

Svensk finanspolitik

Finanspolitiska rådets rapport 2008

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
www.finanspolitiskaradet.se

ISSN 1654-7993
ISBN 978-91-633-2163-4

Förord

Finanspolitiska rådet har regeringens uppdrag att ”följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och den ekonomiska politik som regeringen föreslår och riksdagen beslutar om”. Närmare bestämt ska rådet med utgångspunkt i de ekonomiska vårpropositionerna och budgetpropositionerna:

1. följa upp om de grundläggande målen för finanspolitiken nås, vilka inkluderar långsiktigt hållbara offentliga finanser, överskottsmålet och utgiftstaket för staten, samt hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till dessa mål och till konjunkturutvecklingen;
2. bedöma om utvecklingen ligger i linje med god långsiktigt uthållig tillväxt samt leder till långsiktigt hållbar hög sysselsättning;
3. granska tydligheten i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, särskilt med avseende på angivna grunder för den ekonomiska politiken samt skälen för förslag till åtgärder; och
4. granska och bedöma kvaliteten i lämnade prognoser och i de modeller som ligger till grund för prognoserna.

Det allmänna syftet är att bidra till en mer välgrundad offentlig diskussion om den ekonomiska politiken. Rådets arbete ska redovisas i en årlig rapport till regeringen. Denna rapport är rådets första.

Rådet består av de åtta ledamöter som undertecknat detta förord. Rådet biträds av ett sekretariat på två personer: Thomas Eisensee och Ann Öberg. Samtliga rådets ledamöter står bakom denna rapport. Erik Åsbrink, som också är ordförande i Försäkringskassan, har dock för att inte att hamna i en dubbelroll valt att inte ta ställning till de delar av rapporten som behandlar sjukförsäkringen. Han har inte heller deltagit i rådets arbete med denna del av rapporten.

Fram till 1 maj 2008 har rådet hållit tio protokollförda sammanträden. I samband med dessa har seminarier på olika ämnesområden arrangerats i samarbete med Konjunkturinstitutet. Två utfrågningar har hållits med Finansdepartementet (24 och 25 januari 2008 med Bo Stoltz respektive Henrik Braconier som ansvariga) och en med Arbetsmarknadsdepartementet (13 mars 2008 med Maria Hemström

som ansvarig). En konferens, med internationellt deltagande, om *Finanspolitik och arbetsmarknadsreformer* hölls den 29 januari 2008.

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

1. Alan Auerbach: Long-term objectives for government debt
2. Roel Beetsma: A survey of the effects of discretionary fiscal policy
3. Frederick van der Ploeg: Structural reforms, public investment and the fiscal stance: a prudent approach
4. Anders Forslund: Den svenska jämviktsarbetslösheten: en översikt
5. Per Molander och Gert Paulsson: Vidareutveckling av det finanspolitiska regelverket
6. Andreas Westermark: Lönebildningen i Sverige 1966–2009
7. Ann Öberg: Incitamenteffekter av slopad fastighetsskatt.

Vi är tacksamma för konsulthjälp från Konjunkturinstitutet (Fredrik Bystedt, Martin Söderström, Ulla Robling och Thomas Hagberg), SCB (Tommy Lindkvist och Hans Lundström), Lennart Flood vid Göteborgs universitet, Jonas Norlin vid Riksrevisionen och Jan Södersten vid Uppsala universitet. Finansdepartementet (Olle Sundberg, Thomas Pettersson, Anna Kleen och Håkan Jönsson) har bidragit med hjälp främst i frågor i samband med våra hållbarhetsberäkningar. Malin Persson vid Uppsala universitet och Lena Hensvik vid IFAU har utfört utmärkt assistentarbete. Claus Thustrup Kreiner vid Köpenhamns universitet har bidragit med värdefulla synpunkter.

Marianne Larsson på Konjunkturinstitutet har gett värdefullt administrativt stöd. Helena Hellman har haft huvudansvaret för rådets konferens och mallsättningen av rapporten. Vi vill också tacka Lars Aneer, Anders Fredriksson, Richard Wathen och Astrid Wåke som alla på olika sätt bistått rådet. Vi har haft stor nytta av diskussioner med olika personer på Konjunkturinstitutet och då särskilt Mats Dillén, Urban Hansson Bruswitz, Magnus Lundin och Göran Hjelm. Vi har fått värdefull ekonomiadministrativ hjälp av Aila Ahsin på Konjunkturinstitutet liksom av Lena Fransson, Dan Kylborg och Håkan Viberg på Kammarkollegiet. Lars Blumenthal, Birgit Kaur, Anna Maria Böök, Lars Johansson och Tommy Persson på Konjunkturinstitutet har gett oss mycket stöd i administrativa eller tekniska

frågor liksom Maria Hedin Nordling på Arbetsgivarverket. Värdefull hjälp, särskilt vid starten av verksamheten, har getts av Marie Hyllander, Teresia Eriksson, Ann Lemne, Lena Unemo, Gunhild Lindström, Hans Björk och Ylva Sundberg på Finansdepartementet.

Stockholm den 9 maj 2008

Lars Calmfors
(ordförande)

Torben Andersen
(vice ordförande)

Karolina Ekholm

Per-Ola Eriksson

Martin Flodén

Laura Hartman

Ann-Sofie Kolm

Erik Åsbrink

Innehåll

Rapportens viktigaste slutsatser	8
Sammanfattning	10
1 Generella principer för finanspolitiken.....	34
1.1 Finanspolitikens långsiktiga mål	35
1.2 Medelfristiga mål för de offentliga finanserna.....	41
1.3 Finanspolitiken som stabiliseringspolitiskt instrument	54
2 De finanspolitiska målen i Sverige	63
2.1 Det finanspolitiska ramverket i Sverige.....	63
2.2 Tidigare trender i de offentliga finanserna	64
2.3 Överskottsmålet	77
2.4 Den svenska finanspolitikens konjunkturanpassning.....	97
2.5 Utgiftstaket	112
2.6 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet	120
3 Den nuvarande finanspolitiken	136
3.1 Det nuvarande konjunkturläget och resursutnyttjandet.....	136
3.2 Finanspolitiken och de medelfristiga målen.....	140
3.3 Är finanspolitiken välvägd?	144
4 Regeringens tidigare prognoser	148
4.1 Tidigare utvärderingar.....	148
4.2 Finansdepartementets prognoser	149
4.3 Finansdepartementets bedömningar och prognoser för resursutnyttjande.....	153
4.4 Prognoser och måluppfyllelse	155
4.5 Slutsatser angående regeringens makroekonomiska prognoser.....	156
5 Sysselsättningspolitikens roll i välfärdsstaten	158
5.1 Sysselsättningens betydelse för de offentliga finanserna....	158
5.2 Arbetskraftsutbudets fyra komponenter	160
5.3 Principer för en bra beskattning av arbete	161
5.4 Principer för en bra socialförsäkring.....	161

6 Den svenska arbetsmarknaden.....	163
6.1 Utvecklingen på arbetsmarknaden för specifika grupper..	167
6.2 Jämförelse mellan konjunkturuppgångar	173
7 Reformer inom arbetslöshets- och sjukförsäkringen	176
7.1 Arbetslöshetsförsäkringen.....	176
7.2 Sjukförsäkringen	182
8 Reformer av beskattningen av arbete	190
8.1 Jobbskatteavdragen	190
8.2 Skattesänkningar för specifika branscher.....	204
8.3 Skattesänkningar för specifika grupper	208
9 Samspelet mellan olika reformer	213
10 Nya regler för fastighets- och förmögens-	
 beskattningen	216
10.1 Den svenska modellen för kapitalinkomstbeskattning	216
10.2 Ett effektivt skattesystem	217
10.3 Fastighetsskatten.....	218
10.4 Förmögenhetsskatten.....	226
11 Iakttagelser om beslutsunderlaget för den ekonomiska	
 politiken	230
11.1 Beredningsprocessen	230
11.2 Redovisningen av analysunderlag.....	231
11.3 Våra rekommendationer.....	234
Referenser	235
Appendix 1.....	247
Appendix 2.....	252

Rapportens viktigaste slutsatser

Rapporten utvärderar i första hand den nuvarande regeringens finans- och sysselsättningspolitik. De viktigaste slutsatserna är:

- Om överskottsmålet ska behålla sin legitimitet bör det motiveras bättre utifrån grundläggande mål om fördelning mellan generationer och samhällsekonomisk effektivitet. Det kräver att Finansdepartementet utvecklar systematiska generationsanalyser.
- Överskottsmålet behöver så småningom revideras ner när de demografiska påfrestningarna ökar. Osäkerheten om de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet motiverar dock ett större överskott än en procent av BNP under de närmaste åren.
- Det bör prövas om en så kallad *gyllene regel* ska införas. En sådan regel betyder att överskottsmålet ska avse den offentliga sektorns *totala sparande*, inklusive nettoinvesteringarna, i stället för som idag bara dess finansiella sparande.
- Idag saknas i budget- och vårpropositioner helt redovisning av hur den offentliga sektorns *totala nettoförmögenhet* (inklusive realkapital) utvecklas. Propositionerna ger därför en ofullständig bild av den offentliga sektorns ekonomiska ställning. En sådan redovisning bör omgående inkluderas.
- Regeringens sysselsättningspolitiska reformer, i första hand sänkningen av a-kassan och jobbskatteavdraget, kan antas få betydande positiva sysselsättningseffekter på sikt. De senaste två årens sysselsättningsuppgång beror dock i huvudsak på en positiv konjunkturutveckling.
- Regeringen har genomfört ett antal selektiva skattesänkningar riktade till i första hand enskilda grupper, t ex ungdomar. Dessa grupper gynnas av skattesänkningarna, medan andra missgynnas. Samtidigt blir skattesystemet mer svåröverskådligt, vilket minskar den samhällsekonomiska effektiviteten. Ytterligare selektiva skattesänkningar har förmodligen negativa nettoeffekter på den samhällsekonomiska effektiviteten.
- Reformerna av a-kassans finansiering har utformats på ett ineffektivt sätt som också minskat anslutningen till a-kassan. Detta är resultatet av dålig samordning mellan olika delar av politiken. I kommande lågkonjunktur kommer många arbetstagare att stå

utan försäkringsskydd mot arbetslöshet till följd av det sätt som reformprocessen genomförts på.

- Förändringarna av sjukförsäkringen stärker drivkrafterna för arbete men ger förmodligen arbetsgivarna för svaga incitament att axla det ansvar de ålagts för att hjälpa de sjukskrivna tillbaka in på arbetsmarknaden.
- Reformen av fastighetsbeskattningen gynnar bostadsinvesteringar i förhållande till investeringar i andra sektorer i ekonomin och skapar därmed samhällsekonomiska förluster. Dessutom vidgas inkomstskillnaderna, vilket minskar det fördelningsmässiga utrymmet för att sänka andra, mer snedvridande skatter, t ex inkomstskatten högre upp i inkomstskalan.
- Bristen på forskningsunderlag för fastighetsskattereformen utgör en anmärkningsvärd kontrast till regeringens ambitioner att på andra områden grunda politiken på sådant stöd. Det är viktigt att dessa ambitioner får gälla alla områden av den ekonomiska politiken.
- Finansdepartementet bör såväl internt som externt bättre dokumentera det analysunderlag som man arbetar fram.

Sammanfattning

Finanspolitiska rådets uppdrag är att ”följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och den ekonomiska politik som regeringen föreslår och riksdagen beslutar om”. Denna vår första rapport fokuserar på två huvudområden: det *finanspolitiska ramverket* och *sysselsättningspolitiken*.

Kravet på långsiktig hållbarhet är ett överordnat mål för finanspolitiken. Överskottsmålet och utgiftstaket utgör operationella, medelfristiga mål som ska göra det lättare att uppnå hållbarhetsmålet. Det är därför lämpligt att vi i vår första rapport analyserar hur väl utformat det finanspolitiska ramverket är för att åstadkomma finanspolitisk uthållighet. En sådan grundanalys är nödvändig för att kunna bedöma den politik som förs i specifika situationer.

Ökad sysselsättning och minskat utanförskap har angetts vara den nuvarande regeringens viktigaste mål. Det motiverar en utvärdering av hur ändamålsenliga olika sysselsättningspolitiska reformer varit.

Vi granskar också förändringen av fastighetsbeskattningen och borttagandet av förmögenhetsskatten. Slutligen ger vi några allmänna synpunkter på beslutsunderlaget för den ekonomiska politiken.

Regeringen bör bättre motivera överskottsmålet

Det viktigaste finanspolitiska målet är överskottsmålet eller saldomålet som det ibland också benämns. Enligt detta ska den offentliga sektorns finansiella sparande (”budgetsaldot”) uppgå till en procent av BNP över konjunkturcykeln. Budgetsaldot bestämmer hur den offentliga sektorns finansiella ställning utvecklas över tiden. Denna påverkar i sin tur både *fördelningen* av välfärd *mellan olika generationer* och *samhälsekonominns effektivitet*, dvs hur mycket ”sammanlagd välfärd” det finns att fördela mellan generationerna.

Den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning kommer att utsätta de offentliga finanserna för stora påfrestningar framöver. Ett argument för överskott i de offentliga finanserna idag är att man därigenom kan undvika skattehöjningar i framtiden. Det finns ett starkt effektivitetsargument för att utjämna skattesatserna över tiden, eftersom det innebär att de välfärdsminskande snedvridningseffekter som skatter alltid ger upphov till blir så små som möj-

ligt. Ett fördelningsargument för att vi nu bör ha överskott i de offentliga finanserna är att varje generation ska finansiera de offentliga utgifter den själv drar nytta av: sparar inte nuvarande generationer till sina egna utgifter som äldre, läggs i stället en börda på framtida generationer. Detta argument är emellertid inte självklart. Man skulle också kunna hävda att en omfördelning till nuvarande från framtida generationer inte är orimlig, eftersom framtida generationer sannolikt kommer att ha en betydligt högre levnadsstandard än nuvarande.

Regeringen har i budget- och vårpropositioner angett ett antal motiv för överskottsmålet. Det redovisas emellertid inte vilken vikt man lägger vid de olika motiven och målkonflikter diskuteras inte. Man får i stället intrycket att överskottsmålet alltid bidrar till att alla överordnade mål för den ekonomiska politiken samtidigt kan uppnås, vilket sannolikt inte är fallet. Det går inte för en läsare av de ekonomiska propositionerna att bilda sig en uppfattning om exakt hur ett uppfyllande av överskottsmålet påverkar fördelningen mellan generationerna. För att belysa det skulle Finansdepartementet behöva utveckla systematiska analyser av vilka omfördelningar mellan generationerna som den offentliga sektorn ger upphov till.

Det finns enligt vår uppfattning ett stort behov av att klarare motivera överskottsmålet utifrån mer grundläggande ekonomiskpolitiska målsättningar. Regeringen bör tydligare redovisa vilken vikt man lägger vid olika motiv: fördelningsmål, samhällsekonomisk effektivitet och att bygga upp en förmögenhetsbuffert som gardering mot mycket negativa ekonomiska utfall i framtiden. Vi tror att det är en nödvändig förutsättning för att i längden upprätthålla legitimiteten för ett överskottsmål.

Uppföljningen av överskottsmålet har blivit bättre

Överskottsmålet har kritiserats för att det har varit otydligt formulerat och att det därför varit svårt att utvärdera måluppfyllelsen. En huvudkritik har varit att det framstått som oklart vad som menas med ”en konjunkturcykel” som är den period för vilken målet ska uppnås. Som svar på detta har regeringen preciserat att tre olika *indikatorer* ska användas i fortsättningen:

1. Genomsnittet för den offentliga sektorns finansiella sparande från år 2000 till och med det senaste utfallsåret (den *tillbakablickande indikatorn*).

2. Ett glidande sjuårigt genomsnitt för den offentliga sektorns finansiella sparande (den *löpande genomsnittsindikatorn*). De sju åren är de tre föregående åren, innevarande år och de tre kommande åren. Denna indikator bygger således delvis på prognoser.
3. Innevarande års *strukturella* (konjunkturjusterade) finansiella sparande, dvs en beräkning av vad det finansiella sparandet skulle uppgå till i ett normalt konjunkturläge.

Vi är mycket positiva till regeringens försök att förtydliga uppföljningen av överskottsmålet. Det gäller inte minst den nya löpande genomsnittsindikatorn. Att denna ska beräknas för en fast tidsram minskar risken för att måttet ska manipuleras genom att man definierar konjunkturcykelns längd för att uppnå önskade utfall. En svaghet med den löpande genomsnittsindikatorn är dock att prognoserna skulle kunna göras så att finanspolitiken framstår som mer i linje med överskottsmålet än den egentligen är. Ett sätt att minska risken för det skulle kunna vara att använda prognoser från Konjunkturinstitutet i stället för Finansdepartementets egna vid beräkningen av indikatorn. Det skulle förutsätta att Konjunkturinstitutet gör prognoser längre fram i tiden än idag.

En kritik som kan riktas mot uppföljningen av överskottsmålet är att det är oklart vilken vikt som läggs vid de olika indikatorerna. Det går kanske inte att i förväg ange några precisa riktlinjer för hur man ska förfara om de olika indikatorerna ger olika signaler. Men det skulle ändå vara välkommet om regeringen i nästa budgetproposition kunde föra en principiell diskussion kring detta.

Dags att se över överskottsmålets principiella formulering

Det gällande överskottsmålet avser hela den offentliga sektorns finansiella sparande. Denna formulering kan ses som en naturlig fortsättning på konsolideringspolitiken under andra hälften av 1990-talet som var inriktad på att bryta den ohållbart växande offentliga skuldsättningen. När överskottsmålet ursprungligen formulerades 1997 fanns inte något utrymme för mer finstämda överväganden. I dagens situation finns helt andra möjligheter att finjustera målformuleringen.

Enligt regeringens egna hållbarhetskalkyler, t ex i Budgetpropositionen för 2008, förutsätts överskottsmålet bara gälla fram till 2015.

Därefter hålls skattekvoten i stort sett konstant och överskotten minskar successivt i takt med att den demografiska utvecklingen leder till högre offentliga utgifter. Den målsatta nivån för det finansiella sparandet kommer att behöva revideras inom några år. Om så ändå ska ske, finns skäl att också diskutera i vilka termer ett saldomål för de offentliga finanserna ska formuleras.

En första fråga är huruvida ett saldomål bör avse enbart staten och inte hela den offentliga sektorn. Ett argument för en sådan förändring är att både pensionssystemet och kommunsektorn är autonoma system som är bundna av regler som ska garantera finansiell stabilitet: utgående pensioner ska anpassas till inflytande pensionsavgifter och kommunerna har ett krav på budgetbalans. Det viktigaste argumentet för att saldomålet även fortsättningsvis bör avse hela den offentliga sektorn är att det i slutändan alltid finns en politisk osäkerhet om nuvarande regelsystem är stabilt i krislägen: staten är ju den ultimata garanten för både pensionssystemets och kommunsektorns finanser. Vi ser inte att argumenten för ett saldomål för enbart staten är så starka att vi vill rekommendera någon förändring på denna punkt.

Överväg en gyllene regel för de offentliga investeringarna

Det finns en internationell debatt om huruvida saldomål för den offentliga sektorn bör avse det *totala*, och inte bara det *finansiella*, sparandet. Det totala sparandet utgörs av summan av nettoinvesteringar och finansiellt sparande. Ett sådant saldomål för det totala sparandet går i den internationella diskussionen under benämningen en *gyllene regel*. Det främsta argumentet för en gyllene regel är att det totala sparandet ger en bild av hur den offentliga sektorns *totala nettoförmögenhet*, inklusive realkapitalstocken, utvecklas. Detta är sannolikt ett mer relevant mått för att bedöma den offentliga sektorns ställning än mått på enbart den finansiella ställningen.

Ett saldomål för det finansiella sparandet, och därmed krav på att investeringar ska skattefinansieras, leder förmodligen till att löpande utgifter tränger undan investeringar: det blir inte möjligt att fördela investeringskostnaderna över en investerings hela livslängd. Den främsta nackdelen med en gyllene regel är att det skulle bli svårare att verifiera måluppfyllelsen. Det beror på de möjligheter som kan ska-

pas att omklassificera löpande utgifter som investeringar och att manipulera budgetutfallen genom att variera avskrivningarnas storlek.

Det finns många exempel på saldomål för det totala sparandet i stället för bara det finansiella. Storbritannien, Tyskland och många amerikanska delstater är sådana exempel. Det kommunala balanskravet i Sverige är också utformat på detta sätt. Historiskt har man i Sverige också tillämpat ett sådant system för statsbudgeten. Under 1950-talet skiljde man mellan en *driftbudget* för statens löpande inkomster och utgifter och en *kapitalbudget* för statens investeringar. I en normalkonjunktur skulle driftbudgeten vara i balans, medan kapitalbudgeten skulle lånefinansieras.

Enligt vår mening bör regeringen tillsätta en offentlig utredning för att pröva om ett framtida saldomål skulle kunna avse den offentliga sektorns totala sparande och inte som nu bara det finansiella sparandet. En eventuell sådan omläggning kräver ställningstaganden på en rad olika punkter.

- En första fråga gäller om alla offentliga investeringar ska inkluderas. Många offentliga investeringar är samhällsekonomiskt lönsamma men ger inte någon monetär avkastning. Det är motiverat att inkludera också dessa investeringar om man i första hand är intresserad av fördelningen mellan olika generationer. Är däremot det primära överordnade målet att av effektivitetsskäl utjämna skattekvoten över tiden, bör endast investeringar som ger monetär avkastning inkluderas. Vilka avgränsningar som bör göras är ett politiskt ställningstagande utifrån en viktning av olika motiv bakom ett överskottsmål.
- Man bör skapa så starka garantier som möjligt för att ett eventuellt system med saldomål för det totala sparande inte manipuleras. Riksdagen skulle behöva lägga fast tydliga principer för detta i det finanspolitiska ramverket. Det borde sedan vara en central uppgift för Riksrevisionen att bevaka att dessa principer följs.
- Man skulle kunna kombinera ett omformulerat saldomål för den offentliga sektorns totala sparande med en gräns för hur låg den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet (eller hur hög den finansiella nettoskulden) får bli. Denna modell har valts i Storbritannien.
- Sedan 1998 publicerar Finansdepartementet långsiktiga uthållighetsberäkningar för de offentliga finanserna, dvs kalkyler på om

framtida prognostiserade offentliga utgifter är förenliga med en oförändrad skattekvot. Sådana kalkyler skulle bli ännu viktigare med en gyllene regel. Detta kan markeras genom att man skriver in i budgetlagen att det ska finnas ett saldomål och att regeringen årligen för riksdagen ska redovisa hur uppfyllandet av det bidrar till långsiktig hållbarhet.

De ekonomiska propositionerna bör ge en mer heltäckande bild av de offentliga finanserna

Oberoende av hur saldomålet formuleras bör det finnas lättillgänglig information om såväl den offentliga sektorns totala sparande (inkl sparande i realkapital) och dess totala nettoförmögenhet (inkl realkapital) för den som vill skaffa sig en helhetsbild av sektorns ekonomiska ställning. Därför är det anmärkningsvärt att sådan information saknas i både budget- och vårpropositioner.

Den som vill söka uppgifter av detta slag måste i stället gå till statens årsredovisning. Men inte heller där redovisas förmögenhetsutvecklingen över en längre tid. En jämförelse mellan å ena sidan finans- och nationalräkenskaperna (som vi använt oss av) och å andra sidan statens årsredovisning ger vid handen att helt olika värderingsprinciper tillämpas: enligt beräkningar baserade på finans- och nationalräkenskaperna uppgick statens nettoförmögenhet 2006 till 5,2 procent av BNP (151 mdr kr), medan den enligt statens årsredovisning var minus 22,4 procent av BNP (minus 635 mdr kr).

Slutsatsen blir att statens årsredovisning inte ger tillräcklig hjälp för den som vill bilda sig en fullständig uppfattning om de offentliga finanserna. Det saknas en klar redogörelse för hur begreppen i årsredovisningen förhåller sig till de begrepp som används i de ekonomiska propositionerna. Men det är de senare som är de centrala ekonomisk-politiska dokumenten. Det borde därför vara självklart att budget- och vårpropositioner ska innehålla en lättillgänglig redovisning av såväl totalt sparande som den totala nettoförmögenhetens utveckling för både hela den offentliga sektorn och dess olika delar. En sådan redovisning bör inte gömmas undan i en årsredovisning som få läser och som inte får någon större uppmärksamhet i den offentliga debatten.

Finanspolitikens roll i konjunkturstabiliseringen bör ytterligare klargöras

En central fråga är i vilken utsträckning diskretionär finanspolitik, alltså aktiva beslut om åtgärder, bör användas för att stabilisera konjunkturutvecklingen. En stor brist i tidigare vår- och budgetpropositioner har varit att det inte funnits några tydligt formulerade principer för detta. Vårpropositionen 2008 utgör ett framsteg. Den slår fast att Riksbanken har det huvudsakliga ansvaret för att dämpa konjunktursvängningarna. Finanspolitiken ska enligt denna analys normalt verka enbart via de automatiska stabilisatorerna, dvs genom de automatiska variationer i skatteintäkter och offentliga utgifter som uppkommer när konjunkturläget förändras. Men samtidigt argumenterar vårpropositionen för att det finns situationer då diskretionär finanspolitik bör användas i stabiliseringspolitiskt syfte. Det finns emellertid enligt vår uppfattning ett stort behov av preciseringar av vilka situationer som åsyftas.

Vi menar att två kriterier samtidigt bör vara uppfyllda om man ska använda diskretionär finanspolitik för att stabilisera konjunkturen. Ett första kriterium bör vara att det är fråga om en tillräckligt *stor* konjunkturstörning: finanspolitiken är ett alltför grovkalibrigt instrument för att användas för finjustering av konjunkturen. Man skulle t ex kunna slå fast en princip om att det prognostiserade produktionsgapet (skillnaden mellan faktisk och potentiell produktion) bör vara större eller mindre än en viss nivå.

Ett andra kriterium bör vara att finanspolitiken tillför ett *mervärde* utöver penningpolitiken, dvs att den kan antas leda till en högre grad av ekonomisk-politisk måluppfyllelse än om man enbart använder sig av penningpolitiken. En uppenbar sådan situation är en djup lågkonjunktur när den normala penningpolitiska arsenalen uttömts genom att Riksbankens styrränta hamnat nära noll och därför inte kan sänkas mer (en s k likviditetsfälla). Andra skäl kan vara att det finns flera stabiliseringspolitiska mål som inte samtidigt kan uppnås genom enbart penningpolitiken. Om man t ex vill motverka en minskning av resursutnyttjandet i en situation med starka inflationstendenser, kan en expansiv finanspolitik vara att föredra framför en expansiv penningpolitik: inflationseffekterna av den senare politiken skulle bli större, eftersom den sannolikt skulle dra med sig en depreciering av kronan.

Men det finns också andra situationer där finanspolitiska åtgärder kan vara att föredra framför penningpolitiska om man samtidigt vill uppnå flera ekonomisk-politiska mål. Det kan t ex finnas en rädsla att sänka räntan i en konjunkturedgång därför att det skulle kunna leda till en uppgång i redan uppblåsta fastighetspriser. Om man i första hand vill dämpa en överhettning i hemmamarknadssektorerna, kan en finanspolitisk åtstramning vara att föredra framför en penningpolitisk sådan (eftersom den senare har en mer generell effekt på hela ekonomin genom att påverka både ränta och växelkurs).

För att bedöma hur finanspolitiken påverkar konjunkturläget behövs goda indikatorer. Idag använder sig Finansdepartementet i första hand av beräkningar av hur det sk sk strukturella budgetsaldot, dvs budgetsaldot i ett normalt konjunkturläge, förändras. Detta är emellertid en mycket grov indikator som inte beaktar att olika finanspolitiska instrument har mycket olika effekter på resursutnyttjandet. Det finns ett stort behov av att Finansdepartementet utvecklar bättre metoder för sk finanspolitiska effektanalyser som beaktar dessa problem.

Utgiftstaket kan stramas upp ytterligare

Utgiftstaket innebär att riksdagen för flera år framåt fastställer ett tak för statens utgifter exklusive räntor men inklusive pensioner. Det är sannolikt att utgiftstaket gjort det lättare att uppnå överskotts målet. Samtidigt står det klart att utgiftstaket fungerat mindre bra i ett antal avseenden.

- Utgiftstaket, som enligt de ursprungliga intentionerna skulle fastställas för en kommande treårsperiod, har i praktiken ofta getts en kortare räckvidd.
- Det har varit oklart hur utgiftstaket har fastställts.
- Utgiftstakets roll har försvagats genom olika åtgärder som i realiteten syftat till att medge ökade utgifter utan att man i formell mening bryter igenom det. Detta har skett bl a genom ökad användning av sk skatteutgifter, dvs genom avvikelser från standardsatserna för olika skatter och avgifter.
- Budgeteringsmarginalen, dvs skillnaden mellan utgiftstaket och budgeterade utgifter, har ofta utnyttjats på ett sätt som inte varit avsett, nämligen till reformer i stället för till konjunkturberoende eller andra oförutsedda utgifter.

Regeringen har aviserat ett antal åtgärder för att förstärka trovärdigheten för utgiftstaket. Dit hör att återgå till den tidigare treårshorisonten för utgiftstaket och att undvika nettobudgetering, dvs att ”netta” utgifter mot intäkter på vissa områden. Men ytterligare åtgärder bör komma i fråga. Dit hör en översyn av skatteutgiftsredovisningen för att göra den mer transparent och att försöka hitta ett system där skatteutgifter regelmässigt prövas mot ett antal förutbestämda kriterier. Avsikten är att skatteutgifter ska utsättas för en lika noggrann prövning som ”vanliga” utgifter. Det finns också ett behov av tydligare redovisning av hur regeringens förslag till utgiftstak beräknas.

Budgeteringsmarginalen är till för att medge ökade utgifter på grund av ett försämrat konjunkturläge eller andra oförutsedda händelser. Men marginalen har ofta använts för nya utgiftsreformer utan någon koppling till förändringar i konjunkturläget eller andra oväntade skeenden. Om utrymmet för utgiftsökningar redan intecknats, inskränks utrymmet för de utgiftsökningar som tenderar att uppkomma i en konjunkturedgång och de automatiska stabilisatorerna försvagas därmed. Alternativt tvingas regeringen till olika manipulationer av regelverket.

Därför vore det bättre om man inrättade *två* budgeteringsmarginaler, en för konjunkturberoende utgifter (*konjunkturmarginalen*) och en för andra oförutsedda utgifter och reformer (*reformmarginalen*). Konjunkturmarginalen ska endast användas för konjunkturberoende utgifter. Reformmarginalen ska endast användas för reformutgifter och oförutsedda utgifter som inte är konjunkturberoende. För att undvika att också en konjunkturmarginal missbrukas i syfte att ge utrymme för nya reformer, bör en tydlig bestämmelse införas i budgetlagen om att denna bara får användas när en konjunkturförsvagning sker.

Vi har aktualiserat frågan om en *gyllene regel*, dvs om saldomålet borde omformuleras så att det avser det totala, och inte bara det finansiella, sparandet. Om en gyllene regel skulle införas för saldomålet, bör en sådan också tillämpas för statens utgifter. Utgiftstaket borde i så fall utgöra ett tak bara för löpande kostnader: investeringsutgifter skulle då inte omfattas av taket utan bara avskrivningar på investeringarna. I så fall skulle man behöva förändra budgeteringsprinciperna i statsbudgeten. Det finns två huvudsakliga redovisnings-

principer: kassamässig redovisning och redovisning enligt bokföringsmässiga principer. Kassamässig redovisning innebär att en investering bokförs som en utgift när den äger rum, medan bokföringsmässig redovisning innebär att en investering aktiveras, dvs kostnaderna periodiseras över den ekonomiska livslängden. Den svenska staten tillämpar sedan 1993 *redovisning* enligt bokföringsmässiga principer, medan *budgetering* alltjämt sker enligt delvis kassamässiga principer. Om utgiftstaket skulle omfatta avskrivningar men inte investeringsutgifter, bör budgeteringen konsekvent följa samma princip, dvs göras helt bokföringsmässig.

Det finns anledning att vara mycket kritisk mot de tendenser som funnits att kringgå det nuvarande ramverket genom att skapa ett budgettekniskt utrymme för ökade infrastrukturinvesteringar genom lån i Riksgäldskontoret eller förtida amorteringar av sådana lån. Det innebär att vissa investeringsutgifter på ett godtyckligt sätt lyfts ut och inte undergår samma budgetprövning som andra investeringsutgifter. Enligt vår uppfattning bör man antingen behålla dagens regelverk, och då avstå från sådana undantag, eller också på ett konsekvent sätt gå över till en gyllene regel som tillåter systematisk lånefinansiering av investeringar (eller vissa typer av investeringar).

Stor osäkerhet i hållbarhetskalkylerna

Enligt den senaste utvärderingen från Finansdepartementet i årets vårproposition bedöms finanspolitiken vara långsiktigt hållbar, samtidigt som det finns betydande utrymme för skattesänkningar alternativt ökade utgifter. Detta utrymme redovisas dock inte tydligt i beräkningarna utan döljs genom en s k ”teknisk justering” som innebär att de framtida offentliga utgifterna antas öka permanent med fem procent av BNP. Höjningen av utgiftsnivån antas ske successivt under perioden 2011-2015. Vi anser att regeringen tydligare bör redovisa detta utrymme och även diskutera vad det är tänkt att användas för.

Vår bedömning är att det är riskabelt att ta hela detta utrymme i anspråk. Det finns en betydande osäkerhet kring utvärderingen av den finanspolitiska hållbarheten. Osäkerheten gäller både den framtida utvecklingen och de beräkningsmetoder som Finansdepartementet använder. Departementets kalkyler bygger på en del kritiska antaganden som mycket väl kan visa sig för optimistiska. Så t ex beaktar kal-

kylerna inte den trendmässiga minskningen av medelarbetsstunden eller det kostnadstryck som finns inom sjukvården och äldreomsorgen. Det är osannolikt att konsumtionen per capita av sjukvårds- och andra offentliga tjänster ska förbli konstant i framtiden, vilket antas i Finansdepartementets hållbarhetskalkyler. Beräkningarna bygger dessutom på att de arbetsmarknadsreformer som genomförts kommer att leda till en kraftig ökning av sysselsättningen. Denna bedömning är inte orimlig men den är självklart behäftad med stor osäkerhet. Effekterna kan mycket väl bli betydligt mindre än vad man räknat med. Detta gäller inte minst om framtida regeringar skulle upphäva reformerna.

Vår samlade bedömning utifrån Finansdepartementets och våra egna kalkyler är att det i dagsläget inte finns några skäl att revidera det gällande överskottsmålet. Däremot är det uppenbart att målet (eller ett omformulerat mål för det totala sparandet om ett sådant skulle införas) så småningom måste revideras ner. Tanken bakom det nuvarande överskottsmålet är ju att reducera kraven på framtida skattehöjningar när demografin slår till. Detta ligger också i Finansdepartementets egna kalkyler enligt vilka överskotten fr o m 2015 ska börja falla och så småningom övergå i underskott. Det är emellertid viktigt att i god tid utforma en trovärdig plan för hur dessa revideringar ska ske.

En fråga som borde diskuteras mer är i vilken grad en höjning av pensionsåldern skulle kunna motivera lägre överskott nu. De demografiska påfrestningarna uppkommer framför allt därför att livslängden ökar samtidigt som den (effektiva) pensionsåldern inte anpassas till detta. Om Sverige – liksom tidigare Danmark – kunde indexera pensionsåldern till livslängden, skulle kraven på att i förväg spara för att hantera kommande budgetförsvagningar minska. Hållbarhetsdiskussionerna borde i högre grad fokusera på denna fråga.

Ett högt finansiellt sparande bör bibehållas under de närmaste åren

Den offentliga sektorns finansiella sparande är i nuläget betydligt högre än målet på en procent av BNP. På grund av det ansträngda resursutnyttjandet var ett högt sparande motiverat under 2007. Enligt regeringens prognoser kommer både det faktiska och det strukturella sparandet att förbli högt under de närmaste åren, trots att konjunk-

turläget kommer att försvagas under 2008 och 2009. Ett högt finansiellt sparande i kombination med en svagare konjunkturutveckling är inte önskvärt. Ur ett rent stabiliseringspolitiskt perspektiv bör därför det offentliga sparandet sänkas ned mot enprocentmålet när konjunkturläget mattas av. Även långsiktiga hållbarhetskalkyler indikerar att den offentliga sektorns finansiella sparande kan sänkas.

Både bedömningarna av konjunkturläget och hållbarhetskalkylerna är emellertid förknippade med så stor osäkerhet att vi i huvudsak instämmer i regeringens bedömning att ett högt offentligt sparande är motiverat i nuläget. Den stora osäkerheten i bedömningarna av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet motiverar enligt vår uppfattning stora säkerhetsmarginaler. Mot denna bakgrund kan det vara rimligt med ett offentligt finansiellt sparande över enprocentmålet tills vi har observerat effekterna av de sysselsättningspolitiska reformer som nyligen har genomförts och hur en konjunkturförsvagning påverkar beräkningarna av det strukturella sparandet. Regeringen bör i nuläget främst överväga reformer som kan väntas ha gynnsamma utbudseffekter och som inte är alltför kostsamma i det kortsiktiga perspektivet.

Finansdepartementets prognoser är inte sämre än andras – och inte heller bättre

Finansdepartementet gör regelbundet prognoser för innevarande och nästkommande år. Det är oundvikligt att prognoser ofta blir fel. Finansdepartementets prognosmisstag är inte större än andra ledande prognosmakares. För den ekonomiska planeringen är det dock önskvärt med prognoser även på längre horisonter, bl a därför att statens utgiftstak sätts tre år framåt och regeringen har infört en indikator för budgetsaldot som blickar tre år framåt (den löpande genomsnittsindikatorn). Men på två och tre års sikt gör Finansdepartementet endast ekonomiska framskrivningar som inte inkluderar egentliga prognoser om den framtida ekonomiska politiken. Vi visar att osäkerheten i dessa framskrivningar är stor. Denna osäkerhet medför att den löpande genomsnittsindikatorn kan ge missvisande signaler om finanspolitikens inriktning.

Den offentliga sektorns budgetsaldo har under senare år blivit mer positivt än prognostiserat. Förmodligen beror den överraskande goda budgetutvecklingen på att den ekonomiska tillväxten har blivit över-

raskande hög och inflationen överraskande låg. Eftersom dessa prognosmisstag med stor sannolikhet har gjort det lättare att uppfylla överskottsmålet, är det möjligt att de disciplinerande effekterna av det nuvarande finanspolitiska ramverket överskattats. En ekonomisk utveckling med vikande konjunktur och stigande inflation skulle förmodligen medföra prognosmisstag i andra riktningen. Utmaningarna för det finansiella ramverket skulle då bli större än under det senaste decenniet.

Många reformer inom sysselsättningspolitiken

Den nuvarande regeringens viktigaste mål är att öka sysselsättningen och minska utanförskapet. För att uppnå detta har regeringen genomfört och aviserat ett stort antal sysselsättningspolitiska reformer. I syfte att stärka drivkrafterna för arbete infördes ett jobbskatteavdrag i början av 2007. Detta följdes av ett förstärkt avdrag ett år senare. Ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen har sänkts och egenavgifterna höjts. Reformerna har också gjorts eller aviserats inom sjukförsäkringen.

Med en given befolkning kan en ökning av antalet arbetade timmar ske på flera sätt. En större andel av befolkningen kan delta i arbetskraften och en större del av arbetskraften kan sysselsättas. Men det totala antalet timmar kan också öka därför att fler av dem som har ett jobb faktiskt arbetar och de som arbetar väljer att arbeta längre. Regeringens sysselsättningspolitiska reformer kan väntas påverka den totala mängden arbetade timmar i ekonomin genom effekter på alla dessa marginaler. Medan jobbskatteavdraget framför allt reducerar arbetslösheten och ökar arbetskraftsdeltagandet, kommer förändringarna i sjukförsäkringen främst att öka närvaron bland dem som redan har ett jobb. A-kassereformerna kan främst antas minska arbetslösheten.

Vår rapport gör en bedömning av hur väl utformade olika reformer varit utifrån regeringens egna mål om att öka sysselsättningen och antalet arbetade timmar. Vi bedömer också fördelningspolitiska konsekvenser. Däremot tar vi inte ställning till vilken avvägning man bör göra mellan sysselsättning och inkomstfördelning. Huruvida en åtgärd som är effektiv från sysselsättningssynpunkt, men ökar inkomstspridningen, är önskvärd är en fråga om politiska värderingar.

Jobbskatteavdraget ökar sysselsättningen

Jobbskatteavdraget riktar sig till personer med arbetsinkomst. Ett skatteavdrag för arbetsinkomster, men inte andra inkomster, ökar avkastningen på arbete. Detta får fler personer att delta i arbetskraften. När det blir mer attraktivt att ha ett jobb, kan lönebildningen antas bli mer återhållsam. Detta stimulerar företagen till att anställa och sänker jämviktsarbetslösheten, dvs den arbetslöshet som är förenlig med en stabil inflationstakt. Sysselsättningen kan därför antas öka både därför att jämviktsarbetslösheten faller och därför att fler väljer att delta på arbetsmarknaden. Uppskattningar baserade på empirisk forskning tyder på att jobbskatteavdraget på sikt kan sänka jämviktsarbetslösheten med nästan en halv procentenhet.

Även om jobbskatteavdraget med all sannolikhet ökar sysselsättningen, är fördelningseffekterna mindre uppenbara. Å ena sidan tenderar inkomstspridningen att minska därför att drivkrafterna att lämna bidragsförsörjning för arbete ökar. Å andra sidan ökar inkomstskillnaderna mellan dem som har arbete och dem som blir kvar i bidragsförsörjning.

Vi har gjort modellkalkyler som jämför effekterna av jobbskatteavdraget med alternativa skattereformer som ett slopande av värnskatten eller en höjning av gränsen för statlig inkomstskatt. Vi bedömer att det utifrån regeringens målsättningar varit välmotiverat att prioritera jobbskatteavdraget framför de andra skattesänkningarna. Jobbskatteavdraget stimulerar i större utsträckning än de alternativa skattesänkningarna ett ökat arbetskraftsdeltagande. Det beror på att drivkrafterna till arbete ökar för låginkomsttagare, som kan antas vara särskilt känsliga för ökad avkastning på arbete. Dessutom sänker ett jobbskatteavdrag sannolikt jämviktsarbetslösheten till skillnad från ett borttagande av värnskatten eller en höjd gräns för statlig inkomstskatt.

Våra beräkningar tyder på att en höjning av inkomstgränsen för statlig inkomstskatt skulle ha en låg statsfinansiell kostnad. Men en sådan reform skulle öka inkomstskillnaderna. Det är en fråga om politiska värderingar hur man ser på detta. Man kan konstatera att andra skatteförändringar som inte kan förväntas öka sysselsättningen, i första hand den sänkta fastighetsbeskattningen, in-tecknat en del av det ”fördelningsspolitiska utrymmet”. Det har förmodligen minskat möjligheterna att sänka marginalskatterna högre upp i inkomstskalan.

En förutsättning för att jobbskatteavdraget ska få önskad effekt är att det framstår som klart för den enskilda individen att avkastningen på arbete har ökat. Vi är kritiska till att den nuvarande utformningen av jobbskatteavdraget är så komplicerad. Det gör det svårt för den enskilda individen att förutse hur stort avdraget blir.

Regeringen bör vara försiktig med ytterligare selektiva skattesänkningar

Det finns väl etablerade teoretiska motiv för skattelättnader riktade mot branscher som producerar hushållsnära tjänster, även om det råder osäkerhet om hur omfattande sådana lättnader bör vara för att ge effektivitetsvinster. Det viktigaste argumentet är att marknadsarbete beskattas men inte hemarbete. Detta leder till för mycket hemarbete och för lite marknadsarbete ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Nackdelen med skattelättnader för hushållsnära tjänster är att de leder till ökad konsumtion av de tjänster som gynnas på bekostnad av annan konsumtion. En komplikation i praktiken är också de gränsdragningsproblem som uppkommer när det gäller att avgöra vad som är en hushållsnära tjänst.

