de närmaste åren. Under hösten 2008 ökade varslen kraftigt och denna utveckling har fortsatt under våren 2009. Sammanlagt varslades ca två procent av de sysselsatta om uppsägning från september 2008 till februari 2009.<sup>208</sup> Konjunkturinstitutet förutspår att arbetslösheten kommer att stiga till 10,7 procent och att sysselsättningsgraden kommer att minska till 70,9 procent 2010.<sup>209</sup> Regeringens prognos i Vårpropositionen 2009 är att arbetslösheten kommer att stiga till drygt 11 procent och att sysselsättningsgraden kommer att minska till 70,6 procent 2010. År 2011 förväntas en arbetslöshet på nästan 12 procent.

Den väntade kraftiga ökningen av arbetslösheten kan få långsiktiga konsekvenser i form av högre jämviktsarbetslöshet och lägre jämviktssysselsättning. I sin senaste prognos bedömer Konjunkturinstitutet att jämviktsarbetslösheten kommer att stiga med en procentenhet till 2010. Det finns flera orsaker till att ökad cyklisk arbetslöshet kan leda till högre jämviktsarbetslöshet. De som sägs upp från krympande branscher förlorar branschspecifikt humankapital och kan ha svårt att få jobb med lika höga löner som tidigare. Detta försvagar drivkrafterna att söka jobb.<sup>210</sup> Vidare påverkas lönebildningen av att arbetslösheten stiger. Detta drabbar främst dem som har svag anknytning till arbetsmarknaden ("outsiders") och minskar dessas möjligheter att konkurrera med "insiders" om jobben. Det kan leda till att löneökningarna i en kommande konjunkturuppgång blir så höga att den ökade arbetslösheten permanentas.<sup>211</sup>

---

<sup>207</sup> Finanspolitiska rådet (2008), s 213. Se också Forslund (2008). Konjunkturinstitutet har också reviderat ner sin bedömning av jämviktsarbetslösheten dels som en följd av regeringens arbetsmarknadsreformer, dels därför att de senaste årens låga löneökningar tyder på att lönebildningen nu fungerar bättre än tidigare (Konjunkturinstitutet 2006, 2008b).

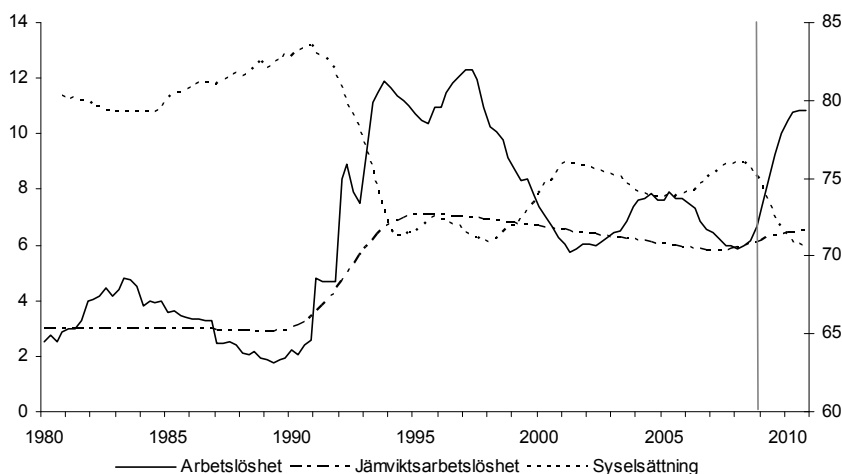
<sup>208</sup> Detta motsvarar knappt 100 000 personer. Motsvarande siffra för samma period 2007-2008 var knappt 18 000 personer.

<sup>209</sup> Konjunkturinstitutet (2009).

<sup>210</sup> Se Ljungqvist och Sargent (2006) för en analys av hur sådana effekter påverkade arbetslösheten i Sverige på 1990-talet.

<sup>211</sup> Se t ex Lindbeck och Snower (1988).

**Figur 5.1 Arbetslöshet, jämviktsarbetslöshet och sysselsättning, procent**



*Anm:* Arbetslöshet i procent av arbetskraften enligt den s k ILO-definitionen, som inkluderar arbetssökande studenter (vänster skala). Sysselsättning i procent av befolkningen i åldrarna 16-64 år (höger skala). Jämviktsarbetslösheten är Konjunkturinstitutets bedömning (vänster skala). 2009-2010 är Konjunkturinstitutets prognoser från Konjunkturläget, mars 2009.

*Källa:* Konjunkturinstitutet.

Sysselsättningen kan väntas minska mer än arbetslösheten ökar. Figur 5.1 visar att detta skedde under 1990-talskrisen. Förklaringen är att utbudet av arbetskraft minskar när arbetslösheten är hög eftersom avkastningen av att delta i arbetskraften då sjunker.

Under 1990-talet steg arbetslösheten från ca 2 procent 1990 till ca 12 procent 1997. Under samma period steg jämviktsarbetslösheten från 3 till 7 procent enligt Konjunkturinstitutet.<sup>212</sup> Enligt dess bedömning har jämviktsarbetslösheten sedan legat kvar på en högre nivå än före krisen. Dessa skattningar illustrerar risken för att den uppgång av den cykliska arbetslösheten som nu sker kan få långsiktiga effekter på jämviktsarbetslösheten. Det finns dock en del som talar för att eventuella effekter kan bli mindre nu än under 1990-talskrisen. Ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen är lägre, de trappas av med arbetslöshetsperiodens längd och det är inte längre möjligt att återkvalificera sig för a-kassa genom att delta i arbetsmarknadspolitiska program. Lönebildningen förefaller också

<sup>212</sup> En liknande bild ges i Assarsson och Jansson (1998). Enligt Lindblad och Sellin (2003) var däremot jämviktsarbetslösheten i stort sett oförändrad under 1990-talet.

fungera bättre idag. Det kan bero på regeringens sysselsättningspolitiska reformer men också på att lönebildningen idag kännetecknas av mer samordning än under 1990-talet och att trovärdighet etablerats för Riksbankens inflationsmål.<sup>213</sup>

Regeringen har slagit fast att ”sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att öka den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt” och att det innebär att ”det är sysselsättningsnivån i genomsnitt över en konjunkturcykel som ska öka”.<sup>214</sup> Detta kan tolkas som ett mål om att jämviktssysselsättningen ska öka. Beräkningar av jämviktssysselsättningen är emellertid alltid mycket osäkra. Det gäller i synnerhet nu då den faktiska sysselsättningen på grund av konjunkturedgången sannolikt kommer att falla långt under jämviktsnivån. Det kommer att göra det närmast omöjligt att dra välunderbyggda slutsatser om hur jämviktssysselsättningen utvecklas. I rådande konjunkturläge kan det emellertid inte betraktas som en huvuduppgift för arbetsmarknadspolitiken att öka jämviktssysselsättningen, utan den viktigaste ambitionen bör vara att i möjligaste mån motverka att den ökade konjunkturrella arbetslösheten leder till lägre jämviktssysselsättning och därmed en lägre sysselsättning på sikt. Det är också det huvudmål för arbetsmarknadspolitiken som regeringen formulerar i Vårpropositionen 2009.<sup>215</sup>

## 5.2 Den aktiva arbetsmarknadspolitiken

Det är vanligt att skilja mellan *aktiv* och *passiv* arbetsmarknadspolitik. Till den aktiva politiken brukar man hänföra olika åtgärder som aktiverar de arbetslösa. Hit hör matchnings- och jobbsökaraktiviteter, utbildning, praktik och subventionerade anställningar. Utbetalning av arbetslöshetsersättning betecknas däremot ofta som passiv arbetsmarknadspolitik. Denna distinktion är egentligen missvisande. En bra arbetslöshetsförsäkring bör inte endast ge de arbetslösa ett gott försäkringsskydd utan också skapa starka drivkrafter att söka jobb. Samtidigt kan ”aktiva” arbetsmarknadspolitiska program många gånger ge inlåsningseffekter och därmed verka passiviserande. Aktiv

<sup>213</sup> Den ökade samordningen har till stor del åstadkommits genom Industrins samarbetsavtal från 1997 och andra liknande avtal. Se vidare Calmfors (2008b).

<sup>214</sup> Se t ex Budgetpropositionen för 2009, s 27.

<sup>215</sup> Se t ex s 37 i propositionen.

arbetsmarknadspolitik och arbetslöshetsförsäkring är också ömsesidigt beroende, eftersom erbjudanden om att delta i arbetsmarknadspolitiska program ofta används som en metod att pröva de arbetslösas arbetsvilja. Ju mer arbetsmarknadspolitiken används för att kontrollera att de arbetslösa verkligen står till arbetsmarknadens förfogande, desto mindre är risken att hög arbetslöshetsersättning ska minska de arbetslösas intresse av att söka och ta de jobb som finns.

Det huvudsakliga målet för den aktiva arbetsmarknadspolitiken är att öka de arbetslösas chanser att få reguljär sysselsättning. Detta kan ske genom jobbsökar- och vägledningsinsatser, olika aktiviteter för att bibehålla de arbetslösas anknytning till arbetsmarknaden eller utbildning i syfte att öka dessas produktivitet. Det kan också vara ett mål i sig att finna meningsfulla aktiviteter för de arbetslösa och att ge dem någon form av sysselsättning där de kan bidra till produktionen.<sup>216</sup> De senare målen är särskilt viktiga i en lågkonjunktur.

Regeringen har haft en uttalad strategi att ändra inriktningen på den aktiva arbetsmarknadspolitiken i riktning mot ”effektiv matchning och en stärkt konkurrenskraft hos dem som står längst från arbetsmarknaden”.<sup>217</sup> I Budgetpropositionen för 2007 angavs att Arbetsförmedlingens viktigaste uppgift är att ”matcha arbetssökande med lediga jobb i stället för att förmedla arbetsmarknadspolitiska program”.<sup>218</sup> Enligt såväl den proposition om *Åtgärder för jobb och omställning* som lades i januari i år<sup>219</sup> och årets vårproposition ska dessa grundläggande principer för arbetsmarknadspolitiken ligga fast även i fortsättningen. I lågkonjunkturen måste dock politiken enligt regeringen ”kompletteras med tillfälliga åtgärder som motverkar att arbetslösheten fastnar på en hög nivå och att människor varaktigt slås ut från arbetsmarknaden”.<sup>220</sup>

---

<sup>216</sup> Se t ex Calmfors (1994), Martin och Grubb (2001) eller Calmfors m fl (2004) för diskussioner av den aktiva arbetsmarknadspolitiken mål.

<sup>217</sup> Se t ex Proposition 2008/09:97, s 15.

<sup>218</sup> Se s 75.

<sup>219</sup> Proposition 2008/09:97, s 15-16.

<sup>220</sup> Vårpropositionen 2009, s 74.

### 5.2.1 Förändringarna i den aktiva arbetsmarknads- politiken under 2007/2008

Under 2007/2008 genomfördes ett antal förändringar av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Dessa sammanfattas i Fördjupningsruta 5.1. Flera av de tidigare anställningsstöden för långtidsarbetslösa avskaffades och ersattes av nystartsjobben som emellertid inte redovisas som ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det formella skälet är att Arbetsförmedlingen inte kan anvisa arbetslösa till nystartsjobben: dessa utgör i stället en rättighet för dem som uppfyller kraven och kan finna en arbetsgivare som är villig att anställa dem. Den tidigare aktivitetsgarantin ersattes vidare av en jobb- och utvecklingsgaranti, där alla kvarstående långtidsarbetslösa ska hamna efter viss tid. En jobbgaranti för ungdomar – som inte är någon jobbgaranti utan snarare en *aktiveringsgaranti* – har också införts.

En annan viktig förändring är att deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program inte längre kan förlänga ersättningstiden vid arbetslöshet: ersättningsnivån sjunker i samma takt oberoende av om den arbetsökande är öppet arbetslös eller deltar i något program. (Däremot ”tickar inte klockan” för den som får ett nystartsjobb, vilket också kan återkvalificera innehavaren till arbetslöshetsersättning.)

Förutom förändringarna i programmen har också mycket stora administrativa förändringar skett. Vid årsskiftet 2007/2008 lades Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och länsarbetsnämnderna, vilka tillsammans utgjorde Arbetsmarknadsverket (AMV), ner. I stället upprättades en enhetlig myndighet, Arbetsförmedlingen, med ansvar för hela den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

Förändringarna av arbetsmarknadspolitiken kan framstå som mycket stora. Men man bör ha klart för sig att det finns få områden av den ekonomiska politiken som är så utsatta för ständiga förändringar som den aktiva arbetsmarknadspolitiken.<sup>221</sup> Detta tycks gälla de flesta länder. Förklaringen är att arbetsmarknadspolitikens uppgift i stor utsträckning är att ta hand om de arbetslöshetsproblem som blir kvar sedan annan politik gjort sitt. Detta är egentligen en omöjlig uppgift. Det ligger därmed i sakens natur att man alltid är

---

<sup>221</sup> Detta har diskuterats av bland andra Calmfors (1995) och Saint-Paul (1996).

missnöjd med arbetsmarknadspolitiken och därför ständigt vill pröva nya vägar.

Varje regering har också en stark politisk frestelse att visa handlingskraft genom att reformera arbetsmarknadspolitiken. Det leder till att man med jämna mellanrum avskaffar gamla program och ersätter dem med nya. Ibland är det fråga om reella förändringar, ibland bara om att ge gamla program nya namn. Det är därför viktigt att i detalj granska hur stora förändringar av arbetsmarknadspolitiken som verkligen skett och om de nya programmen egentligen är bättre än de tidigare.

### 5.2.2 Den aktiva arbetsmarknadspolitiken omfattning

Regeringen har kritiserats för att den minskade programvolymerna alltför mycket under 2007/2008. Det är emellertid svårt att skaffa sig en bild den aktiva arbetsmarknadspolitiken omfattning och hur den förändrats över tiden. Varken Arbetsförmedlingen eller regeringens ekonomiska propositioner ger någon lättillgänglig översikt över de arbetsmarknadspolitiska programmens totala omfattning.<sup>222</sup>

Ett problem är att nystartsjobben inte redovisas som ett arbetsmarknadspolitiskt program. Detta är missvisande eftersom nystartsjobben i praktiken utgör subventionerad sysselsättning av samma slag som de tidigare anställningsstöden och till stor del riktar sig till samma grupper. Det är vidare inte uppenbart hur man ska räkna deltagande i garantierna. Om dessa innebär aktiva jobbsökaraktiviteter bör deltagarna klassificeras som ingående i ett aktivt program. Men samtidigt vet vi från tidigare erfarenheter att mycket av det som betecknas som aktivt jobbsökande i själva verket är tämligen passiva aktiviteter.<sup>223</sup> I så fall överskattas de aktiva programmen om man räknar in deltagare i jobbsökaraktiviteter. Dessutom ökar då en uppgång av arbetslösheten automatiskt den redovisade omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska programmen, eftersom alla som varit arbetslösa en viss tid hamnar i garantierna.

---

<sup>222</sup> Se också Fördjupningsruta 5.2.

<sup>223</sup> Se Fröberg och Persson (2002) respektive Fröberg och Lindqvist (2002).

## **Fördjupningsruta 5.1 Förändringar av de aktiva arbetsmarknadspolitiska programmen 2007/2008**

### *Jobb- och utvecklingsgaranti vid långtidsarbetslöshet*

Den tidigare aktivitetsgarantin har ersatts av jobb- och utvecklingsgarantin, dit arbetslösa hänvisas efter 300 dagars arbetslöshet. En viktig skillnad mot aktivitetsgarantin, dit hänvisning ofta skedde efter 600 dagar, är att jobb- och utvecklingsgarantin sätts in tidigare. Jobb och utvecklingsgarantin beskrivs mer utförligt i avsnitt 5.2.6.

### *Jobbgaranti för ungdomar*

De tidigare kommunala ungdomsprogrammen och ungdomsgarantin har ersatts av en jobbgaranti för ungdomar. Garantin omfattar personer mellan 16 och 24 år som varit arbetslösa och anmälda hos arbetsförmedlingen under minst tre månader. Jobbgarantin diskuteras vidare i avsnitt 5.2.7.

### *Nystartsjobb*

Den 1 januari 2007 infördes nystartsjobben. Dessa innebär en subvention motsvarande arbetsgivaravgiften när en arbetsgivare anställer en person som inte har arbetat på mer än ett år. Subventionen utgår under lika lång tid som personen varit utan arbete. Villkoren gjordes ännu förmånligare för ungdomar och nyanlända invandrare. Nystartsjobben ersatte det allmänna och det förstärkta anställningsstödet. En viktig skillnad är att nystartsjobben är en rättighet för alla arbetslösa som uppfyller villkoren och kan finna en arbetsgivare som vill anställa dem, medan anställningsstödet krävde en anvisning från Arbetsförmedlingen. När nystartsjobben infördes, avskaffades också de tidigare plusjobben, som var en annan form av subventionerad anställning för långtidsarbetslösa i offentligt finansierad verksamhet. Nystartsjobben kompletterades i Budgetpropositionen för 2008 med s k nyfriskjobb (för dem som varit frånvarande på grund av sjukdom) och instegsjobb för invandrare.

### *Ersättning vid arbetslöshet*

Tidigare skedde en avtrappning av arbetslöshetsersättningen för vissa arbetslösa efter 100 dagar då det högsta ersättningsbeloppet sänktes



från 730 till 680 kr. Idag är taket 680 kr för alla ersättningstagare, men efter 200 arbetslöshetsdagar sänks ersättningen från 80 till 70 procent av tidigare inkomst. Efter 300 dagar (450 för föräldrar med försörjningsansvar för minderåriga barn) sänks ersättningen ytterligare, eftersom arbetslösa då mister sin rätt till arbetslöshetsersättning och i stället hamnar i jobb- och utvecklingsgarantin. Där får man ett aktivitetsstöd, som motsvarar 65 procent av tidigare inkomst. En person kan inte längre kvalificera sig för en ny ersättningsperiod genom att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

För ungdomar sker avtrappningen snabbare. Redan efter 100 dagar sänks arbetslöshetsersättningen till 70 procent och efter ytterligare 100 dagar till 65 procent av den tidigare inkomsten. Personer i jobbgarantin för ungdomar som inte har kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning erhåller i stället utvecklingsersättning. För personer mellan 18 och 20 år är den 1050 kr i månaden och för personer över 20 år 2 528 kr per fyraveckorsperiod. Ungdomar under 18 år och som inte har rätt till arbetslöshetsersättning får ingen ersättning alls från garantin.

**Tabell 5.1 Förändringar i programutbudet**

Typ av program	Tidigare	Nu
Åtgärder riktade mot långtidsarbetslösa	Aktivitetsgarantin	Jobb- och utvecklingsgarantin
Ungdomsåtgärder	Kommunala ungdomsprogram och ungdomsgarantin	Jobbgaranti för ungdomar
Subventionerade anställningar	Allmänt och förstärkt anställningsstöd samt plusjobb	Nystartsjobb, särskilda nystartsjobb, nystartsjobb för deltidsarbetslösa, instegsjobb samt nyfriskjobb
Övriga borttagna program	Friår, utbildningsvikariat, akademikerjobb, datortek och interpraktikstipendier	
Kvarstående åtgärder	Arbetsplatsintroduktion, start av näringsverksamhet, särskilt anställningsstöd, arbetspraktik, arbetslivsinriktad rehabilitering, projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning, fördjupad kartläggning och vägledning, arbetsmarknadsutbildning samt lärlingsplatser	

### **Fördjupningsruta 5.2 Problem med redovisningen av de arbetsmarknadspolitiska programmen**

Den löpande statistik som publiceras på Arbetsförmedlingens hemsida redovisar antalet deltagare i olika program. Denna statistik bygger på att sökandekategorikoder ansätts de arbetssökande. Ett problem är att deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar kan delta också i andra program inom ramen för garantierna. Om en person i garantin anvisas yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning, förberedande utbildning eller arbetspraktik, ligger personen kvar i sökandekategorikoden för jobb- och utvecklingsgarantin. Detta gör att deltagandet i dessa program underskattas, eftersom de deltagare som samtidigt befinner sig i garantierna inte räknas in.

Redovisningen av de arbetsmarknadspolitiska insatserna i regeringens ekonomiska propositioner måste anses undermålig, eftersom det inte ges någon samlad bild av omfattningen. I såväl Budgetpropositionen för 2009 som Vårpropositionen 2009 rapporteras hur stor andel av arbetskraften som deltar eller förväntas delta i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program under olika år, men nystartsjobben räknas inte in i denna redovisning.<sup>224</sup> Eftersom programvolymen inte sätts i relation till arbetslösheten, är det också svårt att bilda sig en uppfattning om programmets omfattning i rådande konjunkturläge är ”normal” eller inte. En sådan redovisning finns dock i den ekonomiska propositionen från januari, men där saknas i stället uppgifter om andelen av arbetskraften i sådana program (som dock inte där kallas ”konjunkturberoende program”).<sup>225</sup> I budgetpropositionen tycks det som om de tidigare anställningsstöden räknats in i programmen, men detta verkar inte vara fallet i den ekonomiska januari-propositionen (som inte heller inkluderar nystartsjobben).

En brist är vidare att varken Budgetpropositionen för 2009 eller Vårpropositionen 2009 (och inte heller den ekonomiska propositionen från januari) tydligt redovisar hur deltagandet fördelar sig mellan olika program. Den tydligaste redovisningen är en tabell i en bilaga där de konjunkturberoende programmen delas upp i

<sup>224</sup> Se Budgetpropositionen för 2009, bilaga 2, s 10 respektive Vårpropositionen 2009, Tabell 6.4.

<sup>225</sup> Proposition 2008/09:97, s 35.

”sysselsättning” och ”utbildning” (16 000 respektive 69 000 personer 2008 enligt vårpropositionen).<sup>226</sup> Uppdelningen är emellertid förvirrande eftersom det inte preciseras vad som ingår i utbildning. Som framgår av avsnitt 5.2.3 uppgick antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning 2008 till endast ca 6 500. Förklaringen är att de ekonomiska propositionerna redovisar garantierna som utbildning, vilket är grovt missvisande.

Slutligen saknas uppgifter om fördelningen mellan olika aktiviteter inom ramen för garantierna i de ekonomiska propositionerna (liksom i den löpande statistiken på Arbetsförmedlingens hemsida). Denna brist på underlag gör det svårt att föra en välgrundad diskussion om hur garantierna fungerar. För att få en bild av det har vi varit tvungna att själva beställa fram material från Arbetsförmedlingen (se avsnitt 5.2.6 nedan).

Med hjälp av Arbetsförmedlingens statistikenhet har vi tagit fram egna siffror på de *konjunkturberoende programmen*. Det innebär att vi exkluderat alla funktionshinder där det är möjligt (1992-2008). Från 2001 redovisar vi både en minimi- och en maximisiffra. I minimisiffran ingår de som är i arbetsmarknadsutbildning (såväl yrkesinriktad som förberedande), praktik eller har en subventionerad sysselsättning (inklusive nystartsjobb). I maximisiffran ingår dessutom de som deltar i olika jobbsökaraktiviteter. Skillnaden mellan maximi- och minimimåttet utgörs således i huvudsak av deltagare i garantierna (aktivitetsgarantin 2000-2007, jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar 2007-2008) som ägnar sig åt olika jobbsökaraktiviteter.

Figur 5.2 visar programvolymen i relation till arbetskraften. I genomsnitt deltog drygt två procent av arbetskraften i konjunkturberoende program under perioden 1980-2008. Under 1990-talskrisen ökade programdeltagandet mycket kraftigt som andel av arbetskraften, men har sedan dess sjunkit. Båda måtten visar en likartad utveckling, även om volymminskningen under senare år är större för minimimåttet, som exkluderar jobbsökaraktiviteter.<sup>227</sup> 2007-2008 minskade programvolymerna i förhållande till de närmaste

<sup>226</sup> Vårpropositionen 2009, Bilaga 1, Tabell 14.

<sup>227</sup> Före 2000 fanns ingen sökandekategori för jobbsökaraktiviteter. Därför finns inga uppgifter på hur omfattande sådana aktiviteter då var. Detta begränsar jämförbarheten mellan perioderna.

föregående åren. Programvolymen motsvarade 1,4 procent av arbetskraften 2007 och 1,3 procent 2008. Dessa minskningar kan ses som en fortsättning av den tidigare trenden.

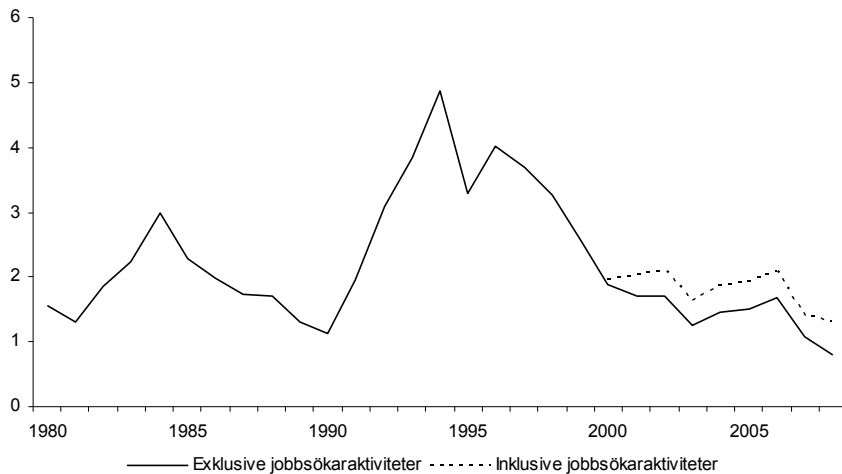
Programdeltagandet som andel av arbetskraften är ett dåligt mått på den aktiva arbetsmarknadspolitikens ambitionsgrad eftersom det inte tar hänsyn till variationer i konjunkturläget. Ett bättre mått är kvoten mellan antalet programdeltagare och det totala antalet arbetslösa (inklusive programdeltagare). Detta mått, som vi väljer att kalla arbetsmarknadspolitikens *aktiveringsgrad*, kan under vissa förutsättningar tolkas som sannolikheten för att en arbetssökande ska delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program.<sup>228</sup> Figur 5.3 visar att aktiveringsgraden sjönk kraftigt under 1990-talskrisen. Med vårt maximimått har den sedan dess varierat kring en ganska stabil nivå. Med minimimåttet har det däremot skett en viss minskning sedan början av 2000-talet. Aktiveringsgraden mätt på detta sätt var lägre 2007-2008 än genomsnittet för 2000-talet, men fortfarande på ungefär samma nivå som 2003-2005.

Sammanfattningsvis följer neddragningen av programvolymerna under 2007-2008 i huvudsak ett historiskt konjunkturmönster där antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program samvarierat med arbetslösheten. Detta mönster framgår av Figur 5.4.

---

<sup>228</sup> Se Calmfors och Forslund (1990) respektive Calmfors och Lang (1995).

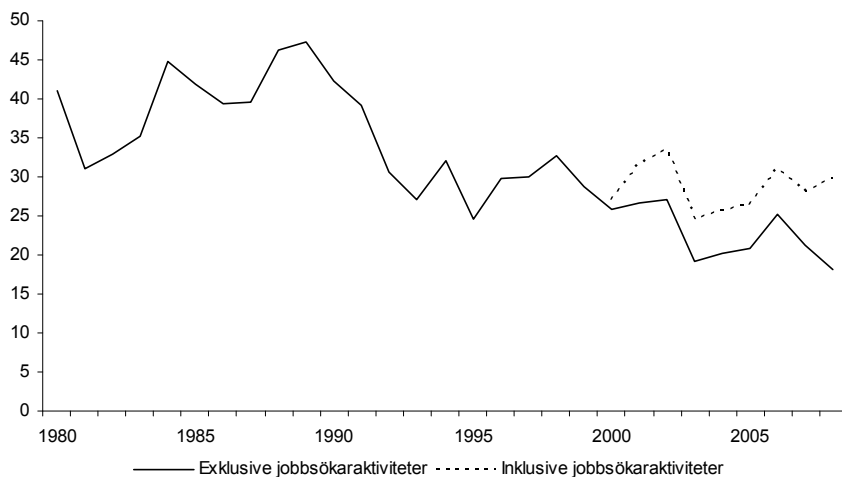
**Figur 5.2 Antal deltagare i konjunkturberoende arbetsmarknads-  
politiska program, årsgenomsnitt i procent av arbetskraften**



*Anm.:* Programvolym exklusive funktionshindrade. I programmen ingår utbildning, praktik, subventionerade jobb och jobbsökaktiviteter (endast maximimåttet).

*Källa:* Arbetsförmedlingen.

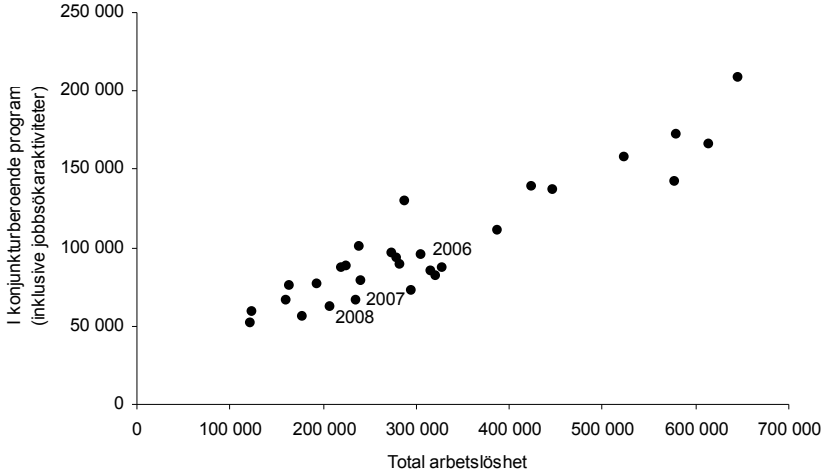
**Figur 5.3 Arbetsmarknadspolitikens aktiveringsgrad, årsgenomsnitt  
av antal deltagare i program, procent av total arbetslöshet**



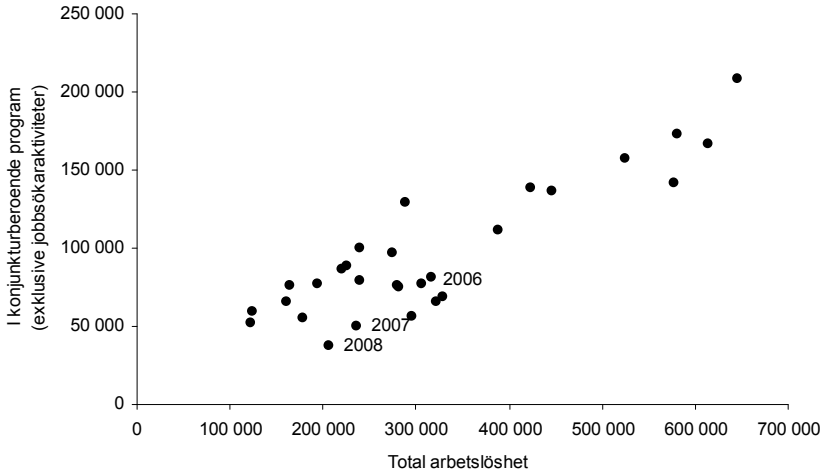
*Anm.:* Total arbetslöshet utgör summan av programdeltagare och öppet arbetslösa. Se Figur 5.2 angående vilka program som räknas in. Arbetslösa är de som anmält arbetslöshet till Arbetsförmedlingen.

*Källa:* Arbetsförmedlingen.

**Figur 5.4.a Sambandet mellan programdeltagande (inklusive jobbsökaraktiviteter) och total arbetslöshet, 1980-2008**



**Figur 5.4.b Sambandet mellan programdeltagande (exklusive jobbsökaraktiviteter) och total arbetslöshet, 1980-2008**



Anm: Se Figur 5.2.

Källa: Arbetsförmedlingen.

### 5.2.3 Sammansättningen av de arbetsmarknads- politiska åtgärderna

Figur 5.5 visar hur sammansättningen av de konjunkturberoende programmen har förändrats över tiden. Staplarna anger respektive programkategoris andel av det totala antalet deltagare i konjunkturberoende program i genomsnitt per år. Den viktigaste förändringen sedan 1980-talet är att andelen deltagare i utbildnings- och praktikinsatser minskat. Utbildningsinsatserna stod endast för omkring 10 procent av programvolymen 2008. 1988-1992 uppgick de till hela 65 procent av programvolymen. Sedan minskade deras andel för att nå en ny topp år 2000. Därefter har det skett en trendmässig nedgång av andelen utbildningsplatser.

Andelen personer med subventionerad sysselsättning har varierat över tiden. De subventionerade anställningarna, inklusive nystartsjobben, utgjorde 42 procent av den totala programvolymen 2008. År 2007 var andelen hela 52 procent, vilket är den högsta siffran sedan 1983. Den stora minskning i andelen som har arbete med stöd mellan 2007 och 2008 förklaras delvis av att plusjobben fasades ut.<sup>229</sup> Andelen jobbsökaraktiviteter har också ökat de senaste åren. Under 2008 utgör jobbsökaraktiviteter 39 procent av insatserna, vilket är markant mer än under tidigare år.<sup>230</sup>

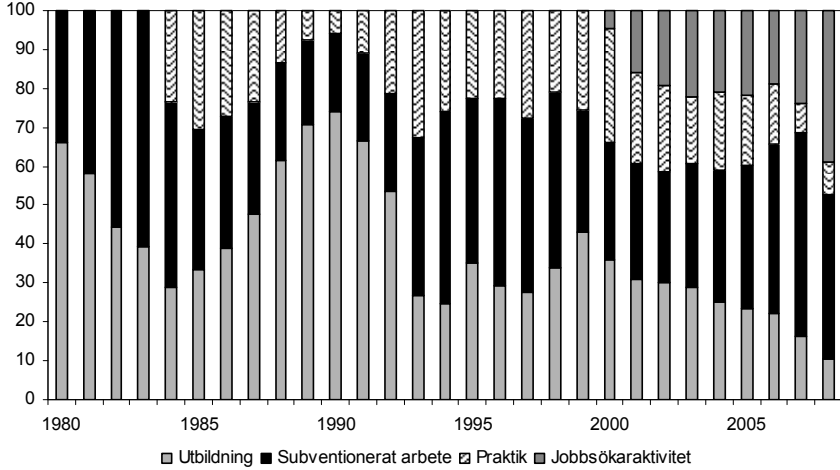
Att andelen deltagare med subventionerade jobb är så stor de senaste åren beror inte främst på en expansion av dessa program utan mest på att utbildnings- och praktikinsatserna har minskat. Detta framgår av Figur 5.6. Antalet deltagare i utbildning (förberedande eller yrkesinriktad) minskade successivt från drygt 1,5 procent av arbetskraften 1992 till 0,1 procent (ca 6 500 personer) 2008. Även antalet praktikplatser har minskat som andel av arbetskraften. Som mest hade knappt 1,3 procent av arbetskraften praktik 1994, att jämföra med 0,1 procent 2008. Jobbsökaraktiviteterna har däremot ökat. Under 2008 deltog 0,5 procent av arbetskraften i jobbsökaraktiviteter.

---

<sup>229</sup> Se Fördjupningsruta 5.1 för en beskrivning av plusjobben.