Även ett antal reformer i syfte att förbättra arbetsmarknadssituationen för specifika grupper på arbetsmarknaden har genomförts. Hit hör nystartsjobben, nyfriskjobben och instegsjobben samt slopade eller sänkta arbetsgivaravgifter för äldre och ungdomar. Reformerna innebär skattesänkningar och subventioner för företag som anställer långtidsarbetslösa, långtidssjuka, invandrare, ungdomar och äldre.

Empiriska studier har visat att övergången till reguljärt arbete sker snabbare för dem som får del av subventionerad sysselsättning. Men det finns också övertygande belegg för att subventionerade anställningar i stor utsträckning tränger undan ordinarie sysselsättning. Subventionerad sysselsättning kan ändå ha positiva nettoeffekter på sysselsättningen om de som får del av ett sysselsättningsstöd har en svagare ställning på arbetsmarknaden än de som trängs undan.

För att gruppsspecifika skattesänkningar ska ge önskvärda sysselsättningseffekter, är det således centralt att de verkligen riktar sig till svaga grupper. Det är helt klart att nystartsjobben, nyfriskjobben och instegsjobben gör detta. Däremot bedömer vi sänkningarna av arbetsgivaravgifterna för ungdomar som mindre lyckade i detta avseende.

de. Denna åtgärd är förmodligen ett ganska ineffektivt sätt att öka sysselsättningen.

Att sänka skatterna för enskilda branscher eller grupper kan alltså ibland vara motiverat, men samtidigt gör selektiva åtgärder skattesystemet svårare att genomskåda. Det kan också leda till effektivitetsförluster. Det finns därför enligt vår uppfattning skäl att vara mycket restriktiv med ytterligare selektiva skattesänkningar. Vi tror att regeringen kommit nära – eller rentav överskridit – den punkt där selektiva skattesänkningar kan ha negativa nettoeffekter på den samhälls-ekonomiska effektiviteten.

Sänkt arbetslöshetsersättning ger lägre arbetslöshet

Både arbetslöshetsförsäkringens ersättningsnivåer och dess finansiering har reformerats av den nuvarande regeringen. Fr o m januari 2007 avtar den inkomstberoende arbetslöshetsersättningen med arbetslöshetens längd. Dessutom har den tidigare förhöjda ersättningen under de hundra första arbetslöshetsdagarna avskaffats, vilket motsvarar en knappt sjuprocentig sänkning av den högsta möjliga ersättningen.

Det är väl underbyggt i forskningen att en ersättningsnivå som avtar med arbetslöshetens längd kan utgöra en rimlig avvägning mellan fördelnings- och sysselsättningsaspekter. Studier av tidigare a-kassareformer i Sverige visar att ersättningsnivån har betydelse för hur fort en arbetslös kommer tillbaka i arbete. Utifrån sådana studier kan man uppskatta att jämviktsarbetslösheten faller med mellan 0,4-0,8 procentenheter till följd de sänkta ersättningsnivåerna.

Vi är starkt kritiska mot hur reformerna av a-kassans finansiering genomförts

A-kassans finansiering har reformerats två gånger under den nuvarande regeringens mandatperiod. Ett första steg (fr o m 1 januari 2007) ledde till relativt kraftiga höjningar av egenavgifterna och en viss – men obetydlig – differentiering av avgifterna mellan kassorna. Ett andra steg (som träder i kraft 1 juli 2008) innebär en viss sänkning av egenavgifterna i de flesta kassorna och samtidigt en större differentiering.

Förändringarna har syftat till att skapa en koppling mellan egenavgiften och arbetslösheten i en kassa. En ökning av arbetslösheten bland kassamedlemmarna till följd av höga löneökningar ska ge högre egenavgifter. Detta kan väntas leda till återhållsamhet i lönekraven. Även om tanken är god, bygger denna slutsats på att a-kassor och avtalsområden i hög grad överlappar. Detta samband är emellertid inte längre så starkt, vilket reducerar effekterna av en differentiering av egenavgifterna.

Det finns anledning att vara starkt kritisk mot det första steget i förändringen av a-kassans finansiering som endast åstadkom en marginell differentiering av egenavgifterna. Att så blev fallet berodde, såvitt vi kan förstå, på att regeringen i förväg bestämt sig för att dra in en bestämd summa för att finansiera det första jobbskatteavdraget. Detta ställde krav på en betydande höjning av den genomsnittliga medlemsavgiften. Samtidigt ville man begränsa höjningen i enskilda kassor. De olika grenarna av politiken kom här att motverka varandra. Å ena sidan ville man förstärka drivkrafterna att arbeta genom att införa ett jobbskatteavdrag. Å andra sidan finansierade man detta via höjda egenavgifter för personer i arbete men undantog arbetslösa från höjningarna. Detta undantag motverkade direkt effekterna av jobbskatteavdraget. Man skulle ha kunnat uppnå samma effekt på drivkrafterna för arbete genom ett lägre jobbskatteavdrag som då inte hade behövt finansieras genom generellt höjda egenavgifter.

Sedan de höjda egenavgifterna infördes har antalet medlemmar i a-kassorna minskat med tolv procent. Den minskade anslutningsgraden till arbetslöshetsförsäkringen innebär att ett stort antal löntagare idag står utan fullgott skydd vid arbetslöshet. Detta kan bli ett allvarligt problem vid en kraftig lågkonjunktur. Ett sätt att hantera problemet på skulle kunna vara att införa en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Detta var också regeringens ursprungliga avsikt. Men det är i dagsläget osäkert om man efter tidigare konflikter om a-kassan är beredd att genomföra en sådan reform. Om man inte är det, så betyder det att det sätt a-kassans finansiering genomförts på förändrat skyddet vid arbetslöshet på ett icke avsett sätt.

Frågetecken kring sjukförsäkringsreformernas effekter

Flera reformer inom sjukförsäkringen har genomförts eller aviserats. Arbetsgivarnas medfinansiering av sjukpenningen avskaffades fr o m 1 januari 2007. Ersättningsnivån under sjukpenningtiden har också reducerats genom att taket för den maximala ersättningen sänkts. Reformpaketet i Budgetpropositionen för 2008 har flera komponenter. En central komponent är den s k rehabiliteringskedjan med fasta tidsgränser vid tre, sex och tolv månader för prövning av arbetsförmåga och rehabiliteringsbehov.

Sjukförsäkringsreformerna kan antas få positiva effekter på antalet arbetade timmar. Man bearbetar problemet – den dåligt fungerande försäkringen och den höga frånvaron – från olika håll. De olika komponenterna i reformpaketet syftar till att skapa drivkrafter till arbete, att stärka arbetsförmågan hos de sjukskrivna och att öka efterfrågan på arbetskraft som varit långtidssjukskriven.

Men det är långt ifrån uppenbart hur effektiva dessa åtgärder kommer att bli. Inte mycket i paketet är nytt. Så t ex har sjukskrivningsprocessen *på papper* sedan länge innehållit fasta tidpunkter för bedömning av arbetsförmågan gentemot hela arbetsmarknaden redan efter tre månader. Men i praktiken har detta knappast någonsin tillämpats. Detsamma gäller prövning av sjuk- eller aktivitetsersättning som alltid ska göras om en sjukskrivning bedöms bli längre än ett år. Sjukskrivningarna har tillåtits bli långa trots alla regler som skulle förhindra det. Frågan är då vad som garanterar att de nya reglerna ska tillämpas striktare.

De ekonomiska incitamenten har i första hand lagts på individen. Enligt forskningen kan det visserligen väntas ha effekter, men det är svårt att tro att detta ska räcka för att minska sjukskrivningarna kraftigt. De övriga aktörerna i sjukskrivningsprocessen – arbetsgivarna, de sjukskrivande läkarna, landstingen samt Försäkringskassan – bör också ha drivkrafter till att förhindra och förkorta sjukfrånvaro. Förmodligen är arbetsgivarnas ekonomiska drivkrafter att stå för det ansvar som de ålagts för att hjälpa de sjukskrivna tillbaka in på arbetsmarknaden för svaga. Arbetsgivarna bär det huvudsakliga ansvaret för rehabilitering av sina anställda men det finns inga sanktioner om de inte gör det.

En del av reformerna av sjukförsäkringen kan kritiseras för bristande genomskinlighet. Detta gäller t ex metoden att sänka sjukpenningen via en sänkning av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI). Argumentet som framförs i budgetpropositionen är att sjukpenning egentligen ska grundas på historisk inkomst i stället för aktuell och att den genomförda justeringen av SGI är ett första steg i denna process. Men justeringen kan tolkas som ett medvetet sätt att dölja en sänkning av ersättningsnivån. Användningen av termen rehabilitering kan också kritiseras för bristande transparens: rehabiliteringskedjan handlar framför allt om fasta tidpunkter för bedömning av arbetsförmåga och en tidsbegränsad sjukpenning.

De sammantagna effekterna av reformerna på sysselsättningen bedöms vara positiva

Det är ännu för tidigt att utvärdera effekterna av de sysselsättningspolitiska åtgärder som den nuvarande regeringen vidtagit. Det tar tid innan strukturella reformer får full effekt. Bedömningar idag av effekterna måste därför främst bygga på modellkalkyler. De sysselsättningsökningar som skett under de två senaste åren har inte i första hand berott på regeringens arbetsmarknadsreformer utan på den kraftiga konjunkturuppgång som under alla förhållanden skulle ha ägt rum. Däremot kan reformerna ha bidragit till att hålla emot inflationsdrivande löneökningar. Men man bör vänta sig att de huvudsakliga effekterna av de sysselsättningspolitiska åtgärderna kommer i framtiden i form av att den genomsnittliga sysselsättningsnivån över konjunkturcykeln blir högre än den annars skulle ha blivit. Det betyder också att en eventuell uppgång i arbetslösheten i en kommande lågkonjunktur inte kommer att vara något tecken på att regeringens sysselsättningspolitiska reformer skulle ha misslyckats.

Man kan även kritisera att reformerna många gånger förberetts alltför fort. Regeringen har därför antingen tvingats ta tillbaka förslag eller göra ytterligare förändringar i regelsystemet. Att lägga fram reformförslag som sedan får dras tillbaka bör naturligtvis undvikas, eftersom det skapar felaktiga förväntningar hos företag och hushåll. Dessutom begränsats utrymmet att skapa det ”optimala” systemet, eftersom det kan vara politiskt svårt att ändra redan beslutade reformer. Själva reformprocessen kan då leda till att en reform i slutändan får en sämre utformning än vad den skulle kunna ha haft. Några för-

slag som dragits tillbaka eller reviderats är förändringarna av a-kassans finansiering, minskningsregeln angående kompletterande sjukförsäkringar samt ändring av pensionsrätten för personer med inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning. Dessutom verkar de i Budgetpropositionen för 2008 föreslagna tidsgränserna för sjukskrivningen bli ytterligare ett exempel på reviderade förslag.

Dåligt underbyggd reform av fastighetsbeskattningen

Vi har också granskat de förändringar av förmögenhets- och fastighetsbeskattningen som genomförts. Det huvudsakliga motivet för att beskatta förmögenhet är fördelningsskäl. Förmögenhetsskatten har utgjort ett progressivt komplement till den proportionella kapitalinkomstbeskattningen. Avskaffandet av förmögenhetsskatten innebär att detta progressiva inslag i beskattningen försvinner. Det finns starka effektivitetsskäl för slopandet. Förmögenhetsskatten har präglats av undantag, omotiverade skillnader i värderingen av olika typer av tillgångar och att det i praktiken inte varit möjligt att beskatta alla tillgångar. Detta har inneburit att placeringar i vissa tillgångar har gynnats i förhållande till andra. Regeringen har dock inte i första hand motiverat slopandet av förmögenhetsskatten med dessa argument utan i stället med att det ska främja nyföretagande genom att öka tillgången på riskvilligt kapital. I en starkt internationaliserad ekonomi är dock möjligheterna att finansiera investeringar inte särskilt starkt kopplade till hur mycket de inhemska hushållen placerar i aktier och lån till företag. Vår slutsats är att det funnits goda argument för att avskaffa förmögenhetsskatten men att de argument som regeringen betonat kanske inte är de starkaste.

Resonemanget ovan om den ökande internationaliseringen leder också till slutsatsen att skatteuttaget för mindre rörliga skattebaser bör öka. Fastigheter är just en sådan mindre rörlig skattebas, så den minskade fastighetsbeskattningen går uppenbarligen på tvärs mot dessa överväganden. Den tidigare fastighetsskatten hade en god förankring i den ekonomiska vetenskapen och var även en fördelningspolitiskt attraktiv skatt.

Med de nya reglerna för fastighetsbeskattning som trädde i kraft vid årsskiftet 2008 gör regeringen ett tydligt avsteg från de grundläggande principerna bakom 1990/1991 års skattereform. För att skattesystemet inte ska snedvrída investeringarnas fördelning mellan

olika tillgångar är det viktigt att avkastningen beskattas i samma utsträckning (likformighetsprincipen). Om bostadskapital beskattas lindrigare än andra kapitaltillgångar skapas drivkrafter för att omfördela sparande till bostadssektorn från andra delar av ekonomin. Detta leder till samhällsekonomisk ineffektivitet, dvs till att vi får ett onödigt lågt utbyte av resurserna i ekonomin.

Vi redovisar kalkyler på hur dagens och tidigare års skatteregler förhåller sig till likformighetsprincipen. Vi beräknar hur fastighetsbeskattningen har påverkat kapitalkostnaderna vid investeringar i bostäder jämfört med investeringar i aktiebolag. Kapitalkostnaden är det avkastningskrav före skatt som måste ställas på nyinvesteringar för att dels täcka finansieringskostnaden, dels betala alla skatter som investeringen i fråga ger upphov till. Resultaten visar att beskattningen kunde uppfattas som neutral efter skattereformen 1991. Men med 2008 års regler ligger kapitalkostanden för en investering i en villa under den antagna realräntan. Det betyder att skattesystemet netto förmodligen subventionerar sådana investeringar. De nya reglerna ger alltså incitament att kanalisera en större del av investeringarna till bostadssektorn, med minskad samhällsekonomisk effektivitet som följd. Vi är därför mycket kritiska till förändringarna i fastighetsbeskattningen. Fastighetsskatten i dess tidigare utformning var långt ifrån problemfri, men de problem som fanns borde ha kunnat lösas inom ramen för skattereformens grundprinciper, t ex genom den typ av begränsningsregler som redan tidigare fanns.

I jämförelse med den förhållandevis höga ambitionsnivån när det gäller att stödja sig på vetenskapliga underlag i sysselsättningspolitiken är bristen på motsvarande ambitioner i fråga om fastighets- och förmögenhetsbeskattningen anmärkningsvärd. Regeringens motivering för sänkningen av fastighetsbeskattningen saknar forskningsstöd. Detta utgör en skarp kontrast till det noggranna utredningsarbete som föregick 1990/1991 års skattereform.

En stor nackdel med särskilt sänkningen av fastighetsskatten är att den bidrar till en ökad inkomst- och förmögenhetsspridning utan att ge några sysselsättningsvinster. Därigenom har förmodligen utrymmet för sänkningar av den statliga inkomstskatten högre upp i inkomstskalan – som har mycket mer skadliga effekter på drivkrafterna till arbete och utbildning – inskränkts på ett olyckligt sätt.

Förslag om förbättringar av regeringens analysunderlag

I Finanspolitiska rådets uppgift ingår att granska beslutsunderlaget för den ekonomiska politiken. En stor del av detta utgörs av internt arbetsmaterial på departementen. Vi har tagit del av sådant material på Finans- och Arbetsmarknadsdepartementen i samband med utfrågningar som vi genomfört.

Våra iakttagelser om beslutsunderlaget för den ekonomiska politiken leder till följande rekommendationer:

- Mer tid och resurser borde avsättas för att internt dokumentera de analyser som görs på Finansdepartementet. Brister i dokumentationen gör det idag ibland svårt att återskapa exakt hur tidigare analyser gjorts.
- Finansdepartementet borde i större utsträckning publicera de analyser som görs. Detta kan lämpligen göras i en rapportserie där enskilda tjänstemän får publicera kvalificerade analyser under eget namn på liknande sätt som sker i många internationella organisationer. Detta skulle bidra både till att höja kvaliteten på det arbete som utförs inom Finansdepartementet och ge ett bättre underlag för den offentliga debatten.
- Vår- och budgetpropositioner borde inte bara innehålla analyser av de förslag som läggs utan också av alternativa utformningar av förslagen. Detta är viktigt för att kunna värdera huruvida en viss reform är den som uppnår sitt syfte till minsta möjliga kostnad.
- Den nuvarande regeringen har uttryckt en ambition att basera sin politik på forskningsunderlag. Vi välkomnar detta men kan samtidigt konstatera att denna ambition följts på vissa områden, främst sysselsättningspolitiken, men inte på andra, som i fråga om fastighetsbeskattningen. Vi är mycket kritiska till en sådan selektiv användning av forskningsresultat. Det finns naturligtvis liknande behov av forskningsunderlag på alla områden.

Svensk finanspolitik

Finanspolitiska rådets rapport 2008

Finanspolitiska rådet ska följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och den övriga ekonomiska politiken. Denna – rådets första – rapport består av fyra delar.

Avsnitten 1-4 analyserar utformningen av finanspolitiken i stort. Avsnitt 1 är en övergripande diskussion av generella principer för finanspolitiken. Avsnitt 2 analyserar det svenska finanspolitiska ramverket med överskottsmål och utgiftstak, medan avsnitt 3 behandlar finanspolitikens nuvarande inriktning. Avsnitt 4 granskar Finansdepartementets makroekonomiska prognoser.

Avsnitten 5-9 behandlar sysselsättningspolitiken. Avsnitt 5 diskuterar allmänt sysselsättningspolitikens roll i välfärdsstaten. Avsnitt 6 beskriver den senaste utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden. Avsnitt 7 analyserar reformerna av arbetslöshets- och sjukförsäkringen. Avsnitt 8 innehåller motsvarande analys av de skattereformer som genomförts i syfte att öka sysselsättningen. Avsnitt 9 diskuterar samspelen mellan olika reformer.

Avsnitt 10 analyserar förändringarna av fastighets- och förmögenhetsbeskattningen. Avsnitt 11 slutligen sammanfattar våra iakttagelser och rekommendationer angående det beslutsunderlag för den ekonomiska politiken som tas fram i Finansdepartementet.

1 Generella principer för finanspolitiken

Den offentliga sektorns aktiviteter är av central betydelse för samhällsekonomin. Sektorn tillhandahåller välfärdstjänster som barnomsorg, utbildning, sjukvård och äldreomsorg. Socialförsäkringarna ger inkomststöd till arbetslösa, sjuka och pensionärer. Alla dessa aktiviteter finansieras via skatter. Eftersom ambitionerna i Sverige är höga i fråga om gemensamt finansierade välfärdssystem blir konsekvensen en stor offentlig sektor. De offentliga utgifterna uppgår till 50 procent av BNP.

Finanspolitik i vid mening avser all politik som rör den offentliga sektorns utgifter och inkomster. Man brukar skilja mellan tre finanspolitiska mål: att utjämna inkomstfördelningen, att bidra till att resurserna i samhällsekonomin används på ett effektivt sätt och att motverka konjunktursvängningar. En fullständig analys av alla dessa aspekter på den svenska finanspolitiken ligger utanför ramen för

denna rapport. Vi fokuserar på de offentliga finanserna, dvs på budgetsaldot och den offentliga sektorns finansiella ställning. Finanspolitiken i dessa avseenden har konsekvenser för såväl inkomstfördelning och samhällsekonomisk effektivitet som aktivitetsnivån i ekonomin.

Detta avsnitt diskuterar generella principer för finanspolitiken. En sådan övergripande analys är nödvändig för att kunna ta ställning till hur väl utformat det nuvarande finanspolitiska ramverket i Sverige är. I diskussionen kan det vara pedagogiskt att skilja mellan finanspolitiska mål på olika tidshorisonter. Avsnitt 1.1 behandlar de grundläggande, långsiktiga målen. Avsnitt 1.2 diskuterar hur dessa långsiktiga mål kan främjas av att man ställer upp medelfristiga, mer operationella mål som överskottsmålet och utgiftstaket. Avsnitt 1.3 analyserar finanspolitikens roll för konjunkturstabiliseringen.

1.1 Finanspolitikens långsiktiga mål

Den offentliga sektorns budget behöver inte balanseras år för år. Men en offentlig skuldsättning måste definitionsmässigt täckas av framtida primära budgetöverskott, dvs av att intäkterna (i huvudsak skatter) är högre än utgifterna för offentliga transfereringar och offentlig konsumtion. Detta gäller oberoende av om skulden betalas tillbaka eller om räntorna på den betalas för all framtid. Storleken på den offentliga sektorns skuld påverkar både *fördelningen* av välfärd *mellan olika generationer* och *samhälls ekonomisk effektivitet*, dvs hur mycket ”sammanlagd välfärd” det finns att fördela mellan generationerna.¹

1.1.1 Finanspolitiska avvägningar över tiden²

I ekonomisk analys renodlas ibland effektivitetsaspekten på budgetpolitiken genom att man antar att nuvarande generationer i sina beslut fullt ut beaktar också välfärdskonsekvenserna för kommande generationer (”våra barn”). I så fall spelar den offentliga sektorns skuldnivå ingen roll för fördelningen mellan generationer, eftersom förändringar i skulden kommer att utlösa kompenserande förändringar av privat sparande och de arv som lämnas till kommande gene-

¹ Den gängse definitionen av samhällsekonomisk effektivitet i detta sammanhang är s k paretoeffektivitet. Innebörden är att ekonomin nått ett läge där det inte går att öka någon generations välfärd utan att minska den för någon annan generation.

² Detta avsnitt bygger till stor del på Alan Auerbachs underlagsrapport till Finanspolitiska rådet (Auerbach 2008).

rationer.³ Statsskuldspolitiken s mål blir då bara att uppnå så hög samhällsekonomisk effektivitet som möjligt. Det innebär att man ska försöka minimera de effektivitetsförluster – i form av beteendeeffekter på enskilda individer, t ex i fråga om hur mycket man arbetar – som beskattning alltid ger upphov till.

En slutsats i ekonomisk forskning är att effektivitetsförlusterna växer med marginalskatten och att de växer mer än proportionellt.⁴ Förklaringen är enkel. En ökning av marginalskattesatsen på arbetsinkomster från 0 till 50 procent försvagar drivkrafterna att arbeta. En ökning från 50 till 100 procent skulle helt eliminera incitamenten till arbete. Att snedvridningseffekterna växer med skattesatserna på detta sätt utgör ett motiv för att *utjämna* dessa över tiden för att därigenom undvika mycket stora effektivitetsförluster i enskilda perioder.

Enligt detta resonemang bör skattesatserna inte anpassas till tillfälliga svängningar i de offentliga utgifterna eller inkomsterna utan bara till permanenta förändringar i dessa. En tillfällig ökning av offentliga utgifter (t ex för att bekosta försvarsutgifter) eller minskning av skattebasen (t ex i en lågkonjunktur) ska då lånefinansieras, dvs leda till tillfälliga budgetunderskott. Om de offentliga utgifterna förväntas växa i framtiden, t ex på grund av den demografiska utvecklingen, bör politiken redan idag anpassas till det: det innebär budgetöverskott så länge som de offentliga utgifterna är lägre än vad de väntas vara i framtiden.⁵

Forskningen om individers konsumtions- och sparbeslut har betonat att *försiktighetsmotiv*, dvs en önskan att undvika stora variationer i framtida konsumtion, kan vara ett viktigt skäl för sparande.⁶ En liknande analys kan tillämpas på offentlig sektor och leder då till slutsatsen att en betydande offentlig förmögenhetsuppbyggnad bör ske för att man ska gardera sig mot dåliga ekonomiska utfall: ju större den offentliga förmögenheten är, desto större är ränteintäkterna från den och desto mindre är risken att man ska behöva höja skatterna till en hög nivå vid ett dåligt utfall. Det finns teoretiska analyser med denna utgångspunkt som leder till slutsatsen att det rentav är önskvärt med

³ Detta påpekades först av Barro (1974) i hans analys av s k ricardiansk ekvivalens (se också avsnitt 1.3.1).

⁴ En vanlig approximation är att effektivitetsförlusten är proportionell mot kvadraten på marginalskattesatsen.

⁵ Denna teori för skatteutjämning ("tax smoothing") över tiden utvecklades först av Barro (1979).

⁶ Den ursprungliga referensen är Leland (1968).

en uppbyggnad av en så stor offentlig nettoförmögenhet att till slut alla utgifter kan betalas av avkastningen på denna.⁷

Diskussionen ovan bygger på förutsättningen att det inte finns några fördelningskonflikter mellan generationerna därför att varje generation bryr sig om framtida generationers välfärd på samma sätt som sin egen. Denna förutsättning är förstås orealistisk. I verkligheten är *intergenerationella fördelningskonflikter* av stor betydelse. Eftersom den offentliga sektorns skuld utgör ett åtagande som överförs från nuvarande till framtida generationer, påverkar den direkt inkomst- och välfärdsfördelningen mellan olika generationer. Ju högre den offentliga skulden är, desto mer måste framtida generationer betala. Till detta kommer indirekta effekter av att offentlig skuldsättning tränger undan både fysisk och finansiell kapitalbildning (den senare sker i form av ackumulation av finansiella fordringar på utlandet) och därmed reducerar de framtida intäktsströmmarna i samhällsekonomin.⁸ Denna undanträngning uppstår därför att hushållens incitament att spara i andra former minskar när de ackumulerar finansiella fordringar på den offentliga sektorn. Dessa fordringar utgör emellertid ingen kapitalbildning för ekonomin som helhet, eftersom de motsvaras av en ”implicit” skuld: nuvarande – eller framtida – generationer kommer att få betala räntor och amorteringar på den offentliga sektorns skuld.

Ekonomisk analys kan endast ge begränsad vägledning för hur fördelningskonflikter mellan generationerna ska hanteras. Ett vanligt synsätt är att varje generation ska betala sina egna kostnader. Men denna slutsats är inte självklar. Man skulle också kunna hävda att nuvarande generationer kan förväntas ha en så mycket lägre levnadsstandard än framtida generationer att det kan motivera en inkomstöverföring från de senare till de förra. En svagare variant av detta argument är att nuvarande generationer i vart fall inte bör spara för

⁷ Se Aiyagari m fl (2002). En liknande analys görs av Frederick van der Ploeg i hans underlagsrapport (van der Ploeg 2008). Annan teoretisk analys har framhållit att offentlig skuldsättning kan vara önskvärd därför att den ger enskilda individer möjligheter till försiktighetssparande (i fordringar på staten) för att gardera sig mot individuella risker (Aiyagari och McGrattan 1998, och Shin 2006). Det är emellertid oklart vilken relevans denna analys har för öppna ekonomier med fri kapitalrörlighet och därmed möjligheter för de enskilda individerna att spara i utländska finansiella tillgångar.

⁸ Se t ex Elmendorf och Mankiv (1999) eller Engen och Hubbard (2004). Finansiellt sparande för ett land som helhet sker om man har bytesbalansöverskott, eftersom dessa innebär att man bygger upp finansiella fordringar på omvärlden.

att framtida, mer välbärgade generationer ska slippa betala högre skatter än nuvarande.⁹

Hur effektivitets- och fördelningsaspekter på den offentliga skuldsättningen ska vägas ihop är en fråga för den politiska beslutsprocessen. En viktig förutsättning för en rationell diskussion är att sådana avvägningar preciseras och redovisas öppet. Enligt vår uppfattning sker det alltför sällan. Vi återkommer till detta i avsnitt 2.3.

1.1.2 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Ett centralt begrepp för att belysa de målkonflikter som finns mellan finanspolitiken vid olika tidpunkter är *långsiktig hållbarhet*. De offentliga finanserna sägs vara långsiktigt hållbara om dagens skattesatser är tillräckliga för att över tiden finansiera de utgifter dagens välfärdsystem innebär när man tar hänsyn till de förändringar i demografi och annat som väntas ske i framtiden.¹⁰ Intäkter och utgifter behöver inte vara i balans under ett enskilt år eller en begränsad följd av år, men intäkterna måste på lång sikt täcka utgifterna.¹¹

Hållbarhetsstudier belyser vilken ekonomisk börda den nuvarande generationen lägger på kommande generationer. Om finanspolitiken inte är långsiktigt hållbar måste framtida skatter höjas eller offentliga utgifter sänkas. Ju senare denna finanspolitiska anpassning sker desto större måste den bli. Om finanspolitiken i stället är hållbar behövs ingen anpassning av skatter eller offentliga utgifter. En hållbarhetsanalys är således ett hjälpmedel för att belysa konsekvenserna av den nuvarande finanspolitiken men kan inte svara på frågan om denna är den mest lämpliga eller inte. Som diskuterades i föregående avsnitt kräver ett sådant ställningstagande en precisering av hur man väger de överordnade målen för finanspolitiken mot varandra.

En viktig aspekt är dock att banor för den offentliga skuldsättningen som inte är långsiktigt uthålliga till sist kan tvinga fram mycket hastiga och brutala politikomläggningar. Dessa kan innebära antingen mycket stora utgiftsneddragningar (som i Sverige under 1990-talet) eller att utestående offentlig skuld amorteras ner genom en

⁹ Se t ex Lindbeck (2008) och Auerbach (2008).

¹⁰ Se t ex Andersen och Pedersen (2006) för en utförligare diskussion.

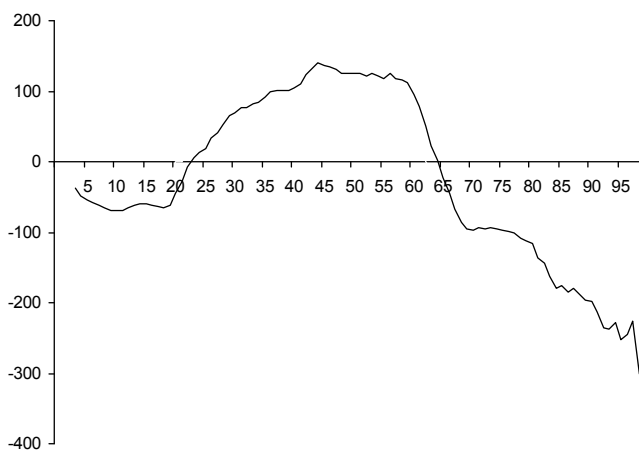
¹¹ Den teoretiska definitionen av en långsiktigt hållbar bana för de offentliga finanserna är att nuvärdet av de framtida primära budgetsaldon (skillnaden mellan skatteintäkter och utgifter exklusive räntor) som kan antas uppkomma vid oförändrade skattesatser och regler för de offentliga utgifterna ska vara minst lika stort som dagens utestående skuld. Se t ex Buiters (2001) eller Buiters och Grafe (2004).

okontrollerad inflationsprocess (som inträffat i många mindre utvecklade länder). Sådana risker skapar en *asymmetri*: det är uppenbarligen allvarigare om den offentliga skuldsättningen blir för stor än om den blir för liten.

En analys av finanspolitikens hållbarhet bygger på antaganden om vilka framtida förändringar som kommer att påverka de offentliga finanserna. En viktig och väntad sådan förändring under kommande år är den demografiska förändringen med en ökande andel gamla i befolkningen.

Skälet till att den demografiska utvecklingen är central för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet är att såväl skatteintäkter som offentliga utgifter är starkt åldersberoende. Detta framgår av Figur 1.1, som visar hur de genomsnittliga nettoinbetalningarna till den offentliga sektorn i Sverige varierar över livscykeln. Unga och gamla är nettorförmanstagare medan individer i arbetsför ålder är nettobetalarare.

Figur 1.1 Nettobetalingar till den offentliga sektorn i olika åldrar (tkr)



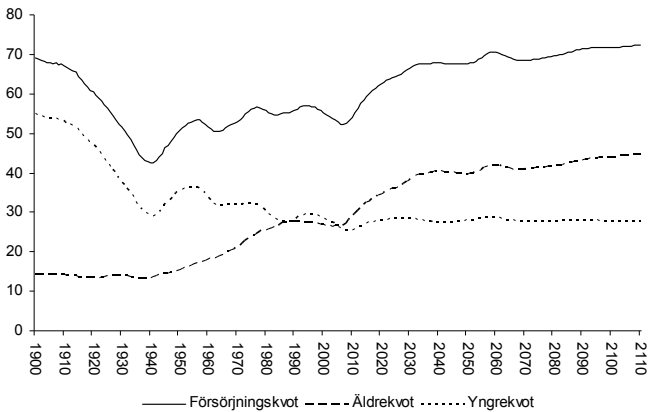
Anm: Data avser 1999.

Källa: Pettersson m fl (2006).

Figur 1.2 visar hur kvoten mellan antalet individer över 65 år och antalet individer i åldern 15-64 år kan väntas förändras framöver.

Kvoten ökar från 27 procent 2007 till 40 procent 2050 och till 45 procent 2100. Ökningen beror dels på att den stora ”baby-boom”-generationen kommer att gå i pension under de närmaste åren, dels på en allt längre medellivslängd.

Figur 1.2 Försörjningskvot, äldrekvot och yngrekvot (procent)



Anm. Försörjningskvoten anger antalet personer 0-14 år och 65 år och äldre som andel av antalet personer 15-64 år. Äldrekvoten anger antalet personer som är 65 år och äldre som andel av antalet personer 15-64 år, medan yngrekvoten anger antalet personer 0-14 år som andel av antalet personer 15-64 år.

Källa. SCB.

Den demografiska utvecklingen går att förutse med ganska stor säkerhet. Men den framtida osäkerheten är mycket större om många makroekonomiska variabler (sysselsättning, offentlig konsumtion per capita, förhållandet mellan ränta och tillväxt osv). En hållbarhetsanalys kräver därför att man analyserar ett antal olika scenarier. Vi gör en sådan analys i avsnitt 2.6.

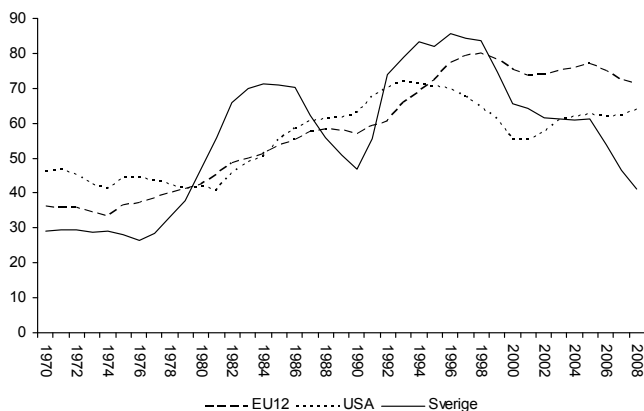
Besluten om hur mycket den offentliga sektorn ska spara idag för att vi ska anpassa oss till den demografiska utvecklingen reser ett antal svåra frågor. De hänger inte minst samman med att förändringen av åldersstrukturen beror på både lägre fertilitet efter ”baby-boom”-generationens stora barnkullar och längre livslängd. Vilka generationer ska bära kostnaden av den lägre fertiliteten? De som för närvarande är medelålders och som fick färre barn än tidigare generationer? Vilka generationer ska bära kostnaderna för den ökade medel-

livslängden? Den nuvarande generationen eller framtida generationer som gynnas av den ökade livslängden? Dessa frågor innebär komplicerade politiska ställningstaganden som bör diskuteras öppet.

1.2 Medelfristiga mål för de offentliga finanserna

Perioden från mitten av 1970-talet till mitten av 1990-talet kännetecknades av växande offentlig skuldsättning i de flesta OECD-länder. Det framgår av Figur 1.3 att offentlig sektors konsoliderade bruttoskuld ökade från ca 35 procent till ca 80 procent av BNP i EU12.¹² I USA skedde en ökning från drygt 44 till drygt 70 procent under samma period. Också den svenska utvecklingen passar in i detta mönster med en skuldökning från 28 procent av BNP 1975 till 85 procent 1996.

Figur 1.3 Den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld (procent av BNP)



Anm. Data för EU12 före 1991 är exklusive tidigare Östtyskland.

Källa. OECD Economic Outlook 2007/2.

De försvagade offentliga finanserna ledde under 1990-talet till omfattande reformer av de finanspolitiska ramverken i många länder. Ett

¹² Detta och andra skuldbegrepp diskuteras vidare i Fördjupningsruta 1.1 och i avsnitt 2.2.2. De siffror som ges ovan är från OECD och avviker en del från de mått som används i EU-sammanhang.

centralt inslag har varit formuleringen av tydliga *medelfristiga* mål för de offentliga finanserna. Det svenska överskottsmålet, som är ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande, liksom utgiftstaket, som sätter en övre gräns för de statliga utgifterna, är sådana exempel. Liknande nationella mål är vanliga också i andra länder. OECD (2007) listar 16 OECD-länder med olika typer av budgetsaldomål och 11 med utgiftsmål på nationell nivå.¹³ Medelfristiga budgetmål inom ramen för stabilitetspakten har också kommit att spela stor roll på EU-nivå.

De medelfristiga finanspolitiska målen kan ses som *operationella* eller *intermediära* mål för att uppnå de grundläggande, långsiktiga mål om samhällsekonomisk effektivitet, intergenerationell fördelning och finanspolitisk uthållighet som diskuterades i avsnitt 1.1. De medelfristiga målen ska således gå att härleda från de långfristiga målen. Detta kräver i princip en klar precisering av både vilken vikt som läggs vid de olika långfristiga målen och vilka antaganden som görs om det ekonomiska beteendet: vilka effektivitetsförluster som höga marginalsatser ger upphov till, i vilken grad förändringar i privat sparande kompenserar för förändringar i offentligt sparande osv.

Det finns ytterligare ett viktigt motiv för tydliga medelfristiga mål för de offentliga finanserna, nämligen att förhindra att kortsiktiga överväganden i den politiska processen får dominera över mer långsiktiga. Detta diskuteras närmare i nästa avsnitt.

1.2.1 Risken för alltför stor kortsiktighet i finanspolitiken

Forskningen i politisk ekonomi har identifierat ett antal orsaker till varför finanspolitiken ofta utformas utifrån alltför kortsiktiga perspektiv:¹⁴

- En aktivistisk finanspolitik i syfte att stabilisera konjunkturen leder lätt till att politiken i genomsnitt över konjunkturcykeln blir expansiv, eftersom det är lättare att få väljarstöd för stimulansät-

¹³ De 16 länderna med nationella budgetmål är Australien, Belgien, Danmark, Japan, Mexiko, Kanada, Nya Zeeland, Norge, Polen, Spanien, Schweiz, Sverige, Storbritannien, Tjeckien, Tyskland och Österrike. De 11 länderna med utgiftsmål är Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Japan, Nederländerna, Nya Zeeland, Schweiz, Sverige, Tjeckien och Tyskland.

¹⁴ Se t ex Calmfors (2005) för en mer utförlig diskussion.

gärder i konjunkturedgångar än för åtstramande åtgärder i konjunkturuppgångar.¹⁵

- Det kan finnas en stark frestelse för en regering att av valstrategiska skäl föra en expansiv finanspolitik inför val. Både regering och politisk opposition kan också frestas att inför val ställa ut löften om kostsamma ”reformer” som sedan måste infrias.
- Enskilda intressegrupper bedriver ständigt ”lobbying” för utgiftsökningar eller skattesänkningar som gynnar den egna gruppen. Intressegrupperna kan utgöras av olika kommuner och regioner, olika organisationer (villaägarförbund, hyresgäströrelsen, facket, arbetsgivarförbund osv), olika partier eller olika ministrar som vill spendera på sina egna ansvarsområden. Risken är att inte tillräckliga hänsyn tas till konsekvenserna för samhällsekonomin som helhet.
- I politiska system med återkommande maktväxling finns det starka incitament för de partier som för tillfället sitter vid makten att gynna de egna väljargrupperna genom ofinansierade skattesänkningar eller utgiftsökningar. Den skulduppbyggnad som sker inskränker handlingsutrymmet för andra partier den dag de kommer till makten: en del av budgetutrymmet måste då användas för räntebetalningar och amorteringar. Beteendet innebär att en regering de facto fäster mindre avseende vid de ekonomiska utfallen i framtiden än de enskilda medborgarna.
- Slutligen finns det s k tidsinkonsistensproblemet. När väl löneavtal slutits för längre perioder, kan en regering lätt frestas till att föra en mer expansiv finanspolitik än man tidigare aviserat i syfte att öka sysselsättningen. Om löneökningarna redan låsts i flerårsavtal, blir inflationseffekterna av en expansiv finanspolitik begränsade. Den viktigaste konsekvensen är i stället att ekonomin kan fastna i en situation med stora budgetunderskott.

Tydliga mål för de offentliga finanserna kan antas öka inflytandet för långsiktiga hänsynstaganden. Tanken är då att det är lättare att väga in dessa långsiktiga aspekter i den politiska processen på ett sätt som rättvisande speglar medborgarnas önskemål om man skiljer mellan å ena sidan principbeslut om de medelfristiga målen och å andra sidan enskilda beslut om den faktiska politiken i konkreta situationer. Tyd-

¹⁵ Se också diskussionen i avsnitt 1.3.

liga medelfristiga mål skapar en *jämförelsenorm* ("benchmark") mot vilken den faktiska politiken i varje situation kan utvärderas. Att avvika från en sådan i förväg preciserad norm innebär en politisk kostnad som bör minska risken för att kortsiktiga hänsynstaganden ska bli alltför dominerande.

Det finns empiriskt stöd för att tydliga medelfristiga mål verkligen bidrar till bättre offentliga finanser. Så t ex fann en studie från EU-kommissionen av erfarenheterna från olika länder att budgetsaldot förbättrades efter det att sådana finanspolitiska mål införts (Europeiska kommissionen 2006a). Samma studie fann också, när man kontrollerade för andra förklaringsfaktorer (som tidigare budgetsaldo, skuldkvot och konjunkturläge), att budgetöverskotten var större (budgetunderskotten mindre) ju större del av de offentliga finanserna som täcktes av målen och ju mer bindande dessa var. En nyutkommen studie från OECD finner att länder som sanerat sina offentliga finanser lyckats bättre om de haft budgetsaldomål som kombinerats med mål för de offentliga utgifterna än om detta inte varit fallet (OECD 2007b). Dessa resultat ligger i linje med tidigare forskning som visat både att offentliga utgiftsökningar är en huvudförklaring till statsfinansiella kriser och att utgiftsnedskärningar är centrala när budgeten ska saneras.¹⁶

1.2.2 Principiella krav på medelfristiga mål för de offentliga finanserna

Man kan ställa upp ett antal kriterier för hur medelfristiga finanspolitiska mål bör formuleras för att de ska uppnå sina syften.¹⁷

- Målen ska vara *adekvata*, dvs stämma "teoretiskt" överens med de överordnade mål man vill uppnå och gå att härleda från dessa.
- De ska vara *verifierbara*, dvs det ska gå att mäta graden av måluppfyllelse. Om detta inte är fallet, kan målen uppenbarligen inte tjäna som en referensnorm mot vilken den förda politiken kan utvärderas.
- De ska vara *enkla* att förstå.
- De ska uppfattas som *legitima*; annars kommer de inte att utöva något bestående inflytande på politiken.

¹⁶ Se t ex Alesina och Perotti (1995).

¹⁷ Sådana kriterier formulerades ursprungligen av Kopits och Symansky (1998) och har sedan blivit standard i diskussionen om finanspolitiska normer. Se också SOU 2002:16 och Calmfors (2005).

- De ska vara *stabila* och inte ändras alltför ofta.
- De ska vara *konsistenta* med varandra. Om så inte är fallet, byggs olika målkonflikter in i politiken och den blir svår att utvärdera.
- De ska vara relativt *få*; annars kommer de inte att tillmätas sådant intresse att de påverkar politiken i någon högre grad.
- De ska vara *lagom svåra* att uppnå. De kommer inte att ha något inflytande på politiken om de är antingen ouppnåeliga eller alltid kan nås utan ansträngning.
- Slutligen ska en regering ha en rimlig grad av *kontroll* över måluppfyllelsen.

De olika kriterierna hänger ihop på ett komplicerat sätt. Det finns en grundläggande konflikt mellan att målen ska vara adekvata och att de ska vara verifierbara. Ju närmare ett operationellt mål ligger de överordnade målen (om effektivitet, intergenerationell fördelning och långsiktig uthållighet), desto svårare är det att mäta och desto större blir utrymmet för godtyckliga antaganden när man försöker göra det. Detta har uttryckts som att det finns en konflikt mellan ”muddled honesty” och ”spurious precision”.¹⁸ Vidare uppfattas förmodligen inte ett operationellt mål som är teoretiskt välmotiverat, men svårt att mäta måluppfyllelsen för, som legitimt. Det gör emellertid inte heller ett operationellt mål som är lätt att verifiera men har dålig koppling till de övergripande målen. Legitimitet kräver också att det operationella målet är lätt att förstå. Men om det är för enkelt, så är det antagligen inte adekvat, vilket också skapar legitimitetsproblem. Mål som ändras ofta har förmodligen svårt att få legitimitet, men det har också mål som man håller fast vid trots att ändrade förhållanden eller nya argument motiverar en förändring.

Uppenbarligen måste besvärliga avvägningar göras mellan de olika kriterierna för att man ska kunna formulera operationella medelfristiga mål av god kvalitet.

1.2.3 Olika typer av mål

Operationella medelfristiga mål för de offentliga finanserna kan formuleras på många sätt. En viktig distinktion är om de avser budgetsaldo eller skuldkvotens (den finansiella förmögenhetens) utveckling.

¹⁸ Buiters och Grafe (2004).

En andra aspekt gäller vilken hänsyn som ska tas till den offentliga sektorns kapitalbildning.

Saldomål eller mål för skuldutvecklingen

Det vanligaste sättet att formulera ett medelfristigt mål för de offentliga finanserna är att uttrycka det som ett saldomål. Det svenska överskottsmålet, dvs målet att den offentliga sektorns finansiella sparande (skillnaden mellan intäkter och utgifter) ska vara en procent av BNP över konjunkturcykeln, är ett sådant saldomål. Andra exempel är bestämmelsen i EUs stabilitetspakt om att medlemsländerna ska ha medelfristiga budgetmål som innebär ”överskott eller nära balans” och fördragsbestämmelsen om att eventuella budgetunderskott inte får överstiga tre procent av BNP.¹⁹

Ett alternativt sätt att formulera ett medelfristigt finanspolitiskt mål är i termer av hur den offentliga sektorns skuld (finansiella förmögenhet) bör utvecklas. Det svenska finanspolitiska ramverket innehåller inte någon sådan regel, men den förekommer på andra håll. Så t ex innehåller EUs finanspolitiska regler en bestämmelse om att ifall den konsoliderade offentliga sektorns skuldkvot överstiger 60 procent av BNP, så ska den minska i ”en tillfredsställande takt”.²⁰ I Storbritannien stipulerar den sk uthålliga investeringsregeln (”sustainable investment rule”) att ”den offentliga sektorns nettoskuld som andel av BNP över konjunkturcykeln ska hållas på en stabil och ansvarsfull nivå”. Denna nivå definieras som 40 procent av BNP.²¹

Hur den offentliga sektorns skuldkvot utvecklas beror givetvis på det finansiella sparandet (budgetsaldo). Detta analyseras i detalj i Appendix 1.²² Närmare bestämt är *förändringen av den offentliga sektorns nettoskuldkvot* (skillnaden mellan alla finansiella skulder och alla finansiella tillgångar i procent av BNP) lika med *budgetunderskottet i procent av BNP* minus en *tillväxtfaktor* (som tenderar att minska skuldkvoten när BNP växer) plus en *restpost*. Restposten speglar framför allt värdeförändringar på de finansiella marknaderna. Sådana uppkommer

¹⁹ Dessa delar av EUs finanspolitiska regler diskuteras närmare i Calmfors (2005) och EEAG (2006). I texten ovan används finansiellt sparande och budgetsaldo, liksom i det mesta av den internationella diskussionen på området, som synonymer för varandra. I teknisk mening skiljer man dock ofta mellan t ex statens (kassamässiga) budgetsaldo och statens finansiella sparande huvudsakligen beroende på att inkomster och utgifter periodiseras på olika sätt.

²⁰ Se Fördjupningsruta 1.1 och avsnitt 2.2.2 för en diskussion av detta och andra skuldbegrepp.

²¹ Se HM Treasury (2007).

²² Se också avsnitt 2.2.2.

när växelkursrörelser förändrar värdet i inhemsk valuta på den del av den offentliga sektorns upplåning som skett i utländsk valuta eller när ändrade börskurser förändrar värdet av sektorns aktieinnehav. Om det inte sker några värderingsförändringar, kommer ett givet budgetsaldo i procent av BNP att bestämma också den långsiktiga nettoskuldkvoten. Följaktligen innebär ett mål för budgetsaldot i procent av BNP som gäller under lång tid också ett långsiktigt skuldmål. Det betyder att man inte kan ställa upp mål för budgetsaldot och den långsiktiga skulden som är oberoende av varandra. Tvärtom bör ett saldomål vara härlett från ett mål om vilken skuldkvot man vill uppnå vid en viss framtida tidpunkt.

Fördjupningsruta 1.1 Olika skuldbegrepp

Det skuldbegrepp som används i EU-sammanhang är inte den offentliga sektorns *nettoskuld* (alla finansiella skulder minus alla finansiella tillgångar) utan den konsoliderade offentliga sektorns *bruttoskuld*. Denna definieras som den offentliga sektorns finansiella skuld sedan interna fordringar och skulder inom sektorn avräknats mot varandra. Däremot görs ingen avräkning för den offentliga sektorns fordringar på den privata sektorn i form av obligationer, aktier m m. Bruttoskulden reduceras därför av t ex en försäljning av statligt ägda aktier som används för att amortera statsskulden, trots att detta inte förändrar statens finansiella förmögenhet.

Nettoskulden är ett teoretiskt mer adekvat mått än bruttoskulden om man vill ha en bild av den offentliga sektorns finansiella ställning. Argumentet för bruttoskuldmåttet har varit att en del av statens fordringar på näringslivet kan vara ”mjuka lån” som i praktiken är ackumulerade subventioner och inte några tillgångar (verifierbarhetsproblemet enligt avsnitt 1.2.2).²³ Det är emellertid svårt att se att det skulle vara ett större problem att rensa för sådana felkällor än att inte alls ta hänsyn till den offentliga sektorns fordringar på den privata sektorn.

En annan central fråga är hur den offentliga sektorns nettoskuld ska definieras. I den officiella statistiken inkluderas endast de explicita skuldförbindelser som offentlig sektor ingått. Denna praxis bygger på att det anses som ett fast åtagande att staten inte ska gå i konkurs och

²³ Se t ex Calmfors (2005).

ställa in amorteringar och räntebetalningar. Men staten har också andra åtaganden som är mycket svåra att förändra. Det klaraste exemplet är pensionsåtaganden. Också åtaganden för t ex hälsovård, skola och barnbidrag kan vara mycket svåra att inte infria i framtiden. Och det kan inte uteslutas att även en utvecklad demokrati i något läge skulle kunna tvingas att inställa betalningarna på statskulden på samma sätt som skett i mindre utvecklade länder.²⁴ Så gränsen mellan vad som ska räknas som skuld och inte skuld är egentligen flytande. Ibland adderar man vissa implicita skulder, främst pensionsåtaganden, till de explicita skulderna för att få ett mer adekvat mått på den offentliga sektorns framtida betalningsåtaganden. Problemet med sådana utvidgade skuldmått är återigen verifierbarheten: det är inte uppenbart var gränsen ska dras i en sådan beräkning, utan denna blir godtycklig.

Ännu ett problem i sammanhanget är att om man inkluderar implicit skuld, så borde man också inkludera implicita tillgångar, t ex förväntade framtida skatteintäkter från utbetalningar av beskattningsbara privata pensionsförsäkringar. Sådana hänsynstaganden skulle innebära ytterligare svåra gränsdragningsproblem. Ett mer systematiskt sätt att ta hänsyn till både implicita skulder och implicita fordringar är genom sådana finanspolitiska hållbarhetsanalyser som diskuteras i avsnitt 2.6.

Den främsta anledningen till att medelfristiga finanspolitiska mål i de flesta länder formulerats som mål för budgetsaldot är förmodligen att det är en variabel som man har mer kontroll över i den ekonomisk-politiska beslutsprocessen än skuldutvecklingen. Skuldutvecklingen påverkas nämligen i mycket hög grad av de värderingsförändringar som sker på de finansiella marknaderna: den ovan diskuterade restposten är m a o ofta stor.²⁵ Om stora värderingsförändringar äger rum och man strävar efter att uppnå en viss förändring av skuldkvoten under en given period, skulle man därför tvingas till stora variationer i budgetsaldot. Dessa skulle kunna leda till kraftiga konjunkturstörningar.

²⁴ Två sena exempel på sådana betalningsinställelser är Ryssland 1998 och Argentina 2001.

²⁵ Som framgår av avsnitt 2.2.2 har detta i hög grad varit fallet för Sverige.

De offentliga investeringarna och en gyllene regel

Det finns en internationell diskussion om huruvida man bör ha en så kallad *gyllene regel* för de offentliga finanserna.²⁶ Innebörden är att ett saldomål för den offentliga sektorn borde avse det *totala* sparandet, inklusive investeringar i realkapital, i stället för bara det *finansiella* sparandet. Detta kan också uttryckas som att saldomålet för den offentliga sektorn endast ska inkludera löpande inkomster och kostnader (inklusive avskrivningar till följd av kapitalförslitning), medan investeringsutgifter fritt ska få lånefinansieras. Det betyder att man, liksom i Sverige på 1950-talet, borde skilja mellan en *driftbudget* (för löpande inkomster och utgifter) och en *kapitalbudget* (för investeringar) och att ett saldomål endast borde gälla driftbudgeten. Krav på en gyllene regel för budgetpolitiken har inte framförts direkt i senare svensk debatt, men en del inlägg om att det nuvarande överskottsmålet hämmar de offentliga investeringarna ligger nära denna argumentation.²⁷

Det finns flera utländska exempel på en gyllene regel. Enligt gällande finanspolitiska ramverk i Storbritannien ska regeringen ”över konjunkturcykeln bara låna till investeringar men inte för att täcka löpande utgifter”.²⁸ Tyskland har en liknande regel liksom många amerikanska delstater.²⁹ Någon gyllene regel finns inte inskriven i EUs finanspolitiska regelverk, men vid bedömningen om ett budgetunderskott på över tre procent av BNP verkligen är alltför stort ska hänsyn tas till omfattningen av de offentliga investeringarna. Likaså ska de medelfristiga budgetmålen för enskilda länder enligt stabilitetspakten beakta ”behovet av offentliga investeringar”.³⁰ I Sverige tillämpas faktiskt också en sådan finanspolitisk gyllene regel för kommunerna. Enligt kommunallagens så kallade balanskrav ska budgeten för kommande verksamhetsår upprättas så att intäkterna överstiger *kostnaderna*. Som kostnad räknas då inte investeringsutgifterna under året utan de periodiserade avskrivningarna.³¹

²⁶ En bra sammanfattning av denna diskussion ges av Blanchard och Giavazzi (2004).

²⁷ Bergström (2007), Dagens Nyheter (2007) och Lindbeck (2008) utgör några exempel.

²⁸ Se t ex Buitier (2001) eller HM Treasury (2007).

²⁹ Se National Association of State Budget Officers (2002).

³⁰ Se t ex Calmfors (2005).

³¹ Se också avsnitt 2.1.

Fördjupningsruta 1.2 Innebörden av en gyllene regel

Låt F = offentlig sektors finansiella sparande, T = skatteintäkter, G = alla offentliga utgifter exklusive offentliga investeringar, I = offentlig sektors bruttoinvesteringar, N = offentlig sektors nettoinvesteringar, D = kapitalförslitning (avskrivningar) och S = offentlig sektors totala sparande. Det nuvarande svenska överskottsmålet gäller det finansiella sparandet, dvs:

$$F = T - G - I,$$

där

$$I = N + D.$$

Den första ekvationen kan skrivas om som:

$$S = F + N = T - (G + D).$$

Den offentliga sektorns totala sparande är summan av det finansiella sparandet, F , och det sparande i nytt realkapital som utgörs av nettoinvesteringarna, N . En gyllene regel innebär ett mål för detta totala sparande. Detta utgörs också av skillnaden mellan skatteintäkter, T , och löpande utgifter inklusive kostnaderna för ”konsumtion” av kapital ($G + D$). Skillnaden mellan skatteintäkter och löpande utgifter är vad som redovisas i en driftbudget.

Argumentet för en gyllene regel är att ett saldomål för enbart det finansiella sparandet kan resultera i samhällsekonomiskt alltför låga offentliga investeringar.³² Samma kortsiktighet i den ekonomiskpolitiska processen som tenderar att leda till budgetunderskott när man inte har budgetmål kan antas leda till alltför låga investeringar när man har sådana mål: kortsiktigheten kommer då att innebära att den framtida avkastningen på investeringar inte beaktas tillräckligt

³² Den empiriska forskningen på området är dock begränsad. En standardreferens är Poterba (1995) som fann att de offentliga investeringarna var ca 1/3 högre i amerikanska delstater med budgetregler som skiljer mellan drift- och kapitalbudget än i delstater som inte gör någon sådan distinktion.

och att investeringar därför trängs undan av löpande konsumtion. Det finns teoretiska analyser av hur krav på skattefinansiering av offentliga investeringar kan leda till en samhällsekonomiskt alltför låg nivå på dessa. Kravet på skattefinansiering kan också leda till konflikter mellan generationerna: de äldre generationer som inte kommer att dra nytta av investeringarna under hela dessas livslängd föredrar en lägre investeringsnivå än yngre generationer. Yngre generationer kan också föredra en lägre investeringsnivå än den samhällsekonomiskt mest effektiva om befolkningen är växande, eftersom det innebär att den framtida kapitalstocken slås ut på fler personer än den ursprungliga skattekostnaden för investeringarna.³³

Man kan visa att ett saldomål för den offentliga sektorns totala sparande som gäller under lång tid också innebär ett mål för sektorns *totala nettoförmögenhet* (se Appendix 1). Nettoförmögenheten definieras då som summan av real kapitalstock och finansiell nettoställning (eller som real kapitalstock minus finansiell nettoskuld). Nettoförmögenheten motsvarar det egna kapitalet i ett företags balansräkning. Teoretiskt är det ett bättre mått på den offentliga sektorns ställning än bara den finansiella förmögenheten.

Ett problem i sammanhanget är emellertid att det inte är givet att allt realkapital bör räknas in i förmögenheten. Skälet är att många offentliga realkapitaltillgångar genererar små eller inga penningintäkter. Det kan gälla parker, museer, försvarsmateriel eller olika typer av infrastruktur. Däremot genererar sådana investeringar samhällsekonomisk avkastning i form av högre ”nytta” för medborgarna. En investering bör komma till stånd om den ger en högre samhällsekonomisk avkastning i termer av nytta än den samhällsekonomiska kostnaden (som också inkluderar effektivitetsförluster till följd av de skatter som vid någon tidpunkt måste tas ut för att finansiera investeringen). Det relevanta måttet på den offentliga sektorns förmögenhet beror på vilka överordnade ekonomisk-politiska mål man vill belysa (se diskussionen i avsnitt 1.1.1). Om man vill fokusera på fördelningen av välfärd mellan generationer är förmögenhetsmått som inkluderar alla realkapitaltillgångar som ger samhällsekonomisk nytta relevanta. Realkapitaltillgångar som inte ger monetär avkastning bör

³³ Se Bassetto med Sargent (2006) och Bassetto och Lepetyuk (2007). En ytterligare faktor som bestämmer hur restriktioner mot lånefinansiering av investeringar påverkar dessas omfattning är migration. Ju större emigrationen är, desto fler är de (i första hand yngre) som inte kommer att dra nytta av den framtida ökningen av kapitalstocken som de finansierar via skatter innan de emigrerar. Väljare som räknar med att flytta utomlands kan antas vara mindre villiga att betala för investeringar med lång livslängd.

emellertid exkluderas om man i stället vill belysa möjligheterna att utjämna skatterna över tiden: realkapitaltillgångar som inte genererar monetära intäkter bidrar inte till att hålla nere behovet av skatter för att bekosta de offentliga utgifterna.³⁴

Vid en beräkning av den monetära avkastningen av en offentlig investering ska inte bara direkta intäktsökningar till följd av avgifter eller kostnadsbesparingar beaktas utan i princip också indirekta effekter till följd av ökade skatteintäkter om skattebasen ökar. Det är emellertid lätt att resonera fel på denna punkt. Ett vanligt argument är att alla offentliga investeringar som ökar BNP-tillväxten (och därmed också skattebasens tillväxt) genererar skatteintäkter.³⁵ Det är visserligen sant att offentliga investeringar som ökar produktiviteten i privat sektor skapar en större skattebas och därmed, med en given skattekvot, högre skatteintäkter. Men detta innebär inte att budget-saldot förbättras och att ett utrymme skapas för en sänkning av skattekvoten. Orsaken är att lönerna i offentlig sektor och transfereringsutgifterna per capita kan antas stiga i samma takt som lönerna i privat sektor (vilka följer produktiviteten där). Om sysselsättningen i offentlig sektor är oförändrad, kommer de ökade offentliga utgifterna till följd av de högre lönerna att exakt neutralisera effekten av högre skatteintäkter på den offentliga sektorns finansiella sparande.

Däremot kan offentliga investeringar bidra till förbättrade offentliga finanser om de höjer produktiviteten i offentlig sektor. Om volymen offentliga tjänster som produceras förblir konstant när produktiviteten i offentlig sektor ökar, så kan arbetskraft flyttas från offentlig till privat sektor. Därmed ökar skatteintäkterna i förhållande till de offentliga utgifterna. En central fråga är emellertid hur relationen mellan offentlig och privat produktion utvecklas. Anta att en offentlig investering, t ex i förbättrade kommunikationer, leder till en lika stor höjning av produktiviteten i privat och i offentlig sektor och att de politiska preferenserna är sådana att kvoten mellan privat och offentlig produktion förblir konstant. I så fall kommer produktivetsökningen i offentlig sektor inte att leda till någon omfördelning av sysselsättningen mellan sektorerna och de offentliga finanserna förbättras inte. För att så ska ske, måste de offentliga investeringarna leda till en större produktivetsökning i offentlig än i privat sektor.

³⁴ Se t ex Buitier (2001) eller Auerbach (2008).

³⁵ T ex Bergström (2007) verkar föra en sådan argumentation.

Offentliga investeringar idag kan också bidra till en långsiktig förbättring av de offentliga finanserna om investeringarna ändå måste göras vid någon tidpunkt men är billigare att göra idag än i framtiden. Det kan t ex vara fallet med miljöinvesteringar. Det är sannolikt att det många gånger är betydligt mindre kostsamt att göra sådana investeringar nu än att vänta till dess de miljöproblem som ska åtgärdas har förvärrats.³⁶

Vår slutsats är att det teoretiskt är mer adekvat med någon form av gyllene regel som tar hänsyn till de offentliga investeringarna än med ett saldomål för det finansiella sparandet. Om man i så fall ska ta hänsyn till alla offentliga investeringar eller bara till dem som ger penningavkastning beror på om man vill prioritera fördelningsmål eller skatteutjämningsmotiv.

Huvudinvändningen mot en gyllene regel gäller verifierbarheten (se avsnitt 1.2.2). En sådan regel skapar starka incitament att omklassificera löpande utgifter som investeringar. Liknande risker finns förstås i privat näringsliv men är sannolikt mindre eftersom det där finns många intressenter med ett direkt ekonomiskt intresse av en korrekt redovisning.

Av liknande skäl som för realkapitalinvesteringar skulle man kunna argumentera för att utgifter för t ex utbildning, forskning och förebyggande hälsovård borde betraktas som investeringar i humankapital och därför också borde få lånefinansieras. Ett liknande resonemang skulle kunna föras angående kostnader för strukturreformer (t ex skattesänkningar med långsiktigt positiva sysselsättningseffekter). Att låta sådana utgifter omfattas av en gyllene regel skulle emellertid leda till oöverstigliga gränsdragningsproblem och närmast o begränsade möjligheter att omklassificera löpande konsumtion som investeringar.

Sammanfattningsvis finns det argument både för och emot någon form av gyllene regel. Om en sådan ska fungera måste man enligt vår uppfattning ta riskerna för missbruk och verifierbarhetsproblemet på största allvar. Detta diskuteras vidare i avsnitt 2.3.3 som mer specifikt analyserar möjliga förändringar av det svenska finanspolitiska ramverket.

³⁶ Se t ex Lindbeck (2008).

1.3 Finanspolitiken som stabiliseringspolitiskt instrument

Finanspolitiken utgör också ett instrument som kan användas för att påverka konjunkturutvecklingen. Under efterkrigstiden ända in på 1980-talet sågs finanspolitiken både i Sverige och andra länder som det främsta stabiliseringspolitiska medlet. De praktiska erfarenheterna var emellertid ganska dåliga. Finanspolitiska åtgärder blev ofta feltajmade och politiken i genomsnitt alltför expansiv med stora budgetunderskott som följd. Detta medförde en tilltagande skepsis mot en aktivistisk finanspolitik i syfte att finjustera konjunkturen.

En liknande förändring i synsätt har skett i fråga om penningpolitiken. Den aktivistiska penningpolitik i syfte att upprätthålla hög sylvinstsättning som fördes i de flesta OECD-länder under 1970-talet har allmänt ansetts som en huvudförklaring till den dåvarande höga inflationen. Den initiala reaktionen blev att en mindre aktivistisk och mer regelstyrd penningpolitik kom att förordas. Den bestående förändringen har emellertid blivit reformer av de institutionella beslutsformerna: penningpolitiken har delegerats till oberoende centralbanker. Detta har kommit att innebära en återkomst – i praktiken rentav en skärpning – av de aktivistiska inslagen i penningpolitiken. Den karakteriseras nu på de flesta håll av mer ”fine tuning” än någonsin men med låg inflation som det primära målet.

Det finns idag en stor enighet om de grundläggande principerna för penningpolitiken och att den utgör det viktigaste stabiliseringspolitiska instrumentet i länder med rörlig växelkurs. Finanspolitikens roll i sådana ekonomier är däremot mindre klar.³⁷ Detta speglas t ex av den debatt som förts under det senaste året i USA om i vilken omfattning finanspolitiska stimulanser bör komplettera räntesänkningar i syfte att motverka den pågående konjunkturedgången.

1.3.1 Finanspolitikens effekter

Ett problem vid analysen av finanspolitik är att det finns många olika instrument och att dessas effekter kan skilja sig kraftigt åt. Det kan

³⁷ Det finns också en betydande enighet om att finanspolitiken bör spela en framträdande roll i de länder som är med i EMU eller upprätthåller en fast växelkurs, eftersom dessa inte kan föra någon egen penningpolitik. För dem utgör finanspolitiken det enda nationella stabiliseringspolitiska instrument som kan användas för att motverka landspecifika konjunkturstörningar. Se t ex SOU 1996:158, SOU 2002:16, Calmfors (2003a,b) eller Roel Beetsmas underlagsrapport till Finanspolitiska rådet (Beetsma 2008).

vara fråga om förändringar i skatter eller offentliga utgifter. Skatteförändringarna kan i sin tur avse beskattning av arbetsinkomster eller kapitalinkomster, arbetsgivaravgifter, moms, förmögenhetsskatt, fastighetsskatt osv. Utgiftsförändringar kan avse olika transfereringar, offentlig konsumtion eller offentliga investeringar. Detta hanterades i traditionell keynesiansk analys genom antaganden om att olika åtgärder har olika stora multiplikatorer (effekter på slutlig efterfrågan). Så t ex har det traditionella antagandet varit att en ökning av offentlig konsumtion har större efterfrågeeffekter än en lika stor minskning av inkomstskatten. Skälet är att den initiala efterfrågeökningen i fallet med en ökning av den offentliga konsumtionen är lika stor som denna konsumtionsökning men i fallet med en skattesänkning bara en andel av skattesänkningen (eftersom hushållen sparar en del av denna).

Ett annat problem är att det idag finns en mängd teoretiska modeller för finanspolitik som ofta ger mycket olika resultat för en och samma åtgärd. Man har alltmer kommit att betona hushållens och företagens *framtidsväntningar* och hur de påverkas av finanspolitiken. En skattesänkning som sker nu kan t ex antas ge upphov till förväntningar om framtida skattehöjningar (under förutsättning att banan för de framtida offentliga utgifterna förblir oförändrad). Den förväntade livsinkomsten för en individ påverkas då inte och individer som baserar sina konsumtionsbeslut på denna kommer inte att förändra sin konsumtion (s k *ricardiansk ekvivalens*). I så fall påverkar en skattesänkning inte alls den totala efterfrågan.

Samma logik kan tillämpas på en ökning av den offentliga konsumtionen. Om rationella, framåtblickande hushåll räknar med att denna leder till framtida skattehöjningar, kommer de att minska sin konsumtion nu. Om den offentliga konsumtionsökningen är *permanent*, neutraliserar minskningen av den privata konsumtionen helt effekten på den totala efterfrågan. Bara om den offentliga konsumtionsökningen är *temporär*, blir effekten en nettoökning av den totala efterfrågan, eftersom de förväntade framtida skattehöjningarna, och därmed minskningen i den privata konsumtionen, då blir mindre. Om hushållen i stället tror att en temporär ökning av den offentliga konsumtionen kommer att finansieras genom en framtida temporär minskning av denna – och inte genom höjda skatter – bör den privata konsumtionen inte alls påverkas. Då leder en ökning av den of-

fentliga konsumtionen till en lika stor ökning av den totala efterfrågan.

Även om existerande teoretiska modeller ger mycket skiftande resultat, finns ett betydande empiriskt stöd för att både ökade offentliga utgifter och minskade skatter ökar den totala efterfrågan på kort sikt. Den empiriska forskningen ger också stöd för att den privata konsumtionen i normalfallet ökar – och inte minskar – när den offentliga konsumtionen ökar. Detta har gjort teoretiska modeller som kombinerar ricardianska och keynesianska inslag populära. Ett grundproblem är dock att de skattade effekterna av finanspolitiska åtgärder ofta skiljer sig kraftigt åt mellan olika empiriska studier. Det finns inte heller någon enighet om huruvida förändringar av offentlig konsumtion har större multiplikatoreffekter än skatteförändringar, även om en majoritet av studierna tyder på det.

En annan fråga är hur finanspolitikens effekter beror på växelkursregimen.³⁸ Enligt traditionell analys (den s k Mundell-Fleming-modellen) är finanspolitik det enda effektiva medlet för att påverka efterfrågan under en fast växelkurs eller vid ett medlemskap i en monetär union. Under en rörlig växelkurs är finanspolitiken mindre effektiv än under en fast kurs. Detta bygger på ett antagande om att oförändrad penningpolitik innebär en konstant penningmängd. I så fall kommer en expansiv finanspolitik som tenderar att öka aktivitetsnivån också att öka transaktionsefterfrågan på pengar. Det driver upp räntan, vilket i sin tur får valutan att stiga i värde. Det höjer priserna på inhemska varor i förhållande till utländska. Följden blir en minskning av nettoexporten som motverkar den expansiva effekten av finanspolitiken. Under vissa antaganden slås denna effekt helt ut och finanspolitiken blir verkningslös. Denna analys – som fortfarande dominerar läroböckerna – är emellertid mindre relevant i dagens värld där centralbanker normalt inte har några mål för penningmängden utan i stället bestämmer en räntenivå för att uppnå mål för inflation (och resursutnyttjande). Det centrala blir då i stället hur centralbankens räntepolitik reagerar på finanspolitiken. Hålls räntan oförändrad, blir finanspolitiken lika effektiv under en rörlig som under en fast växelkurs. Svarar centralbanken med en räntehöjning, motverkar den efterfrågeuppgången, men i vilken grad beror på den exakta responsen.

³⁸ Se t ex Krugman och Obstfeld (2007) eller Mankiw (2006) för aktuella lärobokframställningar.

1.3.2 De finanspolitiska besluten

Det är vedertaget att skilja mellan *diskretionära* finanspolitiska beslut och *automatiska stabilisatorer*. Med diskretionär finanspolitik menas aktiva beslut om förändringar i skattesatser eller offentliga utgifter. Med automatiska stabilisatorer avses de förändringar i skatteintäkter och offentliga utgifter som är en följd av förändringar av konjunkturläget. När konjunkturen försämras minskar skatteintäkterna samtidigt som t ex statens kostnader för arbetslöshetsersättning ökar. Detta motverkar med automatik konjunktursvängningarna.

Det finns två grundläggande problem med diskretionär finanspolitik som konjunkturpolitiskt instrument. Det första gäller *tidsfördröjningarna* innan finanspolitiska åtgärder kan sättas in. De finanspolitiska besluten tar i regel mycket längre tid än de penningpolitiska, eftersom de fattas i en parlamentarisk process. Denna kan förlängas därför att det finns så många olika finanspolitiska instrument att välja mellan och där olika val har olika fördelningspolitiska konsekvenser. Ett ytterligare problem är att t ex förändringar av många skatteregler normalt bara görs vid årsskiftet. I vart fall krävs en administrativ process för att effektuera förändringarna som tar tid.³⁹ Dessa tidsfördröjningar innebär en stor risk att de finanspolitiska åtgärderna sätts in vid fel tidpunkt.

Det andra problemet gäller finanspolitikens *innehåll*. Möjligheten att välja olika finanspolitiska instrument med olika fördelningseffekter innebär inte bara risker för en utdragen beslutsprocess utan också för att de konjunkturpolitiska aspekterna i slutändan ska tilldelas alltför liten vikt och beslutade åtgärder därför bli ineffektiva från stabiliseringspolitisk synpunkt. Det finns en stor risk att konjunkturpolitiska åtgärder, som ju bör vara temporära, i stället blir permanenta och därmed förändrar de långsiktiga skatte- och bidragssystemen på ett icke avsett sätt. Eftersom det är lättare att få politisk acceptans för åtgärder som stimulerar efterfrågan än för åtgärder som minskar den, kan en ambitiös diskretionär finanspolitik också leda till att politiken i genomsnitt blir alldeles för expansiv. Slutligen kan höga konjunkturpolitiska ambitioner för finanspolitiken öppna för mer av valstrate-

³⁹ Samtidigt finns exempel på att finanspolitiska beslut kan fattas snabbt. Ett sådant exempel är det finanspolitiska stimulansprogram som i år beslutats i USA. Men sådana snabba beslutsprocesser utgör undantag och kommer vanligen till stånd bara i speciella situationer.

giska inflytanden med skattesänkningar och utgiftsökningar under valår och därmed öka risken för politiska konjunkturcykler.⁴⁰

De beskrivna problemen utgör starka argument för att förlita sig på de automatiska stabilisatorerna och undvika diskretionär finanspolitik i syfte att stabilisera konjunkturen. De automatiska stabilisatorerna har fördelen att utlösas direkt vid en konjunkturförändring utan att man behöver invänta statistik och fatta några aktiva beslut: så t ex minskar skattebetalningarna omedelbart om hushållens inkomster minskar. I det avseendet är de automatiska stabilisatorerna rentav överlägsna penningpolitiken som kräver diskretionära beslut.⁴¹ En begränsning är dock att de automatiska stabilisatorerna bara *dämpar* svängningarna: de kan däremot inte helt motverka dem.

I praktiken är betydligt större komplikationer förknippade med de automatiska stabilisatorerna än i en enkel läroboksframställning. Ett första problem är att stabilisatorerna reagerar på förändringar av produktionen både när dessa beror på förändringar av potentiell produktion och när de beror på förändringar av resursutnyttjandet. Om produktionen minskar varaktigt, t ex till följd av en sämre fungerande arbetsmarknad, så leder de automatiska stabilisatorerna till minskningar av skatteintäkter och öknings av arbetslöshetsersättningar osv. Detta innebär en permanent försämring av budgetbalansen. För att undvika det krävs antingen diskretionära beslut om budgetförstärkningar eller en beslutsregel som preciserar hur finanspolitiken ska reagera på långsiktiga förändringar av budgetbalansen. På motsvarande sätt krävs diskretionära finanspolitiska anpassningar till permanenta öknings av potentiell produktion och sysselsättning.

1.3.3 När bör diskretionär finanspolitik komma i fråga?

Om finanspolitikens stabiliseringsroll inskränks till de automatiska stabilisatorerna, minskar riskerna för att politiken används fel. Men samtidigt avstår man från det bidrag till konjunkturstabilisering som en

⁴⁰ Se också avsnitt 1.2.1.

⁴¹ Observera dock att penningpolitiken (och i princip också den diskretionära finanspolitiken) kan reagera på ny information redan innan ekonomin hunnit påverkas. Ett exempel är en internationell konjunkturedgång som ännu inte hunnit påverka produktion och sysselsättning i Sverige. Ett annat exempel är avtal om höga löneökningar som ökar de disponibla inkomsterna först när de börjar betalas ut. Vissa automatiska stabilisatorer, som utbetalningar av arbetslöshetsersättning, reagerar också relativt sent i konjunkturcykeln, eftersom förändringar i sysselsättningen normalt släpar efter förändringar i produktionen.

väl avvägd diskretionär finanspolitik kan ge. Det gäller att göra en rimlig avvägning mellan dessa båda aspekter. Det är en fördel om man i förväg kan formulera riktlinjer för när penningpolitiken och de automatiska stabilisatorerna bör kompletteras med diskretionär finanspolitik i syfte att stabilisera konjunkturen. Ett annat sätt att uttrycka detta är att det finns ett behov av en ”undantagsklausul” till en huvudregel om att finanspolitiken i första hand ska bygga på de automatiska stabilisatorerna. En sådan undantagsklausul innebär krav på tydliga motiveringar när en regering vill tillgripa diskretionära åtgärder för att motverka en konjunkturstörning.

Det finns inte någon etablerad teori för i vilka lägen som det kan vara lämpligt att använda sig av både penning- och finanspolitiska instrument. Men på grundval av existerande forskning och den debatt som förts kan man ändå peka ut några sådana situationer.

En första situation är om den normala penningpolitiken förlorat sin effektivitet. Detta gäller i en så kallad *likviditetsfälla*, dvs när centralbanken sänkt sin styrränta till noll och därför inte kan sänka den ytterligare. Detta fall betraktades länge som en teoretisk kuriositet, men det senaste decenniets erfarenheter från Japan visar att det kan vara en praktisk realitet. Under tidigare perioder med hög inflation kunde penningpolitiken stimulera efterfrågan i en lågkonjunktur genom kraftigt negativa realräntor. En potentiell nackdel med en låginflationspolitik är att detta inte längre är möjligt: om inflationen i en lågkonjunktur sjunker ner mot noll, blir också den lägsta uppnåbara realräntan noll.⁴²

I praktiken kan likviditetsfälteproblematiken uppkomma redan vid en nominalränta över noll. Det beror på att en centralbank inte gärna ”bränner allt sitt krut” ifall konjunkturen skulle försämrats ytterligare. Man blir därför förmodligen alltmer ovillig att sänka räntan ju närmare noll den kommer, även om det rådande läget skulle motivera det.⁴³

Ett andra argument för att komplettera penning- med finanspolitiska åtgärder kan vara *osäkerhet* om de förras effekter och hur snabbt

⁴² Om penningpolitiken ska påverka efterfrågan i en sådan situation krävs okonventionella insatser. En möjlighet är köp av utländsk valuta i syfte att depreciera valutakursen. En annan är köp av obligationer för att sänka de långa räntorna. Köp av aktier kan höja börskurserna och köp av fastigheter fastighetspriserna. Det är emellertid omdiskuterat hur stora effekter som kan uppnås den vägen. Se t ex Svensson (2003).

⁴³ I den amerikanska ekonomisk-politiska diskussionen har det nyligen hävdats att penningpolitiska stimulansåtgärder skulle vara ineffektiva i en finanskris med ”burdened borrowers and troubled financial institutions” (Summers 2008). Samtidigt har andra deltagare i debatten framhållit att just låga räntor bör underlätta för låntagare som har svårt att klara sina räntebetalningar (t ex Mankiw 2007).

de uppkommer. Enligt ett klassiskt citat av Milton Friedman kännetecknas penningpolitiken av ”långa och variabla tidseftersläpningar”. Vid kraftiga konjunkturstörningar kan det vara ett argument för att också använda sig av finanspolitik. När väl denna är beslutad, förefaller tidseftersläpningarna vara kortare än för penningpolitiken.⁴⁴ Även om också finanspolitikens verkningar är svårbedömda (se avsnitt 1.3.1) finns det ett generellt ”portföljbalansargument” för att använda sig av flera instrument under stor osäkerhet (precis som en klok portföljförvaltare inte ”lägger alla ägg i samma korg”).

Ett tredje skäl för att komplettera penningpolitik med diskretionär finanspolitik är att den ekonomiska politiken har flera mål som endast kan uppnås om man använder flera instrument.

- Ett första problem är risken för att räntesänkningar i en lågkonjunktur med låg inflation ändå kan späda på en *tillgångsprisbubbla*, vilket kan försvåra den framtida stabiliseringspolitiken. En vanlig uppfattning är att de kraftiga amerikanska räntesänkningarna efter IT-boomen i början av 2000-talet skapade sådana problem. Det kan vara ett argument för att stimulera efterfrågan genom generell finanspolitik i stället för genom penningpolitik. Det kan också vara ett argument för selektiva finanspolitiska åtgärder för att t ex minska efterfrågan på fastigheter och därmed frigöra penningpolitiken från den restriktion som risken för överdrivna ökning av tillgångspriserna annars innebär.
- Ett andra fall har att göra med den målkonflikt som kan uppkomma i en stagflationssituation då aktivitetsnivån faller samtidigt som *inflationen* förblir hög. En sådan utveckling beror i regel på störningar på ekonomins utbudssida. Minskad produktivitetstillväxt och höjda energipriser är exempel på sådana störningar som reducerar aktivitetsnivån samtidigt som de ökar inflations-takten. Man bör vänta sig att effekterna på inflationen skiljer sig åt mellan penning- och finanspolitiska åtgärder som ger samma effekt på resursutnyttjandet. Orsaken är att en räntesänkning kan antas leda till en depreciering av valutan som höjer importpriserna. Denna effekt uppkommer inte om i stället finanspolitiken används för att öka efterfrågan. Finanspolitiska stimulanser i form av skattesänkningar kan också ha en direkt dämpande effekt på inflationen från kostnadssidan.

⁴⁴ Se t ex Blanchard och Perotti (2002) och Christiano m fl (2005).

- En ytterligare orsak till varför man skulle vilja använda finans- i stället för penningpolitik kan vara att man inte bara är intresserad av att stabilisera det samlade resursutnyttjandet i ekonomin utan också *resursutnyttjandet i delar av ekonomin*. Anta t ex att den privata konsumtionen faller kraftigt och att detta i första hand minskar efterfrågan i de sektorer som främst producerar för hemmamarknaden (tjänstesektorena). En räntesänkning kan hålla uppe den totala efterfrågan (hemmamarknadssektorn gynnas direkt av räntesänkningen och exportsektorn av att valutan faller i värde till följd av räntesänkningen) men kräva kostsamma tillfälliga omflyttningar av arbetskraft. En finanspolitisk stimulans skulle i stället öka efterfrågan främst för hemmamarknadssektorena, eftersom såväl offentlig som privat konsumtion i hög grad riktas mot dessa sektorer. Möjligheterna till selektiva åtgärder innebär att finanspolitiken kan riktas mot de delar av ekonomin där en konjunkturedgång slår hårdast.
- *Fördelningsmässiga* överväganden kan också vara ett skäl till varför man hellre vill använda sig av finans- än penningpolitiska åtgärder. Det är visserligen ofta pedagogiskt att skilja mellan stabiliserings- och fördelningspolitiska aspekter, men i viss mån överlappar dessa. Allmänt drabbas låginkomstgrupper hårdare än höginkomstgrupper i en lågkonjunktur: risken att förlora jobbet är större och låginkomsttagare har mindre buffertar i form av eget sparande. Finanspolitiska stimulansåtgärder har fördelen att de direkt kan riktas mot dessa grupper. Sådana åtgärder kan också vara mycket effektiva, eftersom den marginella konsumtionsbenägenheten för låginkomsthushåll är hög.

Vår slutsats är att konjunkturstabilisering normalt bör ske genom penningpolitiken och finanspolitikens automatiska stabilisatorer, men att det också finns lägen när dessa instrument bör kompletteras med diskretionär finanspolitik. För att minska risken för att finanspolitiken används fel är det lämpligt att i förväg ange principer för när sådana diskretionära finanspolitiska åtgärder bör komma i fråga. Givet de problem som finns i den finanspolitiska beslutsprocessen bör ett första kriterium vara att störningarna är av viss *storleksordning*, så att kostnaden för otillräcklig stabilisering är hög.⁴⁵ Ett andra lämpligt

⁴⁵ Se t ex SOU 2002:16 eller Calmfors (2003a,b) för liknande slutsatser.

krav är att finanspolitiken tillför ett *mervärde* till konjunkturstabiliseringen utöver vad penningpolitiken kan åstadkomma; det kan bero på att penningpolitiken är ineffektiv i en viss situation, på osäkerhet om dess verkningar eller på att man samtidigt vill uppnå flera stabiliseringspolitiska mål.

1.3.4 Samordningen mellan finans- och penningpolitik

En central fråga är hur eventuell samordning mellan finans- och penningpolitik ska åstadkommas i praktiken. Tidigare, när regeringarna i de flesta länder kunde utöva ett betydande inflytande över penningpolitiken, var detta ett mycket mindre problem. Men i ett system där regeringen svarar för finanspolitiken och en självständig centralbank för penningpolitiken uppkommer problemet hur man får en lämplig stabiliseringspolitisk ”mix” i lägen där finanspolitiken används diskretionärt. Det finns starka argument mot en explicit samordning, eftersom en sådan skulle kunna inkräkta på centralbankens självständighet och därmed äventyra de stabiliseringspolitiska vinster som denna inneburit. Samtidigt visar både erfarenhet och forskning att bristande samordning lätt leder till en oförmånlig kombination av budgetunderskott och höga räntor.

Den bästa formen av samordning är förmodligen om det i förväg finns klara riktlinjer för både penning- och finanspolitiken, dvs en klar rollfördelning. Nuvarande inflationsmålsregim i Sverige innebär tydliga principer för penningpolitiken. Det är viktigt att dessa kompletteras med tydliga konjunkturpolitiska principer också för finanspolitiken. Huvudansvaret för en lämplig politikmix kan sägas ligga på finanspolitiken, eftersom den är trögrörlig än penningpolitiken och därför läggs fast för längre perioder.

2 De finanspolitiska målen i Sverige

Avsnitt 1 diskuterade generella principer för finanspolitiken. Detta avsnitt analyserar hur ändamålsenligt det svenska finanspolitiska ramverket är och eventuella behov av förändringar. Avsnitt 2.1 redogör för de viktigaste delarna av ramverket och avsnitt 2.2 för de offentliga finansernas utveckling under de senaste femton åren. Därefter diskuterar avsnitt 2.3 överskottsmålet, avsnitt 2.4 konjunkturpolitiska aspekter på finanspolitiken och avsnitt 2.5 utgiftstaket. Avsnitt 2.6 redovisar långsiktiga hållbarhetskalkyler och diskuterar vilka slutsatser för de finanspolitiska målformuleringarna som kan dras från dem.