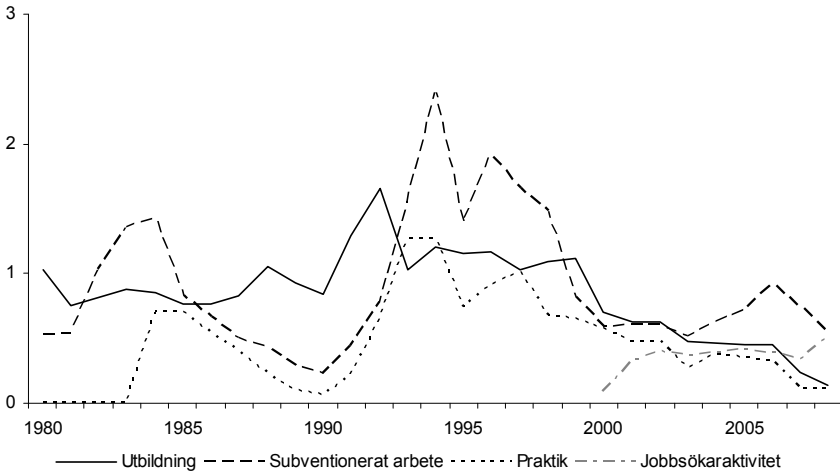
<sup>230</sup> Se föregående avsnitt.

**Figur 5.5 Sammansättningen av de konjunkturberoende programmen, procent av totalen**



*Anm:* Programmen inkluderar nystartsjobben.  
*Källa:* Arbetsförmedlingen.

**Figur 5.6 Deltagare i olika program, procent av arbetskraften**



*Källa:* Arbetsförmedlingen.



## 5.2.4 Arbetsmarknadspolitikens effekter

Den aktiva arbetsmarknadspolitikens effektivitet kan utvärderas dels på mikroplanet, dels på makroplanet. En mikroutvärdering studerar hur sannolikheten för en arbetslös person att få reguljär sysselsättning eller högre inkomst påverkas. Makrostudier undersöker i stället hur de arbetsmarknadspolitiska programmen påverkar sysselsättningen i hela ekonomin. Det finns för- och nackdelar med båda ansatserna. Mikrostudierna tar inte hänsyn till effekterna för andra grupper än dem som deltar i programmen. Sådana effekter kan uppstå t ex därför att subventionerad sysselsättning direkt tränger undan reguljär sysselsättning när arbetsgivare väljer att anställa med stöd i stället för reguljärt. De arbetsmarknadspolitiska programmen kan också ha indirekta effekter på sysselsättningen i ekonomin därför att lönebildningen påverkas eller kostnaderna för programmen leder till högre beskattning.<sup>231</sup> Mikrostudier är bäst lämpade för att studera effekter för de deltagande individerna och att identifiera grupper som ett program fungerat bra eller dåligt för. Mikrostudierna har också fördelen att de kan arbeta med mycket stora datamaterial som täcker många individer. Makrostudierna kan i princip fånga totaleffekterna på ekonomin, men en nackdel är att man i regel bara har tillgång till ett begränsat antal observationer, vilket minskar tillförlitligheten.<sup>232</sup>

Den nuvarande arbetsmarknadspolitikens betoning på jobbsökar- och matchningsinsatser stöds av att dessa tycks vara kostnadseffektiva enligt de utvärderingar som gjorts.<sup>233</sup> Forskningen ger däremot mindre klara slutsatser när det gäller avvägningen mellan subventionerad sysselsättning och arbetsmarknadsutbildning. Å ena sidan tyder mikrostudier på att subventionerade anställningar har större positiva sysselsättningseffekter för deltagande individer – och

---

<sup>231</sup> Lönebildningseffekterna kan i princip gå åt båda hållen. Om deltagande i arbetsmarknadspolitiska program upplevs som mer positivt än öppen arbetslöshet, reducerar en större programvolym ”kostnaden” för de anställda av höga löneökningar som minskar sysselsättningen och kan då leda till mindre återhållsamhet i lönebildningen. Om programdeltagande däremot upplevs som mer ”kravfyllt” än öppen arbetslöshet, kan i stället ökade anvisningar till program göra det ”otrevligare” att vara arbetslös och därmed innebära drivkrafter för lägre löneökningar i syfte att hålla uppe sysselsättningen. I den mån arbetsmarknadspolitiska program upprätthåller de arbetslösas förmåga att konkurrera om jobben, uppstår också en lönedämpande effekt (Calmfors m fl 2004).

<sup>232</sup> Ett sätt att öka antalet observationer är använda sk paneldata som innehåller både tidsserie- och tvärsnittobservationer. Man kan t ex studera samvariationen mellan arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska program både mellan länder (eller olika regioner inom ett land) och över tiden.

<sup>233</sup> Se t ex Kluge (2006) för en översikt.

allra störst om anställningarna ligger nära reguljära anställningar – än arbetsmarknadsutbildning.<sup>234</sup> Å andra sidan har makroekonomiska studier visat att subventionerad sysselsättning har stora undanträngningseffekter, vilket inte tycks vara fallet för arbetsmarknadsutbildning.<sup>235</sup>

Nystartsjobben ger stöd till individer med svag anknytning till arbetsmarknaden.<sup>236</sup> Den hittills enda utvärderingen tyder på stor direkt undanträngning av reguljära jobb.<sup>237</sup> Samma utvärdering tyder emellertid också på att nystartsjobben lett till fler anställningar för dem med svag anknytning till arbetsmarknaden än de tidigare anställningsstöden. Detta kan bidra till positiva sysselsättningseffekter via lönebildningen. Anledningen är att subventionerade jobb till ”outsiders” på arbetsmarknaden ökar dessas konkurrenskraft i förhållande till sysselsatta ”insiders”. Detta kan antas verka lönedämpande och därmed höja den reguljära sysselsättningen. Konstruktionen av nystartsjobben ligger därför väl i linje med forskningen, eftersom de (oundvikliga) undanträngningseffekter som uppstår fördelar om arbeten på ett sätt som främjar en återhållsam lönebildning.

Regeringen har inte i sina ekonomiska propositioner tydligt motiverat den kraftiga neddragningen av arbetsmarknadsutbildningen. Men det ligger nära till hands att tro att man tagit (alltför) stort intryck av att ett stort antal utvärderingar under 1990-talet visade på mycket dåliga resultat. Enligt en del studier hade deltagare i utbildningen svårare att finna reguljär sysselsättning än öppet arbetslösa som inte deltagit i sådana program.<sup>238</sup> Dessa dåliga resultat för arbetsmarknadsutbildningen under 1990-talet är emellertid inte så förvånande, eftersom förutsättningarna för effektiva utbildningsinsatser var mycket dåliga. Arbetsmarknadsutbildningen användes då systematiskt för att återkvalificera deltagare till a-kassan snarare än för att öka deltagarnas kompetens. Volymerna var extremt stora (se Figur 5.6), vilket gjorde det svårt att bedriva verksamheten effektivt. Konjunkturedgången

---

<sup>234</sup> Se OECD (2006) och Kluve (2006) för internationella översikter. Calmfors m fl (2004) har sammanfattat resultaten i svenska studier.

<sup>235</sup> Lundin (2001) och Calmfors m fl (2004).

<sup>236</sup> Se Förordningsruta 5.1.

<sup>237</sup> Lundin och Liljeberg (2008) redovisar en enkät där arbetsförmedlare bedömt de direkta undanträngningseffekterna till mellan 50 och 70 procent.

<sup>238</sup> Dessa studier har sammanfattats i Calmfors m fl (2004).

var också så djup att det var svårt att veta vad man skulle utbilda till. Till detta kommer att utvärderingsstudierna inte skilde mellan yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning (för att deltagarna senare skulle kunna tillgodogöra sig yrkesinriktad utbildning eller ta del av andra arbetsmarknadspolitiska program), vilka kan antas ha mycket olika effekter på sannolikheten att övergå till reguljärt arbete.

Förutsättningarna för en effektiv arbetsmarknadsutbildning är mycket bättre idag än under 1990-talet. Arbetsmarknadsutbildning kan inte längre användas för att förlänga ersättningsperioden för arbetslösa. Ersättningsnivåerna är lägre, vilket minskar riskerna för löneuppdrivande effekter. Framför allt är programnivåerna nu så låga att riskerna för avtagande effektivitet vid en måttlig expansion framstår som mycket små. Dessa bedömningar stöds av att mikrostudier av arbetsmarknadsutbildningens individeffekter för senare år visat på positiva resultat (precis som tidigare utvärderingar avseende 1980-talet då volymerna också var mindre än under 1990-talet).<sup>239</sup>

Det är enligt vår uppfattning svårt att motivera att arbetsmarknadsutbildningen hållits nere på så låg nivå. Detta innebär inte att vi förordar någon återgång till de extrema volymer som gällde i början av 1990-talet, då politiken drevs av en överdriven ”utbildningsoptimism”. Men det är svårt att se varför det inte skulle gå att bedriva en effektiv yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning med i genomsnitt 15 000 deltagare per månad och ytterligare kanske hälften så många deltagare i förberedande insatser.<sup>240</sup> Det skulle motsvara mindre än hälften av den genomsnittliga nivån under 1980-talet.

### 5.2.5 Yrkesvux

I stället för att utvidga arbetsmarknadsutbildningen satsar regeringen mer på yrkesutbildning inom det reguljära utbildningssystemet. I Budgetpropositionen för 2009 aviserades en ny yrkeshögskola, en ökad satsning på försöksverksamheten med gymnasial

---

<sup>239</sup> Se Okeke (2005), AMS (2007a,b) och de Luna m fl (2008).

<sup>240</sup> Denna nivå föreslogs av Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning (SOU 2007:112). Regeringen valde emellertid att aldrig skicka utredningens slutbetänkande på remiss.

lärlingsutbildning och fler platser på yrkesutbildningar inom den kommunala vuxenutbildningen (yrkesvux).

Syftet med yrkesvux är att motverka arbetskraftsbrist genom att yrkesutbilda de grupper som saknar gymnasieutbildning eller har en yrkesutbildning som behöver kompletteras. Yrkesvux skiljer sig från traditionell arbetsmarknadsutbildning genom att den bedrivs av kommunerna, inte av Arbetsförmedlingen. Vidare söker individen plats på yrkesvux. Det innebär att även personer som inte är arbetslösa kan studera där och att arbetslösa inte anvisas dit. Ersättningen vid yrkesvuxstudier utgörs av studiemedel, medan deltagare i arbetsmarknadsutbildning får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller aktivitetsstöd.

Det är oklart vad som motiverar regeringens omprioritering av resurser från arbetsmarknadsutbildning i Arbetsförmedlingens regi till yrkesutbildning i det reguljära utbildningssystemet. Det har gjorts betydligt färre utvärderingar av vuxenutbildning än av arbetsmarknadsutbildning. De studier som finns tyder på att komvuxstudier i bästa fall har en svagt positiv effekt på deltagarnas framtida inkomster.<sup>241</sup> Ett antal utvärderingar av det s k Kunskapslyftet, som erbjöd gymnasieutbildning främst till arbetslösa vuxna som saknade treårig gymnasieutbildning under åren 1997-2002, har funnit att det gav svagare positiva resultat för deltagarna än arbetsmarknadsutbildning.<sup>242</sup> Dessa resultat behöver dock inte tolkas som att yrkesvux är mindre effektivt än arbetsmarknadsutbildning, eftersom yrkesvux ska fokusera på yrkesutbildning, medan Kunskapslyftet/traditionellt komvux har innefattat bredare utbildningar.

Slutsatsen blir ändå att regeringen har valt att omfördela resurser från arbetsmarknadsutbildning till yrkesutbildning i det reguljära utbildningssystemet utan att det funnits något tydligt forskningsstöd för detta. Det är inte alls uppenbart att yrkesvux ska ses som ett substitut för den traditionella arbetsmarknadsutbildningen. En fördel med arbetsmarknadsutbildning framför yrkesvux kan vara att den ger större möjligheter att styra de arbetslösa mot bristområden. Samtidigt finns det skäl att kunna ge stöd också för icke arbetslösa att omskola sig, eftersom det inte är säkert att det alltid är de som blir arbetslösa

---

<sup>241</sup> Se Ekström (2003), Albrecht m fl (2004), Axelsson och Westerlund (2005), Stenberg (2008), Stenberg och Westerlund (2008) och Stenberg (2009).

<sup>242</sup> Stenberg (2003, 2007), Axelsson och Westerlund (2005) respektive Stenberg och Westerlund (2008).

som är mest lämpade att göra det. Man kan också på principiella grunder argumentera för att individernas fria val bör få spela en större roll vid omskolningsbeslut givet att individen själv får ta på sig en större del av kostnaderna för utbildningen. Men det vore ändå mer naturligt att se utbyggnaden av yrkesvux som ett komplement till arbetsmarknadsutbildningen i stället för som ett substitut.

### 5.2.6 Jobb- och utvecklingsgarantin

Jobb- och utvecklingsgarantin är ett program för långtidsarbetslösa som infördes i juli 2007 då den tidigare aktivitetsgarantin avskaffades. Regeringen motiverade förändringen med att aktivitetsgarantin misslyckats med att bryta rundgången mellan program och öppen arbetslöshet.<sup>243</sup>

Arbetslösa anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin efter 300 ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen.<sup>244</sup> Arbetslösa som inte har rätt till arbetslöshetsersättning och som varit sammanhängande arbetslösa eller deltagit i arbetsmarknadspolitiska program under minst 18 månader kan också anvisas. En anvisning ska återkallas om den som anvisats en plats i garantin avvisar en arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller ett lämpligt arbete utan godtagbara skäl eller inte redovisar sina jobbsökaraktiviteter. Det innebär att den arbetslöse förlorar rätten till aktivitetsstöd.

Jobb- och utvecklingsgarantin har tre olika faser. Dessa illustreras i Figur 5.7. *Fas 1* omfattar i huvudsak jobbsökaraktiviteter, coachning och förberedande insatser (vägledning, rehabilitering och orientering) och ska pågå i högst sex månader. *Fas 2* kan därutöver innefatta arbetspraktik, arbetsträning och förstärkt arbetsträning under högst sex månader. *Fas 3* inleds efter 450 dagar i garantin. I denna fas ska individen erbjudas en varaktig samhällsnyttig sysselsättning. En deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin kan också anvisas till andra program. Vid sidan om övriga aktiviteter ska tillfälle ges till individuellt jobbsökande.

---

<sup>243</sup> Aktivitetsgarantins mål var att aktivera långtidsarbetslösa. Hägglund (2002) kunde emellertid inte påvisa några positiva effekter på övergången till reguljär sysselsättning. Fröberg och Lindqvist (2002) fann att insatserna i många fall inte innebar någon verklig aktivering.

<sup>244</sup> Även om syftet är att alla som har förbrukat sina ersättningsdagar från arbetslöshetsförsäkringen ska erbjudas en plats i jobb- och utvecklingsgarantin, utgör detta ingen lagstadgad rättighet. Detta kritiserades av en del remissinstanser när det ursprungliga förslaget om garantin lades (Proposition 2006/07:89, s 58).

Det finns idag ingen lättillgänglig redovisning av aktiviteterna inom jobb- och utvecklingsgarantin. Detta är en allvarlig brist eftersom det gör det svårt att bedöma effektiviteten. Vi har med hjälp av Arbetsförmedlingens statistikenhet försökt skaffa oss en sådan bild (se Tabell 5.2). Det framgår att tyngdpunkten ligger på kartläggning och jobbsökaraktiviteter. Jobbsökaraktiviteter med coaching löper parallellt med många andra aktiviteter och blir därför den i särklass vanligaste aktiviteten. Över tid ökar andelen deltagare som får arbetspraktik, arbetsträning, förstärkt arbetsträning eller utbildning, men andelarna är fortfarande relativt låga även under början av Fas 2. Under slutet av denna fas minskar åter andelen som deltar i dessa aktiviteter. Man har uppenbarligen hittills inte lyckats särskilt väl med att få till stånd de insatser i form av praktik och arbetsträning som regeringen avsett. Många deltagare får kartläggning även efter mer än 105 dagar i garantin. En viktig förklaring är att Arbetsförmedlingen haft svårt att få arbetsgivare att tillhandahålla platser för praktik och arbetsträning.<sup>245</sup> Dessa svårigheter kan antas bli ännu större i lågkonjunkturen.

Införandet av jobb- och utvecklingsgarantin har kommit att innebära att aktiveringsinsatser i första hand har satts in efter det att den fasta tidsgränsen för deltagande i garantin passerats och i långt mindre utsträckning än förut efter individuell prövning tidigare under arbetslöshetsperioden.

---

<sup>245</sup> Se Hammar (2008).

**Figur 5.7 Faser i jobb och utvecklingsgarantin**

	----- Aktivitetsstöd (65 procent av tidigare ersättning, minst 320 kr per ersättningsdag) -----		
	Fas 1	Fas 2	Fas 3
Arbetslöshetsersättning /aktivitetsstöd Tak på 680 kr per dag Dag 1-200: 80 procent Dag 201-300: 70 procent Eller grundbelopp på maximalt 320 kr per ersättningsdag			
Öppet arbetslösa eller i program			
300 ersättningsdagar som samordnas	Max 150 ersättningsdagar Kartläggning Jobsökaktiviteter Förberedande insatser	300-450 ersättningsdagar Arbetspraktik Arbetssträning Förstärkt arbetsträning	520 ersättningsdagar Varaktig samhällsnyttig sysselsättning hos anordnare som kan vara offentliga eller privata arbetsgivare, sociala företag eller ideella organisationer. Arbetsutbudet provas efter två år, sedan anvisas man för ytterligare en tvåårsperiod.
300 ersättningsdagar 420 kalenderdagar	450 ersättningsdagar 630 kalenderdagar	900 ersättningsdagar 1050 kalenderdagar	

*Anm:* Föräldrar med försörjningsansvar för barn får 70 procent av tidigare lön även under ersättningsdagarna 301-450.

**Tabell 5.2 Aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin, andel deltagare i procent som tagit del av olika aktiviteter under olika inskrivningstider**

Antal kalenderdagar	1-104	105-209	210-419	420-
Arbets träning	4,0	8,5	13,7	17,2
Projekt	0,7	1,1	0,8	0,6
Kartläggning	25,0	14,6	11,3	6,9
Förstärkt arbets träning	2,7	5,8	11,8	13,8
Arbetslivsinriktad rehabilitering	0,8	1,4	3,1	3,6
Arbets praktik	7,3	13,9	18,3	18,4
Start av näringsverksamhet	0,5	1,5	2,2	2,4
Jobs sökaraktivitet med coaching	69,3	78,0	76,6	79,2
Utbildning	2,2	4,9	8,6	7,5
Förberedande insatser	2,1	3,3	4,5	4,7
Fördjupad kartläggning/vägledning	4,8	4,5	7,3	9,2
Praktisk kompetensutveckling	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingen registrerad aktivitet	24,1	21,8	10,2	3,6
<b>Antal individer</b>	<b>22 878</b>	<b>14 273</b>	<b>12 879</b>	<b>6 747</b>

*Anm:* Avser aktiviteter under respektive period för de personer som 6 april 2009 hade varit inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin i angivet antal dagar. Antal individer anger hur många som varit inskrivna i garantin i angivet antal dagar denna dag. En person kan samtidigt ta del av flera aktiviteter.

*Källa:* Arbetsförmedlingen.

Det finns goda argument att inte sätta in aktiva åtgärder alltför tidigt eftersom de flesta arbetslösa hittar arbete relativt snabbt utan mer omfattande hjälp från Arbetsförmedlingen. Alltför tidiga insatser kan därför leda till onödiga kostnader. Personer som deltar i program söker också arbete i mindre utsträckning än öppet arbetslösa. Programdeltagande skapar därmed inläsnings effekter.<sup>246</sup> Att undvika för tidiga insatser är särskilt viktigt när efterfrågan på arbetsmarknaden är stark. Men en politik som identifierar ”problemfall” i huvudsak via långa arbetslöshetstider har nackdelen att många som skulle behöva aktiveringsinsatser får det alltför sent.

<sup>246</sup> Calmfors m fl (2004).



Det finns visserligen inte något forskningsstöd för att sena arbetsmarknadspolitiska insatser skulle vara mindre effektiva när de väl sätts in än tidiga insatser,<sup>247</sup> men det är naturligtvis önskvärt att de med störst behov av stöd får det så fort som möjligt. Mycket talar också för att arbetsmarknadspolitiska program ibland kan ha en ”avskräckningseffekt” som inte bör komma alltför sent: särskilt för ungdomar tycks övergångarna till sysselsättning öka *innan* det blir aktuellt med anvisningar till olika program.<sup>248</sup>

Ett hjälpmedel för att tidigt identifiera dem som har störst risk att bli långtidsarbetslösa är s k *profilning*. Det innebär att man med hjälp av bakgrundsdata för den arbetssökande gör en statistisk uppskattning av risken för långtidsarbetslöshet. Denna analys kan användas som komplement till förmedlarens egen bedömning eller ensam ligga till grund för beslut om tidiga insatser.<sup>249</sup> Det finns även en annan typ av statistisk analys, *targeting*, där man uppskattar det förväntade utfallet av att en arbetssökande deltar i olika insatser. Lechner och Smith (2007) har utvärderat profilning i Schweiz. Deras resultat tyder på att profilning identifierar risken för långtidsarbetslöshet bättre än arbetsförmedlare. Vi ser därför mycket positivt på att Arbetsförmedlingen i samarbete med IFAU genomfört försök med profilning (i Gävleborgs län).<sup>250</sup> Arbetsförmedlarna var positivt inställda till detta hjälpmedel, även om man inte kunde finna några betydande positiva effekter på övergångarna till reguljär sysselsättning. En studie av IFAU visar att det med sådan statistisk analys går att med goda resultat förutsäga långtidsarbetslöshet.<sup>251</sup> Det finns enligt vår mening all anledning att försöka vidareutveckla dessa statistiska hjälpmedel och för Arbetsförmedlingen att regelmässigt börja använda dem.

### 5.2.7 Jobbgarantin för ungdomar

Jobbgarantin för ungdomar är upplagd på ett liknande sätt som jobb- och utvecklingsgarantin. Ungdomar mellan 16 och 25 år som varit

---

<sup>247</sup> Se de Luna m fl (2008).

<sup>248</sup> Detta har i hög grad uppmärksammats i Danmark (se t ex Rosholm och Svarer 2008). Carling och Larsson (2005) samt Forslund och Nordström Skans (2006) fann liknande resultat i Sverige.

<sup>249</sup> Profilning används i flera andra länder. Australien och USA har lång erfarenhet av metoden. Den har också använts i Danmark, Nederländerna, Schweiz, Sydkorea och Tyskland.

<sup>250</sup> Se Arbetsförmedlingen (2008).

<sup>251</sup> Benmarker m fl (2007).

arbetslösa i tre sammanhängande månader erbjuds att delta. Under *Fas 1*, som pågår i minst tre månader, ska deltagaren få fördjupad kartläggning, studie- och yrkesvägledning och jobbsökaraktiviteter med coachning. I *Fas 2* kan deltagarna också erbjudas arbetspraktik eller kortare utbildning, men minst fyra timmar per vecka ska bestå av jobbsökaraktiviteter. Deltagande i garantin får vara i maximalt 15 månader, och som längst till dess deltagaren fyllt 25 år. Därefter är deltagaren kvalificerad för jobb- och utvecklingsgarantin. Den som har rätt till arbetslöshetsersättning får aktivitetsstöd vid deltagande i jobbgarantin för ungdomar. Övriga erhåller utvecklingsersättning.<sup>252</sup> En viktig aspekt av jobbgarantin för ungdomar är att ersättningen för dem som är berättigade till aktivitetsstöd trappas av i snabbare takt än i jobb- och utvecklingsgarantin. Ersättningen är 80 procent de första 100 dagarna, 70 procent de påföljande 100 dagarna och 65 procent därefter.<sup>253</sup>

Jobbgarantins namn är uppenbart missvisande. De ovan beskrivna åtgärderna garanterar förstas inte att deltagaren får ett jobb. Jobbgarantin för ungdomar utgör därmed snarare en *aktiveringsgaranti* för unga arbetslösa.

Jobbgarantin för ungdomar innebär en förskjutning mot mer av jobbsökaraktiviteter jämfört med tidigare ungdomsåtgärder. Jobbsökaraktiviteter med coachning är den vanligaste aktiviteten och ges till mer än 70 procent av deltagarna. Denna inriktning har stöd i den existerande forskningen. De internationella erfarenheterna pekar nämligen på att jobbsökaraktiviteter är den mest kostnadseffektiva åtgärden mot ungdomsarbetslöshet.<sup>254</sup> Utvärderingar av traditionella arbetsmarknadspolitiska program för ungdomar finner ofta inlåsningseffekter.<sup>255</sup> En tänkbar förklaring är att ungdomar ofta har ett snabbare utflöde till jobb än äldre och att de därför har mer att förlora på att spendera tid i ett program.<sup>256</sup>

---

<sup>252</sup> Se Fördjupningsruta 5.1.

<sup>253</sup> Detta gäller deltagare som inte har barn. För de ungdomar som är föräldrar är ersättningen 80 procent de första 200 dagarna, 70 procent de påföljande 100 dagarna och 65 procent därefter.

<sup>254</sup> OECD (2006).

<sup>255</sup> Se t ex Larsson (2003).

<sup>256</sup> Se också avsnitt 6.2.2 i denna rapport.

### **Fördjupningsruta 5.3 Ungdomsåtgärder i Danmark och Storbritannien**

Regeringen förefaller ha tagit starkt intryck av erfarenheterna från Danmark och Storbritannien vid utformningen av jobbgarantin för ungdomar.

Danmark införde en speciell aktiveringssatsning för ungdomar 1996 som anses ha varit en viktig faktor bakom den idag mycket låga ungdomsarbetslösheten. Syftet var att stärka incitamenten till utbildning och att undvika att ungdomar fastnar i långa perioder av passivitet. Programmet innebär en aktivering av arbetslösa ungdomar utan yrkesutbildning efter sex månaders arbetslöshet. Detta skedde till en början genom att de erbjöds utbildning på minst 18 månader. Senare har programmet utökats till att inkludera även dem med yrkesutbildning. Aktivering sker numera redan efter 13 veckor. Inträde i utbildning uppmuntras genom att ersättningen för de arbetslösa ungdomar som inte deltar i utbildning sänkts till motsvarande 50 procent av den högsta arbetslöshetsersättningen, vilket är i paritet med den ersättning i form av studiemedel som ungdomarna kan få vid studier. Arbetslösa ungdomar får arbetslöshetsersättning bara om de uppfyller uppställda aktivitetskrav.

Storbritanniens ungdomsprogram *New Deal for Young People* introducerades 1998. Programmet är obligatoriskt för alla i åldern 18-24 år som har varit arbetslösa med arbetslöshetsersättning i sex månader. Programmet har tre faser. Den första fasen består av täta kontakter med en personlig mentor som ger intensiv rådgivning och vägledning och kan vara upp till fyra månader. Om den arbetslöse inte finner ett jobb under denna fas erbjuds fyra olika aktiviteter i Fas 2: subventionerad anställning, arbetsmarknadsutbildning, arbete inom frivilligorganisation eller arbete inom kommunens fysiska miljöarbete. Fas 3 innehåller stöd och rådgivning i jobbsökande.

De beskrivna ungdomsinsatserna tycks ha fungerat bra. Jensen m fl (2003) påvisar att utflödet från arbetslöshet, framförallt till utbildning, ökat som ett resultat av den danska reformen. Blundell m fl (2004) finner att den första fasen av *New Deal for Young People* har gett positiva effekter på övergången till arbete. Effekterna var särskilt starka för unga män: övergången till arbete

för dem ökade med 20 procent som ett resultat av programmet. Vidare finns det stora effekter redan innan ungdomarna inträder i programmen, både i Danmark och i Storbritannien. Detta tyder på att programmen i hög grad har en ”avskräckande effekt” och att ungdomar accepterar anställningar för att slippa delta i programmen.

Det finns också anledning tro att den snabbare avtrappningen av ersättningen vid arbetslöshet för ungdomar än för äldre kan vara en effektiv åtgärd för att få ungdomar i arbete. Teoretiska modeller kommer t ex till slutsatsen att ersättningen bör trappas av snabbare ju kortare den genomsnittliga arbetslöshetstiden är.<sup>257</sup> Eftersom ungdomar har klart kortare genomsnittliga arbetslöshetstider än äldre talar det för att ersättningen till ungdomar bör trappas av snabbare än ersättningen till övriga.<sup>258</sup>

### 5.2.8 Arbetsmarknadspolitiken i lågkonjunkturen

Den arbetsmarknadspolitiska strategi som regeringen lade fast vid sitt tillträde 2006 var i första hand avpassad för en uppåtgående konjunktur med en kvardröjande långtidsarbetslöshet. Politiken hade två huvudmål. Det ena var att åstadkomma en effektivare matchning mellan arbetslösa och vakanser genom mer fokus på arbetsförmedling och arbetslösas sökaktivitet. Det andra målet var att minska *stocken* av långtidsarbetslösa bl a genom mer av aktiveringsinsatser inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin och genom nystartsjobben.

Den kraftiga konjunkturförsämringen ställer nu arbetsmarknadspolitiken inför delvis andra problem än under 2007-2008. Det är nödvändigt också att hantera ett stort *inflöde* till arbetslöshet och att försöka förhindra att detta leder till en bestående ökning av långtidsarbetslösheten, som sedan i sin tur försämrar arbetsmarknadens framtida funktionssätt och höjer jämviktsarbetslösheten. Detta nya mål formuleras tydligt i Vårpropositionen 2009 som argumenterar för att det nu är

<sup>257</sup> Se t ex Hopenhayn och Nicolini (2005) respektive Höglin (2008).

<sup>258</sup> Se även avsnitt 6.2.2 samt Oskar Nordström Skans underlagsrapport till Finanspolitiska rådet (Nordström Skans 2009). Det har också hävdats att ungdomar har ett bättre försäkringsskydd mot inkomstbortfall än äldre genom möjligheten att bo tillsammans med sina föräldrar och få ekonomiskt stöd av dem (Kaplan 2009).

”nödvändigt att bl.a. rikta mer resurser till personer med korta arbetslöshetstider för att motverka långa tider utan arbete”.<sup>259</sup>

### *Mer fokus på korttidsarbetslösa*

Åtgärder riktade mot personer med korta arbetslöshetstider ska framför allt vara sådana som ”stödjer och uppmuntrar dem som förlorar jobbet att fortsätta söka efter arbete”. Personer som är i behov av att förstärka kompetensen eller upprätthålla kontakten med arbetslivet ska erbjudas praktikplatser. Några satsningar på arbetsmarknadsutbildning görs inte, utan personer i behov av utbildning förväntas i stället söka sig till det reguljära utbildningssystemet. Enligt Vårpropositionen och den proposition om *Åtgärder för jobb och omställning* som lades i januari ska de tidigare angivna principerna för arbetsmarknadspolitiken bevaras även i en djup lågkonjunktur. Konkurrenskraften hos personer med långa arbetslöshetstider ska stärkas genom att kvaliteten i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar värnas.<sup>260</sup>

Januaripropositionen och vårpropositionen innehöll ett antal nya tillfälliga arbetsmarknadspolitiska satsningar:<sup>261</sup>

- Arbetsförmedlingen har fått i uppdrag att ”förstärka matchningsverksamheten och ge ett tidigt och individanpassat stöd för att kunna hjälpa arbetssökande tillbaka till arbete”. Det ska ske genom ökade möjligheter till *personlig coaching*. Regeringen beräknar att totalt 31 500 personer (helårsekvivalenter) ska kunna få del av denna verksamhet under 2009.
- Möjligheterna till *arbetspraktik* har utökats (ca 21 600 nya helårsplatser under 2009). Till viss del är det fråga om ”traditionell” praktik för arbetslösa med kort arbetslivserfarenhet. Men en ny form av arbetspraktik, praktisk kompetensutveckling, som ska underlätta för arbetslösa med längre arbetslivserfarenhet att vidmakthålla och utveckla sin kompetens, har också införts.

<sup>259</sup> Vårpropositionen 2009, s 74.

<sup>260</sup> Ibid.

<sup>261</sup> Proposition 2008/09:97, s 15-16 respektive s 86-88 och Vårpropositionen 2009, s 45-48 respektive 74-75.

- Subventionerna för *nystartsjobb* har fördubblats. Nystartsjobben riktas mot dem som varit arbetslösa, sjukskrivna eller förtidspensionerade i mer än ett år. Tidigare kompenserades den arbetsgivare som anställde en person på ett nystartsjobb med ett belopp motsvarande den fulla arbetsgivaravgiften, inklusive pensionsavgiften, under lika lång tid som personen på detta sätt varit frånvarande från arbetsmarknaden.
- Fler platser i yrkeshögskolan (ca 1 000 ytterligare 2009) och i yrkesvux (ca 3 600 ytterligare 2009) inrättas. Dessutom höjs studiestödet till arbetslösa över 25 år som väljer yrkesvux tillfälligt under 2009 och 2010.
- Antalet platser i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar utökas. Antalet deltagare i garantierna (årsgenomsnitt) antas öka med ca 26 000 till 103 000 i år och med ca 100 000 personer till 175 000 år 2010. Detta är det område av arbetsmarknadspolitiken där volymökningarna är störst.

En stor del av de ökade arbetsmarknadspolitiska satsningarna gjordes redan i januaripropositionen. I förhållande till denna innehöll vårpropositionen bara marginella ökningar av antalet personer som i år ska få tidigt stöd i form av individuell coaching (med 4 000), antalet praktikplatser (med 2 600) och antalet platser på yrkesvux (med 400). Dessa ökningar kan ses som förvånande små mot bakgrund av att prognoserna för arbetslösheten 2009 reviderats upp från 7,7 procent i januaripropositionen till 8,9 procent i vårpropositionen. Den största förändringen mellan vårpropositionen och januaripropositionen avser utökningen av antalet platser i jobb- och utvecklingsgarantin.

Både den intensifierade coachingen och den utökade arbetspraktiken ökar möjligheterna till tidigt stöd utanför garantierna. Detta ligger i linje med vår argumentation i avsnitt 5.2.6. Det är enligt vår bedömning rimligt med en sådan förstärkning av stödet för korttidsarbetslösa i ett läge med kraftigt ökat inflöde i arbetslöshet. Det är också oundvikligt att Arbetsförmedlingen i större utsträckning måste prioritera användningen av sina resurser; dessa kommer helt

enkelt inte att räkna till intensifierat stöd för alla som så småningom passerar tidsgränsen för jobb- och utvecklingsgarantin.

### *Fortsatt betoning av sökaktivitet*

Januaripropositionen varnar för att ”arbetsmarknadspolitiska program riskerar alltid att leda till inlåsnings effekter i form av minskad geografisk rörlighet och lägre sökaktivitet”.<sup>262</sup> Detta leder till slutsatsen att det är ”än viktigare att stimulera sökaktiviteten hos arbetslösa i en situation med tillfälligt ökade arbetsmarknadspolitiska insatser samtidigt som det är fortsatt viktigt att stärka konkurrenskraften hos dem som står längst från arbetsmarknaden”.<sup>263</sup>

Vi ställer oss frågande till hur effektiva de intensifierade coachningsinsatserna kommer att bli. Visserligen har inte existerande forskning så mycket att säga om hur arbetsmarknadspolitikens effektivitet varierar över konjunkturen, men rimligen har förändringar i sökintensiteten betydligt mindre effekt på arbetslösheten när den som nu i högre grad är konjunkturell (och i mindre grad beror på en hög jämviktsarbetslöshet) än som var fallet under 2006-2008. Regeringens argumentation om att det är särskilt viktigt att öka sökintensiteten i en lågkonjunktur är därför tveksam. Intensiva jobbsökaraktiviteter i en situation med låg arbetskraftsefterfrågan och få tillgängliga jobb måste med nödvändighet innebära mycket av meningslösa aktiviteter. Frågan är om det inte kommer att vara delvis bortslösade resurser att på kort tid nyanställa ett stort antal coacher med varierande bakgrund till en ny verksamhet. Att det riktats kritik mot åtgärden också från delar av jobbcoachningsbranschen är ett tecken på att regeringen överskattar potentialen för denna åtgärd.<sup>264</sup> Regeringen har enligt vår uppfattning en överdriven tro på vad som går att uppnå genom jobbsökaraktiviteter i en djup lågkonjunktur.