2.1 Det finanspolitiska ramverket i Sverige

Mellan 1989 och 1993 svängde de offentliga finanserna i Sverige från ett överskott på fem procent av BNP till ett underskott på elva procent. Det var en unikt stor omsvängning i både ett svenskt och ett internationellt perspektiv. Den statsfinansiella krisen kom att leda till omfattande reformer av det finanspolitiska ramverket. Huvuddragen i det regelverk som gäller idag är följande:⁴⁶

- En *beslutsordning* för statsbudgeten i *två steg*. I ett första steg beslutar riksdagen om det totala budgetutrymmet och dess fördelning på olika utgiftsområden. Sedan beslutas i ett andra steg om anslagen inom de olika utgiftsområdena. Poängen med denna ”uppifrån-och-ner-ansats” är att riksdagen därigenom direkt tar ställning till den totala nivån på de offentliga utgifterna i stället för att den blir resultatet av en serie enskilda anslagsbeslut. Samma procedur följs i regeringskansliets arbete med att ta fram ett budgetförslag.
- Ett av riksdagen fastställt *överskottsmål*. Målet är att den offentliga sektorns finansiella sparande i genomsnitt över en konjunkturcykel ska uppgå till en procent av BNP.

⁴⁶ Se t ex Vårpropositionen 2007, Budgetpropositionen för 2008 och Vårpropositionen 2008. Bra redogörelser för det finanspolitiska ramverket finns också i Per Molanders och Gert Paulssons underlagsrapport till Finanspolitiska rådet (Molander och Paulsson 2008) och Söderström (2008).

- Ett av riksdagen fastställt flerårigt nominellt *take* för statens utgifter inklusive pensioner men exklusive räntor. Om utgifterna hotar att stiga över taket, måste regeringen enligt budgetlagen ta initiativ för att undvika detta. Utgiftstaket bestäms så att det överstiger de planerade utgifterna: det ska finnas en s k budgeteringsmarginal för oplanerade utgifter.
- Ett lagstadgat *balanskrav på enskilda kommuner* enligt vilket budgeterade intäkter ska överstiga budgeterade kostnader. Ett eventuellt underskott under ett räkenskapsår ska täckas av motsvarande överskott under de följande tre åren, så att det egna kapitalet återställs inom denna tidrymd.

I en internationell jämförelse är det nuvarande finanspolitiska ramverket i Sverige mycket strikt. Detta är en stor skillnad mot de förhållanden som rådde i början av 1990-talet, då Sverige framstod som ett land med en jämförelsevis odisciplinerad budgetprocess.⁴⁷ Dagens svenska överskottsmål är betydligt mer ambitiöst än vad EUs stabilitetspakt kräver. Denna innehåller ett medelfristigt mål om en budget ”i överskott eller nära balans” och en regel om ett maximalt budgetunderskott på tre procent av BNP.

2.2 Tidigare trender i de offentliga finanserna

2.2.1 Den offentliga sektorns sparande

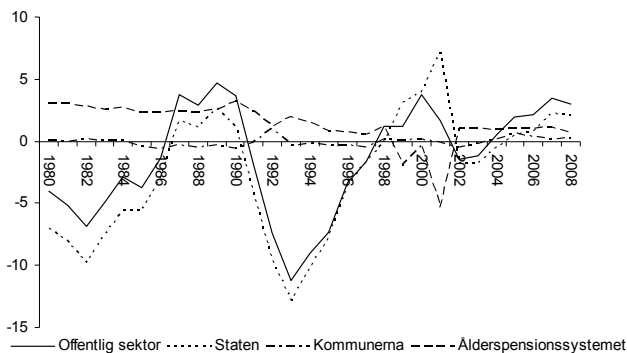
Figur 2.1 visar hur det finansiella sparandet utvecklats för både den offentliga sektorn som helhet och dess olika delar. Det framgår hur den offentliga sektorn gick från ett kraftigt finansiellt sparandeunderskott i början av 1980-talet till ett överskott på nära fem procent av BNP 1989. Därefter skedde en dramatisk försvagning av den offentliga sektorns finanser i början av 1990-talet. Från 1993 till 2000 ägde sedan en nästan lika dramatisk förbättring rum. Under 2001-2003 försämrades de offentliga finanserna något men har därefter förbättrats kraftigt igen.

Den offentliga sektorn består av staten, ålderspensionssystemet (exklusive premiepensionssystemet) och kommunsektorn. Statens

⁴⁷ Se t ex Molander (1992) och Molander och Paulsson (2008).

finansiella sparande har i stort sett utvecklats på samma sätt som det finansiella sparandet för hela den offentliga sektorn men har under de flesta år varit något mindre. Det beror på systematiska överskott i ålderspensionssystemet. Det enda undantaget är 1999-2002 då stora överföringar av medel skedde till staten från främst AP-fonderna.⁴⁸ Kommunsektorns finansiella sparande har hela tiden pendlat kring noll.

Figur 2.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor och dess olika delar (procent av BNP)



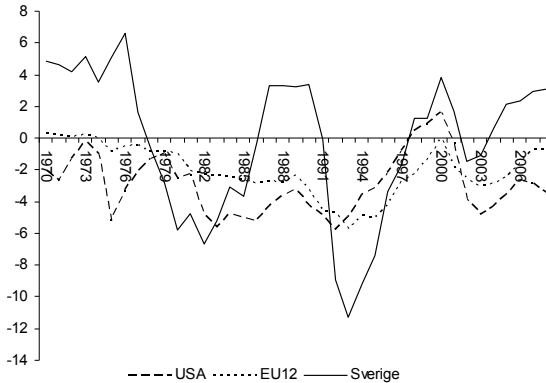
Anm: Data för 2008 är prognos.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Enligt Figur 2.2 har svängningarna i den offentliga sektorns finansiella sparande varit mycket större i Sverige än i euroområdet och USA. Detta är vad man ska vänta sig, eftersom olika störningar i en stor ekonomi delvis tenderar att neutralisera varandra. I nuläget är de offentliga finanserna i Sverige betydligt starkare än i både euroområdet och USA.

⁴⁸ Överföringarna från AP-fonderna till staten utgjorde en del av pensionsreformen. De totala överföringarna till staten uppgick till 2 procent av BNP 1999 och 2000 samt till hela 7,5 procent av BNP 2001. I siffran för 2001 ingår också en överföring på ca 0,9 procent av BNP från Riksbanken. En ungefär lika stor överföring från Riksbanken gjordes 2002.

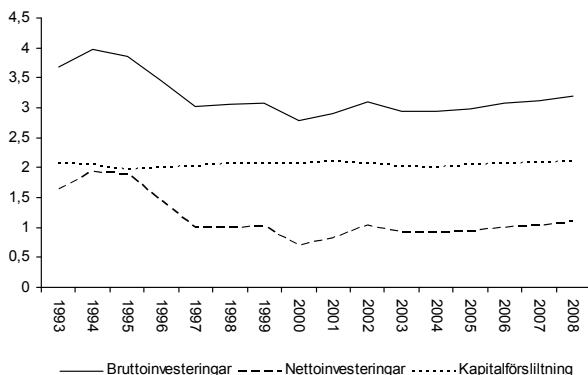
Figur 2.2 Finansiellt sparande i offentlig sektor (procent av BNP)



Anm. Data för 2007-2008 är prognoser. Data för EU12 före 1991 är exklusive tidigare Östtyskland.
Källa. OECD Economic Outlook 2007/2.

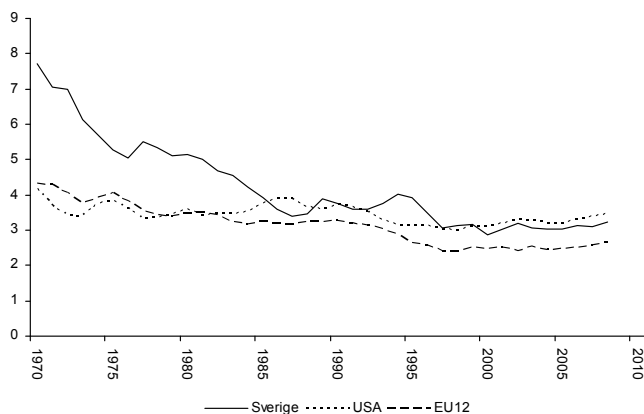
Det finansiella sparandet utgör bara en del av den offentliga sektorns totala sparande som också innefattar sparande i realkapital. Av Figur 2.3 framgår att de offentliga bruttoinvesteringarna i Sverige under senare år legat ganska konstant runt tre procent av BNP. Kapitalförslitningen har uppgått till ca två procent av BNP och nettoinvesteringarna följaktligen till ca en procent av BNP.

Figur 2.4 visar att den offentliga sektorns bruttoinvesteringar i Sverige under senare år har legat på ungefär samma nivå som i euroområdet och USA. Investeringarna i Sverige har dock fallit från en mycket hög nivå i början av 1970-talet.

Figur 2.3 Den offentliga sektorns investeringar (procent av BNP)

Annr. Alla data för 2008 samt kapitalförslitning och nettoinvesteringar 2007 är prognoser.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Figur 2.4 Den offentliga sektorns bruttoinvesteringar i Sverige, EU12 och USA (procent av BNP)

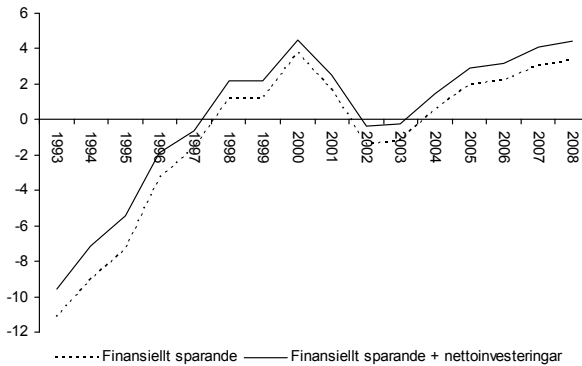
Annr. Data för 2007-2008 är prognoser. Data för EU12 före 1991 är exklusive tidigare Östtyskland.

Källa: OECD Economic Outlook 2007/2.

Den offentliga sektorns totala sparande utgörs av summan av finansiellt sparande och nettoinvesteringar. Detta motsvarar det saldomått

som skulle användas om man tillämpade en sådan gyllene regel som diskuterades i avsnitt 1.2.3.⁴⁹ Det totala sparandet i den offentliga sektorn har utvecklats på ungefär samma sätt som det finansiella sparandet men kontinuerligt legat ca en procentenhet högre.⁵⁰ Detta framgår av Figur 2.5.

Figur 2.5 Finansiellt och totalt sparande i offentlig sektor (procent av BNP)



Anm: Alla data för 2008 samt nettoinvesteringarna 2007 är prognoser.
Källa: Konjunkturinstitutet.

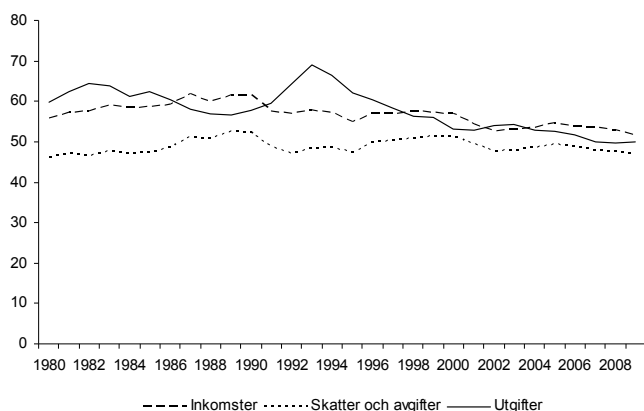
Figur 2.6 visar hur den offentliga sektorns inkomster och utgifter utvecklats. Utgifternas andel av BNP nådde en topp på nära 70 procent 1993. Därefter har utgiftsandelen sjunkit kontinuerligt och var 2007 nere på 50 procent. Den offentliga sektorns inkomster har varierat mindre över tiden. 2007 uppgick skatte- och avgiftskvoten till 48 procent av BNP. Utöver skatter och avgifter har den offentliga sektorn inkomster i form av bl a räntor och aktieutdelningar. Den offentliga sektorns totala inkomster uppgick 2007 till 53 procent av BNP. Omsvängningen från ett finansiellt sparandeunderskott under

⁴⁹ Se också avsnitt 2.3.3.

⁵⁰ 1993-95 översteg det totala sparandet det finansiella med ca två procent av BNP. Detta förklaras av att nettoinvesteringarna de åren utgjorde en högre andel av BNP; detta var delvis en "mekanisk" följd av BNP-fallen under 1990-talskrisen.

1990-talets första hälft till dagens överskott förklaras nästan helt av minskningen av den offentliga sektorns utgifter som andel av BNP.

Figur 2.6 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter (procent av BNP)



Anm. Data för 2008 är prognoser.

Källa. Konjunkturinstitutet.

2.2.2 Den offentliga sektorns skuld- och förmögenhetsutveckling

I avsnitt 1.2.3 diskuterade vi olika sätt att mäta den offentliga sektorns tillgångar och skulder. Några sådana mått visas i Figur 2.7. Måtten är finansiell bruttoställning, finansiell nettoställning, kapitalstock och total nettoförmögenhet. Exakta definitioner ges i Fördjupningsruta 2.1.⁵¹ De data vi redovisar är från finans- och nationalräkenskaperna.

Föga förvånande spelar det stor roll vilket mått som väljs om man vill ha en ögonblicksbild av den offentliga sektorns ställning. 2007 uppgick den finansiella bruttoställningen till minus 41 procent av BNP. Den konsoliderade offentliga sektorns bruttostuld var m a o 41 procent av BNP. Ser man i stället på den offentliga sektorns finansiella nettoställning, så är den positiv och uppgick 2007 till 19 procent av BNP. För att få offentlig sektors totala nettoförmögenhet,

⁵¹ Se också Fördjupningsruta 1.1.

måste man addera värdet av sektorns realkapitalstock till den finansiella nettoställningen. Eftersom realkapitalstocken var 52 procent av BNP 2007, uppgick den offentliga sektorns totala nettoförmögenhet då till 71 procent av BNP.

Fördjupningsruta 2.1 Olika mått på den offentliga sektorns tillgångar och skulder

Den offentliga sektorn definieras som staten, ålderspensionssystemet exklusive premiepensionssystemet och kommunsektorn.

Den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld är det skuldbegrepp som används i EUs finanspolitiska regler. Det definieras som den offentliga sektorns totala finansiella 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. I Figur 2.7 anger vi i stället *den offentliga sektorns finansiella bruttoställning*. Denna är helt enkelt bruttoskulden med ett minustecken framför. Vi redovisar på detta sätt för att göra det lättare att jämföra med de andra måtten.

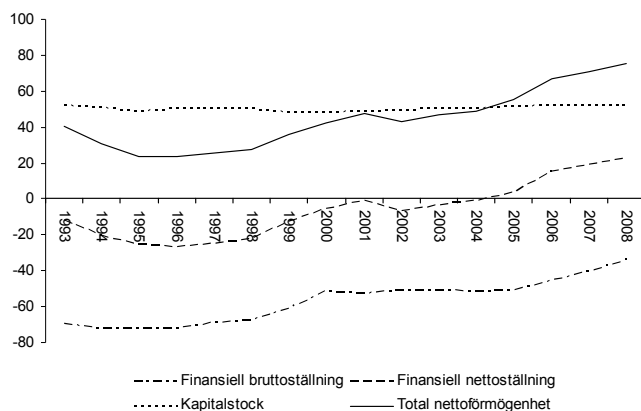
Den offentliga sektorns finansiella nettoställning ges av sektorns *samtliga* finansiella tillgångar, inklusive aktier och andra fordringar på privat sektor, minus alla finansiella skulder.

Den offentliga sektorns kapitalstock innefattar 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 nettoställning och kapitalstock.

De olika måtten för staten i Figur 2.8 är definierade på ett analogt sätt.

Figur 2.7 Offentlig sektors finansiella ställning och förmögenhet (procent av BNP)



Anm: Data för 2007–2008 är prognoser.

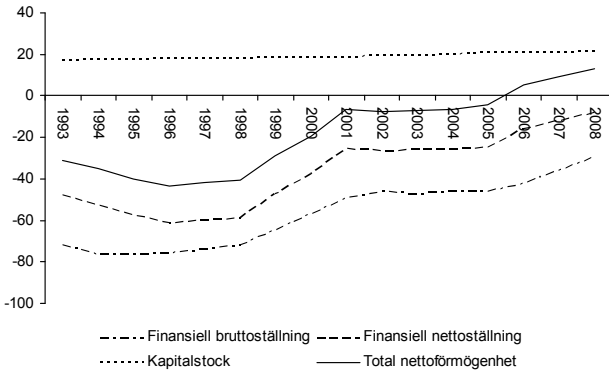
Källa: Konjunkturinstitutet.

När det gäller *förändringarna* i den offentliga sektorns förmögenhetsställning spelar det mindre roll vilket mått man väljer. Finansiell bruttoställning, finansiell nettoställning och nettoförmögenhet har alla utvecklats på ett likartat sätt över tiden.

Motsvarande mått för staten visas i Figur 2.8. Jämfört med Figur 2.7 har ålderspensionssystemet och kommunsektorn exkluderats. Eftersom dessa delar av offentlig sektor har betydande nettotillgångar (finansiella sådana i ålderspensionssystemet och främst realkapital i kommuner och landsting) ligger alla mått på finansiell ställning och förmögenhet lägre för staten än för den offentliga sektorn som helhet.⁵² 2007 var statens finansiella bruttoställning (sedan interna fordringar och skulder avräknats mot varandra) minus 36 procent av BNP. Också den finansiella nettoställningen var negativ, minus 12 procent av BNP. Värdet av statens realkapitalstock var 21 procent av BNP och därmed blev den totala nettoförmögenheten svagt positiv: 9 procent av BNP.

⁵² Kommunsektorns realkapitalstock utgjorde 2007 ca 30 procent av BNP. Ålderspensionssystemets finansiella nettoförmögenhet uppgick till ca 31 procent av BNP.

Figur 2.8 Statens finansiella ställning och förmögenhet (procent av BNP)



Anm. Data för 2007 och 2008, förutom för finansiell bruttoställning 2007, är prognoser.
Källa: Konjunkturinstitutet.

Det framgår av diagrammet att statens finansiella och förmögenhetsmässiga ställning förbättrats kraftigt sedan mitten av 1990-talet. Förbättringarna var särskilt stora – betydligt större än för offentlig sektor som helhet – mellan 1998 och 2001. Den viktigaste förklaringen är de överföringar som då skedde från AP-fonderna till staten.⁵³

Dekomponering av förändringarna i finansiell ställning och nettoförmögenhet

Avsnitt 1.2.3 diskuterade hur förändringen av den offentliga sektorns finansiella nettoställning som andel av BNP kan dekomponeras i olika faktorer. En mer detaljerad förklaring ges i Appendix 1A. Tabell 2.1 gör en sådan dekomponering för olika tidsperioder. Komponenterna är finansiellt sparande, en tillväxtfaktor som speglar den förändring av nettoställningen som andel av BNP som sker när BNP växer och en restpost. Restposten speglar i huvudsak dels värdeförändringar till följd av växelkursrörelser för den statsskuld som är denominerad i utländsk valuta, dels värdeförändringar till följd av kursutvecklingen på den offentliga sektorns aktieinnehav.

⁵³ Se diskussionen i avsnitt 2.2.1 runt Figur 2.1.

Tabell 2.1 Dekomponering av förändring i offentlig sektors finansiella nettoställning (genomsnittlig förändring per år i procent av BNP)

	1993-1997	1997-2001	2001-2006
Förändring av nettoställning	-3,3	5,8	3,3
Finansiellt sparande	-5,3	2,0	0,4
Tillväxtfaktor	1,0	0,8	0,1
Restpost	1,1	3,1	2,8

Källor: SCB, Konjunkturinstitutet och Finanspolitiska rådet.

Vändningen från finansiella sparandeunderskott 1993-97 till sparandeöverskott därefter är den viktigaste förklaringen till att den finansiella nettoställningen förbättrats efter 1997. Restposten har gett ett positivt bidrag till den finansiella nettoställningens utveckling under alla tre perioderna, men det har varit större under både 1997-2001 och 2001-06 än under 1993-97. Huvudförklaringen är att börsutvecklingen inneburit stora ökningar av värdet på den offentliga sektorns aktieinnehav. Också tillväxtfaktorn har gett ett positivt bidrag till den finansiella nettoställningens utveckling under alla tre perioderna. Detta bidrag har dock minskat över tiden. Det förklaras av att en given tillväxttakt eroderar skuldkvoten i långsammare takt ju lägre skuldkvoten är: tillväxtfaktorerna har därför blivit lägre i takt med att skuldkvoten successivt minskat.⁵⁴

I framtiden kommer tillväxtfaktorn att ge ett *negativt* bidrag till förändringen av den finansiella nettoställningen. Det beror på att den finansiella nettoställningen har blivit positiv: 2007 hade den offentliga sektorn finansiella nettotillgångar på 19 procent av BNP. Den ”mekaniska” effekten av tillväxt är att erodera den finansiella nettoförmögenheten som andel av BNP. Enligt analysen i Appendix 1 tenderar en nominell BNP-tillväxt på 5 procent (2 procents inflation + 3 procents real tillväxt) att reducera en finansiell nettoförmögenhet på ca 20 procent av BNP med 1 procent ($0,05 \times 20$ procent) av BNP under ett år. Om restposten skulle vara noll, kommer i så fall den finansiella nettoförmögenheten att ligga still från år till år om det finansiella sparandet uppgår till 1 procent av BNP. Det finansiella sparandet neutraliserar i så fall precis den erodering av den finansiella

⁵⁴ Se Appendix 1A.

nettoförmögenheten som sker till följd av att BNP växer. Detta är en central slutsats eftersom det är ett vanligt missförstånd att nuvarande överskottsmål kommer att leda till att den offentliga sektorns finansiella förmögenhet måste fortsätta att växa i förhållande till BNP. Så är inte fallet. Det kommer bara att ske om överskotten överstiger enprocentmålet eller om restposten är positiv.⁵⁵

Tabell 2.2 dekomponerar förändringen i den offentliga sektorns totala nettoförmögenhet. I enlighet med diskussionen i Appendix 1B är komponenterna finansiellt sparande, bruttoinvesteringar, en tillväxtfaktor (av samma innebörd som ovan), avskrivningar och en restpost. Liksom tidigare kan restposten främst antas fånga värderingsförändringar men dessa inkluderar nu också värderingsförändringar för realkapitalstocken. Förändringen av nettoförmögenheten visar samma mönster över de olika perioderna som förändringarna av den finansiella nettoställningen. Skillnaderna i bruttoinvesteringar, tillväxtfaktor och avskrivningar har varit små mellan perioderna. Skillnaderna i förmögenhetskvotens utveckling beror i huvudsak på variationerna i det finansiella sparandet. Men också variationerna i restposten är förhållandevis stora.

Skälet till att tillväxtfaktorn är genomgående negativ i Tabell 2.2 är att den offentliga sektorns nettoförmögenhet är positiv. Nominell BNP-tillväxt tenderar därför att erodera nettoförmögenheten som andel av BNP. Med en nettoförmögenhet på ca 70 procent av BNP och samma tillväxtantaganden som ovan blir den årliga eroderingen av förmögenhetskvoten 3,5 procent ($0,05 \times 70$ procent) av BNP. Om restposten skulle vara noll, så skulle uppenbarligen ett totalt sparande på 2 procent av BNP (överskottsmålet för det finansiella sparandet på 1 procent av BNP och nettoinvesteringar på ca 1 procent av BNP) inte räcka till för att hålla den offentliga sektorns nettoförmögenhet på nuvarande nivå som andel av BNP. En stabilisering

⁵⁵ Men, som diskuteras i Appendix 1A, kommer ett givet finansiellt sparandöverskott i procent av BNP aldrig att leda till att den finansiella nettoförmögenheten som andel av BNP ökar i all oändlighet. Andelen kommer alltid på lång sikt att konvergera mot ett visst värde. Detta värde kommer att vara högre ju större det årliga budgetöverskottet är som andel av BNP. Ett argument för en positiv restpost är att den offentliga sektorns (i huvudsak ålderspensionssystemets) aktieinnehav i det långa loppet bör fortsätta att öka i värde. Den förväntade restposten är dock ganska liten. Anta att den offentliga sektorns aktieinnehav är 35 procent av BNP, att den årliga värdeökningen på aktier är 6 procent (en riskfri ränta på 5 procent plus en riskpremie på 3 procent minus aktieutdelningar på 2 procent av marknadsvärdet) och att den årliga nominella BNP-tillväxten är 5 procent. Då blir värdeökningen $(0,06 - 0,05) \times 35$ procent av BNP, dvs ca 0,35 procent av BNP. Om aktiekurserna i stället skulle falla, blir restposten negativ.

av nettoförmögenheten på nuvarande nivå skulle i så fall kräva en positiv restpost på ca 1,5 procent av BNP.⁵⁶

Tabell 2.2 Dekomponering av förändringen i offentlig sektors nettoförmögenhet (genomsnittlig förändring per år i procent av BNP)

	1993-1997	1997-2001	2001-2005
Förändring av nettoförmögenhet	-3,7	5,6	1,9
Bruttoinvesteringar	3,6	3,0	3,0
Finansiellt sparande	-5,3	2,0	0,0
Tillväxtfaktor	-1,5	-1,5	-1,9
Avskrivningsfaktor	-1,9	-2,0	-1,9
Restpost	1,6	4,2	2,8

Källor: SCB, Konjunkturinstitutet och Finanspolitiska rådet.

2.2.3 Redovisningen i budget- och vårpropositionerna

Den statsfinansiella krisen under 1990-talet ledde till en ohållbar ökning av statens upplåning. Det är därför naturligt att de finanspolitiska målen kommit att fokusera på den offentliga sektorns finansiella ställning. Detta står också i överensstämmelse med hur de finanspolitiska reglerna utformats inom EU.⁵⁷

Samtidigt är det uppenbart att lättillgänglig information om såväl den offentliga sektorns totala sparande (inklusive sparande i realkapital) som dess totala nettoförmögenhet (inklusive realkapital) är viktig för den som vill skaffa sig en helhetsbild av sektorns ekonomiska ställning. Därför är det anmärkningsvärt att sådan information inte finns i vare sig budget- eller vårpropositioner. Den offentliga sektorns totala sparande redovisas inte någonstans i dessa dokument. Man kan visserligen hitta uppgifter om den offentliga sektorns

⁵⁶ Förutom samma faktorer som ingår i restposten för den finansiella nettoställningens utveckling ingår också en prisökning på den reala kapitalstocken (till följd av inflationen) i restposten för den totala nettoförmögenhetens förändring. Den offentliga sektorns realkapitalstock uppgår till ca 50 procent av BNP. Med 2 procent årlig prisökning blir prisuppräknningen $0,02 \times 50 = 1$ procent av BNP. Om vi som i föregående fotnot antar en årlig värdeökning på offentlig sektors aktieinnehav med 0,35 procent av BNP, blir restposten 1,35 procent av BNP. I så fall skulle den totala nettoförmögenheten med antagandena ovan förbli ungefär oförändrad. Om aktiekurserna i stället skulle falla, kommer förmögenhetskvoten att minska.

⁵⁷ Se t ex SOU 2002:16 eller Calmfors (2005).

investeringar, men dessa avser brutto- och inte nettoinvesteringar.⁵⁸ De ekonomiska propositionerna redovisar inte heller några uppgifter om den offentliga sektorns eller statens totala nettoförmögenhet. Den som vill söka sådana uppgifter måste i stället gå till statens årsredovisning. I årsredovisningen för 2007 finns siffror på både statens och den ”statliga sektorns” nettoförmögenhet för 2007 och 2006, men förmögenhetsutvecklingen över en längre tid redovisas inte heller där.⁵⁹

En jämförelse mellan å ena sidan finans- och nationalräkenskaperna (som vi använt oss av i Tabellerna 2.1 och 2.2) och å andra sidan årsredovisningen för staten ger också vid handen att helt olika värderingsprinciper tillämpas. Enligt beräkningar baserade på finans- och nationalräkenskaperna uppgick statens totala nettoförmögenhet 2006 till 5,2 procent av BNP (151 mdr kr), medan den enligt Årsredovisning för staten 2006 var minus 22,4 procent av BNP (minus 635 mdr kr). Skillnaden mellan en beräkning baserad på finans- och nationalräkenskaperna och årsredovisningens siffror uppgick således till hela 27,6 procent av BNP eller 786 mdr kr.⁶⁰

En ytterligare svårighet är att årsredovisningen för staten inte ger någon heltäckande bild av den offentliga sektorn. Uppgifter redovisas visserligen för ”den statliga sektorn”, men denna motsvarar inte exakt nationalräkenskapernas begrepp offentlig sektor (kommunsektorn ingår inte men däremot statliga bolag, banker och finansinstitut där statens andel uppgår till minst 20 procent samt affärsverken). Någon klar redovisning av hur begreppet ”den statliga sektorn” i årsredovisningen skiljer sig från nationalräkenskapernas offentliga sektor ges inte. Dessutom tycks begreppet ”den statliga sektorn” ibland användas som synonym för ”staten” i de ekonomiska propositionerna.⁶¹

Slutsatsen blir att statens årsredovisning inte ger tillräcklig hjälp för den som vill skaffa sig en totalbild av den offentliga sektorns finanser. Det saknas en klar redogörelse för hur begreppen i årsredo-

⁵⁸ Se t ex Tabell 5.4 på s 71 i bilaga 1 till Budgetpropositionen för 2008.

⁵⁹ Årsredovisning för staten 2007.

⁶⁰ I finans- och nationalräkenskaperna värderas såväl finansiella som reala tillgångar till marknadsvärde, medan de värderas enligt bokföringsmässiga principer (anskaffningsvärde om detta är lägre än marknadsvärdet) i årsredovisningen. Detta torde vara den främsta förklaringen till att beräkningarna av den totala nettoförmögenheten skiljer sig så kraftigt åt. En annan orsak är att kapitalstocken värderas högre i finans- och nationalräkenskaperna därför att investeringar där påförs moms, vilket inte sker i årsredovisningen.

⁶¹ Se t ex s 97 i Budgetpropositionen för 2008.

visningen förhåller sig till de begrepp som används i nationalräkenskaper och den ekonomisk-politiska diskussionen. Men vår huvudpoäng är att det är regeringens budget- och vårpropositioner som är de centrala ekonomisk-politiska dokumenten. Där borde det självklart finnas en lättillgänglig redovisning av såväl totalt sparande som nettoförmögenhetens utveckling för både hela den offentliga sektorn och dess olika delar. Dessa data bör inte gömmas undan i en årsredovisning som få läser och som inte får någon större uppmärksamhet i den offentliga debatten.

Man skulle visserligen kunna hävda att det totala sparandet och nettoförmögenheten i den offentliga sektorn utvecklats på ungefär samma sätt som det finansiella sparandet respektive den finansiella ställningen (se Figurerna 2.5, 2.7 och 2.8). Men detta behöver inte alltid gälla. Nederländerna är ett exempel på hur det kan uppkomma stora diskrepanser mellan hur den offentliga sektorns finansiella ställning och dess totala nettoförmögenhet utvecklas.⁶²

I avsnitt 1.2.3 diskuterade vi om budgetmålen borde avse den offentliga sektorns totala sparande och inte bara dess finansiella sparande. I avsnitten 2.3 och 2.5 nedan analyserar vi mer specifikt argument för och emot sådana förändringar av det finanspolitiska ramverket. Men oavsett hur man ser på dessa frågor bör budget- och vårpropositionen i fortsättningen inkludera pedagogiskt redovisade data över hur både totalt sparande och nettoförmögenhet utvecklas i den samlade offentliga sektorn och dess olika delar.

2.3 Överskottsmålet

Kvantitativa mål för budgetsaldot började tillämpas av den borgerliga regering som satt 1993. Den ställde upp målet att den offentliga sektorns strukturella underskott (alltså underskottet rensat från konjunkturf effekter) skulle vara noll 1998. Efter regeringsskiftet 1994 formulerade den socialdemokratiska regeringen målen att den offentliga sektorns faktiska underskott skulle vara mindre än tre procent av BNP 1997 och noll 1998. 1996 beslutade riksdagen att målet efter 1998 skulle vara ett överskott i de offentliga finanserna. Detta mål

⁶² I sin underlagsrapport till Finanspolitiska rådet pekar Rick van der Ploeg på att den offentliga sektorns nettoförmögenhet i Nederländerna minskat kraftigt sedan 1980-talet, samtidigt som den finansiella skulden minskat (van der Ploeg 2008). Detta har främst berott på att naturgastillgångarna – som ingår i nettoförmögenheten – minskat i takt med att de utvunnits. Men den offentliga sektorns realkapitalstock har också minskat kraftigt som andel av BNP.

preciserades i Vårpropositionen 1997 till ”ett överskott i de offentliga finanserna på två procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel”. Målet fasades in successivt och började tillämpas från 2001. Det gällde sedan fram till Vårpropositionen 2007 då det omformulerades till en procent av BNP. Detta var en teknisk förändring till följd av att nationalräkenskaperna enligt beslut av EUs statistikorgan Eurostat i fortsättningen inte ska redovisa sparandet i premiepensions-systemet (som uppgår till ca en procent av BNP) i den offentliga sektorn utan i hushållssektorn.

Avsnitt 2.3.1 diskuterar motiven för överskottsmålet, avsnitt 2.3.2 hur måluppfyllelsen följs upp och avsnitt 2.3.3 alternativa sätt att formulera överskottsmålet på.

2.3.1 Motiven för överskottsmålet

Enligt vår diskussion i avsnitt 1.2 bör överskottsmålet ses som ett *operationellt* eller *intermediärt* mål som ska göra det lättare att uppnå de grundläggande ekonomisk-politiska målen. Att detta är avsikten framgår också tydligt av regeringens ekonomiska propositioner. I Vårpropositionen 2007 diskuteras motiven för överskottsmålet relativt utförligt och återges nedan.⁶³ Dessa anges vara:

- *Långsiktig hållbarhet.* ”Enligt framskrivningar av de offentliga finanserna baserade på den demografiska utvecklingen, antaganden om den makroekonomiska utvecklingen och gällande regelverk, kommer såväl pensionsutgifterna som utgifterna för sjukvård och äldreomsorg att öka som andel av BNP fram till och med mitten av detta århundrade”.
- *Jämn fördelning över generationerna.* ”Ett överskott i det offentliga sparandet är därmed nödvändigt för att nå en jämn och rimlig fördelning mellan generationer av resurser som fördelas via den offentliga sektorn. De som är unga idag eller ännu inte är födda skall inte om några decennier belastas med en alltför tung börda då dagens yrkesverksamma är gamla och kräver offentligt finansierad sjukvård, äldreomsorg och pensioner.”
- *Ekonomisk effektivitet* ”Genom att slå fast ett långsiktigt mål för överskottet i de offentliga finanserna kan förutsägbarheten av och trovärdigheten för den ekonomiska politiken stärkas. Det blir

⁶³ De formuleringar som citeras i texten finns på s 85-86.

då lättare för hushåll och företag att planera sina ekonomiska beslut vilket bidrar till välfärdsvinster”.

- *Tillräcklig marginal för att undvika stora underskott:* ”Med hänsyn till konjunkturkänsligheten i de offentliga finanserna ger överskottsmålet en säkerhetsmarginal för att undvika stora underskott som beror på konjunkturutvecklingen eller på osäkerhet.” respektive ”I detta sammanhang utgör kravet i EUs stabilitets- och tillväxtpakt en ytterligare restriktion, dvs. ett eventuellt årligt underskott får inte överstiga 3 procent av BNP.”

Ytterligare preciseringar ges i Vårpropositionen 2008 där det sägs att: ”Ett högt offentligt sparande under de närmaste åren, som markant reducerar statsskulden, motiveras i grund och botten av en jämnare fördelning av försörjningsbördan mellan olika generationer. Ett offentligtfinansiellt överskott i dag innebär att de stora generationer som i framtiden kommer att efterfråga vård och omsorg själva bidrar till tjänsternas finansiering. Det främjar också ekonomisk effektivitet genom att det skapar bättre förutsättningar för att skattekvoten inte ska behöva höjas till följd av den demografiska utvecklingen.”⁶⁴

Fördjupningsruta 2.2: Motiveringarna för överskottsmålet

Tabell 2.3 redovisar de motiv för överskottsmålet som angetts i olika vår- och budgetpropositioner. Även om formuleringarna varierat över tiden, så återkommer i huvudsak två argument: finanspolitisk uthållighet (formulerat som tilltron till pensionssystemet, den demografiska utvecklingen, rimlig fördelning mellan generationerna eller ekonomisk effektivitet) och konjunkturpolitisk säkerhetsmarginal (buffert för konjunkturedgång, stabilitets- och tillväxtpakten eller större handlingsfrihet). Under tidigare år hänvisades också till behovet av att minska beroendet av de finansiella marknaderna och att minska räntekostnader och skuld.

Några av de tidigare budget- och vårpropositionerna angav också ett mål om att undvika bytesbalansunderskott. Så t ex hävdade Budgetpropositionen för 1997 att ”överskott i de offentliga finanserna är

⁶⁴ Se s 74 i Vårpropositionen 2008.

väsentligt för att kunna finansiera framtida investeringar och samtidigt undvika omfattande bytesbalansunderskott”.⁶⁵ Hänvisningar till bytesbalanssituationen har senare helt försvunnit. Det finns t ex inte någon diskussion i senare ekonomiska propositioner om hur det stora bytesbalansöverskottet (8,3 procent av BNP 2007) hänger samman med överskottet i de offentliga finanserna. Detta är förvånande eftersom det förs en livaktig internationell debatt om de ”globala makroekonomiska obalanserna”, där bytesbalansöverskott i Kina och andra länder i Asien av samma storleksordning i förhållande till BNP som det svenska betraktas som en central del av problematiken.⁶⁶ Bytesbalanssaldot för ett land är definitionsmässigt lika med landets totala finansiella sparande. Detta utgör i sin tur summan av den privata sektorns och den offentliga sektorns finansiella sparande. Den offentliga sektorns höga finansiella sparande i Sverige är därför en viktig orsak till det stora bytesbalansöverskottet.⁶⁷

Överordnade, långsiktiga mål av det slag regeringen angett utgör goda argument för ett saldomål. Men de ekonomiska propositionerna borde innehålla en mer ingående diskussion av de olika överordnade målen och hur överskottsmålet kan härledas från dem. En sådan diskussion bör också redovisa målkonflikter. Detta saknas nu nästan helt. De ekonomiska propositionerna förmedlar i stället intrycket att överskottsmålet bidrar till att alla överordnade mål för den ekonomiska politiken samtidigt kan uppnås. Detta kan vara riktigt under vissa förhållanden men är det inte under andra.⁶⁸ I den mån det finns målkonflikter bör dessa lyftas fram för att främja en mer informerad debatt och därmed möjliggöra mer rationella avvägningar.

Regeringens utgångspunkt tycks vara att varje generation ska finansiera de offentliga utgifter den själv drar nytta av. Men för att kunna dra slutsatser om i vilken grad överskottsmålet bidrar till detta behövs ingående analyser av vilka omfördelningar mellan generationerna som den offentliga sektorn ger upphov till. Finansdepartemen-

⁶⁵ Se s 41.

⁶⁶ Se t ex EEAG (2006).

⁶⁷ Ett ökat finansiellt sparande i den offentliga sektorn kan antas leda till att den privata sektorn minskar sitt finansiella sparande, men den empiriska forskningen tyder på att det totala finansiella sparatet ökar och därmed att bytesbalansen förbättras. Se också diskussionen om sk ricardiansk ekvivalens i avsnitt 1.3.1 (se t ex Chinn och Ito 2007).

⁶⁸ Se t ex Alan Auerbachs underlagsrapport till Finanspolitiska rådet (Auerbach 2008).

tet skulle behöva utveckla och redovisa sådana generationsanalyser.⁶⁹ Mer ambitiösa försök till det än i Sverige har gjorts i en del andra länder, t ex Danmark och Norge.

Ett vanligt argument är att när livslängden ökar för framtida generationer, så innebär överskott i de offentliga finanserna idag att det byggs upp finansiella tillgångar som gör det möjligt att ge senare generationer tillgång till ”ett lika omfattande utbud av välfärdstjänster per capita, samtidigt som de får betala lika höga skatter”.⁷⁰ Denna argumentation förbiser att samma konsumtion av välfärdstjänster per capita och år för framtida generationer, som lever längre än nuvarande generationer, innebär en inkomstöverföring till de framtida generationernas förmån.

En annan möjlig utgångspunkt skulle kunna vara att man vill föra över resurser till nuvarande generationer från framtida generationer, eftersom de förra kan väntas ha en mycket lägre levnadsstandard än de senare. Det skulle i så fall vara ett argument för att nuvarande generationer ska låna av framtida generationer.⁷¹

Ett ställningstagande till olika fördelningsargument kan bara göras på grundval av värderingar. Men regeringen borde i budget- och vårpropositioner redovisa sådana överväganden och varför man gjort olika val liksom vad olika saldomål kan antas innebära för fördelningen mellan olika generationer.

Regeringen borde också diskutera vilken vikt man lägger vid effektivitetsargument kontra fördelningsargument. De effektivitetsargument som betonats i den ekonomiska forskningen har inte så mycket att göra med förutsägbarhet och trovärdighet för den ekonomiska politiken – vilket är argumentationen i Vårpropositionen 2007 (se ovan) – utan mer med det motiv för att utjämna skattekvoten över tiden som diskuterades i avsnitt 1.1.1 och som framhålls i Vårpropositionen 2008: eftersom en hög skattekvot leder till stora effektivitetsförluster, kan det vara effektivt att hålla en så jämn skattekvot som möjligt över tiden.

⁶⁹ Ett sådan analys för Sverige är Pettersson m fl (2006) som argumenterar för att det nuvarande överskottsmalet motverkar risken att vi ska ”ta offentliga resurser från de allra yngsta och ännu ofödda generationerna och ge till dagens förvärsaktiva generationer”. Denna studie utgör emellertid bara ett första försök. Även om studien är ambitiös finns många frågetecken, t ex angående hur framtida inkomster diskonteras till nuvärde, dvs jämförs med inkomsterna idag (se t ex Flodén 2006).

⁷⁰ Riksrevisionen (2007c).

⁷¹ Se också den principiella diskussionen i avsnitt 1.1.

Tabell 2.3 Motiveringarna för överskottsålet i olika propositioner

	VP 96 ¹	BP 97 ¹	VP 97 ²	BP 97 ²	VP 97 ³	BP 98	VP 98	BP 99	VP 99	BP 00	VP 00	BP 01	VP 01	BP 02
Tilltron till pensionssystemet		X												
Den demografiska utvecklingen		X		X							X	X	X	X
Rimlig fördelning mellan generationer		X		X		X					X	X	X	X
Buffert för konjunktturnedgång	X			X		X					X	X	X	X
Stabilitets- och tillväxtpakten				X		X					X	X	X	X
Handlingsfrihet						X								
Minskar hushållens försiktighetsparande													X	X
Ekonomisk effektivitet														
Lägre skatt (än nu)														
Stor offentlig sektor					X									
Budgetsanering	X													
Mindre beroende av finansiella marknader						X								X
Minska räntekostnader/skuld						X							X	X
Låg ränta										X				
Risk för negativ publicitet vid stora underskott					X									
Bytesbalans/investeringar		X		X							X	X		
Ingen diskussion av motiven							X		X	X				

Tabell 2.3 Fortsättning....