Praktik är förmodligen det potentiellt mest effektiva programmet i nuvarande konjunkurläge, men vi befarar att det kan bli mycket svårt att verkligen få fram alla de praktikplatser som regeringen eftersträvar.

---

<sup>262</sup> Proposition 2008/09:97, s 15.

<sup>263</sup> Ibid.

<sup>264</sup> Se Dagens Nyheters intervju med utbildnings- och jobbcoachningsföretaget Lernias VD (Dagens Nyheter 2009b).

Vi är positiva till de fördubblade subventionerna för nystartsjobben. I den djupa lågkonjunkturen kommer det att bli mycket svårare för dem som redan är långtidsarbetslösa att finna jobb. Tillfälligt högre subventioner för att anställa långtidsarbetslösa är därför välmotiverade, men man kan ändå knappast vänta sig att antalet nystartsjobb ska öka i en situation med mycket låg arbetskraftsefterfrågan.

#### *För lite arbetsmarknadsutbildning*

Vår kritik i avsnitt 5.2.4 mot de låga volymerna i arbetsmarknadsutbildningen blir ännu starkare i nuvarande konjunkturläge. Det är förvånande att regeringen inte ökar omfattningen av arbetsmarknadsutbildningen utan i stället enbart fokuserar på mer utbildning inom det reguljära utbildningssystemet. Motivet för den uteblivna expansionen av arbetsmarknadsutbildningen kan knappast vara en rädsla för att det i en recession är svårt att veta vad man ska utbilda till, eftersom den reguljära yrkesutbildningen – som byggs ut – möter samma problem. Detta problem kan dock antas vara mindre idag än under 1990-talskrisen, eftersom de stora pensionsavgångar vi står inför – t ex inom vården – gör det möjligt att identifiera områden där nyrekryteringar kommer att behövas under kommande år.

En betydande expansion av arbetsmarknadsutbildningen är motiverad i rådande lågkonjunktur. Samtidigt finns goda skäl att försöka styra arbetslösa unga mot yrkesutbildning i det reguljära utbildningssystemet. Men det kräver enligt vår mening en ytterligare höjning av studiestödet för denna grupp så att det kommer i mer paritet med arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Yrkesvux berättigar visserligen under 2009 och 2010 arbetslösa över 25 år till (obeskattade) studiemedel med en högre bidragsdel (80 procent) än för normalstudenten. Totalbeloppet är ca 7 800 kr i månaden, varav således 6 250 kr utgör bidrag (plus ca 850 kr om man har minst två barn).<sup>265</sup> Arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd i arbetsmarknadsutbildningen kan uppgå till som mest ca 15 000 kr per månad före skatt (ca 12 000 efter skatt). Den betydligt lägre ersättningen i yrkesvux innebär sannolikt att många arbetslösa inte har råd att välja denna utbildning.

---

<sup>265</sup> Dessutom utgår studiemedel endast under terminerna.



En omdiskuterad fråga är om staten bör ge stöd till utbildning inom företagen. Huvudargumentet *mot* detta är att en betydande del av den strukturomvandling som är önskvärd på lång sikt sker i lågkonjunkturer. Det är därför principiellt olämpligt att ”låsa in” arbetskraft i existerande företag, eftersom överflyttning till expanderande företag när konjunkturen vänder upp igen då motverkas. Ett argument *för* sådan utbildning i nuvarande läge är att den minskade efterfrågan för de flesta företag är rent konjunkturbetingad och inte har något att göra med en önskvärd strukturomvandling. Dessa argument är svåra att väga mot varandra. En möjlighet skulle kunna vara att staten ger stöd till själva anordningskostnaderna för utbildning i företag där överenskommelser slutits med facket om kortare arbetstid och motsvarande nedjustering av löneinkomsterna. Om så skett har uppenbarligen arbetsgivarna bedömt det som troligt att efterfrågenedgången är konjunkturbetingad och att man i framtiden kommer att behöva den arbetskraft som inte sagts upp. Staten har också sparat in kostnader för arbetslöshetersättning och skulle inte subventionera de anställdas försörjning.

#### *Problem för jobb- och utvecklingsgarantin*

Under 1990-talskrisen skedde en alltför stor expansion av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Dessa kunde inte bedrivas med effektivitet. Regeringen förefaller väl medveten om att en del arbetsmarknadspolitiska program kan ha stora inlåsnings- och undanträngningseffekter. Det minskar riskerna för en överexpansion av sådana program. Samtidigt ställs regeringen inför en situation som avviker kraftigt från den som man utformat sin grundläggande strategi för. Vi ser en risk i att de negativa erfarenheterna av alltför stora arbetsmarknadspolitiska program under 1990-talet leder till att de program som har reellt innehåll nu i stället blir alltför små.

En central fråga är hur jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar kommer att fungera när antalet deltagare växer kraftigt. Regeringen framställer det som att det ökande antalet deltagare i garantierna är ett tecken på en unikt kraftfull arbetsmarknadspolitisk satsning (”den kraftigaste utbyggnaden av de aktiva åtgärderna i något europeiskt land och en av de största

satsningarna någonsin”).<sup>266</sup> Detta är emellertid en mycket tveksam slutsats: det ökande deltagandet i garantierna är en rent matematisk konsekvens av att långtidsarbetslösheten ökar, eftersom regeringen utfäst sig att placera de arbetslösa som förlorar rätten till a-kassa i jobb- och utvecklingsgarantin.

Det återstår att se vilket reellt innehåll garantierna kan fyllas med i en situation med hög arbetslöshet och få lediga platser. Det är önskvärt att fördela arbetslösheten så jämnt som möjligt och att undvika att den koncentreras till en kärna av marginaliserade långtidsarbetslösa. Aktiveringsinsatser för dem som riskerar bli, eller redan är, långtidsarbetslösa kan bidra till att detta mål uppnås. Men vi befärar att det kommer att bli mycket svårt att finna meningsfulla aktiviteter som verkligen är aktiverande för den stora majoriteten av deltagarna i garantierna när de blir så många. Mycket talar för att de nya garantierna, särskilt jobb- och utvecklingsgarantin, till stor del kommer att bli ett rent försörjningsstöd för de långtidsarbetslösa. Detta bör i så fall knappast betecknas som en ”bred satsning på aktiva åtgärder”<sup>267</sup> utan snarare som motsatsen.

Trots höga ambitioner och nya namn på de arbetsmarknadspolitiska insatserna, kan problemen delvis bli ungefär desamma som under 1990-talskrisen. Detta gäller aktiveringsinsatserna i garantierna men också den tredje fasen med ”samhällsnyttig verksamhet”. Precis som med de sk ALU-arbetena under 1990-talskrisen kommer politiken att ställas inför den omöjliga uppgiften att finna aktiviteter för de arbetslösa som inte tränger undan reguljär sysselsättning men som samtidigt är meningsfulla (och därmed inte bara utgör ”slutförvaring” utan också förbättrar deltagarnas möjligheter att finna reguljär sysselsättning). Hur framgångsrik arbetsmarknadspolitiken under denna lågkonjunktur blir, kommer i hög grad att bero på hur denna problematik hanteras.

Ett särskilt problem är att långsiktigt hållbara offentliga finanser sannolikt ställer krav på att åldern för utträde från arbetsmarknaden stiger (se avsnitten 2.3-2.5 och 6.3). Samtidigt vet vi att alla lågkonjunkturer skapar drivkrafter att förtidspensionera äldre för att skapa mer utrymme på arbetsmarknaden för yngre. Det bör vara en viktig uppgift för arbetsmarknadspolitiken att undvika en sådan utveckling.

---

<sup>266</sup> Borg och Littorin (2009).

<sup>267</sup> Ibid.

## 5.3 Arbetslöshetsförsäkringen

Regeringen har genomfört omfattande förändringar i arbetslöshetsförsäkringen. Dessa gäller både finansieringen och ersättningsnivån. Detta avsnitt diskuterar dels den minskade medlemsanslutningen till a-kassorna, dels frågan om arbetslöshetsersättningen skulle kunna vara mer generös i lågkonjunktur än i högkonjunktur.

### 5.3.1 Medlemsavgifter och medlemsanslutning i a-kassan

En förändrad finansiering av a-kassan är ett av inslagen i regeringens arbetsmarknadsreformer. Förändringarna har genomförts i två steg. I ett första steg från 1 januari 2007 infördes en förhöjd finansieringsavgift som innebar en höjning av den genomsnittliga medlemsavgiften per månad med ca 220 kr och en viss, men ganska marginell, differentiering av avgifterna mellan kassorna. I ett andra steg från 1 juli 2008 ersattes den förhöjda finansieringsavgiften av en arbetslöshetsavgift som innebär en kraftigare differentiering av medlemsavgifterna. De kassor som ligger under taket på 300 kr i månaden för arbetslöshetsavgiften måste nu ta ut en tredjedel av sina kostnader för den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen i form av förhöjda medlemsavgifter. Samtidigt som den ökade differentieringen infördes, sänktes den genomsnittliga medlemsavgiften med ca 70 kr.

Vår förra rapport riktade skarp kritik mot finansieringsreformerna för a-kassan.<sup>268</sup> Vi var visserligen positiva till differentieringen av avgifterna men däremot kritiska mot att höjningen av den genomsnittliga avgiftsnivån kommit att leda till ett medlemsras för a-kassorna. Som framgår av Figur 5.8 tappade kassorna ca en halv miljon medlemmar mellan slutet av 2006 och september 2007. Därefter har det skett en viss ökning av medlemsantalet. Men i mars i år var antalet medlemmar fortfarande 481 000 färre än i september 2006.

Budgetpropositionen för 2009 framhåller att ”det är viktigt att människor som arbetar har ett inkomstrelaterat skydd i händelse av

---

<sup>268</sup> Se Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 7.1.

arbetslöshet”.<sup>269</sup> Regeringen delar uppenbarligen synen att medlemsminskningen i a-kassorna är ett problem. Därför genomförs ett antal åtgärder i syfte att underlätta ny- och återinträde. Från 1 juli 2009 sänks den arbetslöshetsavgift som kassorna betalar till staten med ytterligare 50 kr per månad för de kassor som ligger under taket på 300 kr. Samtidigt förändras inträdesreglerna temporärt under 2009 så att det ska gå att snabbare kvalificera sig för medlemskap. Ett villkor för rätt till inkomstrelaterad ersättning är att man har varit medlem i en kassa i tolv månader. För varje medlemsmånad under 2009 kommer en medlem att kunna tillgodoräkna sig en ytterligare månad. Det innebär att den som är medlem i en kassa under 2009 kan kvalificera sig för inkomstrelaterad ersättning genom att vara medlem i bara sex månader. Vidare tas kravet på viss arbetad tid för att kunna träda in i en a-kassa bort från 1 juli 2009.

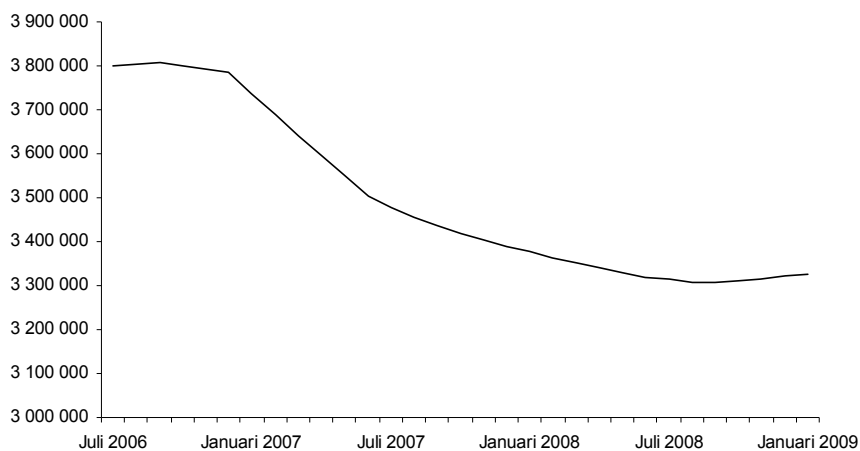
#### *Sambandet mellan avgifter och medlemskap*

Det är uppenbart att det finns ett samband mellan förändringarna av medlemsavgiften och omfattningen av medlemstappet när man studerar utvecklingen på a-kassenivå. Figur 5.9 visar hur mycket avgiften höjdes 1 januari 2007 för olika kassor och hur stort medlemstappet var fram till 30 juni 2008. En regressionsanalys indikerar att medlemsantalet i en a-kassa minskade med drygt en procent för var tionde krona som avgiften höjdes.

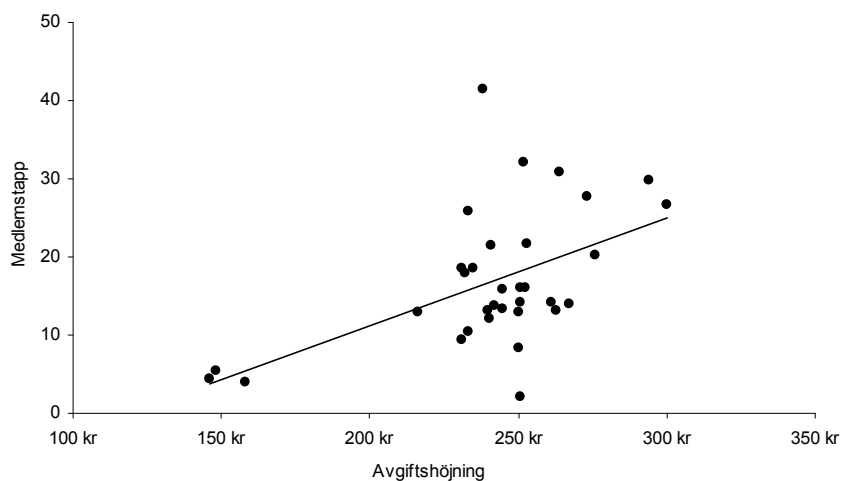
Om man i stället studerar den sammanlagda medlemsutvecklingen för a-kassorna, och antar ett linjärt samband mellan den genomsnittliga höjningen av medlemsavgiften och det totala medlemstappet mellan den 31 december 2006 och den 30 juni 2008, skulle varje höjning av medlemsavgiften med tio kr leda till en medlemsminskning med 21 000 personer, eller med 0,55 procent.

---

<sup>269</sup> Se s 40.

**Figur 5.8** Antal medlemmar i a-kassorna

Källa: IAF.

**Figur 5.9** Avgiftshöjningen (i kronor) och medlemstappet (i procent) i de olika a-kassorna

Anm. Avgiftshöjningen 1 januari 2007 och det procentuella medlemstappet mellan den 31 december 2006 och den 30 juni 2008.

Källa: IAF.

Denna skillnad i effekt speglar att en avgiftshöjning i en enskild kassa leder till att medlemmar både lämnar a-kassesystemet och går över till andra kassor med lägre avgifter. Den på a-kassenivå uppskattade känsligheten överskattar därför effekten av en avgiftsförändring på det totala medlemskapet i a-kassorna.

### *Vilka har lämnat a-kassan?*

I debatten har framhållits att det spelar stor roll vilka som lämnat a-kassan. Om det är låginkomsttagare med stor arbetslöshetsrisk, står dessa utan tillfredsställande försäkringsskydd mot arbetslöshet. I den mån medlemstappet avser personer med låg arbetslöshetsrisk uppstår i stället ett fördelningsproblem: dessa personer bidrar inte genom medlemsavgifter till finansieringen av den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen.<sup>270</sup>

Regeringen gav i september 2008 SCB i uppdrag att utreda vilka som lämnat a-kassan. Denna utredning gick dock inte att genomföra, eftersom endast två a-kassor lämnade ut de uppgifter som SCB efterfrågade. Detta innebär att vi fortfarande har otillräcklig kunskap om medlemsfallet. Det är oklart för oss varför denna situation uppkom. Men det är ytterst otillfredsställande att relationerna mellan Arbetsmarknadsdepartementet, SCB och a-kassorna varit sådana att man inte lyckats utforma en undersökning som kunnat fullföljas. Vi välkomnar därför det förslag om att a-kassorna ska bli skyldiga att lämna uppgifter av detta slag till SCB som finns i en nyligen utgiven departementsstencil.<sup>271</sup>

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Arbetslöshetskassornas samordningsorganisation (SO) och ett par av a-kassorna har utvärderat avgiftshöjningarnas effekter, men dessa utvärderingar är mindre ambitiösa än som var avsikten med SCBs undersökning. De flesta studierna pekar ut några huvudsakliga grupper som lämnat a-kassan.<sup>272</sup>

- Äldre medlemmar som har nära till pension. Kommunal konstaterade att 8 procent av medlemmarna över 55 år hade

<sup>270</sup> Se t ex Finansutskottets offentliga utfrågning angående Finanspolitiska rådets rapport 2008 (Bilaga 4 till Finansutskottets betänkande 2007/08:FtU20).

<sup>271</sup> Ds 2009:7.

<sup>272</sup> Se Dagens Nyheter (2008), IAF (2007a), IAF (2007b), IAF (2007c), IAF (2008), Kommunal (2007) respektive SO (2007).

lämnat a-kassan ett halvår efter avgiftshöjningen, jämfört med 3 procent av dem mellan 35 och 54 år. I Akademikernas arbetslöshetskassa var nära hälften av dem som hoppade av från kassan mellan november 2006 och augusti 2008 över 60 år.

- Personer i branscher där arbetslösheten är låg.
- Sjukskrivna, studerande och deltidsarbetslösa som inte längre får ersättning.
- Personer som inte anser sig ha råd med den höga avgiften.

SVT Aktuellt rapporterade i november 2008 att i de tre största a-kassorna - Kommunal, Unionen och Akademikerna – har mer än 40 procent av dem som utträtt de senaste två åren varit över 55 år.<sup>273</sup> Att enbart studera vilka som lämnat a-kassan ger dock en något missvisande bild, eftersom medlemstappet också beror på ett minskat inflöde av nya medlemmar och det fanns ett omfattande utflöde av äldre medlemmar även före avgiftshöjningen. I en rapport från november 2008 redovisar Arbetslöshetskassornas samorganisation hur antalet medlemmar i varje åldersgrupp har förändrats sedan 2004 (se Figur 5.10).<sup>274</sup>

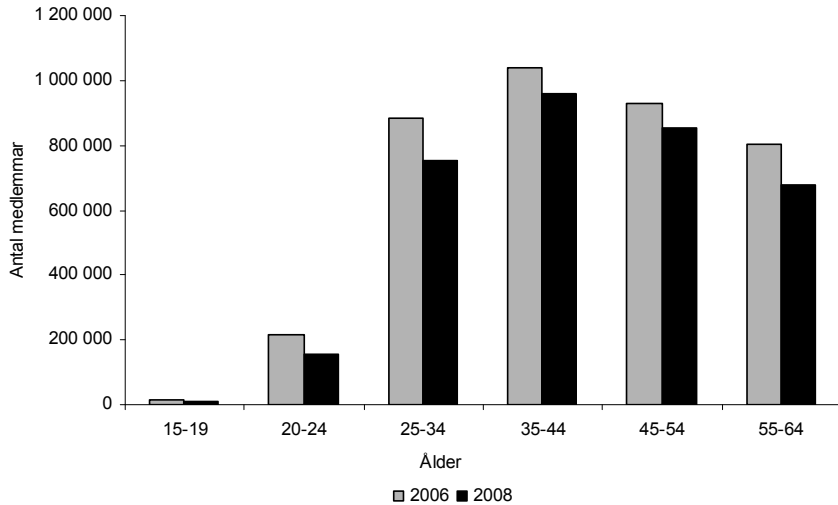
Figuren visar att medlemsantalet fallit kraftigt i alla åldersgrupper. I relativa tal har grupperna 15-19 och 20-24 år minskat mest, men eftersom dessa grupper redan tidigare hade en mycket låg anslutningsgrad står de inte för mer än tio procent av det totala medlemstappet. Gruppen 55-64 år svarar för 27 procent av minskningen. Även om det är mindre än vad siffrorna från Kommunal, Unionen och Akademikerna indikerat, rör det sig fortfarande om en betydande andel av dem som har lämnat a-kassan. Äldre kan antas ha en relativt låg arbetslöshetsrisk, vilket innebär att problemet med minskat försäkringsskydd inte är så stort för dem. Men detta beror förmodligen till stor del på möjligheterna att gå i tidig pension ifall man förlorar jobbet. Om detta sker är det fortfarande ett problem från samhällsekonomisk synpunkt, eftersom äldre arbetskraft som friställs då kan försvinna permanent från arbetskraften. En viktig slutsats är emellertid att det är andra grupper än den äldsta som svarar för större delen av den medlemsminskning som ägt rum.

---

<sup>273</sup> SVT (2008).

<sup>274</sup> SO (2008).

**Figur 5.10 Åldersfördelning av a-kassornas medlemmar 2004, 2006 och 2008**



Källa: A-kassornas samorganisation.

### *A-kassan och konjunkturen*

Det är mer attraktivt att vara medlem i a-kassan när risken att bli arbetslös är stor, vilket borde innebära att antalet medlemmar ökar under lågkonjunkturer och sjunker under högkonjunkturer.<sup>275</sup> För att studera konjunkturvariationerna i medlemsfrekvensen (antalet medlemmar som andel av arbetskraften) har vi dekomponerat både den och arbetslösheten i två delar: en trendkomponent (som speglar den långsiktiga utvecklingen) och en komponent som visar tillfälliga avvikelser från denna trend. Figur 5.11 visar på ett tydligt konjunkturrellt samband mellan trendavvikelsena för medlemsfrekvens och arbetslöshet. En ökning av arbetslösheten med en procentenhet ser ut att gå hand i hand med en ungefär lika stor ökning av medlemsfrekvensen.

<sup>275</sup> För Danmark, som har ett liknande system med a-kassor som i Sverige, har Parsons m fl (2003) påvisat ett sådant konjunkturmönster i medlemsanslutningen.



**Figur 5.11 Procentuella avvikelser från trend för arbetslöshet och medlemsfrekvens i a-kassorna**



*Anm.* Trenden har skattats med ett så kallat Hodrick-Prescottfilter, utjämningsparameter 100. Ett sådant filter skapar en jämn, icke-linjär trend av en tidsserie och är mer känsligt för långsiktiga än kortsiktiga variationer. Diagrammet visar avvikelserna från denna trend i procentenheter.

*Källa:* Egna beräkningar.

Det är svårt att bedöma hur den konjunkturella variationen i anslutningen till a-kassan kan påverkas av de finansieringsreformer som genomförts. Dessa innebär att avgifterna kommer att stiga i lågkonjunkturer när arbetslösheten ökar och minska i högkonjunkturer när arbetslösheten faller. Detta bör minska de konjunkturella variationerna i medlemsfrekvensen.

### *Att lämna och återvända*

Regeringen sänker den arbetslöshetsavgift som a-kassorna ska betala till staten med 50 kr per månad från den 1 juli i år. Avsikten var att möjliggöra sänkningar av kassornas medlemsavgifter och därmed få till stånd en tillbakaströmning av medlemmar. Den uppgång som nu sker av arbetslösheten innebär emellertid att några sådana sänkningar av medlemsavgifterna inte kommer att ske. Tvärtom har flera kassor aviserat betydande höjningar.<sup>276</sup> Den största höjningen sker i IF

<sup>276</sup> Utöver IF Metalls a-kassa har även Alfabassan, A-kassan för service och kommunikation (SEKO) samt Byggnads, Hamnarbetarnas, Hotell- och Restauranganställdas, Kommunals, Transportarbetarnas och Unionens arbetslöshetskassor aviserat eller genomfört höjningar av medlemsavgiften. De flesta höjningar rör sig preliminärt om ca 50 kr per månad, men en del är betydligt större.

Metalls a-kassa där avgiften steg med hela 175 kr per månad från 1 maj i år.

Inför budgetpropositionen uppskattade regeringen att de sänkningar av medlemsavgifterna som skulle bli möjliga till följd av den lägre arbetslöshetsavgiften för kassorna och förändringarna som gör det lättare att uppfylla medlemsvillkoret skulle leda till att medlemsanslutningen ökar med 175 000 personer. Den dramatiska konjunkturutvecklingen sedan budgetpropositionen lades innebär att förutsättningarna för att bedöma den framtida medlemsutvecklingen har förändrats i grunden. Vår gissning är att den kraftigt ökade arbetslöshetsrisken i lågkonjunkturen kommer att spela en större roll för medlemsutvecklingen än de ökningar av medlemsavgifterna som nu sker. Vi förväntar oss därför att antalet medlemmar i a-kassorna kommer att öka, men utvecklingen hittills tyder på att ökningen blir ganska måttlig.

#### *Vår bedömning av politiken*

Vi välkomnar regeringens försök att stimulera åter- och nyinträde i a-kassan. Man har uppenbarligen tagit till sig av den kritik som riktats mot finansieringsreformerna för a-kassan. Samtidigt har det blivit ännu mer uppenbart än när vi skrev förra årets rapport att de kommer att ha långvariga effekter på arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad. Regeringen gjorde uppenbarligen vid sitt tillträde en allvarlig felbedömning av hur höjningarna av a-kasseavgifterna skulle påverka medlemskapet. Det är svårt att veta hur man resonerade, men i den offentliga debatten har man ofta – helt riktigt – framhållit att de skattesänkningar som genomförts varit mycket större än höjningarna av a-kasseavgiften.<sup>277</sup> Men man bör förstå vänta sig att inkomsthöjningar till följd av lägre skatter fördelas på ökad konsumtion av ett stort antal varor och tjänster. De ökade inkomsterna kan därför inte väga upp en minskad efterfrågan på arbetslöshetsförsäkring till följd av att relativpriset för denna ökat genom avgiftshöjningarna.

De avgiftshöjningar som nu görs av flera a-kassor visar på en annan svaghet i reformerna av a-kassans finansiering. Regeringen har

---

<sup>277</sup> Så t ex skrev regeringen i Proposition 2006/07:15 att ”invändningen att vissa medlemmar inte skulle anse sig ha råd att kvarstå som medlemmar är inte hållbar. Den samlade effekten av det i budgetpropositionen föreslagna jobbskatteavdraget och de nu föreslagna reglerna innebär en positiv nettoeffekt för förvärvsarbetande”.

velat uppnå en koppling mellan medlemsavgiften i en enskild a-kassa och arbetslösheten på det förhandlingsområde där medlemmarna finns. Tanken – som har stöd i ekonomisk teori – är att, genom differentierade avgifter skapa drivkrafter för en återhållsam lönebildning, och därmed högre sysselsättning, i ett avtalssystem där förhandlingarna förs på förbunds nivå.<sup>278</sup> Ett problem är emellertid att de automatiska stabilisatorerna i finanspolitiken försvagas om den genomsnittliga avgiftsnivån stiger i en lågkonjunktur, eftersom det drar undan köpkraft för hushållen.<sup>279</sup>

Det nuvarande finansieringssystemet är bra därför att det i viss mån differentierar de *relativa* avgifterna efter arbetslösheten på det enskilda förhandlingsområdet men mindre bra därför att den *genomsnittliga* avgiftsnivån stiger när arbetslösheten totalt sett ökar i ekonomin. Ett bättre system - om man både vill skapa incitament till återhållsamhet i lönebildningen för det enskilda fackförbundet och undvika en försvagning av de automatiska stabilisatorerna – vore att behålla differentieringen, men förhindra att förändringar i den totala arbetslösheten i ekonomin slår igenom på den genomsnittliga medlemsavgiften. Med nuvarande tak för arbetslöshetsavgiften som a-kassorna betalar till staten på 300 kr i månaden, skulle en sådan förändring av systemet också innebära att differentieringen av medlemsavgifterna skulle bibehållas i en lågkonjunktur då många kassor slår i detta tak.

Medlemsfallet i a-kassorna skulle ha kunnat undvikas om arbetslöshetsförsäkringen hade gjorts obligatorisk, vilket var regeringens ursprungliga avsikt. Enligt Budgetpropositionen för 2009 finns det fortfarande skäl att ”eftersträva att alla som arbetar och uppfyller villkoren för försäkringen bör omfattas av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med rätt till inkomstrelaterad ersättning i händelse av arbetslöshet”.<sup>280</sup> Men propositionen gör också klart att regeringen inte ämnar gå vidare med det förslag till en sådan försäkring som lades fram i ett delbetänkande från den statliga utredningen på detta område i maj 2008.<sup>281</sup> I stället sägs att formerna för hur en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring på sikt ska kunna

---

<sup>278</sup> Se Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 7.1.

<sup>279</sup> Finanspolitikens automatiska stabilisatorer diskuteras i Fördjupningsruta 1.1. Uttrycket ”automatiska stabilisatorer” syftar på att skattebetalningarna automatiskt minskar och utgifterna för olika sociala ersättningar ökar i en lågkonjunktur, vilket motverkar ett allmänt efterfrågefäll.

<sup>280</sup> Se s 40.

<sup>281</sup> SOU 2008:54.

åstadkommas kommer att prövas ”inom ramen för den aviserade parlamentariska socialförsäkringsutredningen”.

Vi delar regeringens bedömning att man inte bör gå vidare med just det utredningsförslag som finns om en obligatorisk a-kassa. Men vi är samtidigt kritiska mot att utredningen gavs olämpliga direktiv om att utforma en försäkring som både är obligatorisk och som utgår från den nuvarande organisationen med fackligt anknutna kassor. Detta är en hybrid som inte existerar någonstans. Följden blev att utredningen kom att föreslå lägre avgifter i fackligt anknutna kassor än i den statliga kassa som man också skulle kunna välja att ansluta sig till. Ett sådant gynnande av de fackligt anknutna kassorna är svårt att motivera i ett obligatoriskt system.

Vår uppfattning är att arbetslöshetsförsäkringen bör göras till en obligatorisk statlig socialförsäkring som omfattar alla arbetstagare. Det finns två huvudskäl för det. Det ena är det ”paternalistiska” motivet att garantera att alla, inklusive låginkomsttagare med stor arbetslöshetsrisk, har ett tillfredsställande skydd vid arbetslöshet. Det andra huvudskälet är att se till att alla bidrar till försäkringen, även höglönegrupper med låg arbetslöshetsrisk. Dessa skäl är mycket lika dem som fått motivera obligatoriska statliga sjuk- och pensionsförsäkringar och de är minst lika starka i fråga om arbetslöshetsförsäkringen. Det skulle vara fullt möjligt att behålla en differentiering av avgifterna mellan olika grupper i en sådan obligatorisk försäkring: man skulle rentav kunna differentiera avgifterna så att de bättre motsvarar de olika avtalsområdena än som är fallet idag (då a-kassor och avtalsområden bara delvis överlappar varandra).

### 5.3.2 Konjunkturberoende arbetslöshetsersättning?

Regeringens sänkningar av arbetslöshetsersättningen har varit flitigt omdebatterade. Dessa har inneburit att ersättningsgraden sänkts från 80 till 70 procent efter 200 ersättningsdagar och att den som fortfarande är arbetslös efter ytterligare 100 ersättningsdagar (250 om man har försörjningsansvar för barn under 18 år) får en ersättning på 65 procent inom den s k jobb- och utvecklingsgarantin.<sup>282</sup> Dessutom har taket för ersättning under de första 100 dagarna sänkts.

---

<sup>282</sup> Se också Figur 5.7 i denna rapport och Fördjupningsruta 7.1 i förra årets rapport.

Sänkningarna av arbetslöshetsersättningen analyserades ingående i vår förra rapport.<sup>283</sup> Det finns starkt stöd för att en generellt lägre ersättningsnivå reducerar jämviktsarbetslösheten, dvs den arbetslöshet som är förenlig med stabil inflation och som den faktiska arbetslösheten varierar omkring över en konjunkturcykel. Forskningen ger även stöd för att en arbetslöshetsersättning som successivt minskar med arbetslöshetsperiodens längd ger en önskvärd balans mellan försäkrings- och incitamentsmotiv.<sup>284</sup> Vår bedömning i 2008 års rapport var att sänkningarna av den genomsnittliga ersättningsnivån kan komma att minska jämviktsarbetslösheten, och därmed också arbetslösheten på lång sikt, med 0,4-0,8 procentenheter. Detta innebär inget ställningstagande till om de lägre ersättningsnivåerna är önskvärda eller inte när man väger fördelningseffekter mot sysselsättningseffekter. Vår slutsats var enbart att politiken på sikt kan antas bidra till lägre arbetslöshet.

I samband med det senaste årets snabba konjunkturförsvagning har man från flera håll argumenterat för högre arbetslöshetsersättning.<sup>285</sup> Argumentation har byggts dels på att den djupa lågkonjunkturen ökar behovet av ekonomisk trygghet vid arbetslöshet eftersom det blir svårare att finna jobb, dels på att ökade inkomster för de arbetslösa är en verkningsfull metod att hålla uppe den samlade efterfrågan och därmed mildra konjunkturedgången. Resonemangen ligger nära tanken att arbetslöshetsersättningen bör vara *konjunkturberoende*. Detta är fallet i USA och Kanada där man sedan länge haft regelsystem för detta. I den pågående lågkonjunkturen har också flera länder valt att diskretionärt besluta om att göra arbetslöshetsersättningen mer generös.<sup>286</sup> Det finns skäl att diskutera för- och nackdelar med sådana anpassningar av arbetslöshetsförsäkringen efter konjunkturläget.

Arbetslöshetsersättningen kan göras konjunkturberoende på flera sätt. Ersättningsnivån kan vara högre i en låg- än i en högkonjunktur. Arbetslösa skulle också kunna uppbära ersättning under längre tid i dåliga än goda tider. I Sverige finns i praktiken ingen tidsgräns för hur länge en arbetslös kan få ersättning, eftersom deltagande i jobb-

---

<sup>283</sup> Se avsnitt 7.1 i Finanspolitiska rådet (2008).

<sup>284</sup> Se t ex Shavell och Weiss (1979), Hopenhayn och Nicolini (1997) respektive Fredriksson och Holmlund (2001).

<sup>285</sup> TCO (2008), Becker (2008) och LO (2009) är exempel på detta.

<sup>286</sup> Dessa inkluderar Belgien, Finland, Grekland, Japan, Norge och Portugal. Även i Kanada och USA har arbetslöshetsersättningen gjorts mer förmånlig genom diskretionära beslut.

och utvecklingsgarantin inte har någon borte gräns.<sup>287</sup> I ett sådant system skulle en konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring innebära antingen att ersättningsnivåerna generellt är högre eller avtrappningen långsammare i låg- än högkonjunkturer.