	VP	BP	VP	BP	VP	BP	VP	BP	VP	BP	VP	BP	VP	BP	VP	BP	
	02	03	03	04	04	04	05	05	05	06	06	06	07	07	07 ⁴	08	
Tilltron till pensionssystemet																	
Den demografiska utvecklingen	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Rimlig fördelning mellan generationer																	
Buffert för konjunkturedgång	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Stabilitets- och tillväxtpakten	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Handlingsfrihet																	
Minskar hushållens försiktighetssparande	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ekonomisk effektivitet																	
Lägre skatt (än nu)																	
Stor offentlig sektor													X				
Budgetsanering																	
Mindre beroende av finansiella marknader	X	X															
Minska räntekostnader/skuld																	
Låg ränta																	
Risk för negativ publicitet vid stora under- skott																	
Bytesbalans/investeringar																	
Ingen diskussion av motiven																	

Anmär (1) I VP96 anges som explicit mål att statsbudgeten ska vara i balans 1998. (2) I BP97 anges som explicit mål att statsbudgeten ska vara i balans 1998 och att målet för budgetpolitiken efter 1998 "bör vara att etablera ett permanent överskott i den offentliga sektorn". (3) I VP97 fastställs målet om ett överskott i de offentliga finanserna på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel fr o m 2001. Överskottet fasas in (balans 1998, 0,5 procent 1999, 1,5 procent 2000, 2 procent 2001). (4) I VP07 ändras överskottsmålet till 1 procent till följd av ny redovisningsprincip för premiepensionssparandet.

Källor: Vår- och budgetpropositioner, olika år.

Avsnitt 1.1.1 diskuterade också försiktighetsmotiv för ett överskottsmål. Tanken är att det finns ett värde i att bygga upp en offentlig förmögenhet som ger en buffert ifall det skulle ske oväntade kraftiga försämringar av de offentliga finanserna i framtiden. En tillräckligt stor buffert gör det möjligt att i en sådan situation undvika stora skattehöjningar som skulle innebära stora effektivitetsförluster. Försiktighetsmotiv är ett viktigt skäl till varför de flesta finansministrar vill ha en betryggande säkerhetsmarginal i de offentliga finanserna. Detta får många gånger motivera att man gör överdrivet försiktiga antaganden i budgetkalkylerna, så att utfallen kan förväntas bli bättre än enligt prognoserna.⁷² Vi menar dock att det är mycket bättre att öppet redovisa vilket behov man tycker det finns av säkerhetsmarginaler än att gömma dem i olika kalkylantaganden.

Vårpropositionen 2008 diskuterar hur osäkerhet på både medelfristig och lång sikt skulle kunna motivera ”ett något högre sparande än det målsatta för att undvika mycket dåliga offentlig-finansiella utfall som i sin tur genom olika kanaler kan bidra till en försämring av potentiell BNP.”⁷³ Resonemangen är emellertid mycket oprecisa. Regeringen bör i kommande ekonomiska propositioner tydligare ange vilka säkerhetsmarginaler man tycker är lämpliga.

Sammanfattningsvis finns det enligt vår uppfattning ett stort behov av att klarare motivera överskottsmålet utifrån mer grundläggande ekonomisk-politiska målsättningar. Regeringen bör klarare redovisa vilken vikt man lägger vid olika motiv: fördelningsmål, samhälls-ekonomisk effektivitet och att gardera oss mot mycket negativa utfall i framtiden.⁷⁴ Vidare finns det ett stort behov av att utveckla generationsanalyser som ger en tydligare bild av hur de offentliga finanserna kan antas påverka fördelningen mellan olika generationer. Den offentliga debatt som förts om överskottsmålet visar hur viktigt det är att det finns ett tydligt samband med de grundläggande ekonomisk-politiska målen. Det är förmodligen en nödvändig förutsättning för att i längden upprätthålla legitimiteten för ett överskottsmål.

⁷² Så t ex argumenterar Rick van der Ploeg för detta i sin underlagsrapport till Finanspolitiska rådet (van der Ploeg 2008).

⁷³ Se s 44.

⁷⁴ Se också diskussionen av långsiktig hållbarhet i avsnitt 2.6.

2.3.2 Uppföljningen av överskottsmålet

En kritik mot överskottsmålet har varit att det är otydligt formulerat och att det därför varit svårt att utvärdera måluppfyllelsen. Såväl OECD som IMF men också Riksrevisionen har kritiserat att det har varit oklart vad som menas med ”en konjunkturcykel” som är den period för vilket målet ska uppnås.⁷⁵ Särskilt Riksrevisionen har betonat hur de utvärderingskriterier som tidigare använts skiftat över tiden.

Preciseringen i Vårpropositionen 2007 av hur överskottsmålet ska följas upp kan ses som en reaktion på denna kritik. I fortsättningen ska tre olika *indikatorer* användas:

1. Genomsnittet för den offentliga sektorns finansiella sparande från år 2000 till och med det senaste utfallsåret.
2. Ett glidande sjuårigt genomsnitt för den offentliga sektorns finansiella sparande. De sju åren är de tre föregående åren, innevarande år och de tre kommande åren. Denna indikator bygger således delvis på prognoser.
3. Innevarande års strukturella (konjunkturjusterade) finansiella sparande, dvs en beräkning av vad det finansiella sparandet skulle uppgå till i ett normalt konjunkturläge.⁷⁶

Indikatorerna 1 (den tillbakablickande indikatorn) och 3 (det strukturella sparandet) användes redan tidigare. Det nya i Vårpropositionen 2007 var indikatorn 2 som sedan (i Budgetpropositionen för 2008) av regeringen benämndes ”genomsnittsindikator”.⁷⁷ Vi föredrar termen den *löpande genomsnittsindikatorn* för att tydligt skilja den från den tillbakablickande indikatorn som ju också är ett genomsnitt.

Alla de tre indikatorer som regeringen angett är värdefulla. Den tillbakablickande indikatorn mäter hur väl den tidigare politiken uppfyllt målet. Tanken bakom den löpande genomsnittsindikatorn är att få ett mått på hur den ”nuvarande” politiken kan antas uppfylla målet, när man tar hänsyn både till de senaste årens förda politik och den troliga politiken de närmaste åren framöver. Att detta mått delvis bygger på prognoser är både en styrka och en svaghet. Fördelen är att man får en bättre bild av politiken om man beaktar också de framtida

⁷⁵ Se OECD (2005), IMF (2005) respektive Riksrevisionen (2006b).

⁷⁶ Se också diskussionen i avsnitt 2.4.

⁷⁷ I Vårpropositionen 2008 används i stället termen ”det 7-åriga glidande medelvärdet”.

politikintentionerna, nackdelen är att regeringen kan frestas till att ”hyfsa” måluppfyllelsen genom att redovisa prognoser som ger önskat resultat.

Den löpande genomsnittsindikatorn hanterar två viktiga problem. För det första kan budgetsaldot ett givet år påverkas av tillfälliga störningar som inte motiverar någon förändring av politiken. Det är väsentligt att skilja mellan sådana temporära faktorer och mer permanenta faktorer. Att beräkna ett genomsnitt för budgetsaldot över en längre period är ett sätt att minska betydelsen av tillfälliga faktorer. För det andra finns det starka skäl att göra en gradvis anpassning när budgetsaldot avviker från målet, så att man undviker tvära kast i politiken. Det kan åstadkommas genom att göra anpassningen över flera år. Det faktum att sjuårsindikatorn innefattar tre år framåt kan ses som att man tillåter en anpassning över en treårsperiod.

Det skulle emellertid ha varit önskvärt att Finansdepartementet offentligt bättre hade redovisat övervägandena bakom varför just en sjuårsperiod valts och hur stora skillnaderna under tidigare år blivit om man valt en indikator med annan periodlängd. I Vårpropositionen 2008 framhålls att sjuårsperspektivet innebär att de tre prognosåren i budgeten innefattas i indikatorn. Dessa tre år är också den tidshorisont för vilken utgiftstaket fastställs.⁷⁸ Det är emellertid också önskvärt att sjuårsperioden sammanfaller med längden på en genomsnittlig konjunkturcykel. Enligt Vårpropositionen 2008 är dock inte valet av antalet år bestämt utifrån längden på en konjunkturcykel. Detta påstående förefaller dock strida mot resonemangen i internt arbetsmaterial från Finansdepartementet som legat till grund för utformningen av indikatorn och som vi tagit del av. I detta arbetsmaterial spelar överväganden om konjunkturcykelns längd en betydande roll. Slutsatsen där är att konjunkturcykelns längd sedan 1980 varit mellan sex och åtta år. Denna slutsats är dock inte uppenbar från analysen som i själva verket tycks indikera en konjunkturcykel på runt tio år.⁷⁹

Man skulle kunna hävda att det strukturella sparandet är det mått som bäst speglar den aktuella politikens utformning. Men samtidigt

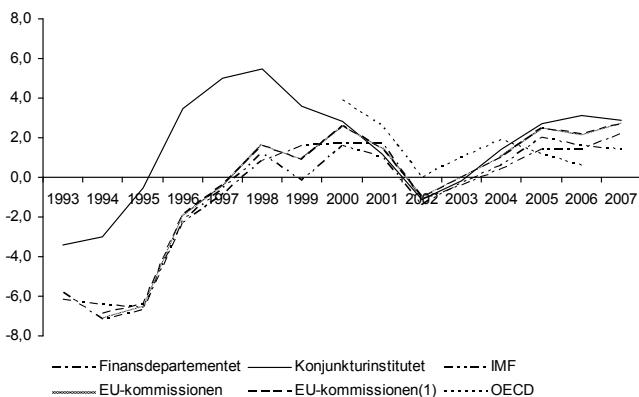
⁷⁸ Se också avsnitt 2.5.

⁷⁹ I den makroekonomiska forskningen finns en stor osäkerhet om konjunkturcykelns längd. Så t ex menar Söderström (2008) att Sverige under efterkrigstiden fram till 1970-talet hade regelbundna konjunkturcykler på ca fem år. En välkänd lärobok av Burda och Wyplosz (2005) hävdar att “in advanced economies, real GDP growth fluctuates in a recurrent but irregular fashion, with an average length of five to eight years”.

är det motiverat att det strukturella sparandet varierar över konjunkturcykeln i den mån man använder finanspolitiken som diskretionärt konjunkturpolitiskt instrument.

Ett annat problem är att en uppskattning av det strukturella sparandet alltid måste bygga på osäkra bedömningar av hur stort det skatteklyftet är och av hur skatteintäkter och offentliga utgifter reagerar på detta. Produktionsgapet mäter skillnaden mellan faktisk produktion och potentiell produktion. Det är välkänt att olika beräkningsmetoder för det strukturella budgetsaldot kan ge mycket olika resultat. Detta illustreras i Figur 2.9. Där framgår t ex att Konjunkturinstitutets uppskattningar av det strukturella sparandet under 1990-talet överstiger andra bedömningar med mer än fyra procent av BNP.

Figur 2.9 Beräkningar av offentlig sektors strukturella sparande (procent av BNP)



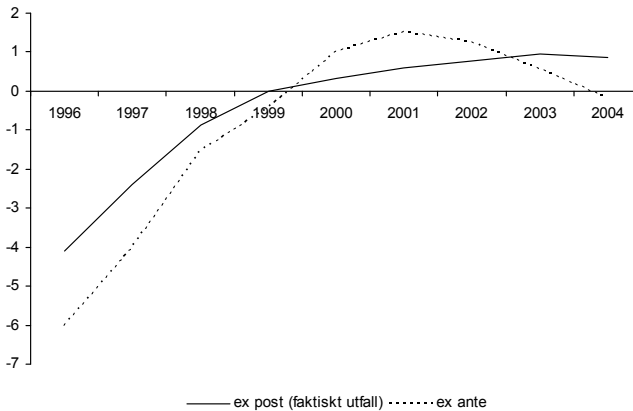
Anm. IMF och EU-kommissionen (1) är i procent av potentiell BNP. Finansdepartementets beräkningar är enligt Budgetpropositionen för 2008 och Konjunkturinstitutets beräkningar är enligt Konjunkturläget augusti 2007.

Källor: Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet, IMF World Economic Outlook Database October 2007, EU-kommissionen, OECD Economic Survey of Sweden 2005 och OECD Statistics 2007.

Ett ytterligare problem med beräkningar av det strukturella sparandet är att de över längre perioder tenderar att visa bättre utfall än det faktiska sparandet. Detta gäller i Figur 2.9 för perioden efter 1996/1997. Förklaringen är att skattade produktionsgap ofta är negativa i genomsnitt över längre perioder. Detta behöver inte spegla något fel i beräkningarna: om man definierar potentiell produktion

som den produktionsnivå vid vilken inflationen kan hållas konstant bör man vänta sig detta utfall. Orsaken är att inflationen är mer trög-rörlig nedåt än uppåt. Om BNP varierar runt sin potentiella nivå, måste den i så fall oftare ligga under denna nivå än över om Riksbanken ska kunna hålla inflationen vid inflationsmålet i genomsnitt över konjunkturcykeln.

Figur 2.10 Den löpande genomsnittsindikatorn för den offentliga sektorns finansiella sparande (procent av BNP)



Anm. Ex-antevärdet för ett givet år har beräknats som ett genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet under de tre föregående åren samt det prognostiserade sparandet för året och de kommande tre åren enligt den budgetproposition som lämnats under året i fråga. De faktiska utfallen är enligt Budgetpropositionen för 2008.

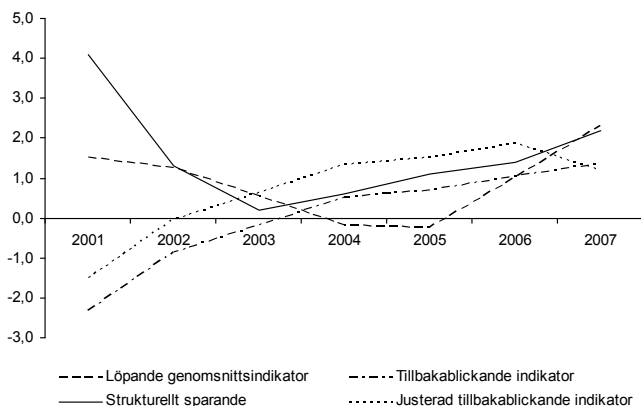
Källor: Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet.

Jämförelser mellan olika indikatorer

För att skaffa sig en bild av hur de olika indikatorerna kan komma att fungera, är det informativt att beräkna dem för tidigare år. Figur 2.10 jämför den löpande genomsnittsindikatorn ex ante (dvs beräknad på grundval av de prognoser som gjordes under respektive år) med utfallet ex post (alltså hur det glidande genomsnittet blev när man använder faktiska i stället för prognostiserade värden) för perioden 1996-2004. Indikatorn underskattade det faktiska utfallet både under åren 1996-1999 och 2003-2004, medan den i stället överskattade det under åren 2000-2002. Avvikelsena verkar följa ett konjunkturmönster, eftersom underskattningarna skett i konjunkturuppgångar och

överskattningarna i en konjunkturedgång. I genomsnitt över perioden 1996-2004 har utfallet underskattats. Skillnaderna mellan indikatorn och faktiskt utfall uppgår till högst ungefär en procent av BNP.

Figur 2.11 Olika indikatorer för den offentliga sektorns finansiella sparande (procent av BNP)



Anm. Den löpande genomsnittindikatorn är samma ex-antemått som i Figur 2.10. Den tillbakablickande indikatorn är ett genomsnitt för de sju föregående åren och den justerade tillbakablickande indikatorn inkluderar en justering för engångseffekter. Det strukturella sparandet är Finansdepartementets beräkning enligt budgetpropositionen för året.

Källor. Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet.

Figur 2.11 jämför de tre indikatorerna för tidigare år. Den tillbakablickande indikatorn har då beräknats som ett sjuårsgenomsnitt. Den löpande genomsnittindikatorn är mätt ex ante, dvs på basis av de prognoser som gjordes under respektive år. Det strukturella sparandet är prognosen för respektive år. Diagrammet visar att indikatorerna kan ge mycket olika resultat. Att så var fallet för de första åren på 2000-talet beror framför allt på att värdena för den tillbakablickande indikatorn då styrs av de stora underskotten på 1990-talet. Under perioden 2001-2005 försämrades den löpande genomsnittindikatorn samtidigt som den tillbakablickande indikatorn successivt förbättrades. Förbättringen av den tillbakablickande indikatorn beror på att de sämre utfallen på 1990-talet successivt upphörde att påverka denna. Den löpande genomsnittindikatorn försämrades på grund av att den konjunkturavmattning som inleddes 2001 successivt försvagade de

offentliga finanserna. När konjunkturen vände uppåt, kunde finanspolitiken stramas åt så att det strukturella sparandet ökade. Detta och den automatiska förstärkningen av de offentliga finanserna till följd av konjunkturuppgången slog endast långsamt igenom på den löpande genomsnittsindikatorn.

Bedömning

Vi är i positiva till regeringens försök att förtydliga uppföljningen av överskottsmålet. Det gäller inte minst den nya löpande genomsnittsindikatorn. Man kan visserligen invända att konjunkturcykelns längd kan variera och att konjunktursvängningarna inte behöver vara symmetriska, men enligt vår mening överväger fördelarna med en fast tidsram för utvärderingen. Det minskar risken för att måttet ska manipuleras genom att man definierar konjunkturcykelns längd för att uppnå önskade utfall. Det är också förnuftigt att komplettera bedömningen av den löpande genomsnittsindikatorn med en bedömning av det genomsnittliga produktionsgapet under den sjuårsperiod som indikatorn omfattar på det sätt som man gör i Vårpropositionen 2008. Det innebär att man tar hänsyn till att en sjuårsperiod kan omfatta flera högkonjunktur- än lågkonjunkturår och vice versa.

En svaghet med den löpande genomsnittsindikatorn är, som ovan framhölls, att prognoserna skulle kunna göras i syfte att få finanspolitiken att framstå som i linje med överskottsmålet även när så inte är fallet. Ett sätt att minska risken för det skulle kunna vara att använda externa prognoser i stället för Finansdepartementets egna vid beräkningen av indikatorn. Man skulle t ex kunna utnyttja prognoser från Konjunkturinstitutet. Alternativt skulle Finansdepartementet kunna redovisa beräkningar baserade på prognoser från Konjunkturinstitutet vid sidan av dem som baserar sig på de egna prognoserna. I båda fallen skulle Konjunkturinstitutet behöva göra prognoser på en längre tidshorisont än idag.

En kritik mot regeringens uppföljning av överskottsmålet är att det är oklart vilken vikt som ska läggas vid de olika indikatorerna. I Vårpropositionen 2008 sägs bara att ”en samlad bedömning” måste göras av alla indikatorer tillsammans.⁸⁰ Vi inser att det inte går att i förväg ange precisa riktlinjer för hur man ska förfara om de olika indikatorerna ger olika information. Men det skulle ändå vara väl-

⁸⁰ Se s 145.

kommet om regeringen i nästa budgetproposition på ett principiellt sätt kunde diskutera hur man ska hantera situationer där de olika indikatorerna ger olika signaler. Det finns en risk med att i huvudsak låta tänkandet på denna punkt utvecklas i takt med att konkreta situationer uppkommer. Faran med en sådan strategi är att man aldrig tar ställning i de principiella grundfrågorna utan låter utvecklingen drivas av mer ad-hoc-betonade beslut.

2.3.3 Överskottsmålets formulering

Det gällande överskottsmålet avser hela den offentliga sektorns finansiella sparande. Denna formulering kan ses som en naturlig förlängning av konsolideringspolitiken under andra hälften av 1990-talet som var inriktad på att bryta den ohållbart växande offentliga skuldsättningen. När överskottsmålet ursprungligen formulerades 1997 fanns inte något utrymme för mer finstämda överväganden. I dagens finanspolitiska situation finns helt andra möjligheter att ”finjustera” målformuleringen. Det kan rentav vara centralt för att i längden upprätthålla legitimiteten för ett saldomål.

Enligt regeringens egna hållbarhetskalkyler, t ex i Budgetpropositionen för 2008, förutsätts överskottsmålet bara gälla fram till 2015. Därefter hålls skattekvoten i stort sett konstant och överskotten minskar successivt i takt med att den demografiska utvecklingen leder till högre offentliga utgifter.⁸¹ Den målsatta nivån för det finansiella sparandet kommer därför med all sannolikhet att revideras inom några år. Om så ändå ska ske, finns anledning att också diskutera i vilka termer saldomålet för de offentliga finanserna bör formuleras. En sådan analys bör ingå i den översyn av det finanspolitiska ramverket som regeringen aviserat i Vårpropositionen 2008. Åtminstone tre frågor bör belysas:

1. Finns det skäl att komplettera saldomålet med ett långsiktigt mål för den finansiella ställningen?
2. Bör saldomålet avse bara staten och exkludera pensionssystemet och kommunsektorn?
3. Finns det anledning att låta ett saldomål avse den offentliga sektorns totala sparande (inklusive investeringar) i stället för bara det finansiella sparandet?

⁸¹ Se också diskussionen om finanspolitisk hållbarhet i avsnitt 2.6.

Mål för den finansiella ställningen?

I sin Sverigerapport 2005 argumenterade OECD för att överskottsmålet borde kompletteras med ett mål för den framtida skuldnivån för att undvika risken för ”slippage from year to year” (OECD 2005). Det finns en stark logik bakom detta förslag, eftersom det är den finansiella ställningen i framtiden som påverkar kravet på framtida skatter och utrymmet för framtida offentliga utgifter. Det motiverar varför man kan behöva kompensera en långsammare förbättring av den finansiella ställningen än planerat under en period med en snabbare förbättring längre fram och vice versa.

Samtidigt finns det en värdefull pedagogik med ett enkelt överskottsmål. Det vore olämpligt om man ofta skulle tvingas revidera överskottsmålet med hänsyn till den tidigare utvecklingen. Ett särskilt problem vore om överskottsmålet skulle revideras på grund av att skuldutvecklingen avvikit från den planerade till följd av stora *tillfälliga* värderingsförändringar när växel- och börskurser fluktuerar.⁸²

Vi är i princip positiva till att komplettera överskottsmålet med ett mål för den finansiella ställningen (skuldnivån) ett visst framtida år. Men för att undvika upprepade förändringar av överskottsmålet bör i så fall ett sådant mål utformas som ett intervall, dvs den finansiella ställningen i procent av BNP bör ligga mellan ett lägsta och ett högsta värde.

Regeringens tillbakablickande indikator – det genomsnittliga finansiella sparandet sedan överskottsmålet började gälla år 2000 – kan sägas reflektera liknande överväganden som OECD efterlyst. Men det krävs i så fall att denna indikator tillmäts stor betydelse och att regeringen – som vi argumenterade för i avsnitt 2.3.2 – i förväg bättre preciserar hur politiken ska reagera på om denna indikator avviker från överskottsmålet.

Överskottsmål för staten?

En annan central fråga är huruvida ett saldomål borde avse endast staten och inte hela den offentliga sektorn. Denna fråga aktualiseras ibland i debatten.⁸³ Argumentet för ett saldomål för bara staten är att

⁸² Se också avsnitten 1.2.3 respektive 2.2.2.

⁸³ Se t ex Ekonomistyrningsverket (2005).

både pensionssystemet och kommunsektorn är autonoma system som är bundna av regler som ska garantera finansiell stabilitet: utgående pensioner ska anpassas till inflytande pensionsavgifter och enskilda kommuner har ett krav på budgetbalans.

I fråga om pensionssystemet kan man resonera på följande sätt. Anta att sysselsättningen faller under de närmaste åren. Då minskar avgiftsinbetalningarna till pensionssystemet. Men nuvarande pensionsutbetalningar påverkas inte eftersom de beror på redan intjänade pensionsrätter. Följden blir ett minskat sparande i pensionssystemet. Det är emellertid inte något problem för pensionssystemet, eftersom den s k bromsen i systemet så småningom kommer att anpassa utbetalningarna till den minskade betalningsförmågan. Men med ett överskottsmål för hela den offentliga sektorn som hålls oförändrat, innebär det minskade sparandet i pensionssystemet att staten (exklusive pensionssystemet) bör öka sitt finansiella sparande. Detta är emellertid onödigt om inte statens framtida utgifter ökar. I så fall skulle ett saldomål enbart för staten vara att föredra. Detta förutsätter dock att man i framtiden står fast vid det nuvarande regelsystemet, så att de minskade avgiftsinbetalningarna verkligen resulterar i minskade pensionsutbetalningar. Detta kan emellertid inte tas för givet.

Riksrevisionen (2007d) för ett liknande resonemang om en ökning av sysselsättningen. Enligt detta innebär en sysselsättningsökning ett ökat sparande i pensionssystemet och föranleder därför ett minskat finansiellt sparande för staten om man har ett saldomål för hela den offentliga sektorn. Enligt argumentationen skapar detta hållbarhetsproblem om statens framtida utgifter inte minskas, eftersom inbetalningarna till pensionssystemet leder till att ”kraven på framtida pensionsutbetalningar växer”. Detta är ett mer tveksamt resonemang eftersom pensionssystemet är asymmetriskt konstruerat: det finns en ”broms” som med automatik reducerar pensionerna om pensionsutbetalningarna hotar att överstiga resurserna men ingen ”gas” som med motsvarande automatik höjer pensionerna om resurserna i systemet växer. Tror man att pensionsreglerna kan hållas oförändrade, skulle det ökade sparandet i pensionssystemet i så fall kunna överföras från pensionssystemet (på liknande sätt som skett tidigare) och användas för att finansiera statens övriga verksamhet. Det skulle i så fall tala för att överskottsmålet även framgent borde inkludera pensionssystemet. Men argumentationen bygger då på antagandet att det

är politiskt möjligt att stå emot eventuella krav på att de medel som ackumuleras i pensionssystemet enbart får användas för pensioner.

Man skulle vidare kunna argumentera för att kommunsektorn är autonom och inte borde bakas ihop med staten i formuleringen av överskottsmålet. Men balanskravet och kravet på kommunerna att eventuella underskott ska kompenseras med motsvarande överskott inom en treårsperiod är ingen automatisk beslutsregel. Det finns inte heller några juridiskt bindande sanktioner ifall en kommun bryter mot regeln. Om en kommun skulle komma på obestånd, får med all säkerhet staten i slutändan ta över betalningsansvaret för skulderna.⁸⁴ Det talar för att ett saldomål bör innefatta kommunsektorn.

Vår slutsats är att det finns argument både för och emot att exkludera pensionssystemet i formuleringen av saldomålet. Men vi ser inte att argumenten för att göra det är så starka att de motiverar någon förändring av nuvarande regelverk. Ett ytterligare skäl för att inte exkludera pensionssystemet är att EUs finanspolitiska regler innefattar dessa.

Saldomål för det totala sparandet?

Avsnitt 1.2.3 diskuterade utförligt principiella argument för och emot en så kallade *gyllene regel* enligt vilken saldomålet skulle avse den offentliga sektorns *totala sparande*, dvs summan av finansiellt sparande och nettoinvesteringar, och inte bara det finansiella sparandet. Det totala sparandet bestämmer hur den offentliga sektorns nettoförmögenhets utvecklas, vilket från teoretisk synpunkt är mer relevant än hur den finansiella ställningen förändras. Det är troligt att en sådan reform skulle leda till en omfördelning av de offentliga utgifterna till förmån för investeringar. Den främsta nackdelen är att det skulle bli svårare att verifiera måluppfyllelsen, eftersom det skapas möjligheter att omklassificera löpande utgifter som investeringar.

Som diskuterades i avsnitt 1.2.3 finns det många exempel på saldomål av detta slag. Storbritannien, Tyskland och många amerikanska delstater är sådana exempel. Vidare är balanskravet för kommuner utformat på detta sätt. Historiskt har man i Sverige också tillämpat ett

⁸⁴ Två uppmärksammade fall under 1990-talet gäller Haninge och Bjuvs kommuner där de kommunala bostadsbolagen inte klarade att uppfylla sina finansiella åtaganden mot kommunen. Staten tvingades då till särskilda insatser för att förhindra att kommunerna fick ställa in sina betalningar. Se Riksdagens revisorer (2001).

sådant system för statsbudgeten.⁸⁵ I 1937 års budgetreform, huvudsakligen utformad av Dag Hammarskjöld på basis av Gunnar Myrdals tidigare arbete, skiljde man mellan en *driftbudget* för statens löpande inkomster och utgifter och en *kapitalbudget* för statens investeringar. I en normalkonjunktur skulle driftbudgeten vara i balans, medan kapitalbudgeten skulle lånefinansieras. Dessa principer kom att tillämpas efter andra världskrigets slut fram till slutet av 1950-talet.

De svenska erfarenheterna från 1950-talet illustrerar hur ett budgetsystem med särbehandling av investeringarna kan missbrukas. Enligt Lindbeck (1973) flyttade oppositionen friskt över poster från drift- till kapitalbudgeten i sina budgetförslag (t ex genom att minska avskrivningarna) när man ville visa att det fanns utrymme för skattesänkningar. På motsvarande sätt flyttade regeringen över poster från kapital- till driftbudgeten för att minska överskottet (eller öka underskottet) där när man ville stärka argumentationen för en mer restriktiv finanspolitik.⁸⁶ Systemet med drift- och kapitalbudget övergavs i slutet av 1950-talet. Detta tycks i huvudsak ha varit ”taktiskt betingat” från regeringens sida: de offentliga finanserna framstod som svagare om man fokuserade på totalbudgetens saldo i stället för på driftbudgetens och därigenom blev det svårare för oppositionen att argumentera för skattesänkningar och utgiftsökningar.

Enligt vår mening finns det skäl att pröva om ett framtida saldomål skulle kunna avse den offentliga sektorns totala sparande inklusive nettoinvesteringarna och inte bara som nu det finansiella sparandet. En eventuell sådan omläggning kräver emellertid ställningstaganden på en rad punkter.

- En första fråga gäller om alla offentliga investeringar ska inkluderas. Som diskuterades i avsnitt 1.2.3 är många offentliga investeringar samhällsekonomiskt motiverade men ger inte någon monetär avkastning. Också dessa bör inkluderas om man i första hand är intresserad av fördelningen av resurser mellan olika generationer. Är däremot det primära målet att av effektivitetsskäl utjämna skattekvoten över tiden, bör endast sådana investeringar som ger monetär avkastning inkluderas. De bör då värderas till det diskonterade nuvärdet av de intäkter de ger upphov till. Vilka av-

⁸⁵ Den historiska redogörelsen ovan bygger på Lindbeck (1973).

⁸⁶ Det finns liknande erfarenheter från svenska kommuner. Stalebrink (2007) fann en tendens att öka avskrivningarna under år då överskott annars skulle ha uppkommit och att minska dem under år då man annars skulle fått underskott.

gränsningar som bör göras är ett politiskt ställningstagande utifrån en viktning av olika motiv bakom ett överskottsmål.

- Man bör skapa så starka garantier som möjligt för att ett eventuellt system med saldomål för den offentliga sektorns totala sparande inte manipuleras genom omklassificeringar av löpande utgifter som investeringar och genom att avskrivningarna varieras för att påverka saldoutfallet. Riksdagen skulle behöva lägga fast tydliga bokföringsprinciper i det finanspolitiska ramverket. Det bör sedan vara en central uppgift för Riksrevisionen att bevaka att dessa principer följs.
- Man skulle kunna kombinera ett omformulerat saldomål för den offentliga sektorns totala sparande med en gräns för hur låg den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet (eller hur hög den finansiella nettoskulden) får bli. Som diskuterades i avsnitt 1.2.3 är det den modell som har valts i Storbritannien. En sådan restriktion på den finansiella nettoställningen skulle utgöra en ”hjälpregel” som begränsar möjligheterna att kringgå avsikterna bakom ett omformulerat saldomål.
- Sedan 1998 publicerar Finansdepartementet långsiktiga uthållighetsberäkningar av de offentliga finanserna, dvs kalkyler på om framtida väntade offentliga utgifter är förenliga med en oförändrad skattekvot.⁸⁷ Sådana kalkyler blir om möjligt ännu viktigare med någon form av gyllene regel. Ett sätt att markera detta på skulle kunna vara att skriva in i budgetlagen att det ska finnas ett saldomål och att regeringen årligen för riksdagen ska redovisa hur uppfyllandet av det bidrar till de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.⁸⁸

Vi tar inte ställning till om saldomålet för de offentliga finanserna bör omformuleras från ett mål för det finansiella sparandet till ett mål för det totala sparandet. Det finns både för- och nackdelar med en sådan omläggning. Däremot finns det goda skäl för att ingående pröva en sådan omläggning samtidigt som man tar ställning till lämpliga nivåer för framtida saldomål. Det borde göras inom ramen för en offentlig utredning. Det är möjligt att ett mål för den offentliga sektorns totala sparande i längden har större möjligheter att uppnå legitimitet än ett

⁸⁷ Sådana kalkyler diskuteras mer ingående i avsnitt 2.6. Se också avsnitt 1.1.2.

⁸⁸ Se Per Molanders och Gert Paulssons underlagsrapport till Molander och Paulsson (2008).

mål för enbart det finansiella sparandet. Men det förutsätter att man kan skapa tillräckliga spärrar mot missbruk. Om man ska genomföra sådana förändringar av det finanspolitiska ramverket, är det självfallet önskvärt med en bred politisk enighet.

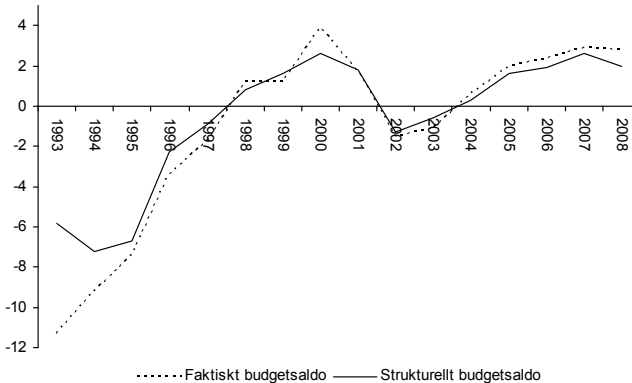
2.4 Den svenska finanspolitikens konjunktur-anpassning

Det faktiska budgetsaldot varierar över konjunkturen därför att både skatteintäkter och offentliga utgifter varierar med aktivitetsnivån i ekonomin. Budgetsaldot speglar därför både finanspolitikens inriktning och konjunkturläget. Om man vill ha ett mått på hur finanspolitiken påverkar resursutnyttjandet brukar man försöka konjunkturrensa budgetsaldot. Man räknar fram det *strukturella budgetsaldot* som är en uppskattning av vad budgetsaldot skulle ha varit i ett normalt konjunkturläge.⁸⁹

Figur 2.12 visar både det faktiska och det strukturella budgetsaldot under perioden 1993-2008. Skillnaden mellan det faktiska och det strukturella saldot har ibland varit betydande. Det gäller särskilt i mitten av 1990-talet då den djupa lågkonjunkturen innebar att det faktiska budgetunderskottet var mycket större än det strukturella. Diagrammet visar också att det strukturella budgetsaldot varierat ganska mycket.

Förändringar i det strukturella budgetsaldot kan bero på att finanspolitiken används kontracykliskt för att stabilisera ekonomin. Finanspolitiken görs då mer expansiv i lågkonjunktur och mer restriktiv i högkonjunkturer. Men förändringar i det strukturella saldot kan också ha helt andra orsaker, t ex att en regering vill genomföra en viss reform som man av olika skäl inte finansierar.

⁸⁹ Se också diskussionen i avsnitt 2.3.2.

Figur 2.12 Faktiskt och strukturellt budgetsaldo (procent av BNP)

Anm. Med budgetsaldo avses här den offentliga sektorns finansiella sparande. Det strukturella budgetsaldot inkluderar en justering för engångseffekter. De faktiska utfallen är enligt Budgetpropositionen för 2008.

Källor: Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet.

För att analysera hur väl avvägd finanspolitiken är i förhållande till konjunkturläget behövs ett mått på detta. Ett vanligt mått är det så kallade *produktionsgapet* (BNP-gapet) som mäter skillnaden mellan faktisk produktion och en uppskattning av potentiell produktion (produktionen i ett normalt konjunkturläge).⁹⁰

Det är viktigt att skilja mellan bedömningar av produktionsgapet som görs i förväg (*ex ante*) och sådana som görs i efterhand (*ex post*). När finanspolitiken planeras måste en prognos för produktionsgapet göras. Eftersom finanspolitiken är en av de faktorer som bestämmer produktionsgapet, påverkas en bedömning av detta i efterhand av såväl den förda politiken som andra förändringar som skett i ekonomin. Man kan ställa två frågor i detta sammanhang:

1. Bedömdes finanspolitiken bidra till en kontra- eller procyklisk stabiliseringspolitik när den planerades?
2. Var politiken väl avvägd i tiden eller bidrog den till att förstärka konjunktursvängningarna?

⁹⁰ Se också avsnitt 2.3.2.

Svaret på den första frågan säger något om planeringen av finanspolitiska åtgärder, medan svaret på den andra säger något om kvaliteten på prognoserna för produktionsgapet och om hur mycket detta påverkats av oförutsedda händelser.

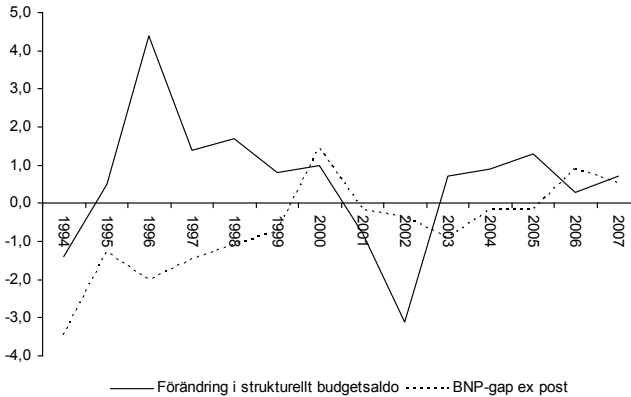
Om finanspolitiken verkligen är kontracyklisk, bör man vänta sig att det strukturella budgetsaldot förbättras när produktionsgapet ex post är positivt och försämras när det är negativt. I vilken utsträckning detta skett illustreras i Figur 2.13a. Andra hälften av 1990-talet var speciell eftersom en konsolidering av budgeten genomfördes för att minska statsskulden trots att produktionsgapet då var kraftigt negativt.

Sedan det finanspolitiska ramverket infördes 1997 har det strukturella budgetsaldot legat inom ett snävare intervall (mellan +1 och -1 procent av BNP) än under första hälften av 1990-talet. Det enda undantaget är 2002 då en mycket expansiv finanspolitik bedrevs, huvudsakligen genom skattesänkningar. Erfarenheterna från 2002-2003 är ett bra exempel på svårigheterna att bedriva en vältajmad diskretionär finanspolitik. Enligt Budgetpropositionen för 2002 förväntades det strukturella budgetsaldot bli 2,7 procent av BNP. Eftersom ett negativt produktionsgap på ca en procent av BNP prognostiserades (se Figur 2.13b), bedömdes den expansiva finanspolitiken vara förenlig med överskottsmålet.⁹¹ I Budgetpropositionen för 2004 uppskattades dock det strukturella budgetsaldot för 2002 ha varit endast 0,6 procent av BNP, medan produktionsgapet uppskattades till -0,6 procent av BNP. Man trodde alltså ex ante att budgetsaldot skulle bli mycket högre än vad det i slutändan blev och den finanspolitiska stimulansen blev mycket stor i förhållande till produktionsgapet. Den expansiva finanspolitiken under 2002 ledde till ett behov av att sedan korrigera de offentliga finanserna. Detta gjordes genom att sprida åtstramningen över några år för att undvika alltför negativa efterfrågeeffekter. Figur 2.13a visar att förändringarna ex post i det strukturella budgetsaldot endast är svagt korrelerade med produktionsgapet.⁹²

⁹¹ I Budgetpropositionen för 2002, bilaga 2, s 68 skrivs "Den finanspolitiska stimulansen 2002 sker således inom ramen för långsiktigt hållbara offentliga finanser. Mot denna bakgrund bedöms finanspolitiken vara väl avvägd i det konjunkturläge som förutses".

⁹² Korrelationskoefficienten för perioden 1993-2007 är -0,05 och för perioden 1997-2007 -0,1.

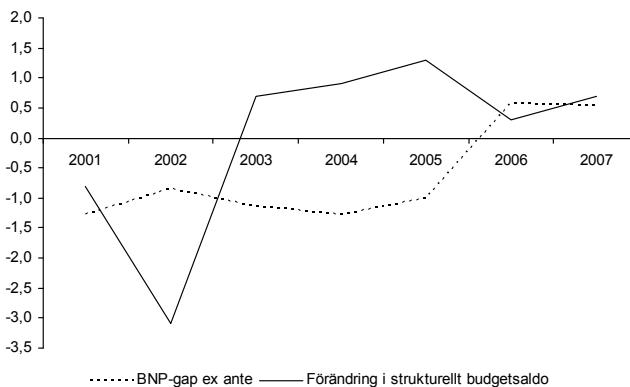
Figur 2.13a Förändring i strukturellt budgetsaldo och produktionsgapets nivå ex post (procent av BNP)



Anm. Med budgetsaldo avses här den offentliga sektorns finansiella sparande. Det strukturella budgetsaldoet inkluderar en justering för engångseffekter. De faktiska utfallen är enligt Budgetpropositionen för 2008.

Källor: Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet.

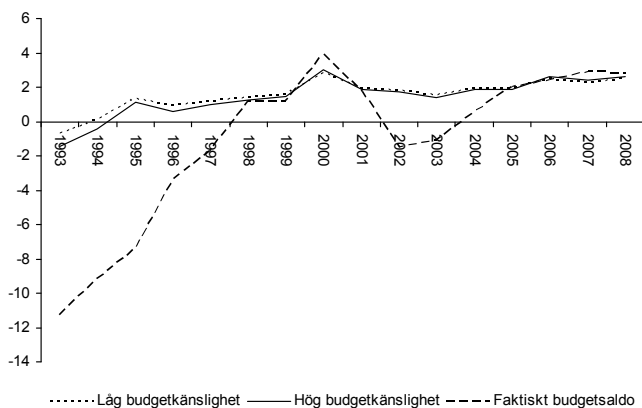
Figur 2.13b Förändring i strukturellt budgetsaldo och produktionsgapets nivå ex ante (procent av BNP)



Anm. BNP-gapet ex ante är prognostiserat ett år i förväg och inkluderar förväntade effekter av planerade åtgärder. Med budgetsaldo avses här den offentliga sektorns finansiella sparande. Det strukturella budgetsaldoet inkluderar en justering för engångseffekter. De faktiska utfallen är enligt Budgetpropositionen för 2008.

Källa: Finansdepartementet.

Figur 2.14 Faktiskt och beräknat budgetsaldo vid ett strukturellt budgetöverskott på 2 procent av BNP (1 procent fr o m 2007)



Anm. Med budgetsaldo avses här den offentliga sektorns finansiella sparande. Diagrammet visar vad budgetsaldot i procent av BNP skulle ha blivit om det strukturella budgetsaldot varit två procent av BNP (en procent efter 2007) om endast de automatiska stabilisatorerna fått verka. Med låg och hög budgetkänslighet avses en justering för konjunkturläget med en budgetelasticitet på 0,55 respektive 0,7. Elasticiteterna anger att om BNP-gapet ökar med en procentenhet så förbättras budgetsaldot med 0,55 respektive 0,7 procentenheter. De faktiska utfallen är enligt Budgetpropositionen för 2008.

Källa: Finansdepartementet.

Diskussionen ovan bygger på beräkningar av det strukturella budgetsaldot. Eftersom sådana beräkningar är osäkra (se nedan), finns det skäl att också göra en mer indirekt uppskattning av finanspolitikens inriktning. Man kan beräkna hur budgetsaldot skulle ha utvecklats om politiken bedrivits så att budgetsaldot skulle ha hamnat på saldomålet (två procent av BNP med det gamla målet när premiepensionssystemet inkluderades och en procent fr o m 2007 när premiepensionssystemet exkluderas) i ett normalt konjunkturläge: det enda skälet till avvikelser är då automatiska förändringar i skatteintäkter och offentliga utgifter till följd av konjunkturvariationerna, dvs verkningarna av de automatiska stabilisatorerna.⁹³ Figur 2.14 visar sådana beräkningar för två olika antaganden om budgetsaldots känslighet för konjunktursvängningarna. Skillnaden mellan det faktiska och det beräknade saldot visar påverkan från andra faktorer än de automatiska stabilisatorerna. Om vi bortser från krisåren under första hälften

⁹³ Se avsnitt 1.3.2.

av 1990-talet, så visar figuren att budgetsaldot var lägre än vad som kan förklaras av konjunkturläget under perioden 2002-2004. De senaste årens budgetöverskott förklaras huvudsakligen av det goda konjunkturläget.

Sammanfattningsvis har finanspolitiken varit förhållandevis aktivistisk i meningen att förändringarna i det strukturella budgetsaldot varierat mellan åren. Men förändringarna har inte samvarierat särskilt starkt med konjunkturläget. Finanspolitiken har därmed inte på något systematiskt sätt bidragit till att dämpa konjunktursvängningarna. Å andra sidan har den inte heller bidragit till att förstärka dem. Finanspolitiken under perioden 2002-2003 framstår som ett mindre lyckat försök att bedriva en mer aktiv stabiliseringspolitik.

2.4.1 Den stabiliseringspolitiska mixen

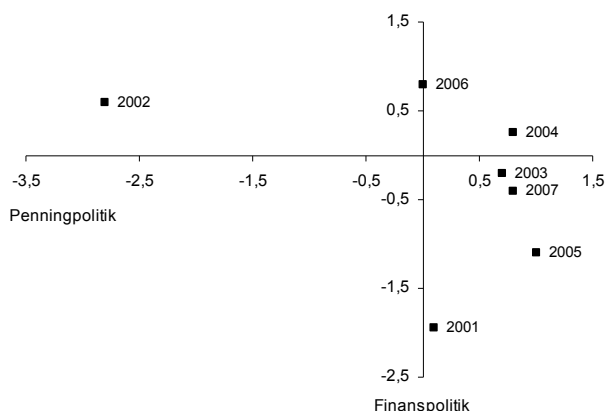
En viktig fråga är hur finans- och penningpolitiken samverkar (se avsnitt 1.3). I ett land med en penningpolitisk regim som den svenska – med en oberoende centralbank som har ett inflationsmål – är penningpolitikens mål väl definierade. Detta innebär att sådana förändringar i finanspolitiken som påverkar inflationen leder till en penningpolitisk reaktion.

En relevant fråga är om finans- och penningpolitik dragit åt samma håll. Detta illustreras i Figur 2.15. Finanspolitiken mäts liksom ovan genom förändringar i det strukturella budgetsaldot, medan penningpolitiken mäts genom förändringar i realräntan. Om finans- och penningpolitiken verkar i samma riktning enligt denna måttstock ska observationerna hamna i övre högra och nedre vänstra kvadranterna i diagrammet. I den övre högra kvadranten är såväl finans- som penningpolitiken kontraktiv, medan de båda är expansiva i den nedre vänstra. Om finans- och penningpolitiken drar åt olika håll hamnar observationerna i den övre vänstra eller den nedre högra kvadranten. I den övre vänstra kvadranten är penningpolitiken kontraktiv och finanspolitiken expansiv, medan det motsatta gäller för observationer i den nedre högra kvadranten.

Det framgår att finans- och penningpolitiken visserligen båda har varit kontraktiva under ett par år, men för det mesta har finanspolitiken varit kontraktiv och penningpolitiken expansiv. Detta mönster kan förklaras av målet att konsolidera de offentliga finanserna, samtidigt som det funnits en tendens mot en mer expansiv penningpolitik

i de flesta länder. 2002 skiljer sig från andra år genom att finanspolitiken då var mycket expansiv samtidigt som penningpolitiken var kontraktiv. Under senare år har penningpolitiken varit mer kontraktiv.

Figur 2.15 Finans- och penningpolitikens inriktning 2001-2007



Anm. Finanspolitikens inriktning mäts genom förändringen i det strukturella budgetsaldot som andel av BNP medan penningpolitikens inriktning mäts genom förändringen av den reala reporäntan (den nominella reporäntan minus den faktiska förändringen av konsumentprisindex). De faktiska utfallen är enligt Budgetpropositionen för 2008.

Källa. Finansdepartementet.

Diagrammet bör tolkas med försiktighet. Måtten på finans- och penningpolitik är mycket grova. Vidare kan finans- och penningpolitik ha olika effekter på resursutnyttjandet därför att de påverkar de olika komponenterna i den aggregerade efterfrågan olika. Olika kombinationer av penning- och finanspolitik kan därför vara önskvärda i olika situationer.⁹⁴

Liten uppmärksamhet har i budget- och vårpropositionerna ägnats frågan om vilka penningpolitiska reaktioner finanspolitiken kan ge upphov till. Effekten på inflationen är särskilt viktig eftersom det i första hand är genom denna kanal som finanspolitiken kan utlösa en penningpolitisk reaktion. Generellt saknas preciseringar av hur man tänker sig samspelet mellan finans- och penningpolitiken.

⁹⁴ Se avsnitt 1.3.3.

2.4.2 Bedömning av finanspolitikens effekter

I diskussionen ovan har det strukturella budgetsaldot använts som indikator på finanspolitikens inriktning. Det strukturella saldot beräknas genom att subtrahera konjunkturrelaterade komponenter från det faktiska budgetsaldot. Finansdepartementet bedömer att den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP förbättras med 0,55 procentenheter när BNP ökar med en procent. Detta är en nedjustering jämfört med tidigare, då bedömningen var att budgetsaldot förbättras med 0,7 procentenheter vid en enprocentig ökning av BNP.⁹⁵

För att det strukturella budgetsaldot ska fungera som mått på finanspolitikens inriktning krävs att det mäts på ett korrekt sätt. Beräkningar av det strukturella saldot bygger på tre olika komponenter: det faktiska budgetsaldot, produktionsgapet och saldots känslighet för konjunkturrelaterade förändringar av BNP. En sådan beräkning kan tyckas enkel att göra, men det finns både mätproblem och rent konceptuella problem som försvårar tolkningen. Det finns tre huvudsakliga källor till mätproblem:

1. *Fel vid uppskattningen av saldots känslighet för förändringar i BNP.* Rapporteringen av skattningar av saldots konjunkturkänslighet – och den osäkerhet som sådana skattningar är behäftad med – är mycket bristfällig i de ekonomiska propositionerna. Finansdepartementet verkar nästan uteslutande förlita sig på OECDs skattningar. Även om det är viktigt att förhålla sig till dessa, framstår det som naturligt att Finansdepartementet gör sina egna bedömningar. Det gäller i synnerhet som dessa skattningar spelar en central roll för många av de beräkningar som man gör och det har skett stora förändringar i skattningarna under senare år. Finansdepartementet borde också ha större förutsättningar – och resurser – att göra bra skattningar för Sverige än OECD.

2. *Fel vid uppskattningen av potentiell produktion och produktionsgap.* Finansdepartementet beräknar potentiell produktion baserad på skattningar av potentiell sysselsättning, potentiell arbetstid per sysselsatt och po-

⁹⁵ Under många år bedömdes budgetsaldots känslighet för en förändring av produktionsgapet med en procentenhet vara mellan 0,65 och 0,90 procent av BNP. Den genomsnittliga känsligheten bedömdes vara 0,7 procent (se t ex Budgetpropositionen för 2006). Även OECD har gjort en nedjustering för Sverige. Enligt van der Noord (2000) var budgetsaldots känslighet för förändringar i BNP 0,78, medan Girouard and André (2005) bedömde denna känslighet till 0,55. Nedjusteringen beror i första hand på effekter av olika skattereformer.

tentiell produktivitet per arbetad timme. Potentiell sysselsättning definieras som den sysselsättning som leder till löne- och prisökningar som är förenliga med Riksbankens inflationsmål (se t ex Vårpropositionen 2007). Den potentiella produktionen kan skattas på flera sätt och osäkerheten i sådana skattningar är mycket stor. Exakt hur Finansdepartementets beräkningar görs är inte offentlig information. Detta utgör ett problem med tanke på hur viktiga de är för att bedöma konjunkturläget i allmänhet och finanspolitikens inriktning i synnerhet.⁹⁶

3. *Fel som uppstår därför att beräkningarna bortser från andra faktorer än finanspolitik.* Dessa fel inkluderar temporära faktorer som inte direkt är relaterade till konjunkturcykeln, bl a engångseffekter på intäktsidan, klassificeringsfel och förändringar i tillgångspriser.⁹⁷ Finansdepartementet korrigerar rutinmässigt sina beräkningar för sådana faktorer och resultaten rapporteras, men det förklaras i regel inte klart och tydligt på vilka grunder korrigeringarna är gjorda. Korrigeringarna är emellertid vanligtvis små och det finns inte någon systematisk tendens att de går i den ena eller den andra riktningen.

Sammanfattningsvis är således Finansdepartementets skattningar av det strukturella budgetsaldot förknippade med stor osäkerhet. Detaljerad och systematisk information om hur beräkningarna av det strukturella budgetsaldot görs publiceras inte i dagsläget.

Förändringar i det strukturella budgetsaldot som mått på finanspolitikens effekt

Ett ytterligare problem uppstår när förändringar i det strukturella saldot används som mått på finanspolitikens effekt på aktivitetsnivån i ekonomin. En förbättring av det strukturella saldot brukar tolkas som att finanspolitiken blir mer kontraktiv och en försämring av det strukturella saldot som att politiken blir mer expansiv. Ekonomisk teori ger emellertid inte ett entydigt stöd för en sådan tolkning. Å ena

⁹⁶ Finansdepartementets beräkningar av produktionsgapet är i regel högre än OECDs. Under perioden 1993-2006 var det genomsnittliga produktionsgapet -1,0 procent enligt Finansdepartementet, medan det var -2,1 procent enligt OECD. Korrelationskoefficienten mellan de två måtten för denna tidsperiod är 0,96, vilket tyder på att det är nivån som skiljer sig och inte förändringarna från år till år.

⁹⁷ För en diskussion och internationell jämförelse när det gäller sådana korrigeringar se Girourard och Price (2004). För Sveriges del påpekar de att det strukturella budgetsaldot systematiskt överskattades under perioden 1996-2001 till följd av att man inte tog korrekt hänsyn till variationer i tillgångspriserna.

sidan finns modeller med sk ricardiansk ekvivalens där budgetsaldot inte behöver säga något om effekterna på efterfrågan. Å andra sidan finns keynesianska modeller där en lika stor ökning av offentliga utgifter och av skatter har en positiv efterfrågeeffekt.⁹⁸ Generellt sett kan en given förändring av budgetsaldot ha mycket olika effekter på den samlade efterfrågan beroende på vad som orsakar förändringen: så t ex har uppenbarligen en momssänkning och en ökning av utlandsbiståndet mycket olika effekter även om de leder till samma försvagning av budgetsaldot

Trots dessa invändningar är vanligtvis en fullt finansierad utgiftsökning eller skattesänkning mindre expansiv än en underfinansierad åtgärd. Det finns därför i regel ett samband mellan förändringar i det strukturella budgetsaldot och aktivitetsnivån, men detta samband kan vara ganska svagt.

Det finns således skäl att ta hänsyn till vad en förändring av det strukturella budgetsaldot beror på. Man är väl medveten om detta i Finansdepartementet och anger att förändringar av det strukturella budgetsaldot endast är en "grov indikator" på hur finanspolitiken påverkar den aggregerade efterfrågan. Man redovisar emellertid inte några försök att uppskatta effekten av diskretionär finanspolitik på aktivitetsnivån genom att beräkna den sk *finanspolitiska effekten*, dvs hur en given diskretionär förändring av finanspolitiken påverkar resursutnyttjandet: en sådan beräkning tar direkt hänsyn till att olika finanspolitiska instrument har olika effekter på BNP. I vissa fall tycks resonemangen om finanspolitikens effekter bygga på insikter om att olika instrument har olika effekt, men denna analys görs inte explicit. Det finns anledning för Finansdepartementet att utveckla en bättre metodik för sådana analyser. Det skulle knyta an till en gammal tradition i departementet där sådana analyser tidigare gjordes rutinmässigt (fastän inom ramen för keynesianska modeller som idag framstår som föråldrade).

Erfarenheterna från länder som systematiskt beräknar finanspolitiska effekter visar att resultaten ofta skiljer sig kraftigt från beräkningar baserade på förändringar av det strukturella budgetsaldot.⁹⁹ Detta säger inget om att det ena måttet är bättre än det andra men

⁹⁸ Se avsnitt 1.3.1 för en mer detaljerad diskussion.

⁹⁹ Korrelationskoefficienten mellan förändringarna av det strukturella budgetsaldot i Danmark och den finanspolitiska effekten som det danska finansdepartementet beräknat är t ex bara 0,32 för perioden 2004-2008.

visar på den stora osäkerheten i bedömningarna. Denna osäkerhet måste beaktas när man ställning till i vilken utsträckning diskretionära finanspolitiska åtgärder bör användas för att påverka konjunkturutvecklingen.

2.4.3 Hur bör finanspolitiken användas för att stabilisera konjunkturen?

De automatiska stabilisatorerna utgör en viktig del av finanspolitiken därför att de reagerar automatiskt på förändringar i konjunkturläget och därmed inte behäftas med de informations- och beslutsproblem som präglar den diskretionära finanspolitiken (se avsnitt 1.3.2). Av detta skäl är det en vanlig rekommendation att finanspolitiken bör förlita sig enbart på de automatiska stabilisatorerna.¹⁰⁰

Men även om de automatiska stabilisatorerna har en viktig roll, behöver det inte innebära att de stabiliserar ekonomin i önskvärd omfattning.¹⁰¹ De automatiska stabilisatorerna är i första hand en biprodukt av skatte- och fördelningspolitiska beslut som inte direkt har med stabiliseringspolitiken att göra. Det framgår av att de automatiska stabilisatorerna är starkare i ekonomier med stor offentlig sektor. Uppfattningen att finanspolitik i syfte att motverka konjunktursvängningar bara ska utnyttja de automatiska stabilisatorerna utgår från antagandet att de automatiska stabilisatorerna är av optimal storlek. Men det finns ingen anledning att tro att så är fallet, eftersom de automatiska stabilisatorerna inte har utformats i ett stabiliseringspolitiskt syfte.

Det är en alldeles för yttlig slutsats att finanspolitik i syfte att motverka konjunktursvängningar bör förlita sig enbart på de automatiska stabilisatorerna. Nyckelfrågan är i stället *under vilka omständigheter* de automatiska stabilisatorerna bör kompletteras med diskretionär finanspolitik. Som vi diskuterade i avsnitt 1.3, är det svårt att argumentera för att finanspolitiken ska finjusteras utifrån konjunkturläget. Diskretionära finanspolitiska åtgärder för att påverka konjunkturutvecklingen bör bara komma i fråga i särskilda situationer.

Det är önskvärt att försöka precisera vilka dessa särskilda situationer är. Om man har i förväg genomtänkta principer för att identifiera dem, minskar risken för att finanspolitiken ska användas på fel sätt.

¹⁰⁰ Se t ex Roel Beetsmas underlagsrapport till Finanspolitiska rådet (Beetsma 2008).

¹⁰¹ Se t ex Andersen (2005).

Det gäller att undvika både att diskretionär finanspolitik används alltför flitigt, vilket kan förstärka konjunktursvängningarna, och att den används alltför sällan, vilket kan bidra till onödigt stora konjunktursvängningar.

En brist i tidigare vår- och budgetpropositioner har varit att det inte funnits tydligt formulerade principer för när diskretionär finanspolitik bör användas för konjunkturstabilisering. Vårpropositionen 2008 utgör ett steg framåt i detta avseende. Den slår fast att Riksbanken har det huvudsakliga ansvaret för stabiliseringspolitiken. Riksbankens primära mål är visserligen att upprätthålla prisstabilitet, men eftersom inflation och resursutnyttjande rör sig åt samma håll vid störningar som påverkar efterfrågan finns det i sådana lägen enligt vårpropositionen inte någon anledning att tillgripa diskretionär finanspolitik för att stabilisera konjunkturen. Men samtidigt argumenterar vårpropositionen för att ”det 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”.¹⁰²

Enligt vår uppfattning borde regeringen vidareutveckla resonemangen om när diskretionär finanspolitik ska användas som konjunkturpolitiskt instrument. De kriterier som anges i Vårpropositionen 2008 är fortfarande ganska oprecisa. Målsättningen kan givetvis inte vara att beskriva i detalj hur finanspolitiken ska se ut i varje konjunkturläge. Men det vore ändå av värde med tydligare principiella ställningstaganden angående finanspolitikens stabiliseringspolitiska roll som ett stöd för beslutsfattandet i konkreta situationer. Riktlinjer av detta slag bör också beakta att diskretionära finanspolitiska förändringar ofta vidtas av andra skäl än stabiliseringspolitiska. Det är ett stabiliseringspolitiskt minimikrav att sådana diskretionära förändringar inte i sig ger upphov till konjunkturstörningar. Det understryker ytterligare vikten av att utveckla bättre metoder för att bedöma hur finanspolitiken påverkar resursutnyttjandet.

Enligt diskussionen i avsnitt 1.3.3 bör två kriterier samtidigt vara uppfyllda för att diskretionär finanspolitik ska användas för att stabilisera konjunkturen. Ett första kriterium är att det är fråga om en tillräckligt *stor* konjunkturstörning; finanspolitiken är ett alltför grovkalibrigt instrument för att användas för finjustering av konjunkturu-

¹⁰² Se s 73.

ren. Ett andra kriterium bör vara att finanspolitiken tillför ett *mervärde* utöver penningpolitiken, dvs att en komplettering av de penningpolitiska åtgärderna med finanspolitiska sådana kan antas leda till en högre grad av ekonomisk-politisk måluppfyllelse än om man enbart använder sig av penningpolitiken. Dessa kriterier ligger i linje med regeringens argumentation i Vårpropositionen 2008, men denna behöver ges större precision.

Konjunkturstörningarnas storlek

En uppenbar indikator som kan användas för att bedöma om en konjunkturstörning är tillräckligt stor för att motivera diskretionär finanspolitik för att stabilisera konjunkturen är det ovan diskuterade produktionsgapet. Principen skulle då vara att diskretionära finanspolitiska åtgärder i syfte att stabilisera konjunkturen tillgrips bara om produktionsgapet är större eller mindre än en viss nivå. Så t ex definierade den sk STEMU-utredningen en ”stor” konjunkturstörning, vilken borde föranleda aktiva finanspolitiska insatser, som en situation då produktionsgapet överstiger 2 procent av BNP i någondera riktningen.¹⁰³

Man skulle också kunna tänka sig andra indikatorer. En sådan är tillväxttakten som är lättare att mäta än produktionsgapet.¹⁰⁴ Nackdelen med tillväxttakten är att den, även i bästa fall, endast mäter förändringen av konjunkturläget men inte var i konjunkturen ekonomin befinner sig. En annan nackdel är att förändringar av den faktiska tillväxttakten är en god indikator på konjunkturläget bara om den potentiella tillväxttakten är konstant.

Man skulle också kunna argumentera för arbetslöshet eller sysselsättning som indikatorer på konjunkturläget. Sysselsättningssituationen är dock inbakad i beräkningarna av produktionsgapet och det

¹⁰³ Se SOU 2002:16. Analysen där avsåg dock en situation då Sverige skulle delta i EUs valutaunion. Hjelm (2008) preciserar en ”egen” målfunktion enligt vilken diskretionär finanspolitik skulle vara motiverad i situationer då produktionsgapet ligger utanför ett intervall mellan -1 och +1 procent av BNP eller den offentliga sektorns finansiella sparande utanför ett intervall mellan 0,75 och 1,25 procent av BNP.

¹⁰⁴ EUs stabilitetspakt definierar en allvarlig konjunkturedgång – då det maximala budgetunderskottet på tre procent av BNP får överskridas – utifrån BNPs tillväxttakt. Den ursprungliga definitionen var ett BNP-fall på mellan 0,75 och 2 procent av BNP. Efter paktens revidering 2005 modifierades denna definition så att det numera räcker med en negativ tillväxttakt för att treprocentgränsen ska få överskridas.

finns därför inte så mycket ytterligare information att tillföra genom att också inkludera den som indikator.¹⁰⁵

En ytterligare fråga är om ett konjunkturkriterium bör vara symmetriskt eller asymmetriskt. Om löner och priser reagerar starkare på en ökning än en minskning av produktionsgapet kan man argumentera för ett asymmetriskt kriterium. En ökning av produktionsgapet kan leda till en överhettning som ekonomin endast långsamt återhämtar sig från därför att anpassningen av löne- och prisstegringar nedåt går trögt. Det skulle kunna motivera att gränsen för när kontraktiv finanspolitik bör användas borde sättas närmare noll än motsvarande gräns för expansiv politik. Det faktum att produktionsgapet i genomsnitt över konjunkturcykeln tycks vara negativt enligt de flesta beräkningar för Sverige är ett argument för ett sådant asymmetriskt kriterium.¹⁰⁶

Ger finanspolitiken ett mervärde utöver penningpolitiken?

Ett andra kriterium som bör vara uppfyllt för att diskretionär finanspolitik i syfte att stabilisera konjunkturen ska användas är att denna tillför ett mervärde utöver penningpolitiken, dvs att den åstadkommer något som inte penningpolitiken kan göra. Avsnitt 1.3.3 diskuterade utförligt sådana situationer. En uppenbar sådan är en djup lågkonjunktur när den normala penningpolitiska arsenalen uttömts genom att Riksbankens styrränta hamnat nära noll och därför inte kan sänkas mer (en s k likviditetsfälla).

Andra skäl för diskretionär finanspolitik kan vara att det finns flera stabiliseringspolitiska mål som inte samtidigt kan uppnås genom enbart penningpolitiken. Vårpropositionen 2008 nämner uttryckligen s k utbudsstörningar men utan att förklara detta närmare. Det skulle kunna vara fråga om t ex energiprisstegringar eller en tillfällig minskning av produktivitetsökningstakten. Sådana störningar minskar aktivitetsnivån i ekonomin samtidigt som inflationen ökar. Det kan då vara bättre att stimulera ekonomin genom finanspolitik i stället för genom penningpolitik: inflationseffekterna av den senare politiken skulle förmodligen bli större, eftersom den kan väntas leda till en depreciering av kronan. Dessutom kan finanspolitiska stimulansått-

¹⁰⁵ Korrelationskoefficienten mellan arbetslöshet och produktionsgap var -0.63 för perioden 1996-2007.

¹⁰⁶ Se också avsnitt 2.3.2.

gärder i form av skattesänkningar ha effekter som från utbudssidan håller tillbaka löneökningarna.

Men det finns också andra situationer där finanspolitiska åtgärder kan vara att föredra framför penningpolitiska om man samtidigt vill uppnå flera ekonomisk-politiska mål. Det kan t ex finnas en rädsla att sänka räntan i en konjunkturedgång därför att det kan leda till en uppgång i redan uppblåsta fastighetspriser. Och i en konjunkturuppgång kan det finnas en motvilja mot mycket stora räntehöjningar, eftersom det lägger huvuddelen av anpassningsbördan på dem som är låntagare. Vidare kan man tänka sig att en konjunkturförändring slår mycket ojämnt på ekonomin. Om man främst vill dämpa en överhettning i hemmamarknadssektorerna, kan en finanspolitisk åtstramning vara att föredra framför en penningpolitisk sådan (eftersom den senare har en mer generell effekt på hela ekonomin genom att påverka både ränta och växelkurs).

Slutsatser

För att stärka trovärdigheten för det finanspolitiska ramverket bör man i förväg precisera så tydliga riktlinjer som möjligt för när diskretionär finanspolitik ska användas som konjunkturpolitiskt medel. Det finns starka argument mot att använda diskretionär finanspolitik för att finjustera konjunkturcykeln, men det finns lika starka argument för att sådan politik behövs i vissa situationer. Enligt vår uppfattning bör två kriterier samtidigt vara uppfyllda. Det första kriteriet är att det prognostiserade produktionsgapet är större eller mindre än en viss nivå. Ett andra kriterium bör vara att diskretionär penningpolitik tillför ett mervärde utöver vad penningpolitiken kan åstadkomma.

Det är förstås också centralt att finanspolitiska förändringar som görs av andra skäl än för att påverka konjunktursituationen inte i sig leder till konjunkturstörningar. Detta är idag svårt att bedöma, eftersom Finansdepartementets analys av finanspolitikens effekter på resursutnyttjandet är alldeles för grov. Vi rekommenderar därför att departementet lägger resurser på att utveckla bättre metoder för finanspolitiska effektanalyser, så att man inte som idag i huvudsak behöver förlita sig bara på uppskattningar av hur det strukturella budgetsaldot förändras.

En fråga som också borde diskuteras är den försvagning av de automatiska stabilisatorerna som ägt rum under senare år till följd av

regeringens arbetsmarknads- och skattereformer (i första hand lägre a-kassa och lägre inkomstskatter) i syfte att öka den varaktiga sysselsättningen. En central fråga är om de automatiska stabilisatorerna har försvagats så mycket att behovet av diskretionär finanspolitik ökat. En rimlig slutsats är att så kan vara fallet.

2.5 Utgiftstaket

Utgiftstaket utgör en viktig del av det finanspolitiska ramverket. Det började tillämpas 1997. Innebörden är att riksdagen för flera år framåt fastställer ett tak för statens utgifter exklusive räntor men inklusive pensioner. Taket är nominellt, dvs det anger ett högsta belopp i kronor för utgifterna. Om dessa hotar att stiga över taket, måste regeringen enligt budgetlagen ta initiativ för att undvika detta. Utgiftstaket bestäms så att det överstiger de planerade utgifterna; det ska finnas en sk budgeteringsmarginal för oplanerade utgifter. Utgiftstaket syftar till att skapa bättre kontroll över statens utgiftsutveckling och därmed göra det lättare att uppnå målet för den offentliga sektorns finansiella sparande. Alternativt kan man se taket som en broms mot att stora oplanerade utgiftsökningar ska leda till skattehöjningar.

2.5.1 Problem med utgiftstaket

Det finns anledning tro att utgiftstaket bidragit till att de offentliga utgifternas andel av BNP successivt fallit under den senaste tioårsperioden.¹⁰⁷ Det är också sannolikt att utgiftstaket verkligen gjort det lättare att uppnå överskottsmålet.¹⁰⁸ Samtidigt står det klart att utgiftstaket fungerat mindre bra i ett antal avseenden. Det har varit fråga både om principiella problem med konstruktionen och problem med tillämpningen. Vi vill särskilt framhålla följande.¹⁰⁹

- Utgiftstaket, som enligt de ursprungliga intentionerna skulle fastställas för en kommande treårsperiod, har i praktiken ofta getts en kortare räckvidd.
- Det har varit oklart hur utgiftstaket har fastställts.

¹⁰⁷ Se Figur 2.6.

¹⁰⁸ Se avsnitt 1.2.1.

¹⁰⁹ Dessa problem har beskrivits i ett antal rapporter från Riksrevisionen (2006a-b, 2007a-e) samt i Per Molanders och Gert Paulssons underlagsrapport till Finanspolitiska rådet (Molander och Paulsson 2008).

- Utgiftstakets roll har försvagats genom olika åtgärder som i realiteten syftat till att medge ökade utgifter utan att man i formell mening bryter igenom utgiftstaket.
- Budgeteringsmarginalen har ofta utnyttjats på ett sätt som inte varit avsett, nämligen till reformer i stället för till konjunkturberoende eller andra oförutsedda utgifter.

Vissa av de åtgärder som har vidtagits har stridit mot budgetlagen. Det finns dock inga sanktionsmöjligheter vid brott mot denna. Sådana vore enligt vår uppfattning inte heller lämpliga. Däremot kan ”kostnaden” för att bryta mot budgetlagen höjas genom att sådana företeelser ges större uppmärksamhet. Vi skulle därför vilja se en större tydlighet från regeringens sida vad gäller att redovisa beräkningsprinciper i samband med regeringsförslag. Det är också önskvärt med så mycket av oberoende granskning som möjligt, t ex från Riksrevisionens sida, av olika regeringsförslag. Det finns vidare skäl att på vissa punkter ändra eller komplettera budgetlagen. En grundläggande sådan förändring borde vara att skriva in i budgetlagen att det ska finnas ett utgiftstak. Idag innehåller lagen bara vissa bestämmelser om ett utgiftstak *ifall* (vår kursivering) ett sådant används.¹¹⁰

2.5.2 Treårshorisonten

När utgiftstaket började tillämpas under andra hälften av 1990-talet föreslogs det i vårpropositionen och gällde för de tre följande åren, dvs för en tidshorisont på ca 3½ år. Efter några år förkortades tidshorisonten något genom att utgiftstaket först kom att föreslås i budgetpropositionen på hösten. Vid flera tillfällen i början på 2000-talet föreslogs utgiftstak endast för ett eller två år framåt i tiden utan att några tydliga motiveringar för denna förändring angavs. Den nuvarande regeringen angav emellertid i Budgetpropositionen för 2008 att treårshorisonten skulle återupprättas genom att man i vårpropositionen redovisar sin bedömning av ett lämpligt utgiftstak för det tredje året i budgetcykeln och sedan återkommer med ett konkret förslag i budgetpropositionen på hösten.¹¹¹ En sådan bedömning av utgiftstaket för 2011 görs också i Vårpropositionen 2008.

¹¹⁰ SFS 1996:1059.

¹¹¹ Se s 77.

Vi välkomnar denna återgång till tidigare praxis, eftersom den ger finanspolitiken en större stadga och bättre förutsebarhet. Det är vidare en poäng att denna treårshorizont sammanfaller med den framåtriktade delen av den nya löpande genomsnittsindikatorn för överskottsmålet.¹¹² Enligt vår uppfattning borde man emellertid ytterligare stärka respekten för treårshorizonten genom att föra in en explicit bestämmelse om denna i budgetlagen.

2.5.3 Hur fastställs utgiftstaket?

Motiveringarna för nivån på utgiftstaket har varierat över tiden. De har ofta varit ofullständiga och ibland uteblivit helt. Den nuvarande regeringen har angett följande faktorer som styrande för förslaget till utgiftstak:¹¹³

- Kommunsektorns och ålderspensionssystemets finansiella sparande.
- De statsinkomster som följer av den eftersträvade skattepolitiken.
- Ett mål ”att de statliga utgifterna som andel av BNP ska minska svagt”.
- En bedömning av konjunkturutvecklingen så att en procyklisk finanspolitik undviks.
- En lämpligt stor budgeteringsmarginal mellan taket och de beräknade utgifterna för att hantera osäkerheten i utgiftsprognoserna.

Vi instämmer i att detta är de faktorer som bör beaktas, men vi är kritiska mot att formuleringarna är så allmänna och att det saknas kvantifieringar av de olika faktorernas betydelse. Liknande kritik har tidigare förts fram av Riksrevisionen.¹¹⁴ Det skulle ligga ett stort värde i en tydligare redovisning av hur utgiftstaket bestäms. Redovisningen skulle kunna grundas på en väl preciserad medel- eller långfristig inkomst- och utgiftsstrategi. En sådan strategi är fullt möjlig att utforma utifrån olika politiska värderingar angående skatte- och utgiftsnivåer. Det väsentliga är att det klargörs vilken utveckling som eftersträvas.

¹¹² Se avsnitt 2.3.2.

¹¹³ Budgetpropositionen för 2008, s 77.

¹¹⁴ Riksrevisionen (2007d).

2.5.4 Kringgående av utgiftstaket

Under den gångna tioårsperioden har det skett ett antal avvikelser från intentionerna bakom utgiftstaket. Man har på olika sätt vidgat utrymmet för utgifter utan att utgiftstaket formellt brutits igenom. De viktigaste exemplen är följande:

- Subventioner har i ökad utsträckning getts genom s k *skatteutgifter* (skatteavdrag och skattekontokrediteringar), t ex inom arbetsmarknadsområdet. Skatteutgifterna utgörs av avvikelser från standardsatserna för olika skatter och avgifter. Om en subvention ges i form av en skatteutgift, i stället för som en vanlig utgift, minskar statsinkomsterna och möjligheterna till sådana subventioner hålls därför inte tillbaka av utgiftstaket.
- Vissa investeringar inom infrastrukturen har finansierats genom lån i Riksgäldskontoret. Det innebär att utgifterna sprids över ett större antal år än om hela investeringen skulle ha finansierats över budgeten. En annan teknik som använts är förtida amorteringar av lån i Riksgäldskontoret. 2007 gjordes sådana extra amorteringar av lån för Väg- och Banverkets räkning. Därigenom frigörs ett utrymme under kommande år som ursprungligen budgeterats för räntor och amorteringar men som nu i stället kan användas till ökade infrastrukturinvesteringar.¹¹⁵
- Offentligrättsliga avgifter har i ökande omfattning nettobudgeterats, dvs de har ”nettats” mot utgifterna på olika områden och därmed reducerat de utgifter som faller under utgiftstaket. Detta strider mot en grundläggande princip i budgetlagen, nämligen att inkomster och utgifter ska bruttobudgeteras. Innebörden av detta är att samtliga utgifter och inkomster för varje verksamhet ska framgå av statsbudgeten.
- Utdelningar från statliga bolag har inte alltid inlevererats i sin helhet utan överförs till andra bolag eller till särskilda fonder för t ex forskning.
- S k tekniska justeringar av utgiftstaket har genomförts asymmetriskt, dvs förändringar som reellt har minskat utgiftsutrymmet har lett till justeringar av takets nivå, medan motsvarande inte har gällt för förändringar i motsatt riktning. Tekniska justeringar av utgiftstaket behöver göras om de statliga utgifterna ökar eller

¹¹⁵ Finansutskottets kansli (2007).

minskar på grund av t ex budgettekniska omläggningar eller ändrad ansvarsfördelning mellan staten och kommunsektorn utan att några reella förändringar av utgiftsnivån inträffat.

Regeringen har bl a i Budgetpropositionen för 2008 angett att den avser att på olika sätt strama upp utgiftstaket.¹¹⁶ Det ska ske genom att upprätthålla de grundläggande principerna om bruttobudgetering och att statsbudgeten ska omfatta all statlig verksamhet. Man har också betonat att tekniska justeringar av utgiftstaket bör göras symmetriskt. Detta är önskvärda förändringar. För att öka ”kostnaden” för avvikelser från reglerna i det finanspolitiska ramverket är det emellertid enligt vår uppfattning lämpligt att också föra in en bestämmelse i budgetlagen som ålägger regeringen att redovisa dessa för riksdagen. Man borde också införa en explicit bestämmelse om att tekniska justeringar ska göras på ett symmetriskt sätt

Användningen av skatteutgifter har varit den vanligaste metoden för att kringgå utgiftstaket.¹¹⁷ Men skatteutgifter är problematiska också av ett annat skäl. Även om regeringen sedan 1996 årligen rapporterar befintliga skatteutgifter för riksdagen, så är denna redovisning i olika avseenden bristfällig. Följden blir att skatteutgifter inte utsätts för en lika noggrann budgetprövning som utgifter på anslag. Eftersom skatteutgifterna sammantaget uppgår till betydande belopp (134 mdr kr år 2006 enligt den s k skattebortfallsmetoden¹¹⁸), framstår detta som klart otillfredsställande.

Vi föreslår följande åtgärder för att förbättra redovisningen och budgetprövningen av skatteutgifterna:

- Regeringen bör initiera en översyn av skatteutgiftsredovisningen för att göra den mer transparent.
- Regeringen bör pröva nya skatteutgifter mot ett antal förutbestämda kriterier, en s k checklista.¹¹⁹
- Regeringen bör överväga hur skatteutgifter ska hanteras i det finanspolitiska ramverket. Det kan t ex ske genom att inordna skatteutgifter under utgiftstaket eller genom att skapa ett särskilt tak för nya skatteutgifter.

¹¹⁶ Se s 77.

¹¹⁷ Molander och Paulsson (2008).

¹¹⁸ Riksrevisionen (2007a).

¹¹⁹ Riksrevisionen (2007a) diskuterar vilka kriterier som skulle kunna ingå i en sådan checklista.

2.5.5 Budgeteringsmarginalen

Skillnaden mellan utgiftstaket och de budgeterade takbegränsade utgifterna utgör den så kallade *budgeteringsmarginalen*. Den tillkom som en buffert för att tillåta ökade utgifter utan att utgiftstaket bryts igenom. Det har ännu inte heller skett men det har varit nära flera gånger. Detta har ibland föranlett brådstörtade besparingsåtgärder och i vissa fall åtgärder som uppenbart stått i strid med intentionerna bakom det finanspolitiska ramverket. Men det har också inträffat att budgeteringsmarginalen inte alls har behövt tas i anspråk utan i själva verket ökat i förhållande till den ursprungliga nivån.

Avsikten med budgeteringsmarginalen är att medge ökade utgifter på grund av ett försämrat konjunkturläge eller andra oförutsedda händelser. Men budgeteringsmarginalen har vid ett antal tillfällen använts för nya utgiftsreformer utan någon koppling till förändringar i konjunkturläget eller andra oväntade skeenden. Det har några gånger lett till att budgeteringsmarginalen i det närmaste har förbrukats långt innan året varit till ända. Så var t ex fallet 1998, 1999 och 2002.¹²⁰

Det är rimligt att det finns en buffert för att hantera den osäkerhet som finns i alla utgiftsprognoser. Det är också rimligt att en regering vill förbehålla sig ett reformutrymme för en period som sträcker sig tre år framåt i tiden utan att detta ska leda till att man tvingas bryta igenom utgiftstaket. Men det är helt klart också ett problem i en konjunkturedgång om utrymmet för utgiftsökningar redan in-tecknats så att det blir svårare att klara de ökade kostnaderna för arbetslöshetsersättning, arbetsmarknadspolitiska program osv. Det innebär att de automatiska stabilisatorerna försvagas.¹²¹ Alternativt tvingas regeringen till den typ av manipulationer som vi diskuterade i föregående avsnitt.

Av dessa skäl vore det enligt vår uppfattning bättre om man inrättade *två* budgeteringsmarginaler, en för konjunkturberoende utgifter (*konjunkturmarginalen*) och en för andra oförutsedda utgifter och reformer (*reformmarginalen*).¹²² Konjunkturmarginalen ska endast användas för konjunkturberoende utgifter. Reformmarginalen ska endast användas för reformutgifter och oförutsedda utgifter som inte är

¹²⁰ Se vidare Riksrevisionen (2007d).

¹²¹ Se avsnitten 1.3.2 respektive 2.4.

¹²² Liknande dubbla budgeteringsmarginaler föreslogs i SOU 2002:16.

konjunkturberoende. En central fråga blir hur stora dessa båda marginaler bör vara. Vi har inte något färdigt svar på det. Det faktum att osäkerheten ökar ju längre tidshorisonen är kan tala för att budgeteringsmarginalerna görs större för senare år. Mot detta talar att man då successivt skulle behöva revidera marginalerna. Storleken på en eventuell konjunkturmarginal skulle också ha betydelse för i vilken utsträckning finanspolitiska stabiliseringsåtgärder kommer att avse utgiftssidan eller skattesidan. För att undvika att även en konjunkturmarginal missbrukas i syfte att ge utrymme för nya reformer, bör en tydlig bestämmelse införas i budgetlagen om att denna bara får användas vid en konjunkturförsvagning.

2.5.6 Statens investeringar och utgiftstaket

Avsnitten 1.2.3 och 2.3.3 diskuterade för- och nackdelar med en så kallade *gyllene regel*, enligt vilken saldomålet för den offentliga sektorn skulle avse det totala, och inte bara det finansiella, sparandet. Detta kan också uttryckas som att saldomålet skulle gälla det finansiella sparandet plus nettoinvesteringarna. En investering räknas då inte som en kostnad utan en sådan uppkommer först när investeringen avskrivs. Vi menade att det finns skäl att på allvar pröva om en sådan omformulering av saldomålet skulle vara lämplig. Vi diskuterade också vilka andra förutsättningar som i så fall borde vara uppfyllda.

Om en gyllene regel skulle införas för saldomålet, bör en sådan också tillämpas för statens utgifter. Utgiftstaket borde i så fall utgöra ett tak bara för löpande kostnader: investeringsutgifter skulle då inte längre omfattas av taket utan bara avskrivningar på investeringarna. Det skulle innebära att man behöver förändra budgeteringsprinciperna i statsbudgeten. Det finns två huvudsakliga redovisningsprinciper: kassamässig redovisning ("cash accounting") och redovisning enligt bokföringsmässiga principer ("accrual accounting"). Kassamässig redovisning innebär att en investering bokförs som en utgift när den äger rum, medan bokföringsmässig redovisning innebär att en investering aktiveras, dvs kostnaderna periodiseras över den ekonomiska livslängden. Svenska staten tillämpar sedan 1993 *redovisning* enligt bokföringsmässiga principer, medan *budgetering* fortfarande delvis sker enligt kassamässiga principer. Det är en fråga om ett dualt system. Kommuner och landsting – liksom näringslivet – tillämpar däremot bokföringsmässiga principer för både redovisning och budgetering.

Om utgiftstaket skulle omfatta avskrivningar, men inte investeringsutgifter, bör budgeteringen följa samma princip, dvs vara bokföringsmässig.¹²³

En uppenbar nackdel med det nuvarande duala systemet är att kopplingen mellan statens budget och statens årsredovisning är svag. Jämförelser mellan budget och utfall försvåras, eftersom de redovisas enligt olika principer. Det är vidare påtagligt att statens årsredovisning får mycket liten uppmärksamhet i den ekonomisk-politiska debatten. Det vore önskvärt om regeringen och riksdagen gjorde ansträngningar att tydligare lyfta fram statens årsredovisning som en viktig informationskälla. Detta skulle t ex kunna ske genom att anordna en riksdagsdebatt i anslutning till att regeringens skrivelse om statens årsredovisning överlämnas till riksdagen.

Frågorna om huruvida det vore lämpligt med en gyllene regel för den offentliga sektorns saldomål, huruvida det bara är avskrivningar på investeringar eller de totala investeringsutgifterna som ska inordnas under det statliga utgiftstaket och huruvida statsbudgeten ska vara bokföringsmässig, och inte som nu kassamässig, hänger således intimt samman. Vi rekommenderar att regeringen tillsätter en utredning som får i uppgift att pröva om det skulle vara lämpligt att införa en gyllene regel för saldomålet med de konsekvenser det får för utgiftstak och budgetering. En sådan utredning bör också ta ställning till de frågor som diskuterades i avsnitten 1.2.3 och 2.3.3, dvs vilka investeringar som ska räknas in i det totala sparandet, hur dessa ska värderas och enligt vilka principer avskrivningar ska göras, så att riskerna för manipulationer minimeras. I detta sammanhang bör man också se över varför värderingsprinciperna för olika tillgångar idag skiljer sig så kraftigt åt mellan å ena sidan årsredovisningen för staten och å andra sidan national- och finansräkenskaperna.¹²⁴

Det finns anledning att vara mycket kritisk mot de tendenser som finns att inom ramen för nuvarande system skapa ett budgettekniskt utrymme för ökade infrastrukturinvesteringar genom lån i Riksgäldskontoret eller förtida amorteringar av sådana lån (jfr avsnitt 2.5.4 ovan). Det innebär att vissa investeringsutgifter på ett godtyckligt sätt lyfts ut och inte undergår samma budgetprövning som andra investeringsutgifter. Enligt vår uppfattning bör man antingen behålla da-

¹²³ Enligt Molander och Paulsson (2008) tillämpas både budgetering och redovisning enligt bokföringsmässiga principer av Kanada, Nya Zeeland, Polen, Spanien, Schweiz och Storbritannien.