### *Försäkring kontra incitament*

En central avvägning i arbetslöshetsförsäkringen är den mellan försäkring och incitament. Det finns ett behov av försäkringsskydd mot det inkomstbortfall som arbetslöshet för med sig. Ersättningsnivån påverkar emellertid också hur hög arbetslösheten blir. Ju högre arbetslöshetsersättningen är, desto svagare incitament har den arbetslöse att söka jobb med hög intensitet, vara beredd att flytta dit jobben finns, omskola sig osv. Dessutom kan lönenivån antas bli högre ju högre ersättningsnivån är, eftersom den utgör ett golv för lönerna. Följden blir att jämviktsarbetslösheten blir högre ju högre arbetslöshetsersättningen är.<sup>288</sup>

Det är rimligt att tro att den önskvärda balansen mellan försäkring och incitament förändras med konjunkturläget.<sup>289</sup> Försäkringsbehovet kan antas öka i lågkonjunkturer då arbetslösheten är högre än i genomsnitt. Samtidigt är förmodligen incitamentsproblemen mer betydande i högkonjunkturer då det finns gott om vakanser och avkastningen på effektivt jobbsökande är hög. I en lågkonjunktur med få lediga platser spelar det däremot mindre roll för arbetslösheten hur intensivt de arbetslösa söker efter jobb.<sup>290</sup> De snedvridande effekterna av arbetslöshetsersättningen är således större i hög- än i lågkonjunkturer. En konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring innebär att försäkringsskyddet är som störst då det gör mest nytta (i lågkonjunktur) samtidigt som snedvridningarna minskar då de gör mest skada (i högkonjunktur). En arbetslöshetsersättning som varierar med konjunkturen runt en given nivå kan därmed minska de genomsnittliga snedvridningarna så att den genomsnittliga arbetslösheten blir lägre.<sup>291</sup> Ekonomisk teori

<sup>287</sup> Se avsnitt 5.2.6.

<sup>288</sup> Se t ex Nickell och Layard (1999), Calmfors och Holmlund (2000) och Cahuc och Zylberberg (2004). Se också Alan Kruegers och Mikael Lindahls underlagsrapport till rådet (Krueger och Lindahl 2009).

<sup>289</sup> Se Andersen och Svarer (2009).

<sup>290</sup> Detta har lett Sanchez (2008) till slutsatsen att en optimalt utformad arbetslöshetsersättning sjunker i långsammare takt i lågkonjunkturer än i högkonjunkturer.

<sup>291</sup> Detta visas av Andersen och Svarer (2009) i en teoretisk sök- och matchningsmodell som liknar den i Mortensen och Pissarides (1999).

talat alltså för att en arbetslöshetsersättning som är mer generös i låg- än i högkonjunkturer ger en bättre avvägning mellan försäkrings- och incitamentshänsyn än ett system som är oberoende av konjunkturen.<sup>292</sup>

En viktig fråga är hur en konjunkturberoende arbetslöshetsersättning påverkar arbetslöshetens variation över konjunkturcykeln. Här finns motriktade krafter.

Å ena sidan innebär en ersättning som varierar med konjunkturer att drivkrafterna att söka jobb förstärks i högkonjunkturer och försvagas i lågkonjunkturer. Vidare försvagas den lönedämpande effekten av lågkonjunkturer om arbetslöshetsersättningen stiger under sådana perioder. Med en konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring ökar således sannolikt jämviktsarbetslösheten under lågkonjunkturer och minskar under högkonjunkturer. Detta tenderar att leda till högre variationer i arbetslösheten även om den genomsnittliga nivån sjunker.

Å andra sidan förstärker en konjunkturberoende arbetslöshetsersättning de automatiska stabilisatorerna i finanspolitiken.<sup>293</sup> Högre ersättning i lågkonjunkturer och lägre ersättning i högkonjunkturer innebär att de offentliga finanserna försvagas mer i lågkonjunkturer och förstärks mer i högkonjunkturer än i ett system där ersättningen är oberoende av konjunkturen. Detta medför att den samlade efterfrågan stabiliseras över konjunkturcykeln, vilket tenderar att minska variationerna i arbetslösheten. Det finns anledning tro att variationer i arbetslöshetsersättningen kan vara en effektiv stabilisator, eftersom de arbetslösa sannolikt konsumerar en större andel av en inkomstökning än de sysselsatta.<sup>294</sup>

Sammantaget är det oklart om det förbättrade försäkringsskydd som en konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring skulle ge har någon samhällsekonomisk kostnad. Det går inte att säga huruvida konjunkturvariationerna i arbetslösheten kommer att bli mindre eller större. Däremot kan arbetslösheten minska i genomsnitt över konjunkturcykeln om ersättningsnivån tillåts variera med konjunkturer runt en given nivå.

---

<sup>292</sup> Detta avsnitt diskuterar ersättningsvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen. Men en liknande diskussion kan föras om vilka krav på sökaktivitet som ska ställas på de arbetslösa. Se också avsnitt 5.2.8.

<sup>293</sup> Se avsnitt 1.2.2 och Fördjupningsruta 1.2 för en närmare diskussion av de automatiska stabilisatorerna.

<sup>294</sup> Se också avsnitt 1.2.2 i denna rapport.

### *Regelsystem eller diskretionära beslut?*

En konjunkturberoende arbetslöshetsersättning kan bygga antingen på fasta regler eller på diskretionära beslut (beslut från fall till fall).

Med ett regelstyrt system kan villkoren i arbetslöshetsförsäkringen automatiskt göras mer generösa om arbetslösheten överstiger en viss nivå. Ett potentiellt problem är emellertid att en sådan automatisk regel inte tar hänsyn till att förändringar i arbetslösheten kan ha olika orsaker. Syftet är att göra villkoren mer generösa när den cykliska arbetslösheten ökar. Men en ökning av arbetslösheten kan också bero på att en försämring av arbetsmarknadens funktionssätt höjer jämviktsarbetslösheten. Då vill man förmodligen inte att högre arbetslöshet ska leda till en automatisk höjning av ersättningsnivån som ytterligare höjer jämviktsarbetslösheten osv.<sup>295</sup>

Det är genuint svårt att veta både hur hög jämviktsarbetslösheten är och hur den kan komma att förändras i framtiden. Det kan göra det svårt att utforma fasta regler. En möjlighet som delvis beaktar detta problem är att jämföra rådande arbetslöshet med ett genomsnitt för de närmast föregående åren och knyta förändringar av ersättningsvillkoren till avvikelser av en viss omfattning från ett sådant glidande genomsnitt.

Alternativet till ett regelstyrt system är att man fattar diskretionära beslut från fall till fall om att anpassa förmånerna till konjunkturläget. Detta ger större möjligheter att ta hänsyn till den specifika situationen. Samtidigt kvarstår förstås den grundläggande svårigheten att bedöma konjunkturläget. Med diskretionära beslut kan det emellertid vara mycket svårt att verkligen upprätthålla en princip om konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring; det är förmodligen politiskt mycket enklare att höja ersättningsnivån i en lågkonjunktur än att åter minska den i en högkonjunktur.

Diskretionära beslut kan också innebära s k tidsinkonsistensproblem av det slag som ägnats stor uppmärksamhet i ekonomisk forskning under de senaste decennierna. Om de arbetslösa tror att ersättningsnivån kommer att sänkas i nästa högkonjunktur, kommer de att söka mer intensivt efter arbete när konjunkturen återhämtar sig. Givet att de arbetslösa agerar på detta sätt, kan det skapas politiska incitament att skjuta sänkningen av

---

<sup>295</sup> En komplikation är att jämviktsarbetslösheten inte behöver vara oberoende av den cykliska arbetslösheten. Tvärtom är det sannolikt att en ökning av den cykliska arbetslösheten med viss tids eftersläpning höjer jämviktsarbetslösheten. Se vidare avsnitt 5.1.



ersättningen framåt i tiden för att påskynda efterfrågeupphämtningen. Om de arbetslösa inser detta, kommer de inte att öka sin sökintensitet och arbetslösheten förblir högre än den skulle behöva vara. Effektivitetsskäl talar således för att ett regelbaserat system är att föredra.<sup>296</sup>

### *Erfarenheter från omvärlden*

Man skulle kunna tro att konjunkturberoende arbetslöshetsersättning är en rent teoretisk idé som saknar praktisk tillämpning. Så är emellertid inte fallet. USA och Kanada har sådana system.

Det amerikanska systemet har både regelbaserade och diskretionära inslag. Ersättningsperiodens längd i en delstat beror enligt i förväg fastställda regler på arbetslöshetsnivån. Dessutom har kongressen ibland fattat diskretionära beslut om förändringar som motiverats av konjunkturläget. Så har t ex skett i den pågående recessionen.<sup>297</sup>

Arbetslöshetsförsäkringen i Kanada styrs av ett mycket detaljerat regelsystem. Enligt detta bestämmer arbetsmarknadsläget på regional nivå villkoren i arbetslöshetsförsäkringen. Detta gäller kvalificeringstid för ersättningen, ersättningsperiodens längd och ersättningsnivån. Fördjupningsruta 5.3 beskriver i mer detalj hur de amerikanska och kanadensiska arbetslöshetsförsäkringarna gjorts konjunkturberoende.

---

<sup>296</sup> En principiell analys av tidsinkonsistensproblemet gjordes först av Kydland och Prescott (1977), vilka senare belönades med "nobelpriset" i ekonomi för bl a detta. De, liksom senare Barro och Gordon (1983), visade att en centralbank kan ha incitament att tillåta mer inflation än aktörerna i ekonomin förväntar sig för att därmed generera högre sysselsättning. Men när väl förväntningarna i ekonomin anpassas till detta beteende uteblir sysselsättningseffekten. Resultatet blir endast högre inflation. Denna problemställning är av principiellt samma slag som den som diskuteras i texten.

<sup>297</sup> Hösten 2008 förlängdes ersättningsperioden med 13 veckor i alla delstater. I det senaste stimulanspaketet förlängdes ersättningsperioden med ytterligare 7 veckor till 46 veckor. I delstater med mer än 6 procents arbetslöshet utökades ersättningsperioden till 59 veckor. Därutöver höjdes ersättningsnivån med 25 dollar per vecka och de första 2 400 dollarna i arbetslöshetsersättning undantogs från federal inkomstbeskattning.

### **Fördjupningsruta 5.3 Konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring i USA och Kanada**

I de flesta *amerikanska* delstater uppbär en arbetslös som är kvalificerad för arbetslöshetsförsäkring ersättning i 26 veckor i ett "normalt" konjunkturläge. Enligt gällande regelsystem kan ersättningsperioden i en delstat med hög arbetslöshet förlängas med ytterligare 13 veckor. Detta sker om:

- (i) den genomsnittliga arbetslösheten i delstaten för den del av arbetskraften som är kvalificerad för arbetslöshetsersättning under en 13-veckorsperiod överstiger 5 procent och dessutom utgör minst 120 procent av den genomsnittliga arbetslösheten under samma 13-veckorsperiod de senaste två åren; eller
- (ii) de senaste 13 veckornas genomsnittliga arbetslöshet överstiger 6,5 procent.

Dessa regler gäller i samtliga delstater. Därutöver kan delstaterna ansluta sig till ett system som medger förlängning av ersättningsperioden med 13 veckor ifall de senaste tre månadernas säsongjusterade arbetslöshet överstiger 6,5 procent och det motsvarar minst 110 procent av arbetslösheten under de senaste två åren. Detta system medger dessutom förlängning med ytterligare 20 veckor om delstatens arbetslöshet är över 8 procent och detta är mer än 110 procent av de senaste två årens genomsnittliga arbetslöshet.

Reglerna i USA tar endast begränsad hänsyn till nivån på jämviktsarbetslösheten, dvs den arbetslöshetsnivå runt vilken konjunkturvariationerna sker. Det har därför hävdats att reglerna blivit allt mindre relevanta eftersom jämviktsarbetslösheten tycks ha sjunkit under de gångna två decennierna. Detta har lett till att de förlängningar av ersättningsperioden som genomförts under senare år i stället beslutats diskretionärt av kongressen. Den nuvarande administrationen har planer på att ändra reglerna så att automatiska förändringar av ersättningsperioden sker också vid normala konjunktursvängningar.

Den *kanadensiska* arbetslöshetsförsäkringen är betingad på konjunkturläget i flera avseenden. Detta görs på regional nivå.

- (i) Kvalificeringsperioden för rätt till arbetslöshetsersättning är

kortare ju högre den regionala arbetslösheten är. Om arbetslösheten understiger 6 procent krävs att en person arbetat minst 700 timmar under det senaste året. Kravet sjunker sedan med 35 arbetstimmar för varje procentenhet som den regionala arbetslösheten stiger, upp till 13 procent arbetslöshet.

(ii) Ersättningsperiodens längd beror också av arbetslösheten. För en arbetslös med mer än 1 820 försäkringsgrundande arbetstimmar (ca ett år) varierar ersättningsperioden från 36 veckor, om arbetslösheten understiger 6 procent, till 45 veckor, om arbetslösheten är högre än 16 procent. Den konjunkturberoende variationen i ersättningsperiod är ännu större för dem som inte uppnått 1 820 försäkringsgrundande arbetstimmar. För t ex en arbetslös med 1 000 försäkringsgrundande arbetstimmar (ca 25 veckor) varierar ersättningsperioden mellan 20 och 42 veckor beroende på nivån på den regionala arbetslösheten.

(iii) Även ersättningsnivåerna är i viss mån beroende av arbetsmarknadsläget. Arbetslösa med mindre än 22 veckors försäkringsgrundande arbetstid får lägre ersättning än de som arbetat längre tid. Denna ersättningsreduktion minskar ju högre arbetslösheten är.

Ett problem med den starka kopplingen mellan det regionala arbetsmarknadsläget och arbetslöshetsförsäkringens generositet i Kanada är att den geografiska rörligheten minskar, eftersom drivkrafterna för arbetslösa att flytta från regioner med hög arbetslöshet till regioner med låg arbetslöshet försvagas. Reglerna förefaller också vara så komplicerade att de sannolikt är svåra för den enskilda individen att överblicka.

### *En konjunkturberoende arbetslöshetsersättning bör införas i Sverige*

Sammanfattningsvis finns det goda teoretiska argument för att villkoren i arbetslöshetsförsäkringen bör bero på konjunkturläget. Det ger sannolikt en bättre balans mellan fördelnings- och sysselsättningsmål än en försäkring som inte tar hänsyn till konjunkturen. Det är lämpligare att basera ett sådant system på ett fast regelsystem än på diskretionära beslut. Ju mindre ett land är, desto starkare är argumenten för att försäkringsvillkoren ska knytas till den nationella arbetsmarknadsutvecklingen, och inte som i USA

och Kanada till den regionala situationen. Skälet är att behovet av geografisk rörlighet mellan olika regioner kan antas vara större ju mindre en ekonomi är, eftersom sannolikheten då är mindre för att konjunkturläget ska variera mellan olika områden inom varje region.

Det finns starka skäl för att göra arbetslöshetsförsäkringen i Sverige konjunkturberoende. Detta skulle kunna ske genom att avtrappningen av ersättningsnivån görs långsammare i en lågkonjunktur än annars. Perioden med 80 procent av tidigare lön i ersättning skulle t ex kunna förlängas med ett visst antal dagar när arbetslösheten överstiger en viss nivå. Vidare skulle arbetslöshetsförsäkringens grundbelopp, som utgår till arbetslösa som inte är kvalificerade för inkomstberoende a-kassa, då kunna höjas. Precis som i det amerikanska regelsystemet kunde man därutöver kräva att arbetslösheten dessutom måste överstiga genomsnittet under föregående år med ett visst procenttal. Syftet med en sådan tilläggsbestämmelse är att se till att en permanent höjning av arbetslösheten (en höjning av jämviktsarbetslösheten) inte förstärks genom en permanent högre arbetslöshetsersättning.

Ett problem är att en sådan konjunkturberoende försäkring förmodligen kräver en grundläggande politisk samsyn om hur villkoren i försäkringen ska utformas för att den ska fungera väl. Utan en sådan enighet är risken stor för att förändringar i ersättningsvillkoren som motiveras av temporära förändringar i konjunkturläget i själva verket blir permanenta och därmed höjer arbetslösheten på sikt. Det vore därför enligt vår uppfattning önskvärt om en konjunkturberoende arbetslöshetsersättning kunde införas som en del av en bred politisk uppgörelse över blockgränserna.

En övergång till en konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring kan ta tid att genomföra. Det skulle kunna motivera ett diskretionärt beslut om en mer generös arbetslöshetsersättning i nuvarande krisläge. Detta diskuteras mer utförligt i avsnitt 1.4. Ett sådant beslut bör då ses som ett steg i riktning mot en konjunkturberoende arbetslöshetsersättning och tydligt utformas som en tidsbegränsad åtgärd.

## 6 Arbetsutbudet i ett livscykelperspektiv

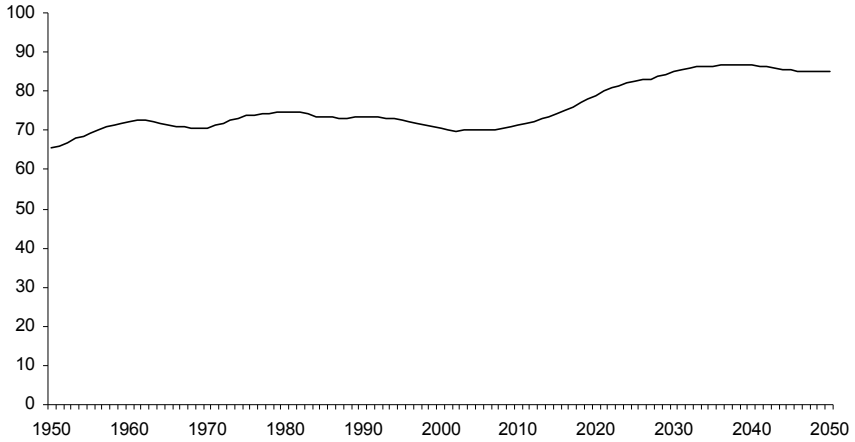
Hur arbetsutbudet utvecklas har avgörande betydelse inte bara för arbetsmarknaden och ekonomins produktionskapacitet utan även för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Avsnitt 2 beskrev hur de demografiska förändringarna kommer att sätta press på de offentliga finanserna och argumenterade för att en ökning av tiden i arbete över livscykeln bör vara en del av en strategi för att hantera denna utveckling. Detta avsnitt diskuterar hur en sådan ökning kan åstadkommas. Särskild uppmärksamhet ägnas åt in- och utträdet på arbetsmarknaden.

I de flesta ekonomiskt utvecklade länder minskar andelen av befolkningen i aktiv ålder. Andelen äldre ökar dels på grund av stigande livslängd, dels på grund av lågt barnafödande. Befolkningspyramiden är inte längre en pyramid utan ser mer ut som ett höghus som växer i höjd ju längre vi lever.

Enligt SCBs befolkningsprognoser kommer denna utveckling att fortsätta. Figur 6.1 illustrerar den sk försörjningskvoten, dvs kvoten mellan å ena sidan antalet barn och äldre (under 20 eller över 64 år) och å andra sidan antalet personer i åldern 20-64 år. Figur 6.2 visar att den ökade försörjningsbördan beror på både minskat barnafödande och ökad medellivslängd.

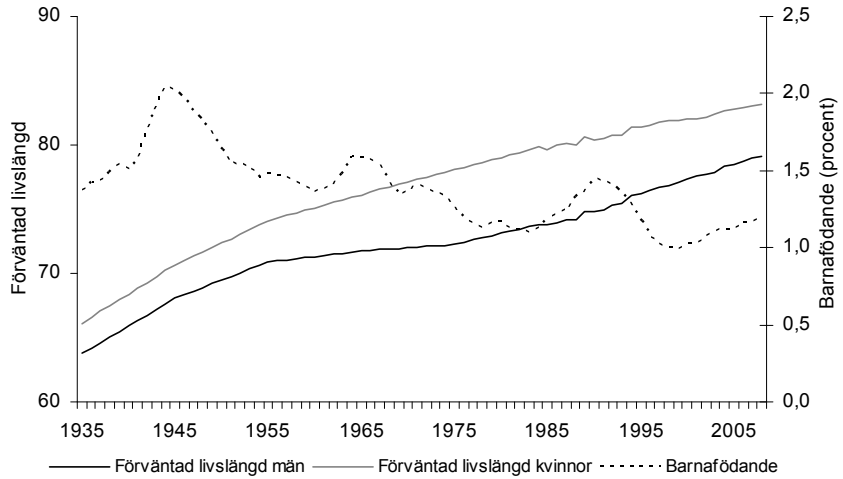
Det tillfälligt höga barnafödandet under 1940-talet och den avtagande trenden sedan dess innebär att de kohorter som lämnar arbetsmarknaden de närmaste åren är större än de som inträder. Detta bidrar till en allt större andel av befolkningen utanför arbetskraften. Om åldern för utträde från arbetskraften inte stiger i samma takt som medellivslängden kommer andelen av befolkningen utanför arbetskraften att öka. Figur 6.3 visar en framskrivning av arbetskraftens andel av befolkningen till år 2050 under förutsättning att arbetskraftsdeltagandet förblir konstant i varje åldersgrupp. Fram till 2030 beräknas arbetskraftsdeltagandet minska från 53 till 48 procent.

**Figur 6.1 Försörjningskvot**

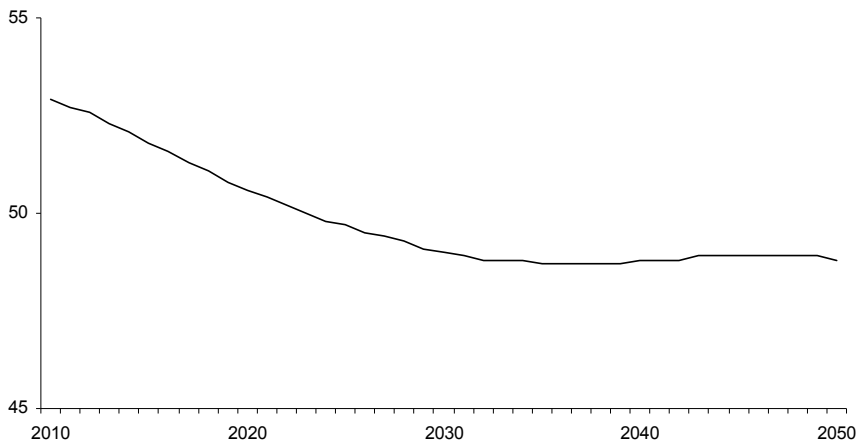


*Anm:* Försörjningskvoten anger kvoten mellan å ena sidan antalet barn (personer under 20 år) och äldre (personer över 64 år) och å andra sidan antalet personer i åldern 20-64 år.  
*Källor:* SCB och Finanspolitiska rådet.

**Figur 6.2 Barnafödande (procent) och förväntad livslängd**



*Anm:* Antal födda barn i procent av befolkningen respektive förväntad livslängd vid födseln.  
*Källor:* SCB och Finanspolitiska rådet.

**Figur 6.3 Prognos för arbetskraftens andel av befolkningen, procent**

*Anm:* Diagrammet visar arbetskraftens andel av befolkningen under förutsättning att arbetskraftsdeltagandet förblir oförändrat i varje åldersgrupp.

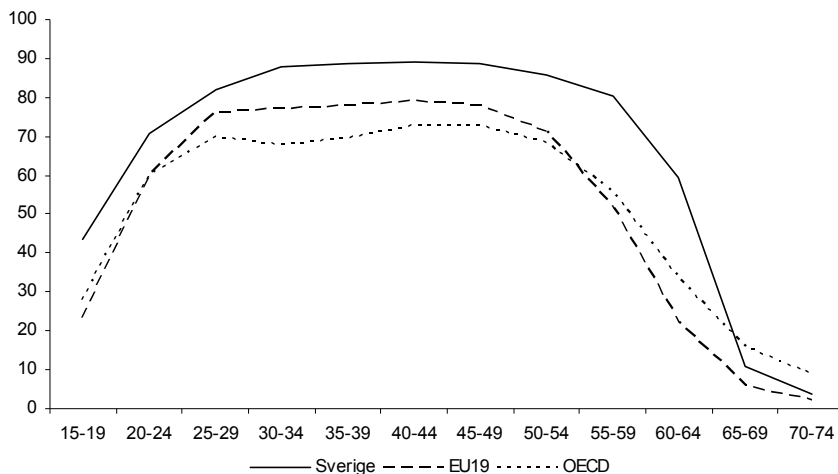
*Källor:* SCB och Finanspolitiska rådet.

## 6.1 Arbetskraftsdeltagandet i olika åldrar

Arbetskraftsdeltagandet kan öka på tre sätt. För det första kan det ursprungliga inträdet på arbetsmarknaden ske tidigare. För det andra kan utträdet i samband med pensionering äga rum senare. För det tredje kan fler av dem som befinner sig i åldrar mellan det första inträdet och pensioneringen bjuda ut sin arbetskraft.

Jämfört med andra industrialiserade länder har Sverige ett högt arbetskraftsdeltagande över hela livsrytmen. Arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor är särskilt högt i ett internationellt perspektiv (se Figur 6.4). Deltagandet är också relativt högt de sista tio åren före pensionen i Sverige. Det är dock färre som fortsätter att arbeta efter 65 års ålder i Sverige än i OECD i genomsnitt (se Figurerna 6.4 och 6.5). Att Sverige har ett relativt lågt arbetskraftsdeltagande för personer över 65 år kan tyckas anmärkningsvärt eftersom den förväntade livslängden är jämförelsevis hög. Det låga arbetskraftsdeltagandet bland dem över 65 år tyder på att det finns en utbudspotential som skulle kunna realiseras om utträdet från arbetsmarknaden senareläggs.

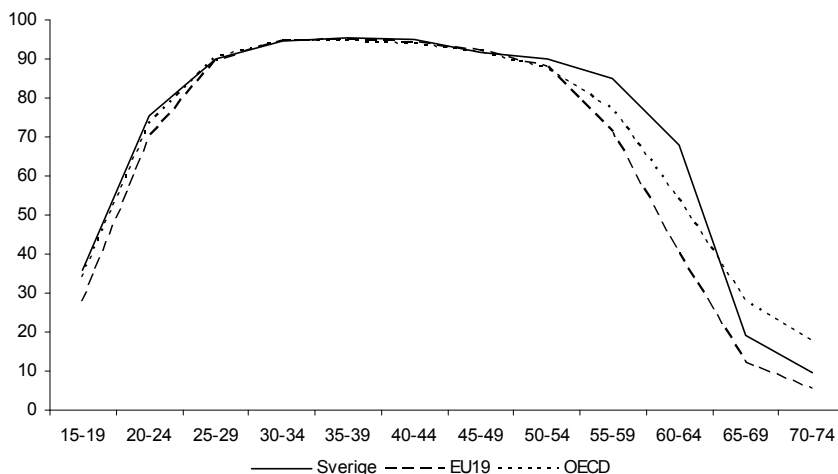
**Figur 6.4 Arbetskraftsdeltagande bland kvinnor i olika åldersgrupper 2007, procent av antalet personer i åldersgruppen**



*Anm:* Figuren visar andelen av befolkningen i olika åldersgrupper som deltar i arbetskraften. Med EU19 avses de 15 medlemsländerna i EU före utvidgningen 2004 samt de fyra östeuropeiska OECD-medlemmarna Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern.

*Källa:* OECD.

**Figur 6.5 Arbetskraftsdeltagande bland män i olika åldersgrupper 2007, procent av antalet personer i åldersgruppen**



*Anm:* Figuren visar andelen av befolkningen i olika åldersgrupper. Se också Figur 6.4.

*Källa:* OECD.



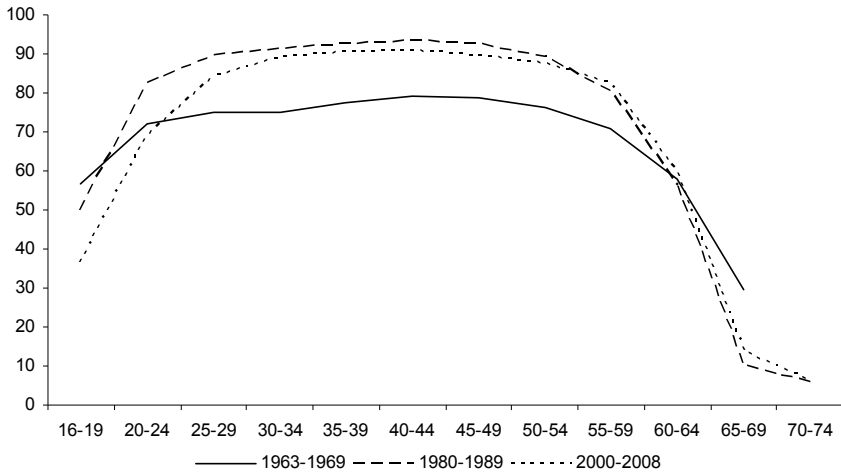
Arbetskraftsdeltagandet hos kvinnor ökade markant fram till början av 1990-talet och har varit relativt konstant sedan dess. Andelen av männen som befinner sig i arbetskraften har sjunkit trendmässigt och är idag ca tio procentenheter lägre än i början av 1960-talet.

Sverige är mer beroende av ett högt arbetskraftsdeltagande än de flesta andra länder eftersom vi har en mycket stor offentlig sektor. Merparten av den offentliga sektorns finansiering kommer från skatter på inkomster som genereras på arbetsmarknaden och från skatter på konsumtion när arbetsinkomsterna spenderas. Arbetskraft behövs också för att producera välfärdstjänster. Ett högt arbetskraftsdeltagande över livscykeln är därför en förutsättning för att kunna upprätthålla den gemensamt finansierade välfärden.

Figur 6.6 visar hur arbetskraftsdeltagandet i olika åldrar har förändrats sedan 1960-talet. Arbetskraftsdeltagandet varierar mer över livscykeln än tidigare och är lägre för både ungdomar och äldre än 1963-1969, samtidigt som det är betydligt högre i åldrarna 25-59 år (som en följd av det ökade deltagandet bland kvinnor). Det minskade arbetskraftsdeltagandet bland unga beror främst på att en större andel genomgår längre utbildningar.

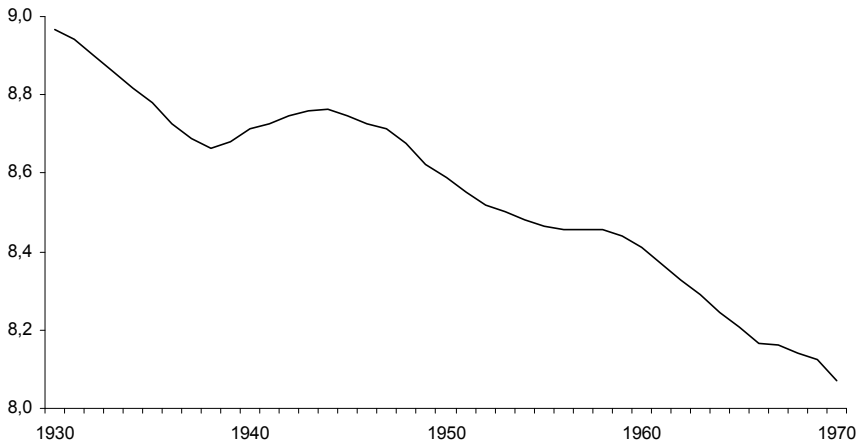
Figur 6.7 visar att andelen arbete under en livstid har minskat kontinuerligt. En person född 1930 har i genomsnitt arbetat knappt nio procent av sitt liv (på marknaden). Om sysselsättningen i olika åldrar inte förändras framöver, kommer andelen tid i arbete för en person född 1970 att sjunka till åtta procent i genomsnitt. Utvecklingen förklaras framför allt av att vi lever längre nu än tidigare och har en kortare arbetstid. Att kvinnor i större utsträckning deltar på arbetsmarknaden har motverkat utvecklingen något.

**Figur 6.6 Arbetskraftsdeltagande över tid i olika åldersgrupper**



*Anm:* Figuren visar arbetskraftens andel av antalet personer i olika åldersgrupper.  
*Källa:* OECD och SCB.

**Figur 6.7 Andel av livstiden i arbete efter födelseår, procent**



*Anm:* Andelen arbete under en livstid har beräknats med hjälp av historiska data på folkmängd, dödstal, sysselsättning och arbetstid. Ett antal förenklade antaganden har gjorts för de år då data saknas. Detta innebär att resultaten bör tolkas med stor försiktighet.  
*Källa:* Egna beräkningar.

## 6.2 Inträdet på arbetsmarknaden

Åldern för inträde på arbetsmarknaden har stigit trendmässigt i Sverige. Den viktigaste orsaken är att fler studerar längre. Eftersom ett senare inträde på arbetsmarknaden till följd av utbildning kan vara positivt både för individen och för samhället är det inte ett mål i sig att öka arbetskraftsdeltagandet för unga. I stället handlar det om att skapa en lämplig balans mellan drivkrafterna för arbete och utbildning så att en effektiv allokering kan uppnås.

### 6.2.1 Utbildningsbeslutet

Utgångspunkten för den s k humankapitalteorin är att individens utbildningsbeslut är ett investeringsbeslut. Individen jämför de intäkter som en fortsatt utbildning ger med de kostnader som följer av utbildningen. Intäkterna är den permanenta inkomstökning utbildningen leder till, medan kostnaderna utgörs av utebliven inkomst under studieåren och direkta studiekostnader. Om det diskonterade nuvärdet av intäkterna överstiger kostnaderna antas individen välja att utbilda sig.

Avkastningen på utbildningen blir högre om denna sker så tidigt i livet som möjligt. Det beror på att den årliga högre avkastningen som följer från utbildningen erhålls under en längre period. Av samma skäl ökar avkastningen på en given utbildning om utbildningstiden är så kort som möjligt. Studieavbrott på grund av lågproduktivt arbete och förströelseaktiviteter minskar därför avkastningen på utbildning. Givet att en person ska gå vidare till högre studier efter avslutad gymnasieutbildning bör detta ske så fort som möjligt.

#### *Högre utbildning påbörjas sent och tar lång tid i Sverige*

Medianåldern för att påbörja högskolestudier i Sverige är 22,4 år, vilket är högre än i samtliga andra OECD-länder utom Danmark och Island. Detta speglar framför allt att många gör ett studieuppehåll på ett eller ett par år efter avslutad gymnasieutbildning. Svenska studenter påbörjar inte bara högskolestudier sent utan studerar också under en lång tid. Den genomsnittliga studietiden är 4,7 år, vilket är längre än i de flesta andra OECD-länder.

Studieavbrott kan innebära stora samhällsekonomiska effektivitetsförluster. I en studie beräknas förlusten av två års studieuppehåll till en halv årsinkomst när en person uppnår en ålder på 40 år.<sup>298</sup> Det beror på att extraarbeten under studietiden normalt är lågproduktiva i förhållande till de arbeten studenterna kommer att ha efter examen. En orsak till att studier påbörjas så sent och till de många studieavbrotten i Sverige kan vara de drivkrafter som skapas av skatte- och transfereringssystemen. De privatekonomiska kostnaderna av att skjuta upp sin högskoleutbildning är mycket mindre än de samhällsekonomiska till följd av progressiviteten i skatte- och bidragssystemen.

En del av regeringens arbetsmarknadsreformer har skapat incitament för högskolestudenter att senarelägga sina studier. Så t ex stimulerar jobbskatteavdraget också studenter att arbeta mer, vilket kan minska den tid som ägnas åt studier. Figur 6.8 visar att antalet arbetade timmar hos sysselsatta studenter har ökat de senaste åren och att antalet studietimmar samtidigt har fallit i denna grupp. De kraftigt sänkta socialavgifterna för ungdomar skapar ett ökat löneutrymme och kan på sikt antas leda till högre ungdomslöner. Det förstärker drivkrafterna att dryga ut kassan med arbetsinkomster under studietiden ytterligare.