¹²⁴ Se avsnitt 2.2.2.

gens regelverk och då avstå från sådana undantag eller också ändra system och på ett konsekvent sätt gå över till en gyllene regel som innebär en huvudprincip om att investeringar (eller vissa i förväg angivna typer av investeringar) ska lånefinansieras.

2.6 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Tidigare avsnitt har betonat vikten av att analysera finanspolitikens *långsiktiga hållbarhet*.¹²⁵ Finanspolitiken är inte långsiktigt hållbar om de skatteintäkter som följer av dagens skatteregler är otillräckliga för att över tiden finansiera de utgifter som följer av dagens välfärdssystem. I Sverige, liksom i de flesta andra utvecklade länder, är det främst den demografiska utvecklingen som väntas medföra hållbarhetsproblem.

2.6.1 De demografiska förändringarna

Man kan med ganska stor säkerhet förutsäga den demografiska utvecklingen några decennier framåt. SCB gör regelbundet demografiska framskrivningar som visar utvecklingen fram till 2050 och har även gjort en framskrivning till 2110.¹²⁶ Figur 1.2 visade utvecklingen av den s k försörjningskvoten, som definieras som summan av antalet personer 0-14 år och antalet personer över 65 år i förhållande till antalet personer 15-64 år. Denna kvot väntas öka från 0,52 idag till 0,68 år 2050 och 0,71 år 2090.

Det är främst en ökning av andelen personer i befolkningen över 65 år som bidrar till ökningen av försörjningskvoten. Äldrekvoten¹²⁷ väntas sålunda öka från 0,27 till 0,40 år 2050, medan yngrekvoten¹²⁸ endast väntas öka från 0,25 idag till 0,28 år 2050.

Det har ibland framförts att ökningen av andelen äldre beror på den stora kohorten av fyrtioåringar som under de närmaste åren fyller 65 år. Det ökade barnafödandet under senare delen av 1940-talet bidrar visserligen till en tillfällig ökning av andelen äldre. Men den permanenta minskningen av fruktsamheten som skedde på 1970-talet och framför allt den ökning av medellivslängden som ägt rum de senaste 50 åren är av mycket större betydelse. Medellivslängden vän-

¹²⁵ Se avsnitt 1.1.2.

¹²⁶ Se t ex SCB (2006, 2007) för framskrivningar till 2050.

¹²⁷ Antalet personer 65 år och äldre som andel av antalet personer 15-64 år.

¹²⁸ Antalet personer 0-14 år som andel av antalet personer 15-64 år.

tas öka även framöver (se Fördjupningsruta 2.3). Dessa faktorer kommer tillsammans att innebära en *varaktig* ökning av försörjningskvoten.

Fördjupningsruta 2.3 Den demografiska utvecklingen i Sverige

SCBs demografiska framskrivning bygger på antaganden om fruktsamhet, medellivslängd, invandring och utvandring de kommande hundra åren.

Fruksamheten

Den summerade fruktsamheten¹²⁹ var i genomsnitt 2,0 barn per kvinna under perioden 1900-1965 men minskade till i genomsnitt 1,78 1970-2000. År 2006 ökade den summerade fruktsamheten till 1,85 barn per kvinna. I SCBs framskrivningar antas fruktsamheten ligga kvar på denna nivå till 2110.

Medellivslängden

Under förra seklet ökade medellivslängden kraftigt. År 1900 var medellivslängden vid födseln 54 år för kvinnor och 51 år för män. År 1950 hade den ökat till 72 år för kvinnor och 70 år för män. Ökningen berodde framför allt på minskade dödsrisker bland barn och ungdomar, medan dödsriskerna i åldrarna över 65 år inte förändrades nämnvärt. Efter 1950 har däremot dödsriskerna minskat kraftigt för de äldre. Mellan 1950 och 2006 ökade t ex den beräknade återstående medellivslängden för kvinnor vid 65 års ålder från 14 till 21 år.¹³⁰ År 2006 var medellivslängden 83 år för kvinnor och 79 år för män. I SCBs framskrivningar fortsätter denna utveckling och 2050 väntas medellivslängden vara 86 år för kvinnor och 84 år för män. Medellivslängden antas i framskrivningarna öka med ytterligare några år mellan 2050 och 2110.

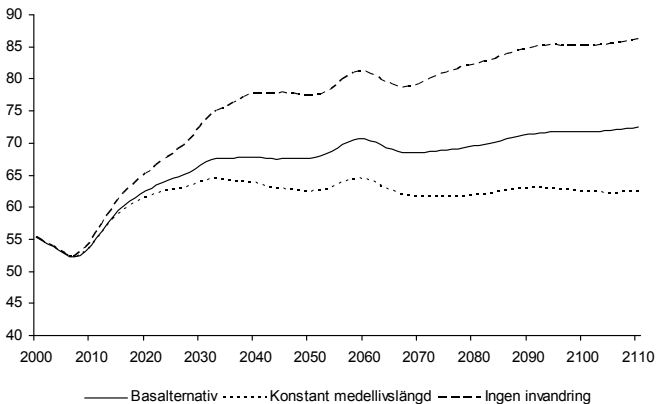
¹²⁹ Den summerade fruktsamheten är ett mått på det antal barn en kvinna skulle få i genomsnitt om fruktsamheten förblev densamma som under det år för vilket man gör beräkningen.

¹³⁰ Se Lundström (2008).

Invandring och utvandring

Försörjningskvoten påverkas även av migration. Invandringsöverskottet var i genomsnitt 18 000 personer per år 1950-2007 men har varit ännu högre under senare år. År 2007 uppgick andelen utrikesfödda i den svenska befolkningen till drygt 13 procent. Invandrare kommer i regel till Sverige när de är mellan 20 och 40 år och bidrar därmed till att minska försörjningskvoten. SCB antar i sina framskrivningar att nettoinvandringen blir 25 000 personer år 2010 och att den därefter minskar successivt till 19 000 personer år 2110. Andelen utrikes födda ökar eftersom nettoinvandringen i genomsnitt är högre än födelseöverskottet (födda minus döda) och väntas uppgå till 18,6 procent år 2050.

Figur 2.16 Försörjningskvoten (procent)



Anm. Försörjningskvoten anger antalet personer 0-14 år och 65 år och äldre som andel av antalet personer 15-64 år. Basalternativet baseras på befolkningsprognosen 2007-2050 framskrivna till 2110. Konstant medellivslängd innebär att dödsriskerna är konstanta på 2007 års nivå. Ingen invandring innebär att all immigration upphör från 2007.

Källa: SCB.

Figur 2.16 illustrerar betydelsen av en fortsatt ökning av medellivslängden. Om medellivslängden skulle ligga kvar på 2007 års nivå framöver, ökar försörjningskvoten "bara" från 0,52 år 2007 till 0,62 från 2070 och framåt. I huvudscenariot där medellivslängden fortsätter att stiga, ökar försörjningskvoten betydligt kraftigare.

Försörjningskvoten har i Figur 2.16 även beräknats med ett antagande om att all immigration efter 2007 upphör. Då ökar försörjningskvoten ännu mer och blir runt 0,80 år 2070 i stället för huvudscenariots 0,70. Detta visar invandringens betydelse för att hålla nere försörjningskvoten. Arbetskraftsinvandring är därmed en potentiell lösning på eventuella hållbarhetsproblem. Detta måste dock kombineras med en väl fungerande integrationspolitik. Som framgår av avsnitt 6.1 har invandrare idag en väsentligt lägre sysselsättning än svenskfödda. Den dåliga integrationen minskar invandringens positiva effekter på finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

2.6.2 Metodöverväganden

Mått på finanspolitikens långsiktiga hållbarhet bygger på framskrivningar av den ekonomiska och demografiska utvecklingen över en längre period. I framskrivningarna hålls vanligtvis skatteregler, transfereringssystem och offentlig service konstanta, så att det huvudsakligen är den demografiska utvecklingen som leder till eventuella förändringar av de offentliga finanserna. Hållbarhetskalkylerna undersöker alltså om den nuvarande politiken kan upprätthållas på lång sikt. Det betyder inte att man utgår från att den nuvarande politiken är optimal eller att man tror att den kommer att vara oförändrad i framtiden. Avsikten är i stället att få ett underlag för att bedöma behovet av eventuella reformer.

Hållbarhetskalkyler är förknippade med stor *osäkerhet*. Detta ställer krav på att tydligt dokumentera vilka antaganden som ligger bakom beräkningarna. Endast därigenom kan man skapa sig en uppfattning om rimligheten i kalkylerna. Med all sannolikhet kommer ekonomin ändå att utvecklas annorlunda än vad vi tror idag. Det är därför centralt att göra känslighetsberäkningar som belyser utvecklingen i olika scenarier. Genom att ändra beräkningsförutsättningarna kan man skapa sig en uppfattning om hur robust finanspolitiken är i förhållande till olika riskfaktorer.

Teoretiskt korrekta hållbarhetsmått kan härledas från den offentliga sektorns *s k intertemporala budgetrestriktion*. Denna innebär att summan av nuvärdet av de framtida primära budgetsaldona (alltså skillnaden mellan intäkter och utgifter exklusive räntor) ska vara lika med nettoskulden i utgångsläget. Den mest använda indikatorn kallas van-

ligen för S2-indikatorn eller det intertemporala budgetgapet.¹³¹ Denna anger storleken på den permanenta budgetförstärkning (positivt tecken) eller budgetförsvagning (negativt tecken) mätt i procent av BNP som måste genomföras för att finanspolitiken ska vara strikt långsiktigt hållbar. En S2-indikator på 2 procent innebär således att en permanent höjning av skatten, eller minskning av utgifterna, motsvarande 2 procent av BNP måste genomföras för att budgetrestriktionen ska vara precis uppfylld.

Ibland används i stället olika skuldmått som hållbarhetsindikatorer. Dessa mått är enkla att förstå. Problemet med skuldmått som indikatorer på hållbarheten är att de är tillbakablickande. De kan därför inte belysa om regeringen i framtiden kan fullgöra sina skyldigheter. Nettoskulden ett visst framtida år kan dock tillsammans med det primära sparandet ge viss information om finanspolitikens hållbarhet – åtminstone om ekonomin väntas utvecklas stabilt efter slutåret. En stor nettoskuld och ett negativt primärt sparande under slutåret innebär t ex att skulden kommer att fortsätta växa och att finanspolitiken därför inte är långsiktigt hållbar.

2.6.3 Kalkyler i vår- och budgetpropositioner samt konvergensprogrammen

Regeringen redovisar hållbarhetskalkyler i vår- och budgetpropositioner samt i de konvergensprogram som varje år lämnas till EU-kommissionen och EUs Ekofinråd.¹³²

Allmän bedömning av underlagen

Hållbarhetsbedömningarna i de ekonomiska propositionerna är enligt vår uppfattning bristfälliga. För det första är både modellerna och de underliggande antaganden otillräckligt dokumenterade och förklarade. Detta gäller såväl propositioner och konvergensprogram som det interna arbetsmaterial vi har haft tillgång till. För det andra förklaras inte på ett tillfredsställande sätt varför hållbarhetskalkylerna förändras

¹³¹ Hållbarhetsindikatorn härleds och diskuteras av EU-kommissionen (2006b) men specificerades först av Blanchard (1990). En utvärdering av EU-kommissionens hållbarhetsindikatorer finns i Hauner m fl (2007). S2-indikatorn beskrivs kortfattat i Vårpropositionen 2008.

¹³² Hållbarhetskalkyler redovisades första gången i det konvergensprogram som lämnades i november 2000 och i Vårpropositionen 2001. En översikt över beräkningarna i konvergensprogrammen 2000-2006 ges av Riksrevisionen (2007c).

mellan olika bedömningstillfällen.¹³³ För det tredje inkluderar analysen endast enstaka känslighetskalkyler.¹³⁴ Detta är särskilt oroande då vissa grundläggande antaganden förefaller väl optimistiska (se avsnitt 2.6.4), men också därför att osäkerheten inte tydligt framgår av utvärderingarna. Slutligen är redovisningen av resultaten oklar och svårtillgänglig.

Hållbarhetsindikatorer

Enligt Finansdepartementets bedömning i Budgetpropositionen för 2008 och Vårpropositionen 2008 är finanspolitiken långsiktigt hållbar, men ”hållbarheten uppnås med liten marginal”.¹³⁵ I budgetpropositionen grundas denna slutsats på att statsskulden (brutto) 2050 inte överstiger statsskulden 2007 samt att S2-indikatorn uppgår till 0,0 procent.

Riksrevisionen (2007c) har kritiserat det förstnämnda hållbarhetskriteriet. Man framhåller bl a att valet av slutår (år 2050) är godtyckligt och döljer eventuell skulduppbyggnad efter slutåret, att eventuella hållbarhetsproblem i andra delar av offentlig sektor inte beaktas och att man borde använda nettoskulden i stället för bruttoskulden.¹³⁶ Vi instämmer i denna kritik. Finansdepartementet har i Vårpropositionen 2008 frångått detta hållbarhetskriterium. Man fokuserar nu på S2-indikatorn, vilket är en välkommen förändring. Dessutom redovisas flera skuldbegrepp.

Hållbarhetskalkyler baserade på S2-indikatorn redovisas både i Budgetpropositionen för 2008 och i Vårpropositionen 2008. Det är emellertid oklart hur utfallet av dessa kalkyler ska tolkas. Framskrivningarna bygger på en s k teknisk justering. I budgetpropositionen är den en ospecificerad utgift som från 2015 och framåt uppgår till 3,8 procent av BNP.¹³⁷ Utan denna utgiftsökning skulle budgetöverskotten bli mycket större. Detta skulle leda till en kraftig ökning av den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet (se Figur 2.17).

¹³³ I Vårpropositionen 2008 ges dock en kortfattad redogörelse för förändringarna sedan Budgetpropositionen för 2008.

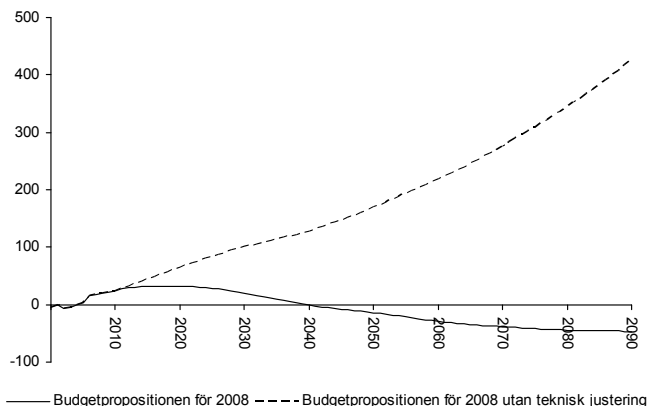
¹³⁴ Ett alternativscenario redovisades för första gången i Budgetproposition 2008. I Vårpropositionen 2008 redovisades för första gången mer än ett alternativscenario (tre stycken).

¹³⁵ Se s 175.

¹³⁶ Det sistnämnda sägs inte uttryckligen men är den implicita slutsats som följer av analysen.

¹³⁷ Den tekniska justeringen börjar redan 2011 och ökar gradvis till 3,8 procent av BNP.

Figur 2.17 Finansiell nettoförmögenhet i offentlig sektor (procent av BNP)



Anm: Finansdepartementets tekniska justering ökar utgifterna med 3,8 procent av BNP från 2015.
Källor: Finansdepartementet och Finanspolitiska rådet.

Problemen med den tekniska justeringen är flera. Det är svårt att utifrån Finansdepartementets beskrivning få en uppfattning om vad det underliggande basscenariot är och om justeringen verkligen är teknisk eller om den reflekterar en förväntad utveckling. Utgiften kan inte hänföras till någon reform. Finansdepartementet motiverar justeringen enbart med att överskottsmålet ska uppnås 2015. Det går därmed inte att bedöma rimligheten i utgiftsökningen och det är oklart hur den ska tolkas. Den tekniska justeringen i budgetpropositionen strider även mot en grundläggande princip i nationalräkenskaperna att en utgift i en sektor är en inkomst i en annan sektor. Medlen antas helt enkelt försvinna ut i tomma intet. I Vårpropositionen 2008 sker den tekniska justeringen i stället genom en transferering till hushållen, vilket är något rimligare. Från 2015 och framåt uppgår transfereringen till fem procent av BNP.

I Tabell 2.4 har vi beräknat S2-indikatorn med och utan den tekniska justeringen. Utan den tekniska justeringen uppgår S2-värdet till -3,8 procent, vilket innebär att strikt långsiktig hållbarhet uppnås genom en permanent skattesänkning eller utgiftsökning på 3,8 procent av BNP. Finansdepartementets egna beräkningar indikerar därför ett mycket stort reformutrymme. Trots detta drar Finansdepartementet slutsatsen att finanspolitiken är långsiktigt hållbart endast med liten marginal.

Effektivitet och fördelning mellan generationer

En redovisning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet bör, som diskuterades i avsnitt 1.1.2, även analysera samhällsekonomisk effektivitet och fördelning mellan generationer.

Huvudscenariot i Finansdepartementets hållbarhetsberäkningar innebär samhällsekonomisk effektivitet i meningen att skattesatserna kan hållas oförändrade.¹³⁸ Fördelningen mellan generationer analyseras i stort sett inte i samband med Finansdepartementets hållbarhetsberäkningar. Detta är en allvarlig brist. Ibland ges intrycket att långsiktig hållbarhet, oförändrad servicenivå i offentlig sektor och konstanta skatteregler i sig är tillräckliga för att säkra en jämn fördelning mellan generationerna.¹³⁹ Så är inte fallet. I hållbarhetskalkylerna väntas t ex en kraftig minskning av ålderspensionssystemets utbetalningar per pensionär i förhållande till lönenivån. Figur 2.18 visar kvoten mellan pensionsutbetalningarna per person och genomsnittlig lön per sysselsatt enligt Finansdepartementets framskrivningar. Denna kvot halveras från drygt 60 procent i dag till runt 30 procent mot slutet av seklet. Detta motverkas visserligen av en ökning av premie- och avtalspensionerna, men även mer grundliga analyser har visat på en sänkning av den sammanlagda ersättningsgraden när alla pensionsinkomster inkluderas (Flood 2004, Flood m fl 2006).

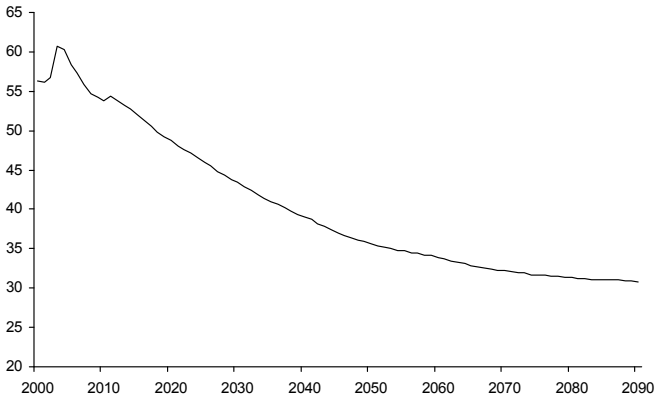
Fördelningen mellan generationer påverkas också av andra faktorer, t ex produktivitetstillväxten och kostnadsutvecklingen för offentlig service. Det behövs därför en mer fullständig fördelningsanalys. En sådan analys är inte möjligt att göra inom ramen för Finansdepartementets hållbarhetsmodell. Generationsanalyser har tidigare gjorts för Sverige (Pettersson m fl 2006). Vi rekommenderar att dessa vidareutvecklas.¹⁴⁰ En ambition bör vara att varje scenario i hållbarhetsberäkningarna kompletteras med en analys av fördelningen mellan generationer.

¹³⁸ Den genomsnittliga skattekvoten kan dock variera något över tiden som en följd av att skattebasens sammansättning förändras.

¹³⁹ T ex skrivs det att "Ett högt offentligt sparande motiveras [...] av en jämnare fördelning av försörjningsbördan mellan olika generationer. Ett offentligfinansiellt överskott i dag innebär att de stora generationer som i framtiden kommer att efterfråga vård och omsorg själva bidrar till tjänsternas finansiering. Om detta inte sker så kommer antingen kommande generationer att belastas hårdare än de nu aktiva generationerna eller så måste kvaliteten i, och omfattningen av, vård och omsorg minskas" (Vårpropositionen 2008, s 170).

¹⁴⁰ Se också avsnitt 2.3.1.

Figur 2.18 Ålderspension per person 65 år och äldre i förhållande till genomsnittlig lön (procent)



Anm: Utbetalningar i ålderspensionssystemet per person 65 år och äldre i procent av lönen per sysselsatt.

Källor: Finansdepartementet och Finanspolitiska rådet.

2.6.4 Några alternativa kalkyler

Även om Sveriges offentliga finanser ger intryck av att vara väl rustade för att möta de demografiska utmaningarna, finns det goda skäl till försiktighet på grund av den stora osäkerheten. Vi har tagit fram ett antal alternativa scenarier som belyser de offentliga finansernas känslighet för olika förändringar av beräkningsantagandena. Våra kalkyler utgår från Finansdepartementets beräkningar i Budgetpropositionen för 2008, men vi använder Finansdepartementets kalkyl utan den tekniska justeringen som basscenario.

Resultaten sammanfattas i Tabell 2.4 och Figur 2.19. EU-kommissionens S2-indikator har använts som hållbarhetsmått. Som tidigare nämnts anger S2-indikatorn storleken på den permanenta budgetförstärkning (positivt tecken) eller budgetförsvagning (negativt tecken) i procent av BNP som behövs för att finanspolitiken ska vara strikt långsiktigt hållbar. Tabellen redovisar även den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet och primära finansiella sparande år 2090. S2 och den finansiella nettoförmögenheten redovisas både inklusive och exklusive ålderspensionssystemet.

Kostnaderna och servicenivån inom offentlig sektor

Hållbarhetskalkylerna bygger på ett antagande om ”oförändrad standard” inom olika delar av offentlig sektor, som förskola, grundskola, vidareutbildning, hälsovård och äldreomsorg. Den offentliga tjänsteproduktionen antas utförd med samma personaltäthet som idag.¹⁴¹ Detta är ett optimistiskt antagande. Det tycks vara ett stabilt mönster att efterfrågan på tjänster ökar när inkomsterna stiger. Dessutom förändras de teknologiska möjligheterna ständigt, vilket i sig skapar nya behov. Detta är inte minst viktigt inom hälsoområdet där nya medicinska framsteg ökar trycket på vården att tillhandahålla nya behandlingar.¹⁴²

I stället för Finansdepartementets antagande om oförändrad standard i de offentliga tjänsterna har vi därför gjort två alternativa kalkyler. I det första alternativet antas personaltätheten inom sjukvård och äldreomsorg öka med 0,75 procent per år fram till 2050. Detta innebär att de samlade kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg ökar från runt 10 procent av BNP 2007 till ca 16 procent av BNP från 2050 och framåt. Ökningen är drygt 3 procentenheter större än i Finansdepartementet beräkningar. Det primära finansiella sparandet och den finansiella nettoförmögenheten blir därmed lägre jämfört med basscenariot och finanspolitikens hållbarhet minskar dramatiskt. S2-indikatorn blir -0,3 procent, vilket kan jämföras med -3,8 procent i basscenariot. S2-indikatorn är alltså 3,5 procentenheter högre än i basalternativet (se Figur 2.19).

¹⁴¹ Personaltätheten (t ex lärare/elev) i offentlig tjänsteproduktion antas vara konstant inom grupper fördelade efter ålder och kön.

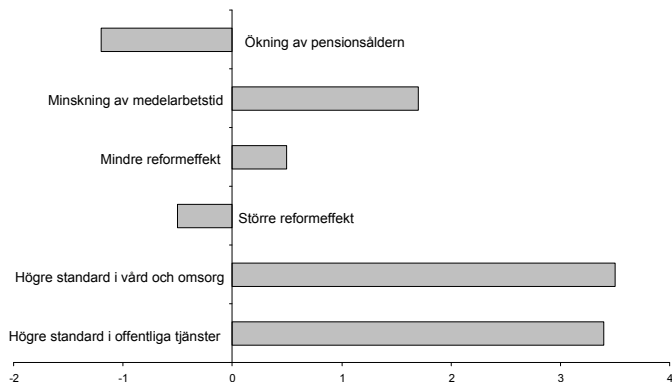
¹⁴² Se t ex OECD (2006b).

Tabell 2.4 S2-indikator, nettoskuld, primärt sparande och implicit överskottsmål för olika scenarier (procent av BNP)

Scenarier:	S2 år 2009 ²	S2 exkl ÅP år 2009 ²	Offentlig finansiell nettoformö- genhet år 2090	Offentlig finansiell nettoformö- genhet exkl ÅP år 2090	Primärt finansiellt sparande år 2090	Minsta hållbara finansiella sparande 2009-2015 ³
BP08 ¹	0,1	0,3	-46	-60	0,2	-
BP08 utan teknisk justering (basscenario)	-3,8	-3,4	424	400	4,2	-0,7
Högre standard i offentlig sektor	-0,4	-0,1	179	156	-0,1	3,8
Högre standard i vård och omsorg	-0,3	0,0	81	56	0,1	3,5
Större effekt av arbetsmarknadsre- former	-4,3	-3,9	490	461	4,7	-1,1
Mindre effekt av arbetsmarknadsre- former	-3,3	-2,9	360	342	3,7	-0,5
Minskning av arbetstid	-2,1	-1,8	309	287	2,0	1,4
Ökning av pensionsåldern	-5,0	-4,5	548	513	5,7	-2,0

Anmär. (1) S2-indikatorn för BP08 (Budgetpropositionen för 2008) avviker från den som redovisas av Finansdepartementet till följd av annat basår (2009). (2) S2-indikatorn anger storleken på den permanenta budgetförstärkning (positiv tecken) eller budgetförsväring (negativ tecken) som måste genomföras fr o m år 2009 för att finanspolitiken ska vara exakt långsiktigt hållbar. (3) Kolumnen anger det genomsnittliga finansiella sparande som krävs under perioden 2009-2015 för att uppnå långsiktig hållbarhet (S2=0) vid konstanta skattessatser från år 2009. (4) AP är en förkortning för ålderspensionssystemet.

Källa: Finanspolitiska rådet baserat på Finansdepartementets kalkyler i Budgetpropositionen för 2008.

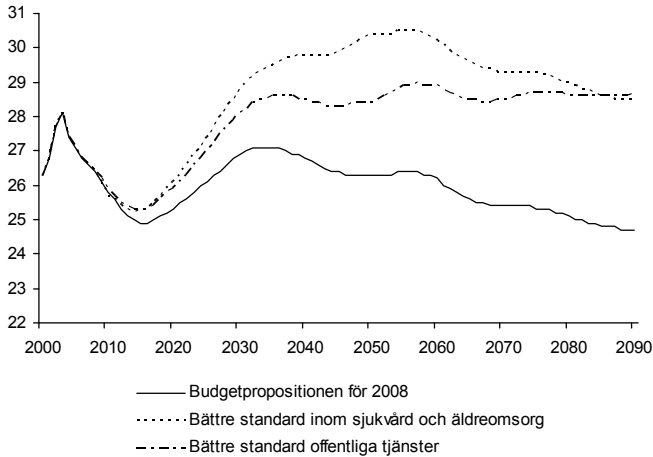
Figur 2.19 Förändring av S2-indikatorn i olika scenarier (procent av BNP)

Anm. Skillnad mellan S2-indikatorn i basscenariot (-3,8 procent) och i olika alternativkalkyler. Positiva värden innebär att hållbarheten försämras och vice versa. Ökning av pensionsålder: gradvis ökning av pensionsåldern med 2,5 år. Minskning av arbetstid: medelarbetstiden minskar med 0,1 procent per år. Mindre/större reformeffekt: arbetsmarknadsreformerna antas ha mindre respektive större effekt på arbetsmarknaden. Högre standard i vård och omsorg: personaltätheten inom sjukvård och äldreomsorg antas öka med 0,75 procent per år till 2050. Högre standard i offentliga tjänster: personaltätheten inom offentliga tjänster antas öka med 0,2 procent per år.

Källa. Se Tabell 2.4.

Liknande effekter kan finnas inom andra offentliga tjänster, t ex skola och utbildning. I en annan kalkyl har vi därför antagit att personaltätheten för den samlade offentliga tjänsteproduktionen ökar med i genomsnitt 0,2 procent per år i stället för att vara oförändrad som i Finansdepartementets kalkyl. Medan Finansdepartementet beräknar att de offentliga konsumtionsutgifterna minskar till strax under 25 procent av BNP år 2090, skulle detta innebära att de i stället ligger på runt 29 procent av BNP samma år (se Figur 2.20). Även detta innebär att det primära sparatet blir mindre än i basscenariot. S2-indikatorn är 3,4 procentenheter högre och finanspolitikens långsiktiga hållbarhet försämras.

Dessa kalkyler visar att de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är mycket beroende av hur servicenivån inom offentlig sektor utvecklas. Större delen av hållbarhetsmarginalen försvinner med mer pessimistiska – men ändå realistiska – antaganden om volymutvecklingen.

Figur 2.20 Offentlig konsumtion (procent av BNP)

Annr. I alternativscenarierna antas personaltätheten öka med 0,75 procent per år 2009-2050 inom sjukvård och äldreomsorg alternativt öka med 0,2 procent i genomsnitt för offentliga tjänster.

Källor. Finansdepartementet och Finanspolitiska rådet.

Medelarbetstiden

Som i flera andra länder har efterfrågan på fritid (kortare arbetstid, längre semester och tidigare pensionering) ökat även i Sverige.¹⁴³ När den materiella standarden förbättras, är det naturligt att efterfrågan ökar också på fritid. Detta är en utmaning för den offentliga sektorn eftersom skattebasen minskar om arbetsinsatsen blir lägre. De offentliga finanserna är mycket känsliga för förändringar i sysselsättningsgraden och medelarbetstiden.

Under den senaste tioårsperioden har medelarbetstiden i Sverige minskat med i genomsnitt 0,3 procent per år och enligt OECD (2007a) är en trendmässig minskning av medelarbetstiden på 0,2 procent per år inte orimlig. Man bör därför undersöka hur hållbarhetskalkylerna påverkas av en minskad arbetsinsats. Vi har därför gjort en kalkyl där medelarbetstiden minskar med 0,1 procent per år 2009-2090.

Minskningen av medelarbetstiden leder till en kraftig minskning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Till följd av reducerade skatte-

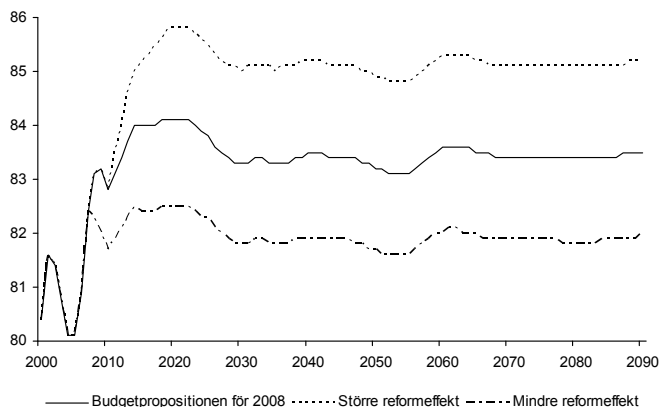
¹⁴³ Se t ex OECD (2008).

intäkter försämrar hållbarheten och S2-indikatorn blir 1,7 procentenheter högre än i basalternativet.

Osäkerhet kring arbetsmarknadsreformernas effekter

Även effekterna av regeringens arbetsmarknadsreformer är mycket osäkra. Finansdepartementets egna kalkyler bygger på att sysselsättningen permanent höjs med 3,3 procent och att arbetslösheten minskar med 1 procentenhet till följd av reformerna. Forslund (2008) uppskattar att arbetslösheten kan minska med upp till 2 procentenheter, medan Konjunkturinstitutet i sin senaste bedömning uppskattar att den öppna arbetslösheten minskar med endast 0,6 procentenheter.¹⁴⁴ Därtill kommer en osäkerhet om vilken nivå jämviktsarbetslösheten hade före regeringens reformer.

Figur 2.21 Sysselsättningsgrad 20-64 år (procent)



Anm. Antalet sysselsatta i procent av befolkningen 20-64 år. Större reformeffekt innebär att jämviktsarbetslösheten minskar till 2,8 procent. Mindre reformeffekt innebär att jämviktsarbetslösheten blir 4,8 procent.

Källor. Finansdepartementet och Finanspolitiska rådet.

Vi har gjort två alternativa kalkyler som illustrerar effekten av dessa osäkerhetsfaktorer. I ett alternativ ökar sysselsättningen mer än i Finansdepartementets kalkyler (se Figur 2.21) och den öppna arbets-

¹⁴⁴ Siffrorna avser arbetslösheten enligt den tidigare svenska definitionen.

lösheten enligt tidigare svensk definition minskar successivt till en jämviktsnivå på 2,8 procent. Detta ska jämföras med 3,9 procent enligt Finansdepartementets bedömning. När sysselsättningen ökar, stiger skatteinkomsterna och transfereringarna minskar, vilket medför att finanspolitikens hållbarhet förbättras ytterligare. S2-indikatorn minskar med drygt 0,5 procentenheter.

I ett annat alternativ antar vi att sysselsättningen och arbetskraftsdeltagandet utvecklas sämre 2008-2010 och att jämviktsarbetslösheten i stället ligger på 4,8 procent. Detta innebär att de offentliga transfereringarna ökar och att skatteintäkterna blir lägre. Därmed försämras finanspolitikens hållbarhet och S2-indikatorn ökar med drygt 0,5 procentenheter.

Ökad pensionsålder

Idag tar folk ut sin ålderspension runt 65 års ålder. Det är också fallet i Finansdepartementets beräkningar – för all framtid! Men som tidigare nämnts minskar pensionerna automatiskt i takt med ökad medellivslängd och mot slutet av århundradet är ålderspensionssystemets utbetalningar per pensionär endast hälften så stora som idag i förhållande till en genomsnittlig arbetsinkomst. Men genom att gå i pension senare kan man få högre pension. Dels räknas pensionen upp när man tar ut den senare, dels får man fler år i arbete vilket kan öka pensionen.

För att undersöka hur hållbarhetskalkylerna beror på pensionsåldern har vi i ett alternativscenari antagit att pensionsåldern fram till 2050 ökar i takt med att den återstående medellivslängden vid 65 års ålder ökar. Pensionsåldern stiger därmed gradvis till 67,5 år. Från år 2050 antas den förbli konstant.

Scenariot skulle kunna vara en följd av att lägre pensioner i förhållande till genomsnittslönen leder till att folk jobbar allt längre för att få en pension som räcker till. Det skulle också kunna spegla en reform där man indexerar pensionsåldern till medellivslängden på det sätt som man gjort i Danmark.

Kalkylen innebär att skattebasen ökar och S2-indikatorn minskar med drygt 1,2 procentenheter. En pensionsålder som stiger i takt med livslängden är uppenbarligen en bra – och mycket logisk – metod att hantera de demografiska förändringarna. Det finns enligt vår mening ett behov av mer fokus på detta i den offentliga debatten.

2.6.5 Är finanspolitiken långsiktigt hållbar?

Finansdepartementets hållbarhetskalkyler är enligt vår bedömning bristfälliga. Vissa antaganden bakom kalkylerna är väl optimistiska. Det är svårt att göra en välgrundad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet på grundval av den modellram som Finansdepartementet använder och som vi också baserat oss på. En preliminär bedömning är att säkerhetsmarginalen är liten. En kombination av några sämre – men realistiska – omständigheter än vad som antas av Finansdepartementet kan lätt leda till att dagens finanspolitik inte är långsiktigt hållbar. Om t ex konsumtionsökningen inom hälsovård och äldreomsorg har underskattats, samtidigt som utvecklingen i medelarbetstiden har överskattats, hamnar vi så småningom i en situation där man behöver välja mellan att permanent höja skatterna eller minska utgifterna.

Mot bakgrund av den osäkerhet som finns i Finansdepartementets underlag för långsiktig hållbarhet finns det enligt vår uppfattning goda skäl att ha betydande säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna under de närmsta åren.

För att analysera överskottsmålet har vi i Tabell 2.4 beräknat det genomsnittliga finansiella sparande som behövs under åren 2009-2015 för att finanspolitiken skulle vara strikt hållbar ($S_2=0$).¹⁴⁵ I jämförelsescenariot utan den tekniska justeringen skulle vi kunna ha ett finansiellt sparandeunderskott på upp till 0,7 procent av BNP i genomsnitt under perioden utan att finanspolitikens långsiktiga hållbarhet äventyras. I flera av våra alternativa beräkningar är det faktiskt inte nödvändigt med överskott. Men om medelarbetstiden minskar eller kostnadstrycket inom offentlig sektor blir större än vad Finansdepartementet antar, så ökar kraven på överskott dramatiskt till uppemot 4 procent av BNP. Dessa risker bör tas på allvar. Vår slutsats är att det finns goda skäl inte bara att uppfylla enprocentmålet fram till 2015 utan också att försöka uppnå högre överskott än så.

¹⁴⁵ Rent tekniskt antas det att skatten ändras en gång för alla år 2009 till en nivå där $S_2=0$. Därefter beräknas det genomsnittliga finansiella sparandet för åren 2009-2015.

3 Den nuvarande finanspolitiken

Avsnitt 3.1 diskuterar det nuvarande konjunkturläget. Avsnitt 3.2 analyserar sedan om den nuvarande finanspolitiken är förenlig med överskottsmålet och utgiftstaket. Avsnitt 3.3 gör en helhetsbedömning av finanspolitikens utformning utifrån konjunkturläge, de medelfristiga målen och de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

3.1 Det nuvarande konjunkturläget och resursutnyttjandet

Tabellerna 3.1 och 3.2 sammanställer olika svenska och internationella bedömningar av det makroekonomiska läget. Det råder stor enighet om att produktionen under 2007 låg över den potentiella nivån. Prognoserna för 2008 ger en mer blandad bild. Som en följd av oron på de internationella finansmarknaderna har prognoserna reviderats ner under årets inledning. Såväl Finansdepartementet som Konjunkturinstitutet bedömer ändå att BNP kommer att ligga något över den potentiella nivån under året, medan Internationella valutafonden (IMF) tror att BNP hamnar 0,7 procent under den potentiella nivån.

Bedömningar av konjunkturläget är alltid mycket osäkra, men i nuläget är osäkerheten ovanligt stor.¹⁴⁶ Det finns framför allt två orsaker till det. För det första bidrar den stora osäkerheten om den internationella konjunkturutvecklingen till osäkerhet även om den svenska utvecklingen. För det andra har ett antal sysselsättningspolitiska reformer genomförts eller beslutats under de senaste åren. Reformerna kan antas påverka såväl faktisk aktivitetsnivå som ekonomins potentiella produktionsnivå.

I avsnitten 7-9 analyserar vi *hur stora* effekter dessa reformer väntas få på jämviktsarbetslösheten och det potentiella antalet arbetade timmar samt *när* politiken kan få genomslag. Vår bedömning är att reformerna medför att jämviktsarbetslösheten sjunker med ungefär en procentenhet på lång sikt, men också att jämviktsarbetslösheten

¹⁴⁶ Vi undersöker de makroekonomiska prognosernas träffsäkerhet i avsnitt 4.

Tabell 3.1 Makroekonomiska nyckeltal

	FID 04/08	FID 09/07	KI 03/08	RB 02/08	OECD 12/07	EU 10/07	IMF 04/08
<i>BNP-tillväxt¹</i>							
2002-2006	3,2						
2007	2,6	3,2	2,6	2,5	3,4	3,4	2,6
2008	2,1	3,2	2,5	2,4	3,2	3,1	2,0
2009	1,8	2,5	2,6	2,0	2,6	2,4	1,7
<i>Inflation²</i>							
2002-2006	1,2						
2007	3,5	3,0	3,5	3,5	1,9	1,7	2,5
2008	2,6	2,7	2,0	2,9	2,5	1,9	2,4
2009	2,7	2,9	2,2	2,5	2,6	2,0	2,0
<i>Arbetslöshet³</i>							
2002-2006	7,1	7,1	7,1	7,1	5,1	6,3	6,3
2007	6,2	6,0	6,2	6,2	4,6	6,1	6,1
2008	5,9	5,5	5,9	6,0	3,8	5,8	6,6
2009	6,1	5,6	5,9	5,9	3,6	5,7	7,1
<i>Finansiellt sparande⁴</i>							
2002-2006	0,4	0,5	0,4		0,5	0,7	0,5
2007	3,4	2,9	3,0	3,1	2,9	3,0	3,2
2008	2,9	2,8	3,0	2,3	3,1	2,8	2,1
2009	2,5	3,1	1,9	1,7	3,1	3,0	1,4

Anmär: (1) Procentuell volymförändring i förhållande till föregående år. (2) Procentuell KPI-inflation, december-december (Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet och IMF), ärsgeomsnitt (OECD); procentuell förändring av harmoniserade konsumentprisindex (EU). (3) Procent av arbetskraften; ILO-definition (Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet och IMF), gammal svensk definition av öppen arbetslöshet (OECD), ILO-definition 16-64 år (Riksbanken), EU-definition (EU). (4) Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP.

Källor: Finansdepartementet, Vårpropositionen 2008 och Budgetpropositionen för 2008; Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget Mars 2008; Riksbanken, Penningpolitisk rapport 2008:1; OECD, Economic Outlook December 2007; Europeiska kommissionen, European Economy Autumn 2007; IMF, World Economic Outlook April 2008.

Tabell 3.2 Resursutnyttjande och ekonomins potential

	FiD 04/08	FiD 09/07	KI 03/08	RB 02/08	OECD 12/07	EU 10/07	IMF 04/08
<i>Produktionsgap</i>							
2002-2006	0,0	-0,1	-0,5	-0,3	-0,6	-0,4	0,5
2007	1,0	0,6	0,5	0,9	0,4	0,6	0,5
2008	0,2	0,9	-0,3	0,3	0,3	0,8	-0,7
2009	-0,3	0,6	-0,3	0,1	-0,1	0,5	-1,8
<i>Arbetsmarknadsgap</i>							
2002-2006			-1,4	-1,1			
2007			0,4	1,2			
2008			0,5	1,4			
2009			0,2	0,8			
<i>Jämviktsarbetslöshet¹</i>							
2002-2006			6,2		4,8		
2007			6,2		4,9		
2008			6,1		4,8		
2009			6,1		4,6		
<i>Strukturellt offentligt sparande</i>							
2002-2006	0,3	0,3	0,9		0,8	0,9	0,1
2007	2,3	2,2	3,0		2,7	2,7	2,9
2008	2,5	2,0	3,0		2,7	2,3	2,6
2009	2,6	2,8	2,1		2,9	2,8	2,6

Anmär. (1) ILO-definition (Konjunkturinstitutet), gammal svensk definition (OECD).

Källa: Se Tabell 3.1.

redan under 2008 kommer att falla påtagligt. Effekterna på det potentiella antalet arbetade timmar väntas bli större än effekterna på jämviktsarbetslösheten eftersom vissa reformer höjer arbetskraftsdeltagandet och sänker sjukfrånvaron.