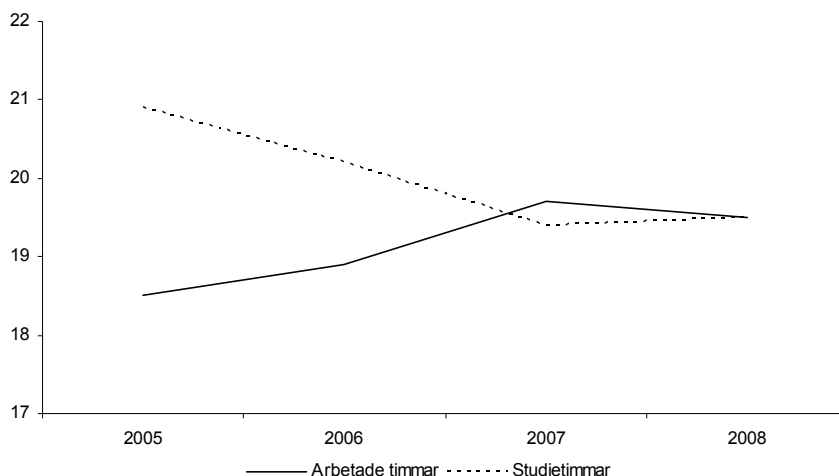
### *Studiemedlen*

Dagens studiemedel uppgår till knappt 2000 kr i veckan (varav 1/3 är bidrag och resten lån). En student som arbetar samtidigt med studierna får behålla hela studiemedlen om inkomsten inte överstiger det s k fribeloppet. Detta uppgår till 107 tkr per år vid heltidsstudier. Vid inkomster därutöver minskar studiemedlen med hälften av vad studenten tjänar utöver fribeloppet. För att få studiemedel kontinuerligt krävs uppvisad studieprestation. Studiemedel får maximalt uppbäras i sex år.

---

<sup>298</sup> Holmlund m fl (2008).

**Figur 6.8 Genomsnittligt antal arbetade timmar och studietimmar per vecka för sysselsatta som studerar**



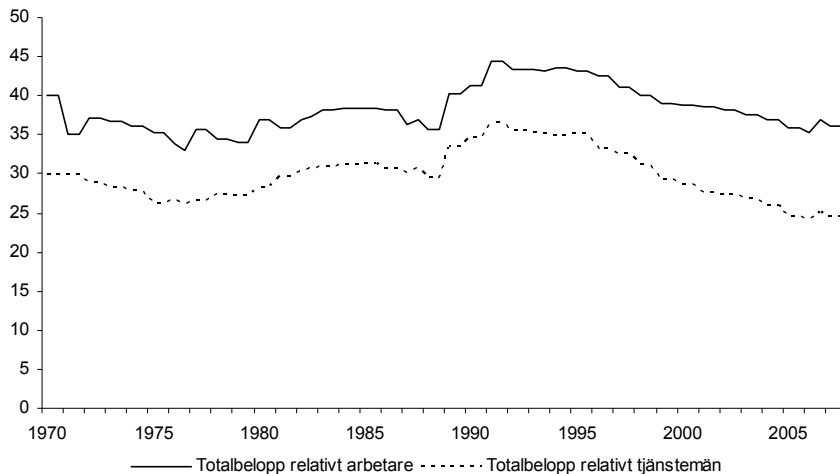
Källa: SCB.

Figur 6.9 visar att studiemedlen (summan av bidrag och lån) har sjunkit kraftigt i förhållande till lönerna sedan början av 1990-talet. Idag har de flesta med a-kassa betydligt högre inkomst än studiemedlens totalbelopp. Det gäller även långtidsarbetslösa låginkomsttagare som erhåller 65 procent av sin tidigare inkomst i jobb och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar.

En begränsning av antalet år som man får uppbära studiemedel minskar med all sannolikhet den genomsnittliga studietiden. Det betonades också av Studiesociala utredningen som rekommenderade en sänkning av den generella studiemedelsberättigande tiden för högskolestudier från sex till fyra år för heltidsstudier.<sup>299</sup>

<sup>299</sup> Denna sänkning gäller studerande på kortare utbildningar. Studerande på längre utbildningar ska kunna få studiemedel under längre tid. Se SOU 2009:28.

**Figur 6.9 Studiemedlen i procent av en arbetar- respektive en tjänstemannalön**



Källa: Egna beräkningar.

Ett *sänkt* fribelopp skulle förmodligen minska studenternas benägenhet att arbeta under studietiden. Den Studiesociala utredningen föreslog emellertid det motsatta. Det angivna skälet var att fribeloppet i hög grad begränsar möjligheterna att försörja sig genom eget arbete parallellt med studierna. Eftersom de samhällsekonomiska intäkterna av att undvika långa studietider överstiger de privatekonomiska bör fribeloppet enligt vår uppfattning sänkas snarare än höjas.

För att stimulera tidigt påbörjade studier efter avslutad gymnasieutbildning skulle studiemedlen också kunna göras mer generösa ju yngre högskolestudenterna är.<sup>300</sup> Det skulle t ex kunna ske genom att bidragsdelen görs högre för yngre än för äldre studenter.

För att studenter inte ska välja att arbeta för mycket under sin studietid bör studiemedlen ligga på en nivå så att det går att klara sig utan parallella inkomster. Idag är studiemedlen knutna till konsumentprisindex. Det medför att högre reallöner leder till att levnadsstandarden faller för studenter i förhållande till dem som arbetar. Eftersom det just är ersättningen vid studier i förhållande till ersättningen vid arbete som är central för studenters benägenhet att

<sup>300</sup> Detta har tidigare föreslagits av Globaliseringsrådet (2007).

arbeta är det viktigt att den relativa ersättningen vid studier inte är för låg.

Att permanent höja studiemedlen är inte bara långsiktigt eftersträvansvärt. Det är dessutom en lämplig åtgärd i rådande konjunkturläge. Studenter kan antas ha en hög konsumtionsbenägenhet, vilket gör att de extra medel som riktas mot denna grupp i hög grad kommer att konsumeras i stället för att sparas. Därför bör en permanent höjning av studiemedlen genomföras så snart som möjligt.<sup>301</sup>

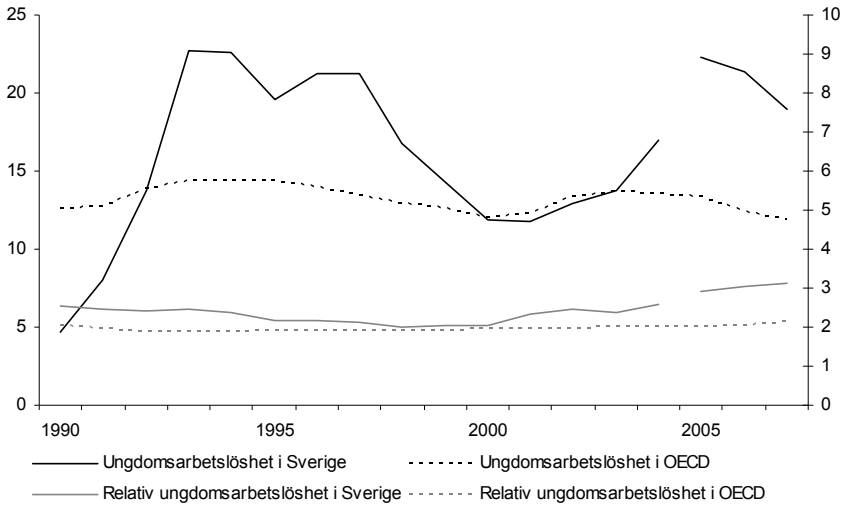
## 6.2.2 Ungdomsarbetslösheten

Ungdomsarbetslösheten är högre i Sverige än i många andra länder. Figur 6.10 visar att den svenska ungdomsarbetslösheten har legat högt över OECD-genomsnittet under flertalet år sedan början av 1990-talet. Även ungdomars relativa arbetslöshet (ungdomars arbetslöshet i förhållande till arbetslösheten för hela befolkningen) är högre i Sverige än för genomsnittet i OECD. Den relativa arbetslösheten har dessutom ökat i Sverige de senaste tio åren, medan den varit närmast oförändrad i OECD som helhet. Idag är arbetslösheten för ungdomar i OECD ungefär dubbelt så hög som för hela befolkningen, medan den är mer än tre gånger så hög i Sverige. Trots den höga ungdomsarbetslösheten är sysselsättningen hög bland svenska ungdomar. Figur 6.11 visar att sysselsättningsgraden för ungdomar (dvs andelen av ungdomarna i befolkningen som är sysselsatta) har legat kring OECDs genomsnitt och något över genomsnittet för EU19 sedan 1990-talskrisen.

---

<sup>301</sup> Se också avsnitt 1.4.

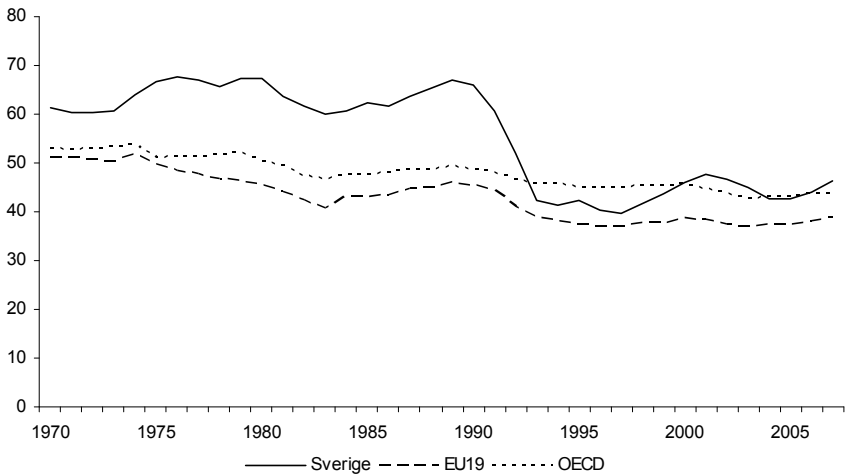
**Figur 6.10 Arbetslösheten bland ungdomar**



*Annr.* Ungdomsarbetslösheten i procent av arbetskraften (vänster skala). Ett tidsseriebrott i serien för Sveriges arbetslöshet orsakas av att AKUs internationella definition används fr o m 2005, vilket bl a innebär att heltidsstudierande personer som söker arbete räknas som arbetslösa. Relativ ungdomsarbetslöshet är kvoten mellan ungdomsarbetslösheten och den totala arbetslösheten (höger skala).

*Källor.* OECD.

**Figur 6.11 Ungdomars sysselsättningsgrad, procent**



*Annr.* Sysselsättningsgraden är antalet sysselsatta ungdomar i relation till antalet ungdomar i befolkningen (15-24 år). Med EU19 avses de 15 medlemsländerna i EU före utvidgningen 2004, samt de fyra östeuropeiska OECD-medlemmarna Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern.

*Källor.* OECD.



### *Är ungdomsarbetslöshet värre än annan arbetslöshet?*

I debatten framförs ofta att den höga ungdomsarbetslösheten är ett särskilt stort problem. Ungdomsarbetslöshet innebär, liksom all annan arbetslöshet, att tillgängliga resurser inte utnyttjas och ett lägre välbefinnande för de enskilda individerna.<sup>302</sup> Det finns emellertid flera skäl till att en del av ungdomsarbetslösheten är ett mindre problem än arbetslösheten för äldre.

En delförklaring till den höga ungdomsarbetslösheten i Sverige är att vi har många heltidsstudenter som i stor utsträckning också söker arbete. Som framgår av Figur 6.12 har Sverige en hög andel ungdomar i utbildning jämfört med andra länder. Andelen har också ökat markant sedan början av 1990-talet.<sup>303</sup> Figur 6.13 visar att det finns en stor andel heltidsstudenter både bland de arbetslösa och bland de sysselsatta ungdomarna. Detta innebär att både arbetslöshetsgraden och sysselsättningsgraden för ungdomar skulle falla om heltidsstudenterna inte deltog på arbetsmarknaden. Skillnaden är påtaglig; arbetslöshetsgraden skulle t ex falla med nästan 5 procentenheter. Den del av ungdomsarbetslösheten som förklaras av att ungdomar söker jobb samtidigt som de studerar heltid på högskolan bedömer vi vara ett mindre samhällsproblem än annan arbetslöshet.

Vidare har ungdomar kortare arbetslöshetstider än befolkningen som helhet. Figur 6.14 visar arbetslöshetsperiodernas längd för personer 15-24 år och personer 25-54 år. Den genomsnittliga arbetslösa ungdomen hade varit arbetslös i 11,2 veckor 2008. Motsvarande tid i gruppen 25-54 år var 30,2 veckor.<sup>304</sup> Arbetslösa ungdomar lämnar således arbetslösheten i snabbare takt än äldre arbetslösa. Utträdet från arbetslöshet sker både till jobb och till andra aktiviteter, främst utbildning.

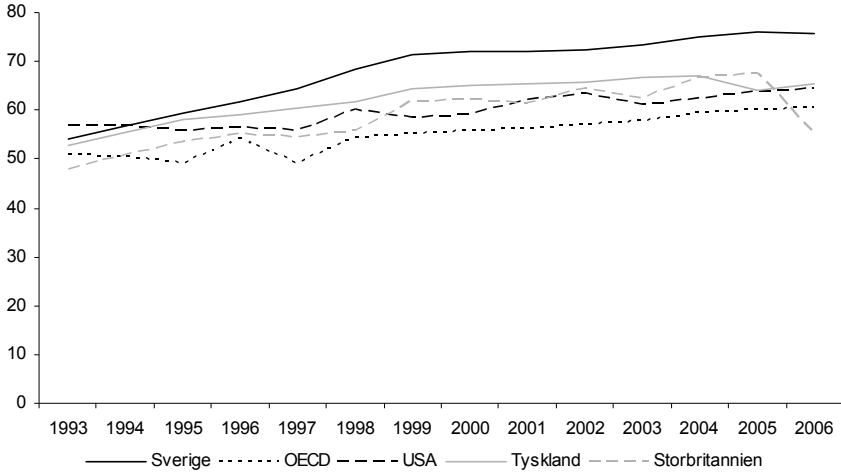
---

<sup>302</sup> Se Frey och Stutzer (2002).

<sup>303</sup> Eftersom ungdomar ner till 15 år inkluderas i gruppen finns även personer i gymnasieutbildning med. Trenden drivs dock av förändringar i antalet studenter i högskoleutbildning, även om nivån naturligtvis blir lägre om de yngsta i åldersgruppen exkluderas.

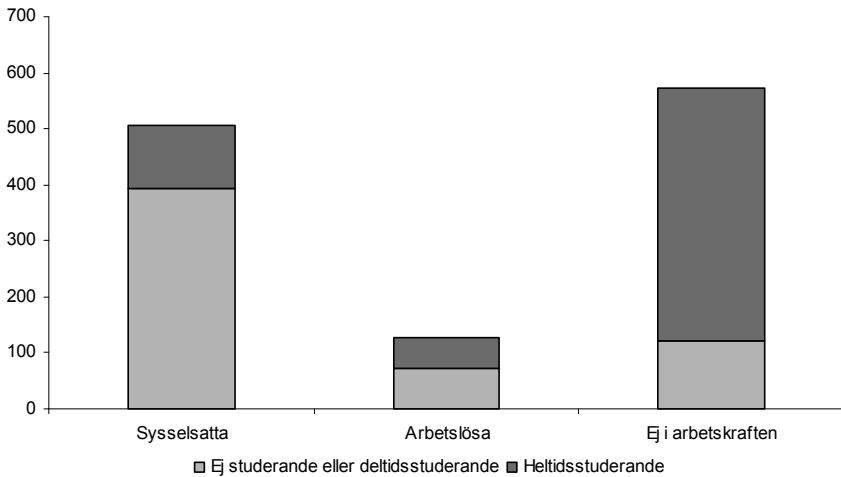
<sup>304</sup> Det bör observeras att ungdomar per automatik inte kan ha varit arbetslösa så lång tid som äldre. Detta är dock ett begränsat problem när man jämför korta arbetslöshetstider.

**Figur 6.12 Andel ungdomar (15-24 år) i utbildning, procent av befolkningen i åldersgruppen**

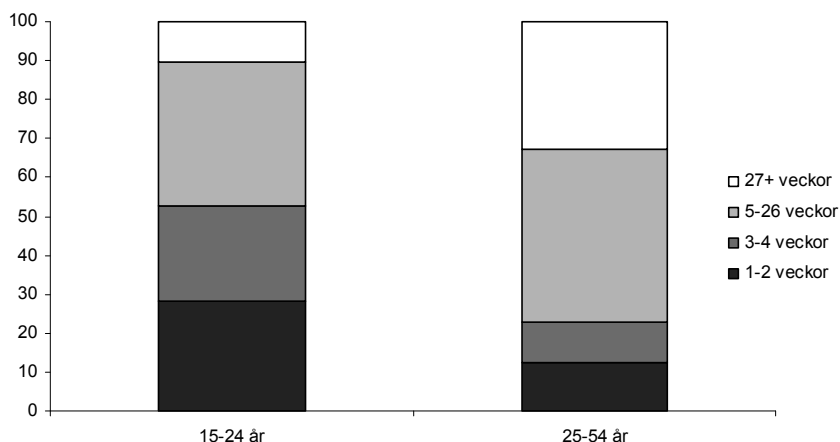


Källa: OECD.

**Figur 6.13 Ungdomar (15-24 år) i sysselsättning, arbetslöshet och utanför arbetskraften, Sverige, 2008**



Källa: SCB.

**Figur 6.14 Arbetslöshetstider efter ålder, pågående perioder**

Källa: SCB.

Det är naturligt att unga är arbetslösa i samband med att de inträder på arbetsmarknaden eftersom det tar tid att hitta ett jobb. De ungas arbetsmarknad präglas också av att ungdomar prövar sig fram genom att byta arbete. I samband med dessa byten uppstår korta perioder av arbetslöshet. Också sådana arbetslöshetsperioder bör ses som ett mindre samhällsproblem än annan arbetslöshet.

Korta arbetslöshetstider innebär att ungdomar drabbas av långtidsarbetslöshet i mindre grad än äldre. De korta arbetslöshetstiderna bland ungdomar talar också för att arbetsmarknaden i viss mån fungerar bättre för ungdomar än för äldre.<sup>305</sup>

Det är dock troligt att höga minimilöner missgynnar ungdomar i förhållande till äldre och driver upp den relativa arbetslösheten för ungdomar. Ungdomar missgynnas också med all sannolikhet i förhållande till äldre av en strikt arbetsrätt. Ett högt anställningsskydd gör det mer kostsamt att anställa, vilket påverkar dem som är på väg in på arbetsmarknaden i högre grad än andra. Ett starkt

<sup>305</sup> Ytterligare en aspekt är att andelen tillfälliga anställningar ökat kraftigt, framför allt bland ungdomar, under de senaste 15 åren. Det är svårt att veta om denna utveckling gynnat ungdomar genom att mildra effekterna av en strikt arbetsrättslagstiftning eller om den främst lett till onödiga perioder av korttidsarbetslöshet mellan olika tillfälliga anställningar. Den kraftiga ökningen av studenter som är villiga att ta tillfälliga jobb kan sannolikt delvis förklara ökningen av sådana jobb. En överslagsberäkning i Nordström Skans (2009) visar att om *alla* studenter antas ha tillfälliga anställningar, så innebär det att 43 procent av alla ungdomar som har tillfälliga anställningar är studenter.

anställningsskydd minskar sysselsättningen mer om minimilönerna är höga eftersom lägre löner annars kan kompensera för de extra kostnader för arbetsgivarna som en sådan lagstiftning innebär.<sup>306</sup>

Vår huvudslutsats är emellertid att det i den offentliga debatten kan finnas en tendens att överbetona arbetslöshetsproblemet för ungdomar i förhållande till andra grupper. Arbetslöshet är ett allvarligt problem för alla grupper som drabbas, men det är tveksamt om den är ett större problem för ungdomar generellt än för andra grupper. Problemet är snarare att det finns en betydande grupp ungdomar med låg utbildning som har svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden och därför riskerar att hamna i långtidsarbetslöshet.<sup>307</sup> Dessa ungdomar är i stor utsträckning arbetslösa därför att deras produktivitet är låg i förhållande till de avtalade lönerna. Detta utgör ett starkt argument för att åtgärder bör inriktas framför allt på denna grupp snarare än att vara breda insatser för att stödja alla ungdomar. Åtgärder för de ungdomar som har svårast att etablera sig på arbetsmarknaden bör i första hand syfta till att öka dessas produktivitet.

### *Åtgärder mot ungdomsarbetslösheten*

Regeringen har genomfört ett antal breda åtgärder riktade mot ungdomar. Dessa innefattar kraftigt sänkta socialavgifter. Åtgärderna sammanfattas i Fördjupningsruta 6.1.

Socialavgiftssänkningarna förskjuter efterfrågan till förmån för ungdomar. Sysselsättningen kan således förväntas öka bland yngre men minska bland äldre. Det är inte uppenbart vad som händer med den totala arbetslösheten. Eftersom ungdomar har relativt korta arbetslöshetstider kan effekten bli att den totala arbetslösheten stiger. Vanligen brukar ekonomer argumentera för att sysselsättningssubventioner bör fokusera på dem med långa arbetslöshetstider.<sup>308</sup> Det kan sänka den totala arbetslösheten trots att sysselsättningen för andra grupper trängs undan. Orsaken är att de långtidsarbetslösa blir mer konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden, vilket i sin tur kan verka dämpande på löneökningarna. Sådana överväganden har i hög grad varit styrande för regeringens

<sup>306</sup> Se Skedinger (2007, 2008).

<sup>307</sup> OECD (2008b) visar att dåliga studieresultat ofta är förknippade med långa arbetslöshetstider senare i livet.

<sup>308</sup> Se t ex Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 8.3.2.

arbetsmarknadspolitik i övrigt.<sup>309</sup> De kraftiga sänkningarna av socialavgifterna för alla ungdomar bryter mot denna princip, eftersom den troliga effekten är att äldre, som har långa förväntade arbetslöshetstider, trängs undan av en grupp med korta arbetslöshetstider.

Vi är därför kritiska till de breda socialavgiftssänkningarna för ungdomar. Regeringen har inte gett någon tillfredställande motivering till varför sysselsättningspolitiken för ungdomar ska styras av andra principer än sysselsättningspolitiken i övrigt. Enligt vår uppfattning borde i stället åtgärderna fokusera på de arbetslösa ungdomar som har störst problem på arbetsmarknaden. Här borde inte minst statistiska sk profilingmetoder för att bättre identifiera ungdomar som kan förväntas bli långtidsarbetslösa användas i större utsträckning.<sup>310</sup>

En del av regeringens reformer inom utbildningssystemet kan förväntas gynna de ungdomar som möter de största riskerna för långtidsarbetslöshet. Lärlingsplatser på gymnasiet, gymnasiestudier med yrkesinriktning samt yrkesinriktade utbildningar på vuxenutbildningen kommer sannolikt att förbättra arbetsmarknadssituationen för denna grupp. Utvärderingar av den tidigare förändringen när alla gymnasieprogram gjordes treåriga och mer teoretiskt inriktade visar att sannolikheten att inte avsluta sin gymnasieutbildning ökade.<sup>311</sup> Vi är därför positiva till de förändringar som regeringen genomfört eller planerar att genomföra på detta område.

Den *jobbgaranti för ungdomar* som infördes i december 2007 har större fokus på jobbsökaraktiviteter och utbildning än den tidigare ungdomsgarantin. Det är enligt alla erfarenheter en bättre konstruktion då inläsningseffekterna vid traditionellt programdeltagande verkar drabba ungdomar hårdare än andra grupper.

---

<sup>309</sup> Se t ex Proposition 2008/09:97, s 15 och Vårpropositionen 2009, s 37.

<sup>310</sup> Se avsnitt 5.2.6.

<sup>311</sup> Se Hall (2009) som också fann att sannolikheten att fortsätta till högre utbildning efter avslutad gymnasieutbildning minskade till följd av reformen. Även amerikanska studier visar att yrkesinriktade inslag i gymnasieutbildningen förbättrar utfallen på arbetsmarknaden. Se Mikael Lindahls och Alan Kruegers underlagsrapport till Finanspolitiska rådet (Lindahl och Krueger 2009).

### **Fördjupningsruta 6.1 Ungdomsåtgärder**

- Nedsatta sociala avgifter för ungdomar (18-24 år) från 32,42 procent till 21,30 procent. Gällde från 1 juli 2007 till 31 december 2008.
- Ytterligare nedsatta sociala avgifter för ungdomar. Från 21,30 till 15,49 procent för ungdomar som vid årets början inte fyllt 26 år. Gäller från 1 jan 2009.
- Jobbgarantin för ungdomar. Gäller från december 2007. Denna beskrivs mer utförligt i avsnitt 5.2.7.
- Arbetslöshetsförsäkringen för ungdomar sänks från 80 till 70 procent av tidigare inkomst redan efter 100 dagar. Efter ytterligare 100 dagar sänks ersättningen till 65 procent av tidigare inkomst. Denna avtrappning är snabbare än för äldre. Detta beskrivs mer utförligt i avsnitt 5.2.7.

En annan orsak till långa inskrivningstider kan finnas på utbudssidan. Drivkrafterna att söka och acceptera ett jobb är lägre för personer med låg förväntad inkomst från arbete. Detta argument lyftes fram i OECD (2008). Genom införandet av den snabbare avtrappningen i arbetslöshetsersättningen för ungdomar, finns likheter med de program Danmark införde för ungdomar under andra halvan av 1990-talet. Utvärderingar av det danska systemet visar att utflödet ur arbetslöshet, framförallt till utbildning, ökade. Vi är därför positiva till den utformning som jobbgarantin för ungdomar fått.<sup>312</sup>

#### *Ungdomsarbetslösheten i konjunkturedgången*

Frågan är om den pressade arbetsmarknadssituationen i nuvarande konjunkturkris bör göra oss särskilt oroade för ungdomsarbetslösheten. Ungdomar drabbas alltid hårdare av arbetslöshet än den övriga befolkningen vid en konjunkturedgång. Ungdomsarbetslösheten stiger också för närvarande snabbare än den totala arbetslösheten. Detta betonas också i årets vårproposition.<sup>313</sup>

<sup>312</sup> Se också avsnitt 5.2.7.

<sup>313</sup> Se Vårpropositionen 2009, s 48 och s 71.

Tabell 6.1 visar förändringarna i arbetslöshet, sysselsättning och arbetskraftsdeltagande för ungdomar och hela befolkningen från första kvartalet 2008 till första kvartalet 2009.

En viktig slutsats är emellertid att de negativa långsiktseffekterna av arbetslöshet verkar vara mindre för ungdomar än för andra. De ungdomar som blev arbetslösa 1992-1995 hade lägre risk att fastna i arbetslöshet än äldre som drabbades av arbetslöshet under samma period. Både personer i åldrarna 16-20 och 21-25 år hade lägre risk att bli långtidsarbetslösa än dem mellan 26 och 30 år.<sup>314</sup> Det talar emot att den relativa ungdomsarbetslösheten kommer att öka på sikt till följd av den nuvarande djupa lågkonjunkturen.

Vår slutsats är att en politik som inriktas på att generellt motverka ungdomsarbetslösheten genom mer kraftfulla åtgärder än för andra grupper leder fel. Politiken bör i stället ha som främsta mål att i möjligaste mål motverka att den totala arbetslösheten ökar och att ge särskilt stöd till utsatta grupper. Till dessa hör de ungdomar som hoppar av gymnasiet och därför har för låg utbildning för att kunna hävda sig på arbetsmarknaden.

**Tabell 6.1 Arbetsmarknadsutvecklingen från första kvartalet 2008 till första kvartalet 2009, förändring i procentenheter**

	Unga 15-24 år	Befolkning 15-74 år
Arbetskraftsdeltagande	-1,2	-0,4
Sysselsättningsgrad	-2,8	-1,5
Arbetslöshet	3,9	1,5

*Källa:* SCB.

<sup>314</sup> Uppgifterna bygger på bearbetningar av IFAU-databasen av Anders Forslund och Linus Liljeberg.

### 6.3 Utträdet från arbetsmarknaden<sup>315</sup>

Det är viktigt att skilja mellan att ta ut pension och att sluta arbeta. I många pensionssystem, bl a det svenska, är det möjligt att ta ut pension men ändå fortsätta att arbeta. Å andra sidan är det möjligt att permanent träda ut ur arbetskraften via andra ersättningssystem utan att genast ta ut ålderspension. Idag ligger den genomsnittliga åldern för uttag av ålderspension i Sverige nära 65 år, medan den genomsnittliga åldern för utträde ur arbetskraften är nästan två år lägre. Det relevanta för försörjningsbördan, och därmed för hållbarheten i de offentliga finanserna, är utträdesåldern, dvs tidpunkten då en person slutar att bidra till finansieringen av pensionssystemet och socialförsäkringarna.

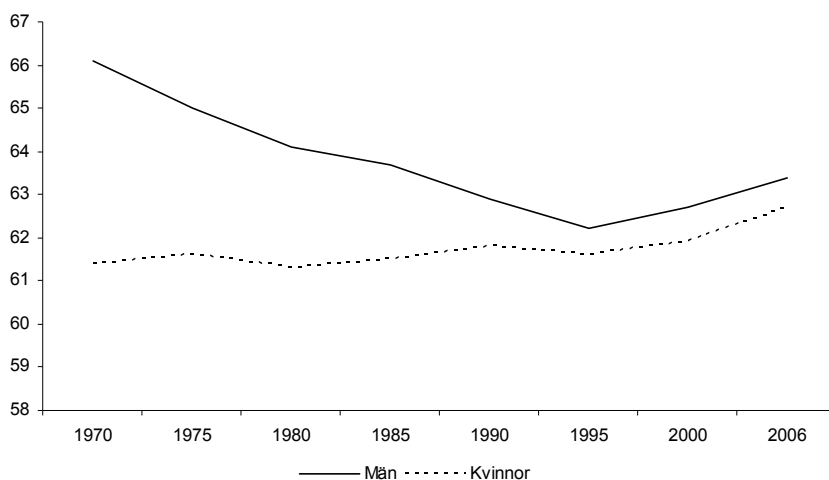
Den genomsnittliga utträdesåldern i hela befolkningen har sjunkit under flera decennier. Men mönstret skiljer sig mellan könen. Detta framgår av Figur 6.15. För kvinnor har utträdesåldern ökat successivt sedan 1970-talet: från drygt 61 till dagens knappa 63 år. För män ser det annorlunda ut: efter att kraftigt ha sjunkit från drygt 66 år 1970 till ca 62 år i mitten av 1990-talet har trenden sedan vänt så att utträdesåldern återigen stigit. År 2006 var den genomsnittliga utträdesåldern för män 63,4 år. Samtidigt ökade medellivslängden. Den förväntade kvarvarande livslängden för en 65 år gammal man ökade från 14,1 år 1970 till 17,4 år 2006. För en 65-årig kvinna var motsvarande ökning från 17,5 till 20,6 år.<sup>316</sup>

Vid en internationell jämförelse placerar sig Sverige bland de länder som har en sen utträdesålder (se Tabell 6.2). Arbetskraftsdeltagandet bland svenska kvinnor i åldern 55-64 år är betydligt högre än i de flesta andra OECD-länder. Av de nordiska länderna, som alla ligger i topp, uppvisar endast Island högre tal. Bland män i samma ålderskategori ligger förutom Island även Schweiz och Japan före Sverige. De flesta länder har samma mönster som Sverige: en långvarig nedgång i arbetskraftsdeltagandet bland män ända fram till mitten av 1990-talet med en vändning därefter. För äldre kvinnor har arbetskraftsdeltagandet ökat under en lång period i de flesta länder.

<sup>315</sup> Detta avsnitt bygger till stora delar på Gabriella Sjögren Lindquists och Eskil Wadensjös underlagsrapport till Finanspolitiska rådet (Sjögren Lindquist och Wadensjö 2009).

<sup>316</sup> Dessa siffror är hämtade från SOU 2008:105.



**Figur 6.15 Genomsnittlig ålder för utträde från arbetsmarknaden**

Källa: SOU 2008:105.

**Tabell 6.2 Arbetskraftsdeltagande 1994 och 2007 bland män och kvinnor i åldern 55-64**

Land	Män		Kvinnor	
	1994	2007	1994	2007
Danmark	63,8	66,9	43,1	55,7
Finland	43,9	59,2	38,9	58,3
Island	95,9	90,4	80,5	80,7
Norge	71,5	74,7	55,4	64,6
Sverige	70,5	76,4	62,6	69,6
Frankrike	42,1	42,6	30,1	38,0
Nederländerna	41,8	63,3	18,5	41,1
Schweiz	82,9	78,4	47,2	60,3
Storbritannien	64,0	68,9	40,7	50,1
Tyskland	53,1	66,5	28,3	49,8
Österrike	41,3	51,3	18,4	28,9
USA	65,5	69,6	48,9	58,3
Kanada	59,5	67,1	36,9	53,3
Japan	85,0	84,9	48,1	52,5

Källa: OECD (2008a).

### 6.3.2 Individuella faktorerers betydelse för utträdesåldern

Hälsa, familjeförhållanden, utbildning och yrke är exempel på individuella faktorer som enligt forskningen har betydelse för utträdesbeslutet. Ett stort antal studier pekar föga förvånande på att sämre hälsa samvarierar med tidigare utträde. Men det är inte helt klart åt vilket håll kausaliteten går. Andra studier pekar på att de som stannar kvar längre i arbetslivet får bättre hälsa. Den enda studien som, oss veterligen, trovärdigt har identifierat effekten av hälsa på utträdet ur arbetskraften finner inget sådant samband.<sup>317</sup>

Hälsan är vidare av central betydelse när man diskuterar ekonomiska incitament för att senarelägga utträde. Starkare sådana incitament riskerar att slå hårt mot personer som av hälsoskäl är oförmögna att fortsätta arbeta. Det är därför viktigt att medborgarna har en bra försäkring mot risken att av hälsoskäl behöva sluta arbeta i förtid. Det finns emellertid betydande empiriskt stöd för att längre livslängd också innebär fler år utan hälsoproblem. Så t ex fann en studie för USA att det förväntade antalet år utan hälsoproblem ökade med tre år för 50-åriga män mellan 1970 och 2000.<sup>318</sup> Detta var en följd främst av att andelen med längre utbildning ökat och att högre utbildade har bättre hälsa. Flera studier för Sverige visar också på en god hälsa för en stor andel av de äldre.<sup>319</sup>

Ju högre utbildning en person har desto senare lämnar denne arbetskraften. Så t ex visar Burtless (2008) på stora skillnader beroende på utbildning för 15 OECD-länder.<sup>320</sup> Men samtidigt vet vi att individens utbildningsbakgrund samvarierar med en rad andra faktorer som i sin tur styr utträdesåldern, såsom yrke och arbetsuppgifter. Högutbildade har i regel fysiskt mindre krävande och psykiskt mer stimulerande arbeten och därmed större möjligheter att

<sup>317</sup> Coe och Lindeboom (2008).

<sup>318</sup> Munnell m fl (2008). Se också Sjögren Lindquist och Wadensjö (2009).

<sup>319</sup> Jagger m fl (2008) uppskattar att svenska 50-åringar har ca 20 återstående år med god hälsa. Vidare svarar över 60 procent av individerna mellan 55 och 74 år att de är vid "god" eller "mycket god" hälsa (Alfredsson 2006). Av dem som är 65 år och äldre och lämnat arbetskraften uppgav bara 23 procent att de gjort det av hälsoskäl (Börsch-Supan m fl 2008). Vid en del hälsoproblem som uppkommer vid hög ålder kan rätt behandling upprätthålla både tiden med arbetsförmåga och den återstående livstiden. Det är dock uppenbart att det finns mycket stora skillnader mellan olika individer. En del åtnjuter ett hälsosamt åldrande medan högre livslängd för andra främst är ett resultat av framsteg inom hälso- och sjukvården. Dessa skillnader individer emellan förefaller i hög grad hänga ihop med socioekonomiska faktorer, särskilt utbildningsnivå (se Sjögren Lindquist och Wadensjö 2009).

<sup>320</sup> Även andra studier ger liknande resultat. Se t ex Gutiérrez-Doménech (2006).

arbeta längre. Personer med högre utbildning har också högre inkomster, vilket i många studier visat sig vara en viktig faktor för bättre hälsa, även om det inte är klarlagt i vilken riktning orsakssambandet går.

Vi vet alltså att utbildningsnivå samvarierar med utträdesålder, men vi kan inte med säkerhet belägga vad detta beror på. Dessutom visar studierna att individens *relativa* position i utbildningsfördelningen samvarierar med utträdesåldern. Vilken betydelse individens absoluta utbildningsnivå har är inte lika klart. Det betyder att vi inte vet om den genomsnittliga utträdesåldern kan höjas genom att höja den genomsnittliga utbildningsnivån. Detta påpekande gäller även de andra faktorernas betydelse för utträde. De flesta av studierna ovan har studerat faktorernas betydelse på individnivå, men de ger inte svar på frågan om effekterna är desamma på aggregerad nivå. Den långsiktiga förbättringen i folkhälsa har inte heller lett till senare utträde ur arbetslivet. Sambandet verkar snarast ha varit det omvända.

### 6.3.3 Institutionella faktorerens betydelse för utträde

En rad svenska och internationella studier har visat på betydelsen av institutionella faktorer för faktisk pensions- och utträdesålder.<sup>321</sup> Detta avsnitt diskuterar vilken roll det svenska pensions- och socialförsäkringssystemet, inklusive arbetsmarknadspolitiken, har i sammanhanget.

#### *Det allmänna pensionssystemet*

Även om att ta pension och att sluta arbeta är två olika beslut, förklaras utvecklingen av utträdesåldern troligen till stor del av förändringar i pensionssystemet. Under en lång period stimulerade förbättrade villkor för pensionärer i Sverige ett tidigt utträde ur arbetskraften. En vändning kom i och med den stora pensionsreformen som riksdagen beslutade om 1994 och som innebar en åtstramning av pensionsvillkoren. Systemet började stegvis införas 1999. Det uttryckliga syftet med reformen var att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden och att göra pensionssystemet långsiktigt hållbart. Det nya systemet fasas in under

---

<sup>321</sup> Se t ex Gruber och Wise (1999, 2002) respektive Duval (2003).

en lång tid; personer födda 1953 eller tidigare får hela eller delar av sin pension enligt de gamla pensionsreglerna. En stor andel av dagens äldre arbetskraft omfattas alltså fortfarande av de gamla reglerna. Det är därför sannolikt att effekterna av pensionsreformen ännu inte har slagit igenom fullt ut på de äldres arbetskraftsdeltagande.

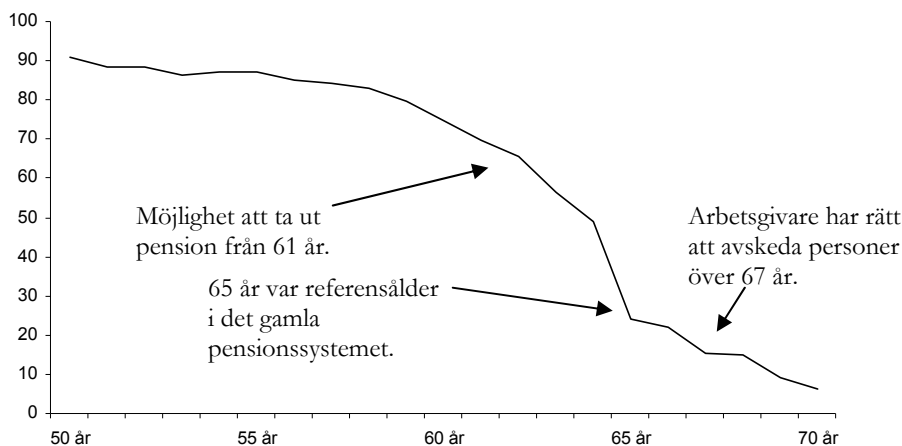
Vi har gjort en grov kalkyl av hur utträdesåldern kan komma att utvecklas vid oförändrade regler i pensionssystemet. Utvecklingen styrs då främst av att det nya pensionssystemet enligt pensionsreformen successivt omfattar allt fler. Enligt denna beräkning skulle den genomsnittliga utträdesåldern stiga från dagens ca 63 år upp mot 64,5 år 2024.<sup>322</sup> Kalkylen är dock mycket grov och förenad med stor osäkerhet.

Figur 6.16 visar hur stor del av olika äldre åldersgrupper som ingick i arbetskraften 2008. Arbetskraftsdeltagandet är förhållandevis högt fram till 65 års ålder, då det sjunker kraftigt. I det gamla pensionssystemet var 65 år referenspunkten. Gick man i pension tidigare, reducerades pensionen och tog man ut sin pension senare än vid 65 så ökade den. Drivkrafterna att fortsätta arbeta ytterligare ett år var emellertid lika stora vid 64 års ålder som vid 65 års ålder. Detta gäller också i det nya pensionssystemet. Att arbetskraftsdeltagandet ändå faller så kraftigt vid just 65 år, visar vilken stor roll sociala normer och traditioner spelar.

I det nya pensionssystemet finns ingen fast pensionsålder, men inkomst- och premiepension kan tas ut från 61 års ålder och garanti-pension från 65 års ålder. Åldersgränsen för avgångsskyldighet är 67 år: en arbetstagare omfattas av den vanliga trygghetslagstiftningen, och har således rätt att kvarstå i sin anställning, till 67 års ålder. Den lagstadgade *minimiåldern* för obligatorisk pensionering är alltså 67 år.

---

<sup>322</sup> Se appendix 3 för en beskrivning av kalkylen och de bakomliggande antagandena.

**Figur 6.16 Äldres arbetskraftsdeltagande 2008, procent**

Källa: SCB.

### *Kompletterande avtalspensioner*

Över 90 procent av de anställda har avtalspension via kollektivavtal. Det finns fyra huvudsystem för avtalspensioner: en för kommunal- och landstingsanställda, en för statligt anställda, en för privatanställda tjänstemän och en för privatanställda arbetare.

Samtliga avtalspensioner har en flexibel pensionsålder med en lägsta gräns. Avtalspensionen för statligt anställda kan tas ut från 61 år, de övriga från 55 år. Ju tidigare avtalspensionen tas ut, desto lägre blir den. Det statliga avtalet är flexibelt i och med att den anställda kan arbeta heltid och ta ut sin tjänstepension samtidigt (som man kan göra med den allmänna ålderspensionen från 61 år).

Sammantaget liknar avtalspensionernas regelverk det allmänna systemets och förstärker därmed förmodligen de effekter som det senare har på utträdet från arbetsmarknaden. Avtalspensionerna är fortfarande i högre grad förmånsbestämda än den allmänna pensionen. Förmånsbestämda avtalspensioner ger incitament att tidigarelägga utträdet från arbetsmarknaden. Utvecklingen går dock mot mer avgiftsbestämda avtalspensioner.

### Övriga socialförsäkringar och arbetsmarknadspolitik

Många träder ut ur arbetsmarknaden via andra trygghetssystem innan de tar ut ålderspension. Därför är det viktigt att också beakta utformningen av t ex delpension, sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring.

Den senaste delpensionen i socialförsäkringen beviljades år 2000. En studie som gjorts om deltidspensionens effekt på arbetsutbudet visar att deltidspensionerna kan ha ökat det totala antalet arbetade timmar i ekonomin.<sup>323</sup> Idag finns delpension som en förmån i både det statliga (sedan 2003) och det kommunala avtalet (sedan 2007). Riksrevisionen har analyserat det förstnämnda och funnit att det totala arbetsutbudet troligtvis minskat för de statligt anställda.<sup>324</sup> Det är således oklart vilken effekt delpensionen har på det totala antalet arbetade timmar. Ett uppenbart problem i förhållande till arbetskraftsdeltagandet är att delpension i det statliga avtalet endast beviljas t o m 64 års ålder. Vid 65 års ålder är man hänvisad till ålderspension eller till att gå upp till heltid, vilket i de allra flesta fall torde leda till att personen lämnar arbetskraften. I det kommunala avtalet kan man däremot vara deltidspensionär fram till 67 år.

Trots att pensionsåldern enligt LAS numera är 67 år betraktas fortfarande 65 år som pensionsålder i flertalet socialförsäkringar och i stor utsträckning även i avtalsförsäkringarna. De som blir arbetslösa efter 65 års ålder hänvisas därför till att ta ut ålderspension i stället för att få arbetslöshetsersättning. Det finns dock ingen åldersgräns för hur länge man får vara inskriven hos arbetsförmedlingen, men personer äldre än 65 år prioriteras knappast när resurserna fördelas mellan arbetssökande.

Blir man sjuk efter 65 års ålder har man inte samma rätt till sjukpenning som yngre sjukskrivna utan riskerar få färre sjukpenning dagar beviljade. Den som fyllt 65 år och fått sjukpenning i minst 180 dagar *kan* förlora sin rätt till fortsatt sjukpenning, beroende på Försäkringskassans bedömning. Långtidssjukskrivna hänvisas därför ofta till att ta ut sin ålderspension trots att de inte fyllt 67 år. För den som fyllt 70 år och fortfarande förvärsarbetar är regeln än striktare: denne har *aldrig* rätt

---

<sup>323</sup> Lachowska m fl (2008).

<sup>324</sup> Riksrevisionen (2008b).

till sjukpenning i mer än 180 dagar. Vidare omvandlas sjukersättning (förtidspension) till ålderspension vid 65 i stället för t ex vid 67 år.

Socialförsäkringarna, inklusive arbetslöshetsförsäkringen, har tillsammans med de kompletterande avtalsförsäkringarna traditionellt gett en hög total ersättning under en lång ersättningsperiod. Detta har gjort det förhållandevis attraktivt för den enskilde att lämna arbetsmarknaden via andra socialförsäkringar än ålderspensionen. Dessa drivkrafter via generös ersättning i kombination med de åldersregler som gäller efter 65 år innebär att socialförsäkringssystemen utformning försvagar incitamenten att stanna kvar på arbetsmarknaden.

### 6.3.4 Efterfrågan på äldre arbetskraft

Det är inte bara utbudssidan som har betydelse för åldern för utträde från arbetsmarknaden. En central roll spelas också av efterfrågan på äldre arbetskraft. Den kan påverkas av både åldersdiskriminering och fallande produktivitet. Det finns en del empiriskt stöd för att dessa båda faktorer kan förstärka varandra. Fallande produktivitet hos vissa äldre kan leda till statistisk åldersdiskriminering.<sup>325</sup>

Arbetslösheten är också hög bland äldre. Detta beror inte på högre uppsägningsrisk för äldre utan främst på att arbetslösa äldre har svårt att hitta ett nytt arbete. En möjlig förklaring tar fasta på arbetsgivarens fasta kostnader för anställning av ny arbetskraft: ju kortare den förväntade tiden i arbete är, dvs ju närmare personen är pensionsåldern, desto högre är dessa kostnader i förhållande till det som personen förväntas hinna producera. Hög arbetslöshet bland äldre används ibland som ett argument mot högre pensionsålder. Enligt resonemanget ovan är detta ett svagt argument eftersom eventuella sådana arbetslöshetsproblem automatiskt kan väntas förflyttas uppåt i åldrarna om pensionsåldern höjs.

En viktig faktor för efterfrågan på äldre arbetskraft är den merkostnad som premierna i tjänstepensionerna genererar. Premierna, som betalas av arbetsgivaren, stiger nämligen i regel med åldern. I vissa tjänstepensionsavtal stiger dessutom pensionspremierna med den anställdes tjänstetid, vilken är starkt

---

<sup>325</sup> För en översikt om arbetsproduktivitet och ålder, se Skirbekk (2004). Johnsson och Neumark (1997) är en studie som finner stöd för åldersdiskriminering. För en diskussion om tjänstepensionernas betydelse för efterfrågan på äldre arbetskraft, se Finansdepartementet (2007).

kopplad till åldern. Äldre har ofta både en hög lön och en lång tjänstetid, vilket gör att premierna kan bli mycket höga för äldre. Sådana merkostnader minskar efterfrågan på äldre arbetskraft.

Riksdagens revisorers genomgång av tjänstepensionerna i det förra statliga avtalet (PA-91) illustrerar tydligt dessa merkostnader. Den årliga premiekostnaden för en 60-åring med en månadslön på 30 000 kr var t ex 32,5 procent av lönen jämfört med 7,2 procent för en 30-åring med samma lön.<sup>326</sup> Problemet med åldersberoende premier uppkommer därför att premien baseras på intjänad pensionsrätt i tjänstepensionssystemet. Så länge som tjänstepensionerna är åtminstone delvis förmånsbestämda, grundas pensionsrätt på arbetstagarens lön under åren närmast före pensionering, pensionsålder och tjänstetid.

Under de senaste årtiondena har det också blivit relativt vanligt i Sverige att arbetsgivare betalar äldre för att sluta arbeta. Den exakta utformningen av dessa avgångspensioner har varierat, men ofta har betalningen skett i samma form som vanlig avtalspension. Det kan finnas många orsaker, t ex den ovannämnda merkostnaden för äldre arbetskraft och fallande produktivitet. Dessa merkostnader ses i regel som ett större problem i en lågkonjunktur, då arbetsstyrkan i många företag måste dras ned. Bestämmelserna i LAS gör det svårt att friställa den äldre arbetskraften, och då har avgångspensioner fungerat som ”ett allmänt accepterat” sätt att friställa äldre i stället för yngre.

### 6.3.5 Förväntade effekter av regeringens reformer

Regeringen har under mandatperioden genomfört flera reformer som påverkar de äldres drivkrafter för arbete. Dessa reformer sammanfattas i Fördjupningsruta 6.2.

---

<sup>326</sup> Se Riksdagens revisorer (2002).



## **Fördjupningsruta 6.2 Regeringens reformer på de äldres arbetsmarknad**

### *Lägre eller avskaffad löneskatt*

Fr o m 1 januari 2008 behöver arbetsgivare inte betala några andra sociala avgifter än ålderspensionsavgiften på 10,21 procent för personer som har fyllt 65 år men är födda 1938 eller senare. För personer födda 1937 eller tidigare behöver arbetsgivare inte betala någon arbetsgivaravgift alls. Samma regler gäller för egenföretagare.

### *Förenklat och högre jobbskatteavdrag*

1 januari 2009 infördes det tredje steget i jobbskatteavdraget. För personer över 65 år är skattereduktionen betydligt större än för personer under 65 år. Avdraget uppgår till 20 procent av den del av inkomsten som understiger 100 tkr och ytterligare 5 procent på inkomster mellan 100 och 300 tkr.

### *Förhöjt grundavdrag*

Grundavdraget har fr o m 1 januari 2009 höjts för pensionärer med låga taxerade inkomster. För en person över 65 år som får full garantipension innebär det en skattesänkning med ca 2 600 kr per år.

### *Vissa förändringar av sjukförsäkringen*

Under mandatperioden har sjukförsäkringen reformerats i flera avseenden. Rehabiliteringskedjan, förlängd sjukpenning, som innebär sänkt ersättning efter ett år som sjukskriven, samt avskaffandet av tidsbegränsad sjukersättning har gjort försäkringsvillkoren striktare och mindre förmånliga. Samtliga regler gäller fr o m 1 juli 2008.<sup>327</sup> Fr o m den 1 januari 2009 är det möjligt att (under en begränsad tidsperiod) arbeta eller studera med bibehållen sjukersättning. Arbetsgivaren behöver i så fall inte betala sjuklön för den anställde under sjukskrivningstiden.

<sup>327</sup> Se vidare Finanspolitiska Rådet (2008), avsnitt 7.

### *Jobbskatteavdraget för äldre*

Jobbskatteavdraget innebär en skattesänkning på arbetsinkomster. Skattesänkningen som andel av inkomsten är störst för personer med låg inkomst, samtidigt som avdraget endast gäller arbetsinkomster och inte t ex pensioner. Detta skapar mycket starka ekonomiska incitament att arbeta åtminstone deltid i stället för att vara heltidspensionär. Avdraget är också ungefär dubbelt så stort för personer över 65 år som för andra: det uppgår till 20 procent av arbetsinkomster upp till 100 tkr och 5 procent av arbetsinkomster mellan 100 och 300 tkr. En viktig skillnad mot jobbskatteavdraget för personer under 65 år, är att avdraget för äldre är oberoende av övriga inkomster.

Jobbskatteavdraget för äldre ger starka incitament att arbeta längre, men dess bidrag till de offentliga finansernas kan skilja sig åt. Skälet är ålderspensionssystemets utformning: pensionens storlek grundas på förväntad livslängd. En person som arbetar ett år extra och väntar med att ta ut sin pension, får en högre årlig pension och skjuter därmed bara på kostnaden för den. Så om jobbskatteavdraget får den äldre personen att arbeta i stället för att ta ut sin pension, begränsas bidraget till de offentliga finanserna.

I de fall jobbskatteavdraget får de äldre att arbeta i stället för att t ex få arbetslöshetsersättning genereras två effekter på de offentliga finanserna: dels en förstärkning eftersom staten sparar in arbetslöshetsersättning, dels en försvagning eftersom arbetsinkomster beskattas lägre än arbetslöshetsersättning. Nettoeffekten innebär förstås en förstärkning av de offentliga finanserna.

För arbetsinkomster över 300 tkr ges ingen skatterabatt på ytterligare inkomster. Utformningen skapar incitament för äldre att arbeta endast lite genom att t ex dryga ut inkomsten med ålderspension. Resultatet blir i sämsta fall en skattelättnad för äldre utan någon reell effekt på deras arbetade timmar. Sammanfattningsvis är jobbskatteavdraget för äldre en mindre träffsäker åtgärd från ett hållbarhetsperspektiv.

### *Det förhöjda grundavdraget för pensionärer*

Regeringen har också infört ett förhöjt grundavdrag för pensionärer, som är särskilt högt för dem med låga inkomster. Det innebär en inkomstökning för dem med de allra lägsta pensionerna, men

eftersom avdraget minskar när inkomsten ökar, förstärker det drivkrafterna att gå i pension tidigare för personer som annars inte får del av det fulla avdraget.

### *De sociala avgifterna för äldre*

Regeringen har i två steg slopat den särskilda löneskatten, som tidigare betalades i stället för arbetsgivaravgifter för anställda över 65 år. Eftersom skatten uppgick till 16 procent (24 procent för dem som inte betalade ålderspensionsavgift), innebär reformen en omedelbar kraftig sänkning av kostnaden för att anställa äldre. Vi tror att reformen kan få en stor bestående effekt på äldres sysselsättning. Hur stor beror på hur de äldres löner påverkas av arbetsgivaravgiftssänkningen. En generell sänkning av arbetsgivaravgiften leder i regel till höjda löner, vilket i sin tur dämpar ökningen av arbetskraftsefterfrågan. Det finns dock skäl att tro att de äldres löner är mindre flexibla uppåt än yngres, därför att de äldre redan i utgångsläget har höga löner i förhållande till sin produktivitet.

### *Sjukförsäkringen och de äldre*

Reformerna inom sjukförsäkringen kan antas öka de äldres arbetskraftsdeltagande. För det första kan de förväntas minska inflödet i sjukersättning (förtidpension), eftersom tidsbegränsad sjukersättning avskaffats. För att bli beviljad permanent sjukersättning krävs mer (av nedsatt arbetsförmåga) än tidigare.

För det andra kan reformerna väntas öka återflödet från sjukersättning till arbete. Vilande sjukersättning och mer generösa villkor för att behålla sin sjukersättning vid deltidsarbete gör det mer lockande att pröva på arbete igen. Det är dock förmodligen inte fråga om några stora effekter.

För det tredje har utträdesvägen via sjukförsäkringen blivit mindre attraktiv till följd av striktare tidsgränser för bedömningen av arbetsförmågan och sänkt ersättning efter senast ett år. Detta gäller alla åldersgrupper, men bland de äldre har risken varit särskilt stor att en (lång) sjukpenningperiod utgör slutet på arbetslivet.

### 6.3.6 Metoder att öka de äldres arbetstid

Ett sätt att gradvis höja utträdesåldern är att direkt koppla pensionsåldern till livslängden. Ett exempel på detta är den automatiska anpassning av pensionsåldern till medellivslängden som införts i Danmark och som diskuteras mer utförligt i avsnitt 2. Tabell 6.2 visar hur pensionsåldern skulle ha utvecklats i Sverige sedan 1970-talet (inklusive en prognos till 2020) om den följt medellivslängden. Kolumn 2 visar pensionsåldern om det förväntade antalet år med pension för en 65-åring hade förblivit oförändrat på 1970-talets nivå (15,8 år), medan kolumn 3 visar motsvarande siffra om i stället den förväntade kvoten mellan pensionsålder och livslängd förblivit oförändrad (drygt 80 procent). Det framgår att pensionsåldern från 1970-talet fram till 2020 skulle ha ökat med 4,5 år i det första fallet och med 3,6 år i det andra fallet.

**Tabell 6.2 Beräknad pensionsålder vid anpassning till förväntad livslängd**

	Förväntad återstående livslängd vid 65 års ålder	Pensionsålder vid samma förväntade antal år med pension som under 1970-talet vid 65 års ålder	Pensionsålder vid samma förväntade kvot mellan pensionsålder och livslängd som under 1970-talet vid 65 års ålder
1971-1980	15,8	65,0	65,0
1981-1985	16,6	65,7	65,6
1986-1990	17,1	66,2	66,0
1991-1995	17,7	66,8	66,4
1996-2000	18,2	67,4	66,9
2001-2005	18,7	67,9	67,3
2006	19,2	68,3	67,7
2007	19,2	68,4	67,7
2008	19,3	68,5	67,8
2009	19,4	68,5	67,8
2010	19,5	68,6	67,9
2015	20,0	69,1	68,3
2020	20,4	69,5	68,6

*Källor:* SCB och Finanspolitiska rådet.

Eftersom det inte finns någon formell pensionsålder skulle man behöva anpassa flera olika ”parametrar” i pensionsvillkoren för att åstadkomma en automatisk koppling mellan utträdesålder från arbetsmarknaden och medellivslängden. Man skulle kunna ändra den lägsta åldern för uttag av ålderspension som idag är 61 år, åldern för avgångsskyldighet som idag är 67 år samt den ”normala” pensionsålder som man räknar med i andra socialförsäkringssystem och som nu (oftast) är 65 år. Dessutom vore det angeläget att ta bort de regler som finns i vissa avtalspensionssystem om att det inte går att fortsätta arbeta och få pension samtidigt.

Man skulle kunna hävda att det redan finns en koppling mellan pensionsåldern och befolkningens livslängd, eftersom den årliga pensionen beror på den förväntade medellivslängden. Det innebär att dem som vill ha en given årlig pension måste pensionera sig senare om medellivslängden stiger. Men det finns anledning att tro att den självvalda pensionsåldern inte kommer att följa medellivslängden på ett samhällsekonomiskt önskvärt sätt.

Ett viktigt skäl till att utträdesåldern inte kan antas stiga mer vid oförändrade pensionsregler är att skatterna driver in en kil mellan den samhällsekonomiska och den privatekonomiska avkastningen på att fortsätta arbeta. Det skapar drivkrafter för den enskilda arbetstagaren att lämna arbetskraften tidigare än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Det innebär också att den minskning av pensionerna som sker när medellivslängden ökar inte ger tillräckliga incitament att senarelägga utträdet ur arbetskraften. ”Signalen” till den enskilda arbetstagaren via pensionerna beaktar inte det ökade behov av skatteintäkter som uppkommer till följd av ökade kostnader för välfärdstjänster när medellivslängden ökar. Sociala normer spelar förmodligen också en stor roll och dessa påverkas sannolikt bara till viss del av ekonomiska drivkrafter.<sup>328</sup> Mycket tyder på att det blivit socialt mer accepterat att se pensionering som en möjlighet att aktivt odla andra intressen.

Frågan om hur starka drivkrafter till arbete socialförsäkringssystemen bör ha är komplicerad. En koppling av reglerna i ålderspensionssystemet till medellivslängden får önskat resultat bara om de samordnas med reglerna i övriga ersättningssystem, så att inte dessa överutnyttjas om det blir mindre

---

<sup>328</sup> Se t ex Lindbeck (2008b).

förmånligt att ta ut sin ålderspension tidigt. Samtidigt är det ett centralt mål för välfärdsstaten att de som verkligen varaktigt förlorat sin arbetsförmåga ska kunna lämna arbetsmarknaden med goda försäkringsförmåner. Det finns starka skäl för generösa kompletterande ersättningsystem för dem som av hälsoskäl inte kan arbeta fram till samma ålder som merparten av arbetskraften. Men om en större andel skulle lämna arbetskraften av hälsoskäl ställer det krav på att de som är friska ska fortsätta arbeta längre.

En enklare fråga handlar om möjligheter att ”omfördela arbete” mellan generationer. Man har i tidigare ekonomiska kriser ofta infört särskilda möjligheter till tidig pensionering som ett sätt att försöka omfördela sysselsättning från äldre till yngre. Det har aldrig visat sig särskilt framgångsrikt. Det finns inte något forskningsstöd för att ungdomar skulle ha fått arbete i större omfattning, men framför allt har åtgärder som från början var tänkta att vara tillfälliga blivit bestående och lett till en permanent lägre arbetsutbud bland äldre.<sup>329</sup> Detta är en viktig lärdom i den nuvarande lågkonjunkturen. Vi vill kraftfullt varna för att försöka rädda jobb för yngre genom att låta de äldre gå i tidig pension. Sådana lösningar urholkar de offentliga finansernas hållbarhet på sikt.

---

<sup>329</sup> Se Gruber, Milligan och Wise (2009) för en introduktion till en kommande bok om just denna fråga. Boken innehåller ett antal studier från olika länder. Huvudresultatet är att åtgärder som minskar sysselsättningen bland de äldre också minskar sysselsättningen (och ökar arbetslösheten) bland de unga. För ett illustrativt exempel avseende Italien se Brugiavini och Peracchi (2008).

## 7 Skattepolitiken

Detta avsnitt diskuterar de skattepolitiska förändringar som genomförts eller aviserats sedan vår föregående rapport. Vi analyserar dels förändringar i beskattningen av arbete (socialavgiftssänkningen, den höjda inkomstgränsen för statlig skatt, det tredje steget i jobbskatteavdraget och ROT-avdraget), dels den sänkta bolagsskatten. Skatteförändringarna sammanfattas i Fördjupningsruta 7.1.

### 7.1 Sänkta socialavgifter

Den 1 januari 2009 sänkte regeringen det sammanlagda uttaget av socialavgiften och den allmänna löneavgiften med en procentenhet. Detta innebär att avgifterna sjunkit från 32,42 till 31,42 procent av avgiftsunderlaget för arbetsgivaravgiften och från 30,71 till 29,71 procent av avgiftsunderlaget för egenavgifterna. Den beräknade direkta skatteförlusten för staten beräknas bli ca 13 mdr kr per år medan den offentliga sektorns nettointäkter beräknas minska med 7 mdr kr.<sup>330</sup>

#### 7.1.1 Forskningen på området

Budgetpropositionen för 2009 anför två skäl för socialavgiftssänkningen. Den motiveras dels från ett effektivitetsperspektiv, dels från ett sysselsättningsperspektiv.<sup>331</sup> En socialavgiftssänkning gör skattesystemet mer effektivt genom att minska skattekilen på arbete. Skattekilarna snedvrider drivkrafterna för arbete eftersom den privatekonomiska avkastningen blir lägre än den samhällsekonomiska. En lägre skattekil skapar drivkrafter för dem som redan arbetar att arbeta mer och minskar välfärdsförlusterna av beskattning. Detta belystes i vår förra rapport.<sup>332</sup>

Om behovet av skatteintäkter minskar, kan effektiviteten i skattesystemet ökas genom sänkningar av skattesatserna. Dessa

---

<sup>330</sup> Budgetpropositionen för 2009, s 162. Skillnaden mellan brutto- och nettokostnad beror till största delen på att den offentliga sektorn betalar sociala avgifter till sig själv.

<sup>331</sup> Budgetpropositionen för 2009, s 142.

<sup>332</sup> Finanspolitiska rådet (2008), s 161.

sänkningar bör ske där de gör mest nytta. Det betyder att det i första hand är de skattesatser som snedvrider mest som bör sänkas. De sociala avgifterna tillhör inte denna kategori.

Socialavgifterna kan betraktas som en proportionell skatt. En lägre sådan skatt kan visserligen stimulera till längre arbetstid, men den är mycket kostsam i termer av reducerade skatteintäkter. En sänkning av en proportionell skatt är samhällsekonomiskt betydligt mindre effektiv än en skatteförändring som innebär att marginalsikten sänks utan att genomsnittsskatten minskar i samma utsträckning. Höjd inkomstgräns för statlig inkomstskatt av det slag som också har genomförts har delvis denna effekt och är därmed en betydligt mer effektiv skatteförändring än en socialavgiftssänkning om målet är att stimulera arbetsutbudet för många som redan arbetar.<sup>333</sup> Det är därför svårt att motivera sänkningen av socialavgiften utifrån det samhällsekonomiska effektivitetsperspektiv som regeringen anför. Den har dock på sikt en fördelningsmässigt jämnare effekt än en höjning av inkomstgränsen för statlig skatt, men detta har inte anförts som motiv från regeringens sida.<sup>334</sup>

Den andra motiveringen till socialavgiftssänkningen i Budgetproposition för 2009 var att en sådan förändring kan öka sysselsättningen. Att sänka socialavgifter minskar arbetslösheten kan vid ett första påseende verka självklart. Sänkta socialavgifter innebär, allt annat lika, lägre lönekostnader för företagen. Det kan antas leda till att fler anställs. Man bör få en sådan effekt på kort sikt. Men på lång sikt motverkas denna effekt av att förutsättningarna för lönebildningen förändras. Med en ökad efterfrågan på arbetskraft till följd av de lägre sociala avgifterna kommer löner att öka. Högre löner tenderar att äta upp den ursprungliga sänkningen av företagens lönekostnader. I den mån arbetslöshetsersättningen i sin tur är knuten till lönen, stiger arbetslöshetsersättningen i takt med löner. Detta kan ge löner ytterligare en skjuts uppåt, eftersom högre arbetslöshetsersättning minskar nackdelarna för arbetstagarna av löneökningar som leder till högre arbetslöshet. De högre löner tenderar att motverka tendenserna till lägre arbetslöshet.

---

<sup>333</sup> Se avsnitt 7.2 nedan.

<sup>334</sup> Denna effekt uppkommer därför att en generell sänkning av socialavgifterna ökar löneutrymmet och därför på sikt leder till högre löner över hela löneskalan.



**Fördjupningsruta 7.1 Den nuvarande regeringens skattepolitiska förändringar**

- Jobbskatteavdrag I: ett riktat skatteavdrag till personer med arbetsinkomst. Större skatteavdrag för personer som fyllt 65 år. Gäller från 1 januari 2007.
- Jobbskatteavdrag II: en förstärkning av jobbskatteavdrag I. Gäller från 1 januari 2008.
- Jobbskatteavdrag III: en förstärkning av jobbskatteavdrag I och II. För personer över 65 år förenklas även reglerna. Gäller från 1 januari 2009. Se Fördjupningsruta 6.2 och Fördjupningsruta 7.2.
- Höjd inkomstgräns för statlig inkomstskatt med 18 100 kronor per år. Gäller från 1 januari 2009.
- Det sammanlagda uttaget av socialavgiften och den allmänna löneavgiften sänks med en procentenhet. Gäller från 1 januari 2009.
- Sänkt bolagsskatt från 28 till 26,3 procent. Gäller från 1 januari 2009.
- ROT-avdraget är ett skatteavdrag för reparationer och underhåll eller om- och tillbyggnader av småhus och bostadsrätter. Skattereduktionen motsvarar 50 procent av arbetskostnaden. Gäller för arbete utfört från 8 december 2008.

Dessa resonemang bygger på väletablerad lönebildningsteori, som kommit till slutsatsen att generella sänkningar av arbetsgivaravgiften i huvudsak vältras över på arbetstagarna i form av högre löner. Med rimliga antaganden blir den långsiktiga effekten på arbetslösheten liten.

En långsiktig effekt på sysselsättningen av sänkta socialavgifter kan uppkomma därför att arbetskraftsdeltagandet påverkas. Högre löner (och högre arbetslöshetsersättning i den mån som denna är kopplad till lönenivån) till följd av en socialavgiftssänkning gör det mer attraktivt att delta i arbetskraften och kan därför antas öka

utbudet av arbetskraft. Men det är svårt att tro att en socialavgiftssänkning kan ge upphov till några stora effekter på arbetskraftsdeltagandet.

Det är svårt att på ett övertygande sätt empiriskt studera hur förändringar av arbetsgivaravgifter påverkar löner och sysselsättning. Ett skäl är att arbetsgivaravgifterna sällan varierar så mycket över tiden, ett annat att de förändringar som sker ofta gäller alla företag samtidigt. Om avgifterna förändras för alla företag, är det svårt att veta om ett förändrat beteende beror på avgiftsförändringen eller på någon annan förändring, t ex av konjunkturläget. Om arbetsgivaravgifterna endast sänks för vissa företag, kan man jämföra utfallen mellan de företag som fått del av sänkningen och dem som inte fått det. Ett kvarstående problem kan dock vara att de företag som fått en sänkning kan skilja sig på ett systematiskt sätt från de företag som inte fått det.

De mest övertygande studierna som har skattat sysselsättningseffekter av förändrade arbetsgivaravgifter har utnyttjat avgiftsförändringar som varierat mellan regioner.<sup>335</sup> Två nyligen genomförda sådana analyser är Korkeamäki och Uusitalo (2008) för Finland och Bennmarker m fl (2008) för Sverige. Båda studierna finner att sänkta arbetsgivaravgifter driver upp lönerna. Däremot verkar avgiftssänkningarna inte ge några sysselsättningseffekter, trots att det inte sker någon fullständig övervältring på lönerna. Bennmarker m fl (2008) finner dock att det kan finnas en positiv effekt av sänkta avgifter på nyetableringen av företag. Detta resultat bör emellertid tolkas med försiktighet eftersom mätningen av in- och utträde av företag är förknippad med problem.

### 7.1.2 Finansdepartementets beräkningar

Enligt Finansdepartementets interna beräkningar kan den generella sänkningen av socialavgifterna med en procentenhet förväntas öka sysselsättningen med 13 000 personer på två års sikt i ett normalt konjunkturläge. På lång sikt förväntas antalet sysselsatta endast öka med 2 600 personer.

Sysselsättningseffekterna av socialavgiftssänkningen på kort respektive lång sikt redovisas inte i budgetpropositionen. Eftersom

---

<sup>335</sup> Se Bohm och Lind (1993) för en tidig studie på svenska data.

avgiftssänkningen motiveras utifrån ett sysselsättningsperspektiv hade en sådan redovisning varit rimlig.

I vår förra rapport redovisades beräkningar av olika skatteförändringars självfinansieringsgrad.<sup>336</sup> Detta underlättar en jämförelse av olika skatteförslag från ett effektivitetsperspektiv. Eftersom avgiftssänkningen även motiveras på detta sätt, skulle en beräkning och redovisning av självfinansieringsgraden ha varit informativ.

### 7.1.3 Slutsatser om socialavgiftssänkningen

Vi är tveksamma till att en socialavgiftssänkning är motiverad för att öka effektiviteten i skattesystemet. Det finns visserligen en sådan effekt, men om det främsta målet är att minska effektivitetsförlusterna av beskattningen bör andra skattesänkningar prioriteras. Detta diskuteras ytterligare i avsnitt 7.2 nedan.

Vi ifrågasätter också om den gjorda socialavgiftssänkningen kan motiveras av sysselsättningskäl. Enligt befintlig forskning kan man inte på lång sikt vänta sig några betydande sysselsättningseffekter av en sänkning av de sociala avgifterna. Detta påpekas också i budgetpropositionen. Att öka sysselsättningen genom sänkta socialavgifter är därför ett dyrt sätt att uppnå varaktiga sysselsättningsökningar på. Man kan därför ifrågasätta att regeringen väljer att genomföra en sådan avgiftssänkning i detta syfte. Detta ifrågasättande stärks av att regeringens deklarerade mål är att skattepolitiska reformer ska vara långsiktigt strukturellt motiverade.

En motivering till den generella socialavgiftssänkningen som framförs i budgetpropositionen är att den stimulerar efterfrågan på arbetskraft när konjunkturläget försämras. Eftersom det kan antas ta tid innan lönerna påverkas, bör man vänta sig en positiv effekt på arbetskraftsefterfrågan på kort sikt. En avgiftssänkning av konjunkturskäl kan dock ifrågasättas på andra grunder. En uppenbar fråga är varför en sådan konjunkturpolitiskt motiverad avgiftssänkning ska vara permanent, och inte bara tillfällig. Detta diskuteras inte alls i Budgetpropositionen för 2009. Ett argument

---

<sup>336</sup> Självfinansieringsgraden mäter i vilken utsträckning en reform är självfinansierad därför att den ger upphov till beteendeförändringar som leder till ökade skatteintäkter. Om den direkta effekten av en skattesänkning är att reducera skatteintäkterna med 1 miljard kr, samtidigt som skatteintäkterna ökar med 500 miljoner på grund av en indirekt effekt på utbudet av arbetskraft, är självfinansieringsgraden 0,5.

skulle kunna vara att en avgiftssänkning måste uppfattas som permanent för att det ska bli ens en kortsiktig effekt på sysselsättningen. Detta följer av att företagens anställningsbeslut ofta ses som långsiktiga investeringsbeslut: i så fall har inte en tillfällig socialavgiftssänkning någon större effekt på företagens ”anställningskalkyler”.

En sänkning av de sociala avgifterna kan också på kort sikt påverka den allmänna efterfrågan via effekter på prisnivån. Om minskade kostnader leder till lägre inhemska priser i förhållande till utlandet (en real depreciering), stärks landets konkurrenskraft och nettoexporten stimuleras. En ytterligare mekanism kan gå via Riksbankens penningpolitik. Avgiftssänkningar som leder till lägre inflation kan göra det möjligt för Riksbanken att sätta en lägre (real) reporänta än man annars skulle ha gjort. Detta stimulerar på kort sikt inhemsk efterfrågan och bidrar därför till att hålla sysselsättningen uppe. Även dessa effekter förutsätter förmodligen att avgiftssänkningen uppfattas som permanent, eftersom det inte är troligt att företagens prisbeslut påverkas i någon högre grad av en tillfällig kostnadsänkning.

Diskussionen om räntepolitiken i föregående stycke förutsätter emellertid att det är möjligt för Riksbanken att sänka reporäntan. Resonemanget gäller inte i en situation då denna sänkts till noll (som nu i praktiken skett i USA). Sedan Riksbanken sänkt reporäntan till 0,5 procent finns det endast ett litet utrymme för ytterligare räntesänkningar, så den diskuterade mekanismen via inflation och räntepolitik är i praktiken satt ur spel för närvarande. I ett sådant läge bidrar avgiftssänkningen till en *högre* realränta (nominalränta minus inflation) när inflationen faller, vilket tenderar att minska efterfrågan.

Sammanfattningsvis är det inte troligt att socialavgiftssänkningen kan få några betydande sysselsättningseffekter på lång sikt. Om sänkningen av de sociala avgifterna uppfattas som permanent, kan avgiftssänkningen visserligen motiveras av konjunkturskäl. Men om sänkningen verkligen förblir permanent, är det en dyr form av konjunkturpolitik eftersom skatteintäkterna då också blir permanent lägre.

## 7.2 Höjd inkomstgräns för statlig inkomstskatt

Den nedre inkomstgränsen för statlig inkomstskatt höjdes den 1 januari 2009. Højningen var 18 100 kronor per år utöver den automatiska uppräknningen med konsumentpriserna. Det innebär att omkring 180 000 personer fick en marginalsattesänkning med 20 procentenheter.<sup>337</sup> Efter denna förändring beräknas 15 procent av inkomsttagarna betala statlig skatt på förvärvsinkomster jämfört med 17 procent före förändringen. Det angivna motivet för förändringen var att stärka individernas drivkrafter att arbeta och att skaffa sig högre kompetens, t ex genom utbildning.

### 7.2.1 Forskningen på området

För personer som fått en lägre marginalsatt har det blivit mer lönsamt att öka arbetstiden (det som ekonomer brukar kalla *substitutionseffekten*). Samtidigt innebär den ökade avkastningen på arbetstimmar att arbetstagarna ”får råd” att arbeta kortare tid eftersom den genomsnittliga skatten blivit lägre (den s k *inkomsteffekten*).

Personer i arbete med så hög inkomst att de fortfarande efter skatteförändringen betalar statlig inkomstskatt får endast en sänkning av sin genomsnittsskatt. Det betyder att de bara påverkas av en inkomsteffekt som skapar drivkrafter att minska arbetstiden. Højningen av skiktgränsen kan vidare enligt teorin antas stärka drivkrafterna för utbildning. Avkastningen av att utbilda sig, och därigenom sannolikt skaffa sig en inkomst som ligger över inkomstgränsen för statlig inkomstskatt, ökar helt enkelt när skatten som en utbildad person måste betala minskar.

I den empiriska forskningen om arbetsutbud försöker man uppskatta inkomstskattens betydelse för arbetstidens längd.<sup>338</sup> Resultaten tyder på att lägre skatt på arbete ökar antalet arbetade timmar, men att effekten är ganska liten. Under det senaste decenniet har dock många studier fokuserat på ett bredare mått på arbetsutbudet än antalet arbetade timmar, nämligen inkomsten före skatt. Effekten av skatteförändringar på inkomsten före skatt fångar

---

<sup>337</sup> Se Budgetpropositionen för 2009, s 141.

<sup>338</sup> Se t ex Blundell och MaCurdy (1999).

inte bara effekten på arbetstiden utan också effekten på produktiviteten som kan uppkomma därför att drivkrafterna att ”investera” i kompetensutveckling, utbildning, yrkesval osv påverkas. Denna forskning visar att inkomsten före skatt är betydligt mer känslig för skatteförändringar än den rena arbetstiden.<sup>339</sup>

## 7.2.2 Slutsatser om den höjda skiktgränsen för statlig inkomstskatt

Höjningen av inkomstgränsen för statlig inkomstskatt är sannolikt en betydligt mer effektiv metod att stimulera till fler arbetstimmar än att sänka de sociala avgifterna.<sup>340</sup> En sådan skattesänkning ökar avkastningen av arbete på marginalen utan att de totala skatteintäkterna behöver falla särskilt mycket. I vår förra rapport fann vi att en höjd inkomstgräns för statlig inkomstskatt har en relativt hög självfinansieringsgrad.<sup>341</sup> Det beror på att denna skatteförändring ger många personer en lägre marginalsatt.

Höjningen av inkomstgränsen för statlig skatt är sannolikt en effektiv metod att öka antalet arbetade timmar. Däremot är det inte någon effektiv metod att öka antalet sysselsatta personer. Möjligen kan en sådan marginalsattesänkning rentav på sikt minska sysselsättningen. Orsaken är att en minskad skatteprogressivitet medför att lönehöjningar ger större utbyte före skatt. Det kan förstärka drivkrafterna för höga löneökningar. Tvärt emot vad de flesta tror kan därför en lägre progressivitet verka löneuppdrivande och därmed ha negativa sysselsättningseffekter.<sup>342</sup> Ett motargument är dock att den höjda inkomstgränsen för statlig skatt endast gynnar sysselsatta, eftersom arbetslösas ersättning oftast inte når upp till de inkomstnivåer som krävs för att betala statlig skatt. Detta ökar värdet

---

<sup>339</sup> Studier på svenska data har funnit att elasticiteten för inkomsten före skatt med avseende på inkomsten efter skatt ligger mellan 0,25 och 0,75. Detta mått mäter den procentuella ökningen av inkomsten före skatt när inkomsten efter skatt ökar med en procent. I amerikanska studier har man funnit en elasticitet på runt 0,4. Se Aronsson och Walker (2009) för en översikt av den empiriska forskningen på detta område med särskild fokus på Sverige.

<sup>340</sup> Resonemangent ovan beaktar endast effektivitetsaspekterna på beskattningen. En fullständig analys ska förstås också ta hänsyn till att fördelningseffekterna skiljer sig åt mellan olika skatteförändringar (se avsnitt 7.1.1). Skälet till att vi fokuserar på effektivitetsaspekten är att det är det motiv som anförts av regeringen.

<sup>341</sup> Se Finanspolitiska rådet (2008), s 199.

<sup>342</sup> Att en ökning i skattesystemets progressivitet skulle ha en lönemodererande effekt, och därmed kunna sänka jämviktsarbetslösheten, har påvisats i ett antal empiriska studier (se Holmlund och Kolm 1995). Senare studier tyder dock på en begränsad effekt (se Aronsson och Walker 2009).

av att ha ett jobb, vilket i sin tur skapar drivkrafter för återhållsamhet i lönebildningen.

Ett alternativ till att höja inkomstgränsen för statlig inkomstskatt hade varit att ta bort eller reducera den sk värnskatten.<sup>343</sup> I vår förra rapport jämförde vi effekterna av att höja inkomstgränsen för statlig inkomstskatt och att ta bort värnskatten. Vi visade att självfinansieringsgraden var betydligt högre för en uppjusterad inkomstgräns. Det beror på att marginalsattesänkningen vid en höjd inkomstgräns berör betydligt fler personer än ett borttagande av värnskatten. Finansdepartementets egna interna effektberäkningar ger liknande resultat.

Finansdepartementet har även gjort effektberäkningar för en ytterligare skatteförändring, nämligen en sänkning av den statliga inkomstskattesatsen.<sup>344</sup> Dessa kalkyler tyder på att den genomförda förändringen av skiktgränsen och en sänkt statlig inkomstskattesats (som hade kostat lika mycket) har likartade effekter på antalet arbetade timmar och BNP. Ett rimligt skäl att välja en höjning av skiktgränsen framför att införa ett ytterligare inkomstintervall i skatteskalen kan vara att skattesystemet blir mer överskådligt ju färre inkomstintervall med olika marginalsattesatser man har.

## 7.3 Steg tre i jobbskatteavdraget

Den 1 januari 2007 infördes ett jobbskatteavdrag som sedan förstärktes ett år senare. Det tredje steget i jobbskatteavdraget innebär en ytterligare förstärkning av de tidigare avdragen. Jobbskatteavdraget riktar sig endast till personer med arbetsinkomst och innebär att inkomst från arbete upp till en viss nivå inte beskattas alls och att skatten på inkomst över denna nivå reduceras. Syftet har framför allt varit att stärka drivkrafterna att börja arbeta för personer som inte tidigare gjort det. Fördjupningsruta 7.2 beskriver jobbskatteavdragets konstruktion närmare.

Figur 7.1 visar hur de olika stegen i jobbskatteavdraget och höjningen av inkomstgränsen för statlig inkomstskatt påverkat de

---

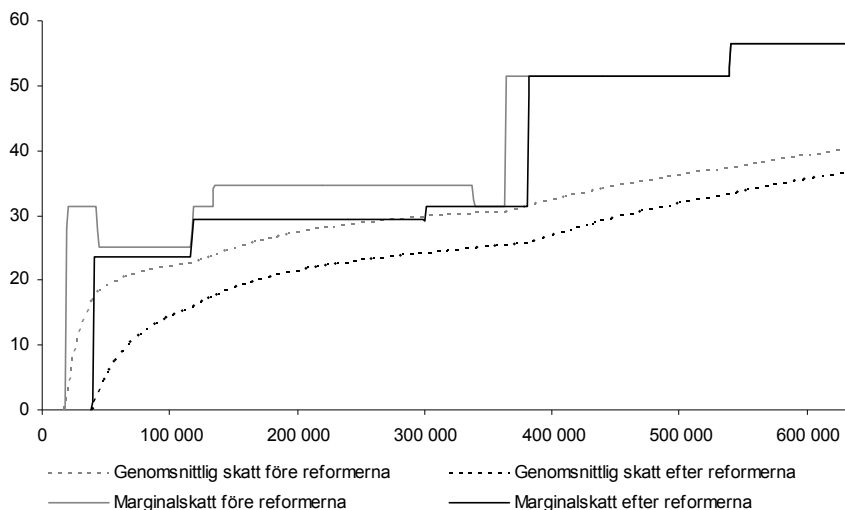
<sup>343</sup> Formellt avskaffades den temporära värnskatten 1999. Den ersattes dock av en permanent extra statlig inkomstskatt på fem procent för inkomster över en viss nivå. Vi använder något oegentligt termen värnskatt som benämning också på denna extra statliga inkomstskatt.

<sup>344</sup> Detta skatteförslag innebar att skattesatsen för inkomster överstigande den nedre skiktgränsen skulle sänkas från 20 till 10 procent upp till en ny mellansiktgräns på ca 352 tkr. För inkomster över denna gräns skulle skattesatserna förbli oförändrade. Se Finansdepartementet (2008).

genomsnittliga och marginella skattesatserna för personer som arbetar. Jobbskatteavdraget har inneburit dels lägre marginal- och genomsnittsskatt, dels att de variationer i marginalsikten som uppstått till följd av att grundavdraget varierar med inkomsten försvinner. De svarta linjerna visar marginal- och genomsnittsskattesatser före det att jobbskatteavdraget infördes den 1 januari 2007, medan de grå linjerna visar nu rådande marginal- och genomsnittsskattesatser.

Jobbskatteavdraget har kritiserats för att vara komplicerat, bl a i vår förra rapport.<sup>345</sup> Det är svårt för den enskilda individen att förutse hur stort jobbskatteavdraget blir eftersom det beror på grundavdraget. Grundavdraget varierar med den *totala* inkomsten. Därför förändras jobbskatteavdraget av att en person får högre bidragsinkomst även om arbetsinkomsten är oförändrad. Från 1 januari 2009 har dock jobbskatteavdragets konstruktion förenklats för personer över 65 år. Denna förenkling innebär att jobbskatteavdraget utgör 20 procent av arbetsinkomsterna t o m 100 tkr och 5 procent av arbetsinkomsterna mellan 100 och 300 tkr.<sup>346</sup>

**Figur 7.1 Marginal- och genomsnittsskatter**



Källa: Egna beräkningar.

<sup>345</sup> Finanspolitiska rådet (2008), s 191-192.

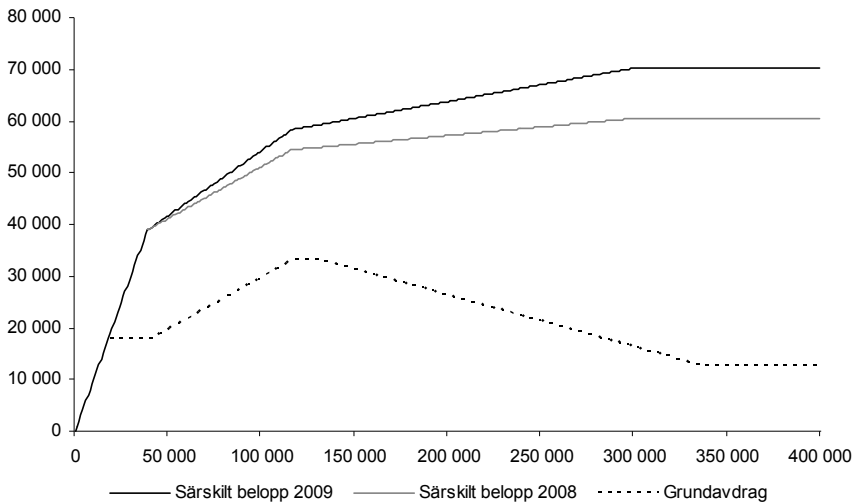
<sup>346</sup> Se också avsnitt 6.3.5.



### Fördjupningsruta 7.2. Jobbskatteavdraget

Jobbskatteavdraget innebär att inkomst från arbete upp till en viss nivå inte beskattas alls och att skatten på inkomst från arbete över denna nivå reduceras. Den nuvarande gränsen för helt skattebefriade arbetsinkomster går vid knappt 40 tkr. På inkomster mellan 116 och 300 tkr reduceras marginals-katten genom att jobbskatteavdraget ökar med inkomsten. För inkomster över ca 300 tkr övergår skattereduktionen till ett fast belopp, som efter det tredje steget är ca 18 tkr per år. Det tredje steget i jobbskatteavdraget innebär att jobbskatteavdraget tillåts öka mer med inkomsten än tidigare. Marginals-katten sänks med ytterligare 1,5 procentenheter för personer med arbetsinkomst mellan knappt 40 tkr och ca 116 tkr samt med 1 procentenhet för personer med arbetsinkomster över 116 tkr men under ca 300 tkr.

**Figur 7.2 Grundavdrag och särskilt belopp**



Källa: Egna beräkningar.

Figur 7.2 illustrerar hur jobbskatteavdraget beräknas för personer som endast har arbetsinkomster. Den nedre kurvan visar hur grundavdraget varierar med förvärvsinkomsten. Den översta kurvan visar det som benämns särskilt belopp. Jobbskatteavdraget beräknas genom att multiplicera skillnaden mellan kurvorna med den kommunala inkomstskattesatsen. Den mellersta kurvan visar särskilt belopp före 2009. Skillnaden mellan de två översta kurvorna illustrerar den förstärkningen av jobbskatteavdraget som infördes 1 januari 2009.

### 7.3.1 Forskningen på området

Både den teoretiska och den empiriska forskningen har visat att jobbskatteavdrag tycks ha positiva sysselsättningseffekter.<sup>347</sup> I Sverige har ingen empirisk utvärdering av jobbskatteavdraget gjorts. Liang (2008) analyserar dock effekterna av jobbskatteavdraget genom simuleringar. Han finner att jobbskatteavdraget ökar arbetsutbudet med 3,6 procent. Hälften av effekten kan härledas till ett ökat utbud av timmar för dem som redan arbetar, medan den andra hälften följer av ett ökat arbetskraftsdeltagande. I en underlagsrapport till Finanspolitiska rådet förra året beräknades det jobbskatteavdrag som infördes 1 januari 2007 leda till ca 0,4 procentenheter lägre jämviktsarbetslöshet, utan hänsyn tagen till eventuella lönebildningseffekter (Forslund 2008).

### 7.3.2 Finansdepartementets beräkningar

Finansdepartementet har inte redovisat några separata effektberäkningar av det tredje steget i jobbskatteavdraget. Däremot har man redovisat den sammanlagda effekten av denna förstärkning av jobbskatteavdraget och den höjda inkomstgränsen för statlig

---

<sup>347</sup> Detta diskuterades utförligt i vår förra rapport (Finanspolitiska rådet 2008, s 193-195). Meyer och Rosenbaum (2001) beräknar att 63 procent av ökningen av arbetskraftsdeltagandet för ensamstående i USA mellan 1984 och 1996 kan tillskrivas införandet av jobbskatteavdrag (*Earned Income Tax Credit*). Ensamstående med barn är den huvudsakliga målgruppen i systemet. Vidare uppskattar Fang och Keane (2004) att jobbskatteavdraget var den viktigaste förklaringen till att arbetskraftsdeltagandet i USA ökade med 11 procentenheter mellan 1993 och 2002. Liknande effekter har påvisats för det engelska systemet (Brewer och Browne 2006 respektive Blundell 2006). Boone och Bovenberg (2004) liksom Kolm och Tonin (2006) har gjort teoretiska analyser.

inkomstskatt. I Budgetpropositionen för 2009 framgår det att dessa två skatteförändringar beräknas minska statens bruttointäkter med 15 mdr kr. Sysselsättningen i helårsekvivalenter förväntas öka med 20 000 personer till följd av dessa två skattesänkningar.

### 7.3.3 Slutsatser om steg tre i jobbskatteavdraget

Vår slutsats är att det varit välmotiverat att ytterligare förstärka jobbskatteavdraget utifrån regeringens sysselsättningspolitiska målsättningar. Befintlig forskning tyder på att jobbskatteavdrag sänker arbetslösheten och ökar sysselsättningen på sikt. Om man eftersträvar en jämnare fördelning av disponibel inkomst är också jobbskatteavdraget en lämplig åtgärd.

Den höjda gränsen för inkomstskatt motiveras delvis av en strävan att öka avkastningen på utbildning. Ett jobbskatteavdrag kan dock verka i motsatt riktning. Ett jobbskatteavdrag ökar nämligen avkastningen även på arbete som utförs av lågutbildad arbetskraft. Detta kan minska drivkrafterna för utbildning (se avsnitt 6.2.1).

## 7.4 ROT-avdraget

Den 8 december 2008 utvidgades den befintliga skattereduktionen för hushållsnära tjänster till att även omfatta arbeten inom reparation, om- och tillbyggnader samt underhåll av småhus och bostadsrätter. Skatteavdraget medges för 50 procent av arbetskostnaderna, men kan uppgå till högst 50 000 kronor per person och år. Den huvudsakliga motiveringen till avdraget är att minska svartarbetet och att stimulera arbetsutbudet. Införandet av avdraget vid denna tidpunkt motiveras med den svaga konjunkturen.<sup>348</sup>

### 7.4.1 Forskningen på området

Det finns väletablerade teoretiska argument för att skattelättnader på varor och tjänster som är nära substitut till hemmaproducerade varor och tjänster gör skattesystemet mer effektivt. Detta är en följd av att marknadsarbete är beskattat medan hemarbete inte är det, vilket kan leda till för mycket hemarbete och för lite marknadsarbete ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Dessa snedvridningseffekter blir

---

<sup>348</sup> Se Proposition 2008/09:97, s 94.

större ju enklare det är att själv producera varorna och tjänsterna i hemmet. Det är uppenbart att hushållsnära tjänster som städning, gräsklippning, tvätt osv ganska enkelt kan självproduceras, medan det är betydligt svårare att själv utföra t ex reparationer av vitvaror.

Även om skattelättnader för hushållsnära tjänster ökar skattesystemets effektivitet genom att stimulera till mer marknadsarbete, leder det till en ökad konsumtion av de tjänster som gynnas på bekostnad av annan konsumtion. Inom forskningen är man enig om att det är effektivitetshöjande med skattelättnader för hushållsnära tjänster, men forskningen ger inte någon vägledning om lämplig omfattning av skattelättnaderna.

#### 7.4.2 Slutsatser om ROT-avdraget

Enligt gängse teori kan det vara motiverat med skatteavdrag för såväl hushållsnära tjänster som s k ROT-arbete. Men argumenten är svagare för ROT-avdrag än för avdrag för hushållsnära tjänster. Orsaken är att det inte är lika enkelt att själv utföra reparations- och byggnadsarbeten i hemmet som att städa, tvätta eller klippa gräsmattan. Det är därför inte givet att avdragsmöjligheterna bör vara lika stora för ROT-arbeten som för hushållsnära tjänster. Det är dock viktigt att skattesystemet inte blir onödigt krångligt genom att olika stora skattelättnader införs för hushållsnära tjänster och för ROT-arbete. Det kan därför vara motiverat med ett ROT-avdrag av samma storlek som de avdrag som redan nu finns för hushållsnära tjänster.

Införandet av ROT-avdraget i dagsläget har motiverats av konjunkturskäl. Om man bedömer att en sådan skattereform är strukturellt riktig i ett långsiktigt perspektiv kan det givetvis vara lämpligt att införa åtgärden i en konjunkturedgång. Men som ren konjunkturpolitik hade det varit mer effektivt att, liksom i tidigare lågkonjunkturer, införa ett temporärt ROT-avdrag eftersom det skapar incitament att omfördela reparations- och byggnadsarbeten i tiden och därför har större efterfrågeeffekter.<sup>349</sup> Det är svårt att undgå intrycket av att regeringens strävan att göra ”långsiktigt strukturellt riktiga” reformer har urholkat den konjunkturpolitiska effektiviteten i åtgärderna på detta område. Det finns en uppenbar kontrast mellan agerandet här och agerandet i fråga om den generella

---

<sup>349</sup> Se också avsnitt 1.2.3.

sänkningen av socialavgifterna (där konjunktürhänsynen verkar ha fått ta överhanden över de långsiktiga strukturella aspekterna) som är svårt att förstå utifrån några logiska utgångspunkter.<sup>350</sup>

## 7.5 Sänkt bolagsskatt

Den 1 januari 2009 sänktes bolagsskatten från 28 procent till 26,3 procent. Den sänkta bolagsskatten finansieras av en minskad avdragsrätt för vissa räntebetalningar inom företagssektorn. Uppskattningen av hur stora skatteintäkter denna skärpning kommer att medföra har bestämt storleken på sänkningen av bolagsskatten och därmed lett till att den nya skattesatsen blivit just 26,3 procent.

Den huvudsakliga motiveringen till skattesänkningen är att Sveriges relativa position förändrats genom att flera andra länder sänkt sina bolagsskatter. Multinationella företags beslut om var de lokaliserar sin verksamhet och var de redovisar merparten av sina vinster påverkas av hur hög bolagsskatten är i Sverige i förhållande till andra länder. Regeringen har därför gjort bedömningen att en sänkning behövs för att Sverige ska förbli attraktivt för investeringar.

### 7.5.1 Forskningen på området

Det finns flera studier som visar att bolagsskattens storlek har betydelse för multinationella företags lokaliseringsbeslut och för storleken på de vinster som de redovisar i olika länder.<sup>351</sup> En relativt hög skattesats gör ett land mindre attraktivt för multinationella företags investeringar och tycks också leda till att dessa företag via internprissättning skiftar över en del av sina vinster till länder med lägre skattesatser. Dessa mekanismer innebär att skattebasen för bolagsskatten är mycket känslig för skillnader i skattesatserna.

Resultaten från denna typ av studier refereras i propositionen för denna reform och i Budgetpropositionen för 2009.<sup>352</sup> Dessutom visas att det inte tycks finnas något tydligt samband mellan ett lands bolagsskattesats och skatteintäkterna från bolagsskatten som andel av BNP. Utifrån detta dras slutsatsen att en sänkning av bolagsskatten

---

<sup>350</sup> Se diskussionen ovan i avsnitt 7.1

<sup>351</sup> Se t ex Huizinga och Laeven (2007) och Barrios m fl (2008).

<sup>352</sup> Se Proposition 2008/09:65 och Budgetpropositionen för 2009, s 146.

medför en ungefär motsvarande ökning av bolagsskattebasen på lång sikt och att självfinansieringsgraden därmed kan vara 100 procent. Denna slutsats kan dock ifrågasättas eftersom valet av skattesats kan påverkas av hur attraktivt landet är för företagsinvesteringar i andra hänseenden, vilka i sin tur påverkar bolagsskatteintäkternas storlek.<sup>353</sup> Att skatteintäkternas andel av BNP är ungefär densamma för länder som har helt olika skattesatser kan avspegla en tendens till att länder anpassar sina skattesatser så att denna andel hamnar på en nivå som uppfattas som rimlig.

Bolagsskatten påverkar också företagens kapitalkostnad, vilket också diskuteras i propositionen. En sänkning kan förväntas medföra en lägre kapitalkostnad för företagen och därmed att fler investeringar blir lönsamma. Därför kan man förvänta sig en positiv effekt på investeringarna och BNP. Det finns också studier som finner ett negativt samband mellan bolagsskattesats och tillväxt.<sup>354</sup>

Ökade investeringar till följd av en lägre bolagsskattesats har förmodligen små effekter på sysselsättningen på sikt. Ökade investeringar kan på sikt främst antas leda till att de löner som företagen erbjuder stiger. Det är endast om denna höjning påverkar arbetsutbudet genom ökat deltagande som en positiv effekt på sysselsättningen uppstår. Ett ökat arbetsutbud motverkar ökningen av reallönerna och kan därmed leda till att företagen anställer fler.

## 7.5.2 Slutsatser om bolagsskatten

Mot bakgrund av att forskningen på området visar på ganska stora negativa effekter på skattebasen av en hög bolagsskatt jämfört med omvärlden framstår sänkningen av bolagsskatten som välmotiverad.

I propositionen om sänkningen av bolagsskatten redogörs också för en hel del av forskningen på området och för hur den svenska bolagsskatten har utvecklats i ett internationellt perspektiv.<sup>355</sup> Diskussionen kan dock kritiseras på ett par punkter. Det anges att sänkningen kan leda till en högre sysselsättning via ökade investeringar.<sup>356</sup> Som diskuterats ovan kan sådana indirekta effekter förväntas vara små. Av propositionen framgår inte hur man tror att

---

<sup>353</sup> Se t ex Andersson och Forslid (2003) och Baldwin och Krugman (2004).

<sup>354</sup> T ex Lee och Gordon (2005).

<sup>355</sup> Proposition. 2008/09:65.

<sup>356</sup> Ibid, s 23.

kopplingen mellan investeringar och sysselsättning ser ut och de flesta läsare utgår troligtvis ifrån att det handlar om en mer direkt effekt. En mer klagörande analys hade varit önskvärd. Vidare hade det varit önskvärdt att det framgått tydligare att självfinansieringsgraden antagits vara noll i beräkningarna av de offentligfinansiella konsekvenserna, eftersom hela motiveringen för reformen bygger på uppfattningen att självfinansieringsgraden är hög.

## 7.6 Skatteförändringarna och konjunkturläget

När regeringen i Budgetpropositionen för 2009 aviserade de kommande skatteförändringarna var konjunkturläget helt annat än idag. Då bedömdes vi stå inför en konjunkturavmattning och inte, som nu, den djupaste lågkonjunkturen sedan andra världskriget. Flera av de föreslagna reformerna var välmotiverade utifrån ett långsiktigt strukturellt perspektiv. Så t ex kan vi förvänta oss att det tredje steget i jobbskatteavdraget kommer att reducera jämviktsarbetslösheten och att den uppjusterade inkomstgränsen för statlig inkomstskatt kommer att öka effektiviteten i skattesystemet genom att stimulera till ökat arbete för dem som redan arbetar.

Man kan emellertid fråga sig om dessa reformer borde ha genomförts om den kraftiga konjunkturbedgången varit förutsedd. De budgetförsvagningar som reformerna innebär kunde ha gjort större nytta för att hålla efterfrågan uppe om de utnyttjats på ett annat sätt. Exempelvis gynnar den höjda gränsen för statlig inkomstskatt grupper som har en relativt hög inkomst och därför sannolikt låg marginell konsumtionsbenägenhet jämfört med grupper med lägre inkomster. Även höginkomsttagare får del av jobbskatteavdraget. Skattesänkningar som i större utsträckning riktats mot låginkomsttagare hade varit konjunkturmässigt mer lämpliga.<sup>357</sup> Detta gick emellertid inte att förutse när budgetpropositionen lades och regeringen kan därför inte kritiseras för detta.

---

<sup>357</sup> Se också avsnitt 1.2.2.





## Reservation av Lars Tobisson

Jag står bakom slutsatserna i rapporten med undantag för bedömningen av vilka finanspolitiska stimulanser som borde ha beslutats eller utlovats för i år och nästa år.

Självklart delar jag uppfattningen att Sveriges ekonomi är inne i en djup konjunkturedgång. Vidare håller jag med om att denna är så kraftig att det – utöver den stimulans som penningpolitiken och de automatiska stabilisatorerna i statsbudgeten i första hand skall tillhandahålla – krävs stabiliseringspolitiska insatser via finanspolitiken. Vad gäller omfattningen av dessa åtgärder har jag emellertid en skiljaktig mening.

Finanspolitiska rådet strävar efter att basera sin utvärdering av regeringens ekonomiska politik på resultat av aktuell forskning. Till grund för slutsatsen att regeringen borde ha bedrivit en mer expansiv politik, främst genom större statsbidrag till kommuner och landsting, åberopas dock inte några vetenskapliga rön. Som stöd för ställningstagandet anförs endast en bedömning som gjorts av Konjunkturinstitutet. Rådets rekommendation får därmed närmast karaktären av allmänt tyckande. I sammanfattningen konstateras det också att det här rör sig om ”avvägningar på marginalen i fråga om hur stora finanspolitiska insatser som bör sättas in och hur stora underskott i de offentliga finanserna som bör accepteras”.

Rådets majoritet hamnar i ståndpunkten att de tillfälliga stimulansåtgärderna borde ha varit 15 mdr kr större i år och för 2010 förordas ytterligare insatser för 30 mdr kr.

Minst lika goda skäl talar enligt min mening för regeringens avvägning. Den ekonomiska politiken är redan starkt expansiv. Den fram till september åtstramande tendensen i penningpolitiken har förbytts i en sänkning av reporäntan till rekordlåga 0,5 procent, och även i övrigt har åtgärder vidtagits för att kreditgivningen skall fungera. Den kraftiga kronförsvagning som inträffat underlättar för exporten men ökar på sikt risken för överslag i inflation. I Budgetpropositionen för 2009, den sysselsättningspolitiska propositionen i januari i år och Vårpropositionen 2009 har regeringen föreslagit omfattande finanspolitiska reformåtgärder, som tillsammans med de automatiska stabilisatorerna medför betydande

stimulanseffekter. Det kostnadsmässiga utfallet av de stora kredit- och garantiåtaganden som gjorts kan inte idag förutses.

Övervägande skäl talar för att avläsa resultatet av dessa insatser, innan ytterligare finanspolitiska stimulansåtgärder beslutas eller utlovas. Det betyder samtidigt att ett större utgiftsutrymme finns i reserv för den händelse krisen skulle bli mer djupgående eller långvarig än vad som nu kan förutses. Större vikt läggs då också vid strävan att så långt möjligt hålla fast vid den normbundna finanspolitiken med saldomål, utgiftstak och budgeteringsmarginal för att därmed trygga dess långsiktiga hållbarhet.

## Referenser

- Agarwal, S., Liu, C. och Souleles, N. (2007), The reaction of consumer spending and debt to tax rebates - evidence from consumer credit, *Journal of Political Economy*, under utgivning.
- Albrecht, J., van den Berg, G. J. och Vroman, S. (2004), The knowledge lift: the Swedish adult education program that aimed to eliminate low worker skill levels, IFAU Working Paper 2004:17.
- Alfredsson, J. (2006), Development and distribution of public health, *Scandinavian Journal of Public Health* 34.
- ALMI Företagspartner (2009), Låneindikator, Mars 2009.
- AMS (2007a), Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2006, Ure 2007:1.
- AMS (2007b), Uppföljning av nystartsjobben, Dnr 0200-005426-02.
- Andersen, T. (2008), Fiscal sustainability and demographics - should we save or work more?, University of Aarhus.
- Andersen, T. och Svarer, M. (2009), Konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik, rapport for den danske arbejdsmarkedskommission, tillgänglig via [www.amkom.dk](http://www.amkom.dk).
- Andersson, F. och Forslid, R. (2003), Tax competition and economic geography, *Journal of Public Economic Theory* 5.
- Arbetsförmedlingen (2008), Arbetsmarknadsrapport 2008:1.
- Aronsson, T. och Walker, J. (2009), Labor supply, tax base and public policy in Sweden, i Freeman, R. B., Topel, R. och Swedenborg, B. (red.), *Reforming the welfare state: Recovery and beyond in Sweden*.
- Assarsson, B. och Jansson, P. (1998), Unemployment persistence: the case of Sweden, *Applied Economic Letters* 5.

- Axelsson, R. och Westerlund, O. (2005), Kunskapslyftets effekter på årsarbetsinkomster - nybörjare höstterminen 1997, Umeå Economic Studies 647, Umeå universitet.
- Baldwin, R. E. och Krugman P. R. (2004), Agglomeration, integration and tax harmonisation, *European Economic Review* 48.
- Barrios, S., Huizinga, H., Laeven, L. och Nicodème, G. (2008), International taxation and multinational firm location decisions, CEPR Discussion Paper No. 7047.
- Barro, R. J. och Gordon, D. B. (1983), Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy, *Journal of Monetary Economics* 12.
- Barro, R. (2009), Government spending is no free lunch, *Wall Street Journal*, 22 januari.
- Becker, T. (2008), Höj a-kassan och sänk inte skatten! *Ekonomistas.se*, 12 december.
- Beetsma, R. M. J. V. och van der Ploeg, F. (2007), The political economy of public investment, CEPR Discussion paper 6090.
- Beetsma, R. M. J. V. (2008), A survey of the effects of discretionary fiscal policy, *Studier i finanspolitik 2008/2*, Finanspolitiska rådet.
- Bennmarker, H., Carling, K. och Forslund, A. (2007), Vem blir långtidsarbetslös?, IFAU Rapport 20.
- Bennmarker, H., Mellander, E. och Öckert, B. (2008), Do regional payroll tax reductions boost employment?, IFAU Working Paper 2008:19.
- Bergström, P., Dahlberg, M. och Mörk, E. (2004), The effects of grants and wages on municipal labour demand, *Labour Economics* 11.
- Bergström, C. (2009), Finanskrisen och den svenska krishanteringen under hösten 2008/vintern 2009, *Studier i Finanspolitik 2009/1*, Finanspolitiska rådet.
- Blundell, R. (2006), Earned income tax policies: Impact and optimality, *Labour Economics* 13.

- Blundell, R., Costa Dias, M., Meghir, C. och Van Reenen, J. (2004), Evaluating the employment impact of a mandatory job search program, *Journal of the European Economic Association* 2.
- Blundell, R. och MaCurdy, T. (1999), Labor supply: A review of alternative approaches, i Ashenfelter, O. och Card, D. (red.), *Handbook of labor economics* 3, Elsevier, Amsterdam.
- Bohm, P. och Lind, H. (1993), Policy evaluation quality - A quasi experimental study of regional employment subsidies in Sweden, *Regional Science and Urban Economics* 23.
- Boone, J. och Bovenberg, L. (2004), The optimal taxation of unskilled labour with job search and social assistance, *Journal of Public Economics* 88.
- Borg, A. och Littorin, S.O (2009), Tio extra miljarder till arbetsmarknadspolitiken, *Dagens Nyheter*, 15 april.
- Borg, A. (2008), Svar på interpellation 2008/09:113 om budget byggd på felaktiga prognoser, *Riksdagens protokoll*, anförande 31, 24 november.
- Bradbury, S., Brumby, J. och Skilling, D. (1999), Sovereign net worth: an analytical framework; *Treasury Working Paper* 1999:3, New Zealand Treasury.
- Brewer, M. och Browne, J. (2006), The effect of the working families' tax credit on labour market participation, BN 69, *The Institute for Fiscal Studies*.
- Brugiavini, A. och Peracchi, F. (2008), Youth unemployment and retirement of the elderly: the case of Italy, Department of Economics, Ca' Foscari University of Venice, Working Paper 2008:45.
- Börsch-Supan, A., Brugiavini, A. och Croda, E. (2008), The role of institutions in European patterns of work and retirement, Department of Economics, University of Venice, Working Paper 2008:44.
- Cahuc, P. och Zylberberg, A. (2004), *Labor Economics*, MIT Press, Cambridge, MA.

- Calmfors, L. (1994), Active labour market policy and unemployment - a framework for the analysis of crucial design features, OECD Economic Studies 22.
- Calmfors, L. (1995), What can we expect from active labour market policy?, Konjunkturpolitik 43.
- Calmfors, L. (1999), ECB, penningpolitiken och demokratin, Ekonomisk Debatt 27.
- Calmfors, L. (2005), What remains of the stability pact and what next?, Sieps 2005:8.
- Calmfors, L. (2008a), Moms och inkomstskatt måste sänkas tillfälligt, Dagens Nyheter, 25 november.
- Calmfors, L. (2008b), Kris i det svenska avtalssystemet, Ekonomisk Debatt nr 1.
- Calmfors, L. och Forslund, A. (1990), Wage formation in Sweden, i Calmfors, L. (red.) Wage formation and macroeconomic policy in the Nordic countries, SNS och Oxford University Press.
- Calmfors, L., Forslund, A. och Hemström, M. (2004), The effects of active labour market policies in Sweden: What is the evidence?, i Agell, J., Keen, M. J. och Weichenreider, A. J. (red.), Labor market institutions and public regulation, MIT Press, Cambridge, MA.
- Calmfors, L. och Holmlund, B. (2000), Den europeiska arbetslösheten, En strategi for sysselsetting og verdiskaping, Vedlegg 2, NOU 2000:21.
- Calmfors, L. och Lang, H. (1995), Macroeconomic effects of active labour market programmes in a union wage-setting model, The Economic Journal 105.
- Canada Department of Finance (2009), Canada's economic action plan, Budget 2009.
- Carling, K. och Larsson, L. (2005), Does early intervention help the unemployed youth? Labour Economics 12.

- Coe, N. B. och Lindeboom, M. (2008), Does retirement kill you? Evidence from early retirement windows, IZA DP No. 3817.
- Cogan, J., Cwik, T., Taylor J. och Wieland, V. (2009), New Keynesian versus old Keynesian government spending multipliers, Stanford University.
- Congressional Budget Office (2008), Options for responding to short-term economic weakness, CBO Paper, januari.
- Da Costa, M. och Juan-Ramón V. H. (2006), The net worth approach to fiscal analysis: dynamics and rules, IMF Working Paper 2006:17.
- Dagens Nyheter (2008), Äldre kvinnor lämnar a-kassan, 15 november.
- Dagens Nyheter (2009a), Brist på pengar, ledare, 25 januari.
- Dagens Nyheter (2009b), Vår uppgift är att stötta - och att utmana, 25 februari.
- Dahlberg, M., Lundqvist, H. och Mörk, E. (2008), Intergovernmental grants and bureaucratic power, IFAU Working Paper 17.
- De Luna, X., Forslund, A. och Liljeberg, L. (2008), Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04, IFAU Rapport 1.
- Ds 2007:21, Äldres arbetsutbud och möjligheter till sysselsättning.
- Ds 2009:7, Effektivare regler och bättre beslutsunderlag för arbetsmarknadspolitiken, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Ds 2009:10, Stärkt finanspolitiskt ramverk - översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak, Finansdepartementet.
- Duval, R (2003), The retirement effects of old-age pension and early retirement schemes in OECD countries, OECD Economics Department Working Paper 370.
- Eichengreen, B. och Baldwin, R. (2008), What G20 leaders must do to stabilise our economy and fix the financial system, VoxEU e-book, 10 november, tillgänglig via [voxeu.org](http://voxeu.org).

- Ekström, E. (2003), Inkomsteffekter av kommunal vuxenutbildning, IFAU Rapport 13.
- Elmendorf, D. och Furman, J. (2008), If, when, how: A primer on fiscal stimulus, The Hamilton Project Strategy Paper, Brookings Institution.
- Europeiska kommissionen (2006a), European Economy - Public finances in EMU, Part III: National numerical fiscal rules and institutions for sound public finances, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels.
- Europeiska kommissionen (2006b), Public finances in the EU, Bryssel.
- Europeiska kommissionen (2008), Public finances in EMU - 2008, European Economy No. 4, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels.
- Fang, H. och Keane, M. (2004), Assessing the impact of welfare reform on single mothers, Brooking Papers on Economic Activity 1.
- Fatás, A. och Mihov, I. (2001), Government size and automatic stabilizers: international and intranational evidence, Journal of International Economics 55.
- Finansdepartementet (2008), Sänkt skatt på förvärvsinkomster, Promemoria, juni.
- Finansdepartementet (2009a), Regeringen beslutar om vissa justeringar av garantiprogrammet, Pressmeddelande, 29 januari.
- Finansdepartementet (2009b), Regeringen förlänger och vidgar det statliga garantiprogrammet för bankernas upplåning, Pressmeddelande, 2 april.
- Finansdepartementet (2009c), Införande av stabilitetsavgift, Lagrådsremiss, 17 april.
- Finansinspektionen (2009), Effekterna av de statliga stabilitetsåtgärderna: andra rapporten, 27 februari.
- Finansministeriet Danmark (2007), Mod nye mål - Danmark 2015, Teknisk baggrundsrapport.



- Finanspolitiska rådet (2008), Svensk Finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2008.
- Flodén, M. (2003), Public saving and policy coordination in aging economies, *Scandinavian Journal of Economics* 105.
- Flodén, M. (2009), Automatic fiscal stabilizers in Sweden 1998-2009, *Studier i Finanspolitik 2009/2*, Finanspolitiska rådet.
- Forslid, R. och Ulltveit-Moe, K. H. (2009), Industripolitik för den svenska fordonsindustrin, *Studier i Finanspolitik 2009/3*, Finanspolitiska rådet.
- Forslund, A. (2008), Den svenska jämviktsarbetslösheten: en översikt, *Studier i finanspolitik 2008/4*, Finanspolitiska rådet.
- Forslund, A. och Nordström Skans, O. (2006), (Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?, IFAU Rapport 5.
- Fredriksson, P. och Holmlund, B. (2001), Optimal unemployment insurance in search equilibrium, *Journal of Labor Economics* 19.
- Freedman, C., Kumhof, M., Laxton, D. och Lee, J. (2009), The case for global fiscal stimulus, *IMF Staff Position Notes 2009:03*.
- Frey, B. och Stutzer, A. (2002), What can economists learn from happiness research?, *Journal of Economic Literature* 40.
- Fröberg, D. och Lindqvist, L. (2002), Deltagarna i aktivitetsgarantin, IFAU Rapport 11.
- Fröberg, D. och Persson, K. (2002), Genomförandet av aktivitetsgarantin, IFAU Rapport 2.
- Försäkringskassan (2009a), Pensionssystemet visar underskott för 2008, Pressmeddelande, 12 mars.
- Försäkringskassan (2009b), Analys av balanstalets konstruktion och funktion, Svar på regeringsuppdrag, 14 april.
- G20 (2008), Declaration: Summit on financial markets and the world economy, kommuniké, 15 november, tillgänglig via [www.g20.org](http://www.g20.org).

- Giavazzi, F. och Mishkin, F. (2006), En utvärdering av den svenska penningpolitiken 1995-2005, Rapporter från Riksdagen 2006/07:RFR 1, Finansutskottet.
- Giavazzi, F. och Pagano, M. (1990), Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries, NBER Macroeconomics Annual.
- Giorno, C., Richardson, P., Roseveare, D. and van den Noord, P. (1995), Estimating potential output, output gaps and structural budget balances, OECD Economics Department Working Paper 152.
- Girouard, N. and André, C. (2005), Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries, OECD Economics Department Working Paper 434.
- Globaliseringsrådet (2007), Kunskapsdriven tillväxt - en första rapport från Globaliseringsrådet, Utbildningsdepartementet.
- Gruber, J. och Wise, D. A. (1999), Social security and retirement around the world, i Gruber, J. and Wise, D. A. (red.), Chicago: University of Chicago Press, 1999.
- Gruber, J. och Wise, D. A. (2002), Social security programs and retirement around the world: Micro estimation, NBER Working Paper No. 9407.
- Gruber, J., Milligan, K. och Wise, D. A. (2009), Social security program and retirement around the world: the relationship to youth employment, NBER Working Paper 14647.
- Hall, C. (2009), Does making upper secondary school more comprehensive affect the dropout rates, educational attainment and earnings? Evidence from a Swedish pilot scheme, IFAU working paper 2009:9.
- Hammar, H. (2008), Aktiviteter inom JOB och UGA, Promemoria 28 november, Arbetsförmedlingen.
- Hinnerich-Tyrefors, B. (2009), Do merging local governments free ride on their counterparts when facing boundary reform?, Journal of Public Economics, under utgivning.

- Holmlund, B. och Kolm, A-S. (1995), Progressive taxation, wage setting, and unemployment: Theory and Swedish evidence, Swedish Economic Policy Review 2.
- Holmlund, B., Liu, Q. och Nordström Skans O. (2008), Mind the gap? Estimating the effects of postponing higher education, Oxford Economic Papers 60.
- Hopenhayn, H. och Nicolini, J. P. (1997), Optimal unemployment insurance, Journal of Political Economy 105.
- Hopenhayn, H. och Nicolini J. P. (2005), Optimal unemployment insurance and employment history, Universidad Torquato Di Tella.
- Huizinga, H. och Laeven, L. (2007), International profit shifting within European multinationals, Journal of Public Economics, under utgivning.
- Hägglund, P. (2002), Första året med aktivitetsgarantin – en utvärdering av aktivitetsgarantins effekter, Ura 2002:2.
- Höglin, E. (2008), Inequality in the labor market: insurance, unions, and discrimination, doktorsavhandling, Handelshögskolan i Stockholm.
- IAF (2007a), Effekterna av den förhöjda finansieringsavgiften, 2007:10.
- IAF (2007b), Effekterna av den förhöjda finansieringsavgiften: Rapport 2, 2007:23.
- IAF (2007c), Effekterna av förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen: Rapport 2, 2007:24.
- IAF (2008), Effekterna av den förhöjda finansieringsavgiften: Rapport 3, 2008:10.
- IMF (2005), Sweden - staff Report for the 2005 Article IV consultation, IMF Country Report 05/343.
- IMF (2006), Germany: Article IV Consultation, Report 06/439.
- IMF (2007), Switzerland: Article IV Consultation, Report 07/186.

- IMF (2008a), Fiscal policy as a countercyclical tool, IMF World Economic Outlook, oktober.
- IMF (2008b), IMF sees major slowdown for global economy, calls for strong and coordinated policies to support a turnaround, pressmeddelande, 8 oktober.
- IMF (2008c), Sweden: Article IV Consultation, Report 08/278.
- IMF (2009a), The size of the fiscal expansion: an analysis for the largest countries, februari.
- IMF (2009b), World Economic Outlook: Crisis and Recovery, april.
- IMF (2009c), Companion paper - The state of public finances: Outlook and medium-term policies after the 2008 crisis, tillgänglig via <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/030609a.pdf>.
- Ingves (2008), Kan myndigheterna hantera kriser i det finansiella systemet?, Tal, 13 mars, tillgänglig via [www.riksbank.se](http://www.riksbank.se).
- Jagger, C., Gilles, C., Cambois, F., van Oyen, H., Nusselder, W., Rabine, J-M. och EHLEIS-team (2008), Inequalities in healthy life cycle years in the 25 countries of the European union in 2005: a cross-sectional meta-regression analysis, Lancet, november.
- Jensen, P., Rosholm, M. och Svarer, M. (2003), The response of youth unemployment to benefits, incentives, and sanctions, European Journal of Political Economy 19.
- Johnson, D., Parker, J. och Souleles, N. (2006), Household expenditure and the income tax rebates of 2001, American Economic Review 96.
- Johnson, R. och Neumark, D. (1997), Age discrimination, job separations, and employment status of older workers: Evidence from self-reports, Journal of Human Resources 32.
- Kaplan, G. (2009), Moving back home: insurance against labor market risk, New York University.
- King, M. (2009), February inflation report, Utfrågning inför U.K. Treasury Committee, House of Commons, 24 mars.

- Kluve, J. (2006), The effectiveness of European active labour market policy, IZA Discussion Paper 2018.
- Kolm, A-S. och Tonin, M. (2006), In-work benefits in search equilibrium, Working Paper 2006:12, Stockholms universitet.
- Kommunal (2007), Många äldre lämnar a-kassan, pressmeddelande, tillgänglig på [www.internetkassan.nu](http://www.internetkassan.nu).
- Konjunkturinstitutet (2006), Konjunkturläget december 2006.
- Konjunkturinstitutet (2008a), Konjunkturläget december 2008.
- Konjunkturinstitutet (2008b), Lönebildningsrapporten 2008.
- Konjunkturinstitutet (2009), Konjunkturläget mars 2009.
- Korkeamäki, O. and Uusitalo, R. (2008), Employment and wage effects of payroll tax cut - Evidence from a regional tax exemption experiment, International Tax and Public Finance, under publicering.
- Krueger, A. och Lindahl, M. (2009), An evaluation of selected reforms to education and labour market policy in Sweden, Studier i finanspolitik 2009/4, Finanspolitiska Rådet.
- Krugman, P. (2008), Stimulus math, The Conscience of a Liberal, 10 november, [krugman.blogs.nytimes.com].
- Krugman, P. (2009), Stimulus arithmetic, The Conscience of a Liberal, 6 januari [krugman.blogs.nytimes.com].
- Kydland, F. E. och Prescott, E. C. (1977), Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans, Journal of Political Economy 85.
- Lachowska, M., Sundén, A. och Wadensjö, E. (2008), Delpension – ett sätt att öka arbetsutbudet bland äldre?, i Hartman, L. (red.), Vålfärd på deltid, SNS, Stockholm.
- Larsson, L. (2003), Evaluation of Swedish youth programs, Journal of Human Resources 38.
- Lechner, M. och Smith, J. A. (2007), What is the value added by caseworkers?, Labour Economics 14.

- Lee, Y., och Gordon, R. H. (2005), Tax structure and economic growth, *Journal of Public Economics* 89.
- Liang, C. (2008), Nonparametric estimation of female labor supply and the 2007 Swedish earned income tax credit reform, *Essays in political economics and public finance*, *Economic studies* 112.
- Lindbeck, A. och Snower, D. (1988), *The insider-outsider theory of employment and unemployment*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Lindbeck, A. (2008a), Ett samhällsekonomiskt perspektiv på överskottsmålet, i Calmfors, L., Lindbeck, A. och Lundgren, B., *Statens framtida finanser*, SNS.
- Lindbeck, A. (2008b), Sociala normer och socialförsäkringar – Teori och svenska erfarenheter, *Ekonomisk Debatt* 6.
- Lindbeck, A. (2009), Regeringen måste bejaka tillfälliga budgetunderskott, *Dagens Nyheter*, 18 januari.
- Lindblad, H. och Sellin, P. (2003), The equilibrium rate of unemployment and the real exchange rate: an unobserved components system approach, *Working Paper 152*, Sveriges Riksbank.
- Ljungqvist, L. och Sargent, T. J. (2006), Hur Sveriges arbetslöshet blev mer lik Europas, i Freeman, R. B., Swedenborg, B. och Topel, R. (red.), *Att reformera välfärdsstaten. Amerikanskt perspektiv på den svenska modellen*, SNS.
- LO (2009), LO-ekonomernas nyhetsbrev, januari.
- Lundin, D. och Liljeberg, L. (2008), Arbetsförmedlingens arbete med nystartsjobben, *IFAU Rapport 9*.
- Lundin, M. (2001), Hur fungerar anställningsstöden?, *IFAU Rapport 9*.
- Martin, J. P. och Grubb, D. (2001), What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies, *Swedish Economic Policy Review* 8.

- McGuire, P. och von Peter, G. (2009), The US dollar shortage in global banking, Quarterly Review, March, Bank for International Settlements, Basel.
- Meyer, B. och Rosenbaum, D. (2001), Welfare, the earned income tax credit and the labour supply of single mothers, Quarterly Journal of Economics 116.
- Milesi-Ferretti, G. M. och Moriyama, K. (2004), Fiscal adjustment in EU countries: a balance sheet approach, IMF Working Paper 2004:143.
- Molander, P. (2009), Net wealth analysis and long-term fiscal policymaking, Studier i finanspolitik 2009/5, Finanspolitiska rådet.
- Molander, P. och Paulsson, G. (2008), Vidareutveckling av det finanspolitiska regelverket, Studier i finanspolitik 2008/5, Finanspolitiska rådet.
- Mortensen, D. och Pissarides, C. (1999), New developments in models of search in the labor market, i Ashenfelter, O. och Card, D. (red), Handbook of labor economics 3, Elsevier, Amsterdam.
- Munnell, A. H. och Sass, S. S. (2008), Working longer. The solution to the retirement income challenge, Washington D.C.: Brookings Institution.
- Munnell, A. H., Soto, M. och Golub-Sass, A. (2008), Will people be healthy enough to work longer, CRR Working Paper 2008:11.
- Nickell, S. och Layard, R. (1999), Labour market institutions and economic performance, i Ashenfelter, O. och Card, D. (red) Handbook of labor economics 3, Elsevier, Amsterdam.
- Nordström Skans, O. (2009), Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög?, Studier i finanspolitik 2009/6, Finanspolitiska rådet.
- OECD (2005), Economic Survey of Sweden, Paris.
- OECD (2006), Employment outlook, Paris.
- OECD (2008a), Economic Outlook, november, Paris.
- OECD (2008b), Economic Survey of Sweden, Paris.

- OECD (2009), OECD Economic Outlook Interim Report, mars, Paris.
- Okeke, S. (2005), Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen, Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik, Ura 2005:6, AMS.
- Parsons, D. O., Tranæs, T. och Lilleør, H. B. (2003), Voluntary Public Unemployment Insurance, CESifo Working Paper 1010.
- Peletier, B. D, Dur, R. A. J. och Swank, O. H. (1999), Voting on the budget deficit: comment, American Economic Review 89.
- Perotti, R. (1999), Fiscal policy in good times and bad, Quarterly Journal of Economics 114.
- Ramey, V. (2008), Identifying government spending shocks: it's all in the timing, University of California.
- Reinhart, C. och Rogoff, K. (2009), The aftermath of financial crises, NBER Working Paper 14656.
- Riksbanken (2008), Reporäntan höjs till 4,75 procent, Pressmeddelande, 4 september.
- Riksgälden (2008), Extra emissioner av statsskuldväxlar, Pressmeddelande, 18 september.
- Riksgälden (2009), Statsupplåning: Prognos och analys 2009:1.
- Riksrevisionen (2006), Regeringens uppföljning av överskottsmålet, Rapport 27.
- Riksrevisionen (2007), Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, Rapport 21.
- Riksrevisionen (2008a), Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket - regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition, Rapport 15.
- Riksrevisionen (2008b), Delpension för statligt anställda - tillämpning och effekter, Rapport 27.



- Riksrevisionen (2008c), Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket - regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009, Rapport 30.
- Romer, C. och Romer, D. (2007), The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks, NBER Working Paper 13264.
- Rosholm, M. och Svarer, M. (2008), Estimating the threat effect of active labour market programmes, *Scandinavian Journal of Economics* 110.
- Saha, D. och von Weizsäcker, J. (2009), Estimating the size of European stimulus packages for 2009: an update, manuscript, Bruegel.
- Saint-Paul, G. (1996), Exploring the political economy of labour market institutions, *Economic Policy* 23.
- Sanchez, J. M. (2008), Optimal state-contingent unemployment insurance, *Economics Letters* 98.
- SCB (2008), Offentlig Ekonomi 2008.
- SCB (2009), Utrikeshandel. Varuexport och varuimport. Indextal för värden i fasta priser, fjärde kvartalet 2008, Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden HA23 SM0901.
- Shapiro, M. och Slemrod, J. (2009), Did the 2008 tax rebates stimulate spending?, NBER Working Paper 14753.
- Shavell, S. och Weiss, L. (1979), The optimal payment of unemployment insurance over time, *Journal of Political Economy* 87.
- Sjögren Lindquist, G. och Wadensjö, E. (2009), Arbetsmarknaden för äldre, Studier i finanspolitik 2009/7, Finanspolitiska rådet.
- Skedinger, P. (2007), The design and effects of collectively agreed minimum wages, evidence from Sweden, IFN working Paper 700.
- Skedinger, P. (2008), Effekter av anställningsskydd - Vad säger forskningen, SNS.
- Skirbekk, V. (2004), Age and individual productivity: A literature survey, i Feichtinger, G. (red.), *Vienna Yearbook of Population Research*, Vienna : Austrian Academy of Sciences Press.

- SO (2007), Konsekvensanalys avseende förändring av a-kassornas finansiering och medlemsavgifterna, Arbetslöshetskassornas samorganisation.
- SO (2008), Mer än en halv miljon borde ha ett bättre skydd vid arbetslöshet, Arbetslöshetskassornas samorganisation.
- Socialdepartementet (2009), Pensionsgruppen överens om åtgärder för att stabilisera pensionerna, Pressmeddelande, 28 april.
- SOU 2000:66, Offentlig administration av banker i kris, Banklagskommittén, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2002:16, Stabiliseringspolitik i valutaunionen - slutbetänkande, Kommittén för stabiliseringspolitik för full sysselsättning vid ett svenskt medlemskap i valutaunionen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2005:16, Reformat system för insättningsgarantin, Insättningsgarantiutredningen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2007:112, Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning, Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2008:54, Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2008:105, Huvudbetänkande av Långtidsutredningen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2009:28, Stärkt stöd för studier - Tryggt, enkelt och flexibelt, Fritzes, Stockholm.
- Spilimbergo, A., Symansky, S., Blanchard, O. och Cottarelli, C. (2008), Fiscal policy for the crisis, IMF Staff Position Note 2008:1.
- Stenberg, A. (2003), An evaluation of the adult education initiative relative labor market training, Umeå Economic Studies 609.
- Stenberg, A. (2007), Comprehensive education or vocational training for the unemployed? International Journal of Manpower 28.

- Stenberg, A. (2008), Hur påverkar gymnasialt komvux inkomster och vidare studier?, Arbetsmarknad och Arbetsliv 1.
- Stenberg, A. (2009), Upgrading the low skilled: Is public provision of formal education a sensible policy?, SOFI Working Paper 1, Stockholms universitet.
- Stenberg, A. och Westerlund, O. (2008), Does comprehensive education work for the unemployed? Labour Economics 15.
- SVT (2008), Äldre lämnar A-kassan, Aktuellt, 3 november.
- TCO (2008), Den ekonomiska krisen ... och vad som bör göras åt den, TCO granskar 2008:13.
- Tirole, J. (2006), The theory of corporate finance, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Traa, B. and Carare, A. (2007), A government's net worth: a new tool in surveillance, the public sector balance sheet, can help diagnose vulnerabilities that are not immediately visible in the budget, IMF.
- Turrini, A. (2004), Public investment and the EU fiscal framework, Economic papers, Directorate-general for Economic and Financial Affairs.
- UNDP (2007), Human Development Report 2007/7, New York, tillgänglig via [www.hdr.undp.org](http://www.hdr.undp.org).
- van den Noord, P. (2000), The size and role of automatic fiscal stabilizers in the 1990s and beyond, OECD Economics Department Working Paper 230.
- van der Ploeg, F. (2008), Structural reform, public investment and the fiscal stance: a prudent approach, Studier i finanspolitik 2008/3, Finanspolitiska rådet.



## Appendix 1 Den intertemporal budgetrestriktionen och den intertemporal förmögenheten

Den offentliga sektorn är solvent vid en viss tidpunkt  $t_0$  om den löpande totala nettoförmögenheten är minst lika stor som nuvärdet av alla framtida finansiella sparandeunderskott, dvs om

$$V_{t_0} \geq \sum_{t=t_0+1}^{\infty} (G_t - T_t) / (1+i)^{t-t_0}, \quad (1)$$

där

- $V$  = total löpande nettoförmögenhet i kronor.
- $G$  = offentliga utgifter exklusive ränteutgifter i kronor.
- $T$  = offentliga intäkter exklusive ränteintäkter i kronor.
- $i$  = nominell ränta (som antas vara konstant).

Olikheten (1) kan skrivas om i termer av andelar av BNP som

$$v_{t_0} \geq \sum_{t=t_0+1}^{\infty} (g_t - \tau_t) \beta^{t-t_0}, \quad (2)$$

där

- $v$  = total löpande nettoförmögenhet som andel av BNP.
- $g$  = offentliga utgifter exklusive ränteutgifter som andel av BNP.
- $\tau$  = offentliga intäkter inklusive ränteintäkter som andel av BNP.
- $\beta = (1+\gamma)/(1+i)$  tillväxtjusterad diskonteringsfaktor.
- $\gamma$  = BNP:s tillväxttakt (som antas vara konstant).

Den intertemporal totala nettoförmögenheten som andel av BNP,  $a$ , definieras som

$$a = v_{t_0} - \sum_{t=t_0+1}^{\infty} (g_t - \tau_t) \beta^{t-t_0}, \quad (3)$$

dvs som skillnaden mellan den löpande nettoförmögenheten och nuvärdet av framtida finansiella sparandeunderskott. Den intertemporal budgetrestriktionen är uppfylld om  $a > 0$ .

En alternativ formulering av den intertemporal budgetrestriktionen är att den löpande *finansiella* nettoförmögenheten

ska vara minst lika stor som nuvärdet av alla framtida finansiella sparandeunderskott, dvs

$$b_{t_0} \geq \sum_{t=t_0+1}^{\infty} (g_t - \tau_t) \beta^{t-t_0}, \quad (3)$$

där

$b$  = finansiell nettoförmögenhet som andel av BNP.

Restriktionen (3) är hårdare än restriktionen (2), eftersom den inte tillåter att försäljning av realkapital används för att finansiera framtida underskott.

Den intertemporala finansiella nettoförmögenheten,  $f$ , definieras som

$$f = b_{t_0} - \sum_{t=t_0+1}^{\infty} (g_t - \tau_t) \beta^{t-t_0}, \quad (4)$$

dvs som skillnaden mellan den löpande finansiella nettoförmögenheten och nuvärdet av framtida finansiella sparandeunderskott.

S2-indikatorn definieras som den permanenta årliga budgetförstärkning som krävs för att (3) ska gälla med likhet, dvs för att den intertemporala finansiella nettoförmögenheten  $f$  ska bli noll. Det innebär att

$$s\beta + s\beta^2 + \dots + s\beta^n + \dots = \frac{s\beta}{1-\beta} = -f, \quad (5)$$

där

$s$  = S2-indikatorn.

Ekvation (5) kan också skrivas

$$s = \frac{1-\beta}{\beta} f = \frac{i-\gamma}{1+i} f. \quad (6)$$

Eftersom räntan normalt är högre än tillväxttakten, dvs  $i > \gamma$ , följer att S2-indikatorn alltid har motsatt tecken mot den intertemporala finansiella nettoförmögenheten.

## Appendix 2 Beräkningarna av den offentliga sektorns kapitalstock

Detta appendix beskriver hur vi beräknat de historiska kapitalstockarna i den offentliga sektorn i avsnitt 4.1.2. Låt  $K(t)$  beteckna kapitalstocken i period  $t$ ,  $I(t)$  investeringarna i period  $t$  och  $d(t)$  kapitalförslitningsgraden i period  $t$ , samtliga i fasta priser. Under antagandet om att kapitalstocken förslits geometriskt, dvs med en konstant andel av föregående periods värde, kan kapitalstockens utveckling beskrivas på följande sätt.

$$K(t+1) = (1-d(t)) \cdot K(t) + I(t). \quad (1)$$

För  $t = 1993, 1994, \dots, 2006$  har vi data på  $K(t)$  och  $I(t)$ .

### *Egen beräkning*

Vi har använt ekvation (1) för att räkna ut  $d(t)$  för  $t = 1993, 1994, \dots, 2006$ . Därefter har vi räknat ut genomsnittet av  $d(t)$  för perioden och sedan återigen använt ekvation (1) för att ”backa ut”  $K(t)$  bakåt givet data på  $I(t)$  till 1980.

### *Egen beräkning. Utan 1993*

Som ovan fast utan att använda  $d(1993)$  som är konstig (13,7 procent).

### *Konjunkturinstitutets kapitalförslitning*

Konjunkturinstitutet levererade kapitalförslitningstakter för  $t = 1993, 1994, \dots, 2006$  till förra årets rapport för hela den offentliga sektorn och kommunsektorn. Givet värden på kapitalstockarna i kommunsektorn och hela den offentliga sektorn kan man räkna ut kapitalförslitningen i staten för samma år. Sedan har vi ”backat” beräkningarna till tidigare år med hjälp av den genomsnittliga kapitalförslitningstakten med samma metod som ovan.





## Appendix 3 Den framtida utvecklingen av åldern för utträde från arbetsmarknaden

Beräkningen i avsnitt 6.3.6 av hur mycket utträdesåldern kommer att stiga baseras på antagandet att inga nya reformer som påverkar utträdesåldern genomförs. Därmed påverkas utvecklingen endast av de faktorer som påverkat utvecklingen hittills. Den viktigaste faktorn är den gradvisa introduktionen av det nya pensionssystemet. Effekten på utträdesåldern blir starkare ju fler kohorter som omfattas av det.

Vi antar att utträdesåldern bestäms av i vilken grad åldersgruppen 55-70 år omfattas av det nya pensionssystemet respektive år. Omfattningen beräknas enligt följande:

- Personer födda 1937 eller tidigare – som fyllde 62 år eller mer år 1999 då systemet introducerades – får hela sin pension beräknad enligt det gamla systemet. För personer födda 1938 baserad 4/20 av pensionen på det nya systemet. Därefter växer faktorn med 1/20 för varje födelseår så att personer födda 1954 omfattas helt av det nya systemet.
- År 1999 hade det nya systemet en begränsad effekt på åldersgruppen 55-61 år och ingen effekt på åldersgruppen 62-70 år.
- År 2024 får det nya systemet full effekt för hela åldersgruppen 55-70 år.
- ”Dosen” av det nya systemet på åldersgruppen 55-70 åringar växer därmed icke-linjärt för varje år fram till 2024 då dosen är lika med ett. År 1999 var dosen

$$\frac{1}{16} \left( \overbrace{9 \times 0}^{\text{födda 1929-1937}} + \overbrace{\frac{4}{20}}^{\text{födda 1938}} + \overbrace{\frac{5}{20}}^{\text{födda 1939}} + \dots + \overbrace{\frac{9}{20}}^{\text{födda 1943}} + \overbrace{\frac{10}{20}}^{\text{födda 1944}} \right) = 0,153 \cdot$$

- Mellan 2000 och 2006 ökade dosen från 0,187 till 0,459, medan den genomsnittliga utträdesåldern (enligt SOU 2008:105) ökade från 61,9 till 62,7 år för kvinnor och från 62,7 till 63,4 år för män.

En dosökning från 0,459 till 1 kan därmed, allt annat lika, beräknas höja utträdesåldern mellan 2006 och 2024 enligt följande:

$$\text{Kvinnor: } [(1-0,459)/(0,459-0,187)] \times (62,7-61,9) = 1,59$$

$$\text{Män: } [(1-0,459)/(0,459-0,187)] \times (63,4-62,7) = 1,39$$

Den förväntade utträdesåldern år 2024 blir därmed 64,3 för kvinnor och 64,8 för män.