De produktionsgap som redovisas i Tabell 3.2 baseras på olika metoder för att uppskatta ekonomins potentiella produktionsnivå. Finansdepartementets och Konjunkturinstitutets skattningar av produktionsgapet bygger delvis på subjektiva bedömningar, medan de andra prognosmakarna uteslutande förlitar sig på formaliserade statistiska metoder. Eftersom effekterna av regeringens reformer inte på kort sikt fångas av de ekonometriska metoder som används skulle man vänta sig att resursutnyttjandet bedöms som mindre ansträngt av de prognosmakare som tar hänsyn till reformerna i sina bedömningar. Tabell 3.2 styrker emellertid inte den hypotesen. Samtliga skattningar från 2008 antyder att produktionsgapet har fallit från 2007 till 2008, men Internationella valutafonden anger den största förändringen.¹⁴⁷

Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden utgör en betydande del av ekonomins samlade resursutnyttjande. De olika prognosmakarna i Tabell 3.1 och 3.2 gör likartade bedömningar av utvecklingen på arbetsmarknaden. Ingen bedömer att resursutrymmet ökar påtagligt. Både Konjunkturinstitutet och OECD bedömer att jämviktsarbetslösheten har varit stabil under senare år och att den kommer att förbli så, men eftersom de har använt olika metoder är samstämmigheten skenbar.¹⁴⁸ Konjunkturinstitutet har tagit hänsyn till att regeringens reformer sänker jämviktsarbetslösheten, men också att detta motverkas av demografiska faktorer, medan OECDs mått enbart bygger på statistiska metoder som inte direkt fångar effekterna av reformerna.¹⁴⁹

Vår sammantagna bedömning av det nuvarande resursutnyttjandet, baserat dels på vår analys av effekterna av regeringens sysselsättningspolitiska reformer i avsnitten 7-9, dels på den bild som ges av inhemska och utländska prognosmakare, är att resursutnyttjandet blir mindre ansträngt under 2008 och 2009 än under 2007. *Nivån* på det

¹⁴⁷ Valutafondens metoder fångar inte effekterna av skatteförändringar, men skattningarna påverkas av arbetslöshetsförsäkringens utformning och därmed förmodligen av a-kassereformen (De Masi 1997).

¹⁴⁸ Finansdepartementet redovisar ingen skattning av jämviktsarbetslösheten men bedömer att sysselsättningsgapet (skillnaden mellan faktisk och potentiell sysselsättning) ökar från 0,4 procentenheter 2007 till 0,7 procentenheter 2008, dvs att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden blir något högre.

¹⁴⁹ Konjunkturinstitutet (2008a) och Richardson m fl (2000).

nuvarande resursutnyttjandet är dock svårbedömd. Vi har påpekat att skattningarna av produktionsgapet för 2008 och 2009 varierar kraftigt mellan bedömarna. De enkätundersökningar som Konjunkturinstitutet gör tyder emellertid på att företagen fortfarande upplever en viss brist på arbetskraft och att deras efterfrågan är något större än normalt.¹⁵⁰ Finansdepartementets bedömning att osäkerheten är mycket stor, men att resursutnyttjandet troligen är något ansträngt under 2008, förefaller rimlig.

3.2 Finanspolitiken och de medelfristiga målen

3.2.1 Överskottsmålet

Tabellerna 3.1 och 3.2 visar att både det faktiska och det strukturella finansiella sparandet i den offentliga sektorn var något lägre än målet på en procents överskott under femårsperioden 2002-2006. Överskottsmålet uppfylldes alltså inte under den tidsperioden. Avvikelsen från målet kan möjligen motiveras med hänvisning till att samtliga bedömare anser att konjunkturläget var svagt under perioden.

De preliminära utfallen för 2007 och prognoserna för 2008 tyder på ett betydligt högre finansiellt sparande än under 2002-2006. Det gäller både det faktiska och det strukturella sparandet. Det höga sparandet förklaras främst av att det goda konjunkturläget sänker de offentliga utgifterna och höjer skatteinkomsterna.

I Vårpropositionen 2007 introducerade regeringen en ny indikator, den löpande genomsnittsindikatorn, för att bedöma om överskottsmålet är uppfyllt. Denna indikator är ett glidande genomsnitt av den offentliga sektorns finansiella sparande under innevarande år och tre år bakåt respektive tre år framåt i tiden.¹⁵¹ Ett problem med den löpande genomsnittsindikatorn är att den bygger på de offentliga finansernas utveckling tre till fyra år framåt i tiden. På så långa horisonter görs vanligen inte prognoser utan bara framskrivningar där endast beslutade reformer inkluderas i kalkylerna. Framskrivningarna fångar därför inte den mest troliga utvecklingen.

¹⁵⁰ Konjunkturinstitutet (2008b).

¹⁵¹ Se avsnitt 2.3.2.

Tabell 3.3 Den löpande genomsnittsinkikatorn

	Finansiellt sparande						Löpande genomsnittsinkikator		
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006	2007	2008
Vårpropositionen 2007	2,1	2,3	2,2	2,5	3,2		1,4	2,0	
Budgetpropositionen för 2008	2,4	2,9	2,8	3,1	3,6		1,6	2,3	
Konjunkturläget Mars 2008	2,2	3,0	3,0	1,9			1,6		
Vårpropositionen 2008	2,2	3,4	2,9	2,5	3,3	4,1	1,6	2,2	2,8

Anmär. Tabellen visar utfall och prognoser för den offentliga sektorns finansiella sparande samt regeringens löpande genomsnittsinkikator för det finansiella sparandet (se avsnitt 2.3.2).

Tabell 3.4 Utgiftstak 2008-2011

	utgiftstak		utgifter, nivå		utgifter, diff		BNP		KPI		arbetslöshet	
	nivå	diff	BP08	VÅP08	BP08	VÅP08	BP08	VÅP08	BP08	VÅP08	BP08	VÅP08
2007	935		919	910							4,4	4,6
2008	957	2,0	928	919	1,0	1,0	3,2	2,1	2,7	2,6	4,0	4,3
2009	989	3,3	949	944	2,2	2,7	2,5	1,8	2,9	2,7	4,1	4,5
2010	1018	2,9	984	972	3,7	3,0	2,2	2,9	2,2	2,5	4,3	4,4
<i>totalt</i>		8,5			7,1	6,8	8,1	7,0	8,0	8,0	-0,1	-0,2
2011	1048	2,9		997		2,6		2,5		2,4		4,2
<i>totalt</i>		12,1				9,5	9,6		10,6			-0,4

Anmär. Utgiftstak och prognos för takbegränsade utgifter ("utgifter") i mdr kr ("nivå") samt procentuell förändring ("diff."). Uigiftstaket för 2011 avser det preliminära förslaget som anges i Vårpropositionen 2008. BNP avser procentuell volymförändring. Inflation avser procentuell KPI-förändring december-december. Arbetslöshet avser öppen arbetslöshet i procent av arbetskraften. "Totalt" avser den ackumulerade förändringen från 2007 i procent utom för arbetslösheten då procentenheter avses. *Källor:* Budgetpropositionen för 2008 och Vårpropositionen 2008.

Tabell 3.3 påvisar också en påtaglig variation i framskrivningarna för det offentliga sparandet mellan olika bedömningstillfällen. Den löpande genomsnittssindikatorn för 2006 och 2007 har trots denna prognosvariation endast ändrats marginellt under det dryga år den har varit i bruk. Liksom det faktiska och strukturella finansiella sparandet indikerar detta mått att sparandet för närvarande är högt.

Det offentliga finansiella sparandet har alltså klart överstigit målet på en procent under 2007 och väntas göra så även under 2008. Enligt vår bedömning är denna utveckling förenlig med överskottsmålet. Under 2007 motiverade det starka konjunkturläget att såväl faktiskt som strukturellt sparande var högt. Under 2008 är konjunkturläget vikande och konsekvenserna för det offentliga sparandet inte lika tydliga. Enligt vår diskussion i avsnitt 3.3 är det dock motiverat med ett högt finansiellt sparande även under 2008, även om sparandet enligt överskottsmålet på sikt bör reduceras.

3.2.2 Utgiftstaket

I avsnitt 2.5 diskuterade vi hur utgiftstaket har fungerat under tidigare år. Utgiftstaken har i formell mening efterlevts men ibland har taken lagts med kortare horisont än tre år och ibland har de uppfyllts med hjälp av kreativ bokföring. Budgeteringsmarginalen har ofta utnyttjats till fullo även när konjunkturläget varit relativt gott.

De senaste två åren avviker från det tidigare mönstret. År 2006 blev marginalen till utgiftstaket 12 mdr kr och 2007 blev den 28 mdr kr.¹⁵² Dessa marginaler ska jämföras med de marginaler som planerades när utgiftstaken föreslogs i Budgetpropositionerna för 2004 respektive 2006. Marginalen var 28 mdr kr för 2006 och 12 mdr för 2007, samtidigt som produktionsgapet förväntades bli -0,2 procent och 0 procent för 2006 respektive 2007. I dagsläget bedöms produktionsgapet för dessa år ha blivit 1,5 respektive 1,0 procent. Ett av skälen till att inte hela marginalen har utnyttjats är uppenbarligen att konjunkturläget blev mer gynnsamt än väntat.

Utgiftstaket för 2007 fastställdes i samband med Budgetpropositionen för 2006 till 949 mdr kr. Vanligen görs endast tekniska justeringar av tidigare fastställda tak, men i Budgetpropositionen för 2007

¹⁵² Konjunkturinstitutet (2008a). Som vi noterar nedan medförde de starka offentliga finanserna att utgiftstaket för 2007 sänktes med 11 mdr kr under hösten 2007. Marginalen till det ursprungliga taket blev alltså 39 mdr kr.

sänktes taket för 2007 med 11 mdr kr. Motiveringen är knapphändig, men dels nämns en önskan om att utgiftstaken ska minska svagt i förhållande till BNP, dels nämns att man vill upprätthålla överskottsmålet.

Även utgiftstaket för 2008 fastställdes efter regeringsskiftet hösten 2006. I Budgetpropositionen för 2008 återgick man till den ursprungliga ordningen med utgiftstak tre år i förväg. Enligt propositionen väntas utgiftstaket sjunka från 31,1 procent av BNP år 2007 till 28,9 procent år 2010 samtidigt som de takbegränsade utgifterna väntas sjunka från 30,5 procent av BNP till 27,9 procent. I avsnitt 2.5.3 påpekade vi att regeringen i budgetpropositionen visserligen redovisar flera faktorer som har påverkat utgiftstakens nivå, men att de olika faktorernas betydelse inte kvantifieras. I Vårpropositionen 2008 har regeringen något tydligare visat hur stor effekt olika makroekonomiska variabler har på de takbegränsade utgifterna.

Vid ett normalt konjunkturläge och oförändrade regler ökar de takbegränsade utgifterna ungefär i samma takt som BNP i löpande priser. Utgifternas andel av BNP sjunker när arbetslösheten är låg och stiger när arbetslösheten är hög. Utvecklingen för real BNP, inflationstakten och arbetslösheten under de kommande åren är alltså av stor vikt när utgiftstakens nivå bestäms. Tabell 3.4 visar hur regeringen bedömde utvecklingen för de takbegränsade utgifterna och dessa tre variabler när utgiftstaken för 2009 och 2010 lades under hösten 2007 och i Vårpropositionen 2008. Av tabellen ser vi att utgiftstaken fram till 2010 ökar ungefär i takt med konsumentprisindex och att de takbegränsade utgifterna enligt prognoserna ökar aningen långsammare än priserna. Eftersom BNP-nivån samtidigt väntas öka med 7-8 procent innebär dessa prognoser en betydande minskning av de offentliga utgifternas andel av BNP. Detta är i linje med regeringens uttalade målsättning.

Fram till 2010 väntas konjunkturläget försvagas, vilket normalt skulle innebära högre arbetslöshet och högre utgifter. Men strukturreformerna på arbetsmarknaden (jobbskatteavdraget och akassereformen) väntas verka i motsatt riktning så att arbetslösheten inte påverkas nämnvärt. Även reformerna av sjukförsäkringen antas bidra till en lägre utgiftsandel. Regeringens planering av utgiftstaken bygger således på antaganden om att strukturreformerna sänker jämviktsarbetslösheten och sjukfrånvaron. Utvecklingen under 2007 och

den forskning vi redogör för i avsnitten 6-9 ger stöd för sådana antaganden, men prognoserna är naturligtvis ändå mycket osäkra.

3.3 Är finanspolitiken välavvägd?

I avsnitt 2.6 analyserade vi de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Vår bedömning är att finanserna i huvudscenariot är hållbara och att det förmodligen finns ett utrymme för ofinansierade reformer. Regeringens hållbarhetskalkyler bygger på ett antagande om att den offentliga sektorns finansiella sparande stiger till 4,1 procent av BNP år 2011 för att sedan gradvis falla till 1 procent 2015. Det sänkta sparatet mellan 2011 och 2015 sker genom en teknisk justering som höjer de offentliga utgifterna. Vi anser att det är lämpligare att bedöma de offentliga finansernas hållbarhet utan att göra någon sådan justering. Det reformutrymme som tas i anspråk av den tekniska justeringen kan utnyttjas för andra ofinansierade reformer i nuläget eller senare. Men en förutsättning för att sådana reformer inte ska äventyra de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är att det genomsnittliga offentliga sparatet fram till 2015 klart överstiger enprocentmålet. Om sådana reformer är önskvärda beror på konjunkturläget och på vilken strategi som anses lämplig för att hantera den osäkerhet som ligger i hållbarhetskalkylerna.

De medelfristiga prognoserna för 2009 indikerar ett svagare konjunkturläge i kombination med ett högt och ökande strukturellt sparande om inga nya ofinansierade reformer genomförs utöver dem som redan aviserats. Ett högt och ökande strukturellt sparande i kombination med ett svagare konjunkturläge är inte önskvärt. Från ett rent stabiliseringspolitiskt perspektiv bör därför det offentliga sparatet reduceras om konjunkturläget försvagas så som prognoserna indikerar.

Såväl hållbarhetskalkylerna som konjunkturläget indikerar således att ofinansierade reformer kan och bör genomföras i nuläget. Men det finns ett antal osäkerhetsfaktorer som motiverar försiktighet. Hållbarhetskalkylerna utgår t ex från att de genomförda struktureformerna medför att sjukfrånvaron fortsätter att falla och att den potentiella sysselsättningsnivån ökar med en procent på några års sikt. Dessa antaganden sammanfaller med vår bedömning, men vi vill ändå påpeka att de offentliga finansernas hållbarhet försämras påtagligt om reformernas effekter blir mindre än väntat. Dessutom har vi

konstaterat att underlaget bakom hållbarhetskalkylerna är bristfälligt och att små förändringar i bakomliggande antaganden verkar få stora konsekvenser för hållbarheten. Kalkylerna baseras också på vårpropositionens medelfristiga prognoser där dagens höga offentliga sparande huvudsakligen antas vara *strukturellt* snarare än orsakat av det goda konjunkturläget. Även detta antagande är mycket osäkert.

Enligt Konjunkturinstitutet (2008a) finns det ett utrymme för reformer som sänker det offentliga sparandet med 30 mdr kr under 2009. Konjunkturinstitutet tror att detta reformutrymme kommer att utnyttjas av regeringen. I Vårpropositionen 2008 bedömer regeringen att det *förmodligen* kommer att finnas ett utrymme för ofinansierade reformer under 2009 och 2010 utöver vad som tidigare har aviserats. Det antyds att utrymmet för ofinansierade utgiftsökningar är ungefär 20 mdr kr totalt under dessa två år. Men regeringen påpekar att säkerhetsmarginaler kan vara motiverade på grund av osäkerhetsfaktorer liknande dem vi diskuterade ovan.¹⁵³

Vår bedömning sammanfaller i huvudsak med regeringens. Det är klokt att avvakta med mer betydande reformer tills vi har observerat effekterna av de redan genomförda reformerna och hur en konjunkturförsvagning påverkar beräkningarna av det strukturella sparandet. Reformers som kan väntas ha gynnsamma struktureffekter kan planeras i nuläget, men utrymmet för större ofinansierade reformer utan positiva struktureffekter är mer osäkert. Om konjunkturläget försvagas betydligt kraftigare än vad nuvarande prognoser indikerar kan stabiliseringspolitiken tillfälligt få en överordnad roll i förhållande till den långsiktiga hållbarheten. Ofinansierade utgiftsökningar kan då övervägas, men om dessa endast har ett stabiliseringspolitiskt syfte bör de vara tydligt tidsbegränsade och inte medföra permanenta utgiftsökningar.

Den nuvarande regeringen har genomfört fler reformer med möjlig konjunkturpåverkan än de redan nämnda strukturereformerna. Den viktigaste är förändringen av fastighetsbeskattningen fr o m 2008.¹⁵⁴ Den sänkta fastighetsbeskattningen finansieras med höjd kapitalvinstbeskattning, begränsade uppskov och ränta på dessa uppskov. Men reformen har förmodligen även medfört högre fastighetspriser och på så sätt stimulerat ekonomins totala efterfrågan. När reformen av fastighetsskatten planerades och beslutades under 2006 och 2007

¹⁵³ Vi kommenterar behovet av säkerhetsmarginaler i avsnitt 1.1.1.

¹⁵⁴ Se avsnitt 10 för ytterligare diskussion av den förändrade fastighetsbeskattningen.

var konjunkturförväntningarna betydligt mer optimistiska än idag. Om den förväntade konjunkturutvecklingen hade förverkligats skulle fastighetsskatten ha medfört en olycklig finanspolitisk stimulans under en högkonjunktur. Men som konjunkturen har utvecklats verkar reformen oplanerat ha blivit välavvägd i förhållande till resursutnyttjandet.

Sverige har haft ett bytesbalansöverskott sedan mitten av 1990-talet. Under senare år har överskottet blivit större och förra året uppgick det till drygt 8 procent av BNP. I debatten har det antytts att bytesbalansöverskottet har blivit skadligt högt och att tillgångar ackumulerats i utlandet i stället för att investeras i Sverige.¹⁵⁵ Den offentliga sektors höga finansiella sparande har förmodligen bidragit till det stora bytesbalansöverskottet. Men vi har svårt att se överskottet som ett betydande problem. Bytesbalanssaldot är definitionsmässigt lika med landets totala sparande minus landets investeringar. Ett överskott kan möjligen vara ett problem om det beror på att de inhemska investeringarna är för små. Det svenska bytesbalansöverskottet verkar dock i hög grad förklaras av ett högt sparande. År 2007 var de totala bruttoinvesteringarna som andel av BNP 18,9 procent. Detta är visserligen lägre än genomsnittet på 21,7 procent i euroområdet, men högre än Storbritanniens 18,2 procent och USAs 18,5 procent.¹⁵⁶ I dessa två länder är bytesbalansunderskotten dessutom höga, vilket indikerar att lägre bytesbalansöverskott inte behöver medföra högre investeringar. I Figur 2.4 visade vi också att de svenska *offentliga* bruttoinvesteringarna ligger på ungefär samma nivå som i omvärlden.

Att det höga offentliga sparandet inte har medfört lägre privata investeringar är också i linje med ekonomisk teori. En mer expansiv finanspolitik skulle förmodligen ha inneburit att Riksbanken hade fått föra en stramare penningpolitik, vilket i sin tur hade reducerat investeringsnivån. Däremot har det höga offentliga sparandet, åtminstone på kort sikt, rimligen försvagat den svenska kronan och gynnat svensk exportindustri. En mer expansiv finanspolitik skulle ha tvingat fram räntehöjningar. Dessa hade i sin tur medfört en appreciering av kronan och en svagare bytesbalans.

Sammanfattningsvis anser vi att den nuvarande finanspolitiken ligger i linje med det utrymme som ges av konjunkturläget och de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet när olika osäkerhetsfak-

¹⁵⁵ Se t ex Lindbeck (2008).

¹⁵⁶ Eurostat (2008).

torer beaktas. Försvagningen av konjunkturläget talar för ett sänkt offentligt strukturellt sparande. Liksom Konjunkturinstitutet och regeringen konstaterar vi att hållbarhetsbedömningar ger visst stöd för att det finns utrymme för ytterligare ofinansierade reformer. Men vi instämmer i regeringens bedömning att det kan vara klokt att avvakta effekterna av redan genomförda reformer innan hela det indikerade reformutrymmet tas i anspråk. Regeringen bör i nuläget främst överväga reformer som kan väntas ha gynnsamma struktureffekter och inte är alltför kostsamma i det kortsiktiga perspektivet.

4 Regeringens tidigare prognoser

Finansdepartementets makroekonomiska prognoser utgör grunden för en stor del av den ekonomiska politiken. Det är därför av vikt att prognoserna håller hög kvalitet. Detta avsnitt sammanfattar resultaten av tidigare granskningar av Finansdepartementets prognosarbete och bidrar med nya resultat.

Det är välkänt att makroekonomiskt prognosarbete är svårt och förknippat med många felkällor. Ambitionen kan därför inte vara att helt undvika prognosmissar. Utvärderingen grundas därför på hur väl Finansdepartementets prognoser står sig jämfört med andra prognosmakares, om det görs systematiska fel som kan undvikas och om prognosernas osäkerhet blir väl belyst och beaktad.

Tidigare utvärderingar har främst undersökt prognoser för innevarande och nästkommande år. Till skillnad från många andra bedömare redovisar Finansdepartementet beräkningar på horisonter mer än ett år framåt, även om dessa beräkningar vanligen benämns kalkyler eller framskrivningar snarare än prognoser.¹⁵⁷ Sådana medelfristiga kalkyler är av vikt för flera ekonomisk-politiska beslut. Bl a utvärderar regeringen nu överskottsmålet delvis med hjälp av kalkylerna för det finansiella sparandet tre år framåt. Dessutom bestäms statens utgiftstak upp till tre år framåt och då behövs indikatorer för den framtida makroekonomiska utvecklingen under den tidsperioden. De medelfristiga kalkylerna används även i de långsiktiga hållbarhetsberäkningarna. Det finns alltså anledning att utvärdera prognoser för längre horisonter än ett år framåt.¹⁵⁸

4.1 Tidigare utvärderingar

Ett flertal studier har jämfört olika makroekonomiska prognosmakares precision. Finansdepartementets prognoser för BNP-tillväxt, inflation och arbetslöshet för innevarande och nästkommande år har då visats vara minst lika bra som andra prognosmakares.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Dessa kalkyler brukar t ex inte innehålla prognoser om framtida förändringar i politiken.

¹⁵⁸ De medelfristiga kalkylerna kommer fortsättningsvis att kallas prognoser i detta dokument.

¹⁵⁹ Se Blix m fl (2002) och Bergvall (2005) för omfattande utvärderingar av olika prognosmakare. Vårpropositionerna under de senaste åren har också innehållit jämförande utvärderingar av Finansdepartementets prognoser. Andersson m fl (2007a, 2007b) utvärderar huvudsakligen Riksbankens och Konjunkturinstitutets prognoser.

Nyligen har Riksrevisionen gjort mer detaljerade undersökningar av Finansdepartementets prognoser.¹⁶⁰ Riksrevisionen (2006a) fokuserar på allmänna makroprognoser i budgetpropositionerna från 1994 och framåt. Man konstaterar att prognoserna för den kortsiktiga BNP-tillväxten är mycket osäkra men också, liksom i Bergvalls (2005) studie, att Finansdepartementet inte gör sämre prognoser än övriga prognosmakare.

Riksrevisionen noterar vidare att bedömningen av potentiell produktion har reviderats kraftigt mellan olika propositioner. Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet har genomgående haft en mer ”optimistisk” bild av potentiell produktion än OECD och EU. Av naturliga skäl går det inte att klart avgöra vem som har rätt.

De finanspolitiska prognoserna granskades närmare av Riksrevisionen (2007b). Studien visar att prognosfelen är stora, speciellt för skatteinkomsterna som systematiskt har underskattats under perioden 2000-2006. Underskattningen verkar bero på ett oväntat gott konjunkturläge. Prognosfelen är dock lika stora hos andra prognosmakare (Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket). Riksrevisionen påpekar också att jämförelser över tiden är svåra att göra på grund av ett antal förändringar i redovisningsprinciper.¹⁶¹ Riksrevisionen anser vidare att speciellt de medelfristiga prognoserna är dåligt beskrivna och att dokumentationen av metoder och modell är bristfällig.

4.2 Finansdepartementets prognoser

Tabell 4.1 jämför Finansdepartementets prognoser för BNP-tillväxt, öppen arbetslöshet, inflation och den offentliga sektorns finansiella sparande både med utfall och med Konjunkturinstitutets och OECDs prognoser under tioårsperioden 1997-2006. Utfallen är de senaste rapporterade värdena för variablerna.¹⁶²

¹⁶⁰ Riksrevisionen (2006a, 2007b).

¹⁶¹ Offentlig konsumtion redovisas med moms från 2002, skatternas periodisering ändrades 2003 och premiepensionssystemet redovisas utanför den offentliga sektorn från 2007. Se finansplanerna respektive år samt bilaga 5 i Riksrevisionen (2007b) för ytterligare detaljer.

¹⁶² Andra prognosutvärderingar jämför vanligen prognosen med det första rapporterade utfallet. Senare revideringar är ofta ganska stora. Så t ex reviderades BNP-tillväxten för 1999 och 2000 upp med 0,7 procentenheter jämfört med de först rapporterade utfallen. I Tabell 4.1 är Finansdepartementets prognoser från budgetpropositionerna (vanligen september). Konjunkturinstitutets prognoser är från årets tredje Konjunkturläget (vanligen augusti). OECDs prognoser är från Economic Outlook i december. Prognoserna är alltså gjorda vid olika tillfällen. Särskilt OECD bör ha gynnats av att deras prognoser genomgående har levererats senare än Finansdepartementets och Konjunkturinstitutets. Utfall

Tabell 4.1 Prognosutvärdering av Finansdepartementets makroekonomiska prognoser

	horisont	Prognosfel (prognos minus utfall)			
		FiD	KI	OECD	naiv
<i>BNP</i>					
	0	-0,26	-0,29*	-0,33*	-0,32
	1	-0,23	-0,07	-0,34	-0,44
	2	-0,54		-0,49	-0,53
	3	-0,68			-0,50
<i>Arbetslöshet</i>					
	0	-0,04	-0,02	-0,04	0,21
	1	-0,23	-0,15	-0,11	0,56
	2	-0,58		-0,10	0,86
	3	-0,45			1,40
<i>KPI</i>					
	0	0,38	0,22		0,96*
	1	0,49	0,30		0,63
	2	0,81			0,65
	3	0,31			0,28
<i>Finansiellt sparande</i>					
	0	-0,43	-0,43	-0,50	0,42
	1	-0,97*	-0,61	-1,08*	-0,09
	2	-1,08		-0,95	-0,41
	3	-0,54			-0,35

bygger på Konjunkturläget Mars 2008 eller äldre uppgifter, men prognoser gjorda under 2007 utvärderas inte. Se Appendix 2 för ytterligare beskrivning av data.

Tabell 4.1 Fortsättning....

	horisont	Absolutfel			
		FiD	KI	OECD	naiv
<i>BNP</i>					
	0	0,45	0,41	0,50	1,28
	1	1,01	1,03	1,06	1,43
	2	1,00		1,20	1,46
	3	1,15			1,45
<i>Arbetslöshet</i>					
	0	0,18	0,15	0,11	0,65
	1	0,63	0,47	0,62	1,18
	2	0,70		0,76	1,54
	3	0,55			1,95
<i>KPI</i>					
	0	0,49	0,36		1,11
	1	0,98	0,85		1,05
	2	1,05			1,11
	3	0,89			0,85
<i>Finansiellt sparande</i>					
	0	0,65	0,74	0,79	1,60
	1	1,50	1,05	1,54	1,45
	2	1,90		2,11	1,29
	3	1,69			1,45

Anm. Utvärdering av prognoser gjorda under hösten 1996-2006 jämfört med utfall för åren 1996-2007. "Prognosfel" är det genomsnittliga prognosfelet, mätt som prognos minus utfall, "absolutfel" är det genomsnittliga absolutvärdet av prognosfelen, och "horisont" är prognoshorisonten i år. T ex avser horisonten 0 prognoser gjorda hösten år t för utfallet år t . Prognoserna avser BNP-tillväxt i volym i procentenheter, öppen arbetslöshet i procent av arbetskraften, procentuell förändring i KPI från december till december samt den offentliga sektorns finansiella sparande i procent av BNP. Naiva prognoser är: den genomsnittliga tillväxten de fyra åren före prognostillfället för BNP-tillväxten, utfallet året före prognostillfället för arbetslösheten, 2 procent för KPI-inflationen, och 2 procent för det finansiella sparandet. * indikerar signifikant avvikelse från nollfel på 5 procents nivå.

Källor: Budgetpropositioner samt Vårpropositionen 2008, Konjunkturinstitutets Konjunkturläget och OECD Economic Outlook.

Tabellen bekräftar resultaten från tidigare studier. Med undantag för arbetslösheten är prognosfelen stora även på korta horisonter. Dessutom skiljer sig Finansdepartementets prognosfel för innevarande och nästkommande år inte nämnvärt från de prognosfel som Kon-

junkturinstitutet och OECD har gjort. Prognoser på två och tre års horisont är som väntat mycket osäkra och innehåller på sin höjd begränsad information utöver naiva gissningar.

De genomsnittliga prognosfelen uppvisar ett tydligt mönster. BNP-tillväxten var mellan 1996 och 2007 betydligt högre än tidigare och samtliga prognosmakare underskattade följaktligen tillväxten. Även den offentliga sektorns finansiella sparande underskattades genomgående och den ovanligt låga inflationstakten medförde att samtliga prognosmakare överskattade inflationen. Med tanke på den höga BNP-tillväxten är det mer överraskande att den öppna arbetslösheten i genomsnitt blev betydligt högre än prognostiserat.

Ett antal studier har påvisat att makroekonomiska prognoser kan påverkas och snedvridas såväl av politiska incitament som av det finanspolitiska regelverket. Så t ex har det visats att BNP-prognoserna i EU-länderna tenderar att bli för optimistiska om de produceras inom finansdepartementen. Prognoserna har varit mer träffsäkra i länder som förlitar sig på prognoser från en oberoende myndighet.¹⁶³ Andra forskare har funnit att EU-länderna undviker att lämna prognoser som strider mot uppsatta mål.¹⁶⁴ Det har också visats att länder med utgiftstak tenderar att göra mer försiktiga prognoser.¹⁶⁵

Eftersom vi endast har ett litet antal svenska observationer kan inga långtgående slutsatser dras. Men prognosutfallen i Tabell 4.1 kan förstås utifrån studierna ovan. Att BNP-tillväxten har underskattats är möjligen en tillfällighet, men utgiftstakens införande i mitten av 1990-talet kan ha stramat upp prognosarbetet och möjligen även ha bidragit till att prognoserna har blivit allt för pessimistiska. Som framgår av Tabell 4.2 tenderade prognoserna under 1970-talet att vara alltför optimistiska.¹⁶⁶

¹⁶³ Jonung och Larch (2006).

¹⁶⁴ Strauch m fl (2004) och von Hagen (2008).

¹⁶⁵ Pina och Venes (2007).

¹⁶⁶ Jakobsson (1997) visar att även Konjunkturinstitutets prognoser överskattade BNP-tillväxten nästkommande år med i genomsnitt 0,5 procentenheter under perioden 1971-94. Denna observation strider möjligen mot tanken att oberoende prognosmakare skulle minska problemen med alltför optimistiska prognoser.

Tabell 4.2 Genomsnittliga fel i Finansdepartementets BNP-prognoser

Period	Genomsnittligt prognosfel (prognos minus utfall)
1971-1982	1,30*
1983-1994	-0,46
1995-2006	-0,17
1971-2006	0,18

Anm. Prognoserna är från budgetpropositionerna, vanligen från hösten före det aktuella året, alternativt från januari det aktuella året. * indikerar signifikant avvikelse från nollfel på 5 procents nivå.

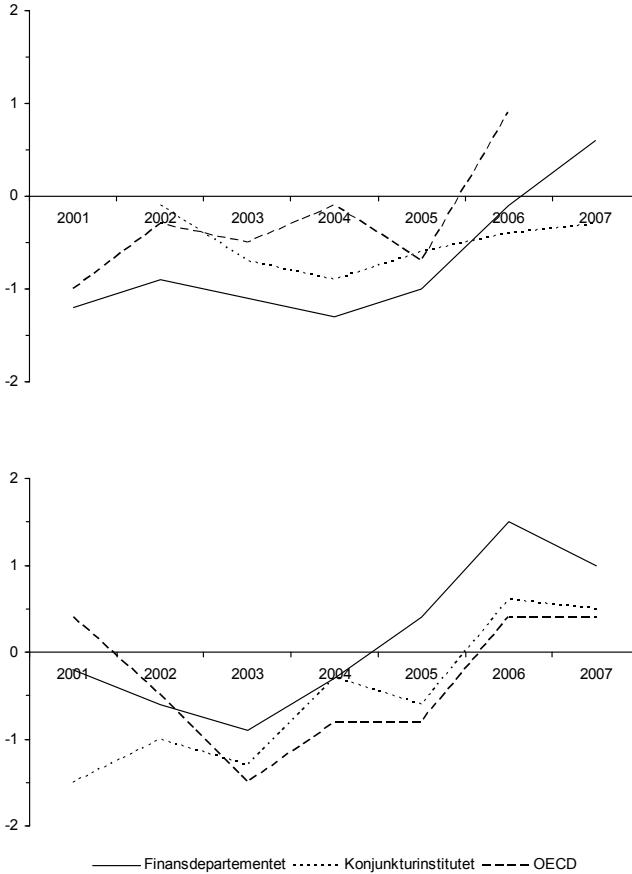
Källa. Budgetpropositionerna.

Som tidigare påpekades har Finansdepartementets arbetslöshetsprognoser varit allt för optimistiska. De har dessutom varit betydligt mer optimistiska än Konjunkturinstitutets och OECDs prognoser. Sänkt arbetslöshet har under det senaste decenniet varit en uttalad politisk målsättning och det är möjligt att prognoserna snarare har speglat en önskan om att målen ska uppnås än verkliga förväntningar.

4.3 Finansdepartementets bedömningar och prognoser för resursutnyttjande

Figur 4.1 visar Finansdepartementets, Konjunkturinstitutets, och OECDs bedömningar av produktionsgapet (faktisk produktions procentuella avvikelse från potentiell produktion). Den första panelen visar bedömningar från innevarande år medan den andra panelen visar de mest aktuella bedömningarna av de tidigare produktionsgapen.

Eftersom potentiell BNP och produktionsgapet inte kan observeras ens i efterhand går det inte att utvärdera träffsäkerheten i de olika bedömningarna och prognoserna, men figuren ger ändå flera indikationer. För det första framgår det tydligt att skillnaderna mellan olika bedömningar vid samma tidpunkt kan vara stora. Vidare ser vi att de senare bedömningarna kan skilja sig avsevärt från bedömningarna i realtid.

Figur 4.1 Bedömningar av produktionsgapet vid olika tidpunkter

Anm. Den övre panelen visar bedömningar under hösten för innevarande år. Den nedre panelen visar nuvarande bedömningar.

Källa. Se Tabell 4.1.

Finansdepartementet har i realtid gjort mer pessimistiska bedömningar av konjunkturläget än Konjunkturinstitutet och OECD (eller mer optimistiska bedömningar av potentiell produktion), men Finansdepartementet har senare tenderat att revidera upp bedömningen av produktionsgapet. Denna bild styrks även av Tabell 4.3 som redovisar genomsnittsvärden vid olika bedömningstidpunkter. Revideringarna hade t o m blivit mindre om realtidsbedömningarna genomgående hade utgått från att produktionsgapet var slutet.

Tabell 4.3 Genomsnittligt produktionsgap 2003-2007 enligt bedömningar vid olika tidpunkter

Horisont	FiD	KI	OECD
2008	0,3	-0,2	-0,5
0	-0,6	-0,6	0,0
1	-0,5	-0,4	0,4

Annr. Produktionsgap i procent av BNP enligt bedömningar och prognoser vid olika tidpunkter. 2008 är den senaste bedömningen för perioden 2003-2007, horisonterna 0 och 1 är prognoser under hösten för innevarande respektive nästkommande år.

Källa: Se Tabell 4.1.

Regeringen och Finansdepartementet kan ha incitament att göra pessimistiska bedömningar av produktionsgapet i realtid. En sådan bedömning medför att det konjunkturjusterade offentliga sparandet blir högre än annars. Ett lågt faktiskt sparande kan då motiveras med hänvisning till det dåliga konjunkturläget. Våra korta tidsserier gör dock att sådana slutsatser måste tolkas med stor försiktighet.

4.4 Prognoser och måluppfyllelse

Det senaste decenniet har varit speciellt såtillvida att BNP-tillväxten har varit överraskande hög. Samtliga prognosmakare har i genomsnitt förutspått lägre tillväxt än de faktiska utfallen. Sådana misstag bör naturligtvis undvikas, men makroekonomiskt prognosarbete är genuint svårt och det finns inga indikationer på större brister i Finansdepartementets prognoser än i andras. Det finns dock anledning att reflektera över dessa prognosfel och hur de påverkar bedömningen av det finanspolitiska utfallet.

Den överraskande höga BNP-tillväxten under senare år och de prognosmisstag som därför gjorts kan ha bidragit till att de finanspolitiska målen har uppnåtts. För det första bör hög BNP-tillväxt via de automatiska stabilisatorerna även bidra till högt offentligt sparande. I ett större urval av länder fann Pina och Venes (2007) just att oväntat hög BNP-tillväxt leder till ett högre finansiellt sparande än väntat.

Även i det svenska datamaterialet ser vi en positiv korrelation mellan prognosfelen för BNP-tillväxten och det finansiella sparandet.¹⁶⁷

Det genomsnittliga offentliga sparandet under perioden 2000-2007 var 2,5 procent av BNP, vilket ska jämföras med det dåvarande målet på 2,0 procent. Men enligt prognoserna för nästkommande år skulle sparandet i genomsnitt ha blivit 1,6 procent av BNP. Man kan därför hävda att de finanspolitiska planerna inte har varit förenliga med saldomålet. En möjlig invändning mot denna slutsats är att finanspolitiken kunde ha utformats annorlunda om inte överskotten blivit så stora tidigare år. Prognosmisstagen har förmodligen ändå gjort det lättare att uppfylla saldomålet.

Prognosmisstag kan även ha bidragit till att utgiftstaken blev mindre bindande. Den offentliga sektorns utgifter har blivit lägre än prognostiserat mellan år 2000 och 2006 och det finnas ett negativt samband mellan prognosavvikelserna för BNP-tillväxten och den offentliga sektorns utgifter.¹⁶⁸ Den överraskande höga BNP-tillväxten kan alltså ha bidragit till oväntat låga offentliga utgifter. Dessutom visar Tabell 4.1 att inflationstakten har överskattats under perioden. Eftersom utgiftstaken är satta i nominella nivåer har den låga inflationen inneburit ett oväntat högt reall utgiftsutrymme.

4.5 Slutsatser angående regeringens makroekonomiska prognoser

Vår analys visar tydligt att makroekonomiska prognoser är mycket osäkra. Under hösten finns ganska god information om utfallet för innevarande år, men prognoser för nästkommande år innehåller endast marginellt mer information än naiva gissningar. Även bedömningar av resursutnyttjandet är mycket osäkra.

Det finns anledning att misstänka att prognosmisstagen under senare år har gjort det lättare att uppfylla de finanspolitiska målen. Det finns därför risk för att de disciplinerande effekterna av det nuvarande finanspolitiska ramverket har överskattats. En makroekonomisk utveckling med stigande inflation och vikande aktivitetsnivå skulle förmodligen medföra prognosmisstag i andra riktningen. Utmaning-

¹⁶⁷ Korrelationen är 0,19 för prognosfel på ett års horisont under perioden 1996-2006.

¹⁶⁸ Prognosavvikelsen för den offentliga sektorns utgifter är från Riksrevisionen (2006a) och korrelationen med prognosavvikelser för BNP-tillväxten är -0,54.

arna för det finansiella ramverket skulle då bli större än under det senaste decenniet.

Vidare finns vissa indikationer på att Finansdepartementets medelfristiga prognoser är överdrivet optimistiska för variabler i fokus för den ekonomiska politiken. Detta verkar särskilt gälla prognoserna för arbetslösheten.

5 Sysselsättningspolitikens roll i välfärdsstaten

Arbetsmarknaden är av central betydelse för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Merparten av den offentliga sektorns finansiering kommer från skatter på inkomster som genereras på arbetsmarknaden eller från skatter på konsumtion när arbetsinkomsterna spenderas. Samtidigt innebär det skyddsnät som den offentliga sektorn tillhandahåller att individer utan arbetsinkomster har rätt till olika bidrag, som a-kassa, sjukpenning, socialbidrag och ålderspension. Om en stor del av befolkningen inte arbetar äventyras välfärdsstaten eftersom det innebär större utgifter och mindre intäkter.

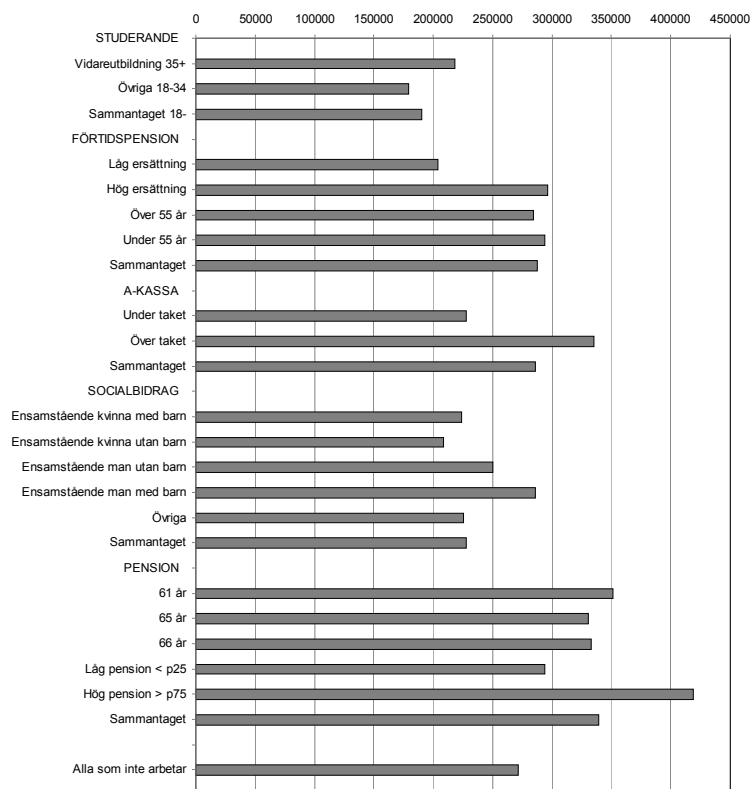
Att arbetsmarknaden är central för välfärdssystemet beror också på att arbetskraft behövs för att utföra många viktiga välfärdstjänster, t ex barnomsorg, hälso-, sjuk- och äldreomsorg. En hög förvärvsfrekvens säkerställer således dels den finansiella basen för välfärdsstaten, dels tillgången på den arbetskraft som behövs för att utföra de tjänster som produceras av den offentliga sektorn.

Detta och följande fyra avsnitt ägnas åt de sysselsättningspolitiska reformer som den nuvarande regeringen genomfört. Avsnitt 6 beskriver utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden. Avsnitt 7 analyserar reformerna av arbetslöshets- och sjukförsäkringen och avsnitt 8 reformerna av beskattningen av arbete. Avsnitt 9 diskuterar samspillet mellan de olika reformerna. Resten av detta avsnitt innehåller en principiell diskussion om sysselsättningspolitikens roll i välfärdsstaten.

5.1 Sysselsättningens betydelse för de offentliga finanserna

Sysselsättningens betydelse för de offentliga finanserna illustreras i Figur 5.1. Diagrammet visar beräknade nettoeffekter på de offentliga finanserna av att en individ lämnar olika typer av bidragsförsörjning och i stället får en arbetsinkomst. Så t ex ser man att de offentliga finanserna förbättras med 225 tkr under ett år om en genomsnittlig arbetslös person som ligger under nivån för maximal ersättning från a-kassan börjar arbeta.

Figur 5.1 Nettoeffekten på de offentliga finanserna under ett år av att en person går från bidrag till arbete



Anm: Beräkningarna avser skatte- och bidragsregler för inkomståret 2008. Låg pension < p25 anger den genomsnittliga effekten för de 25 procent av pensionärerna som har lägst pension. Hög pension > p75 anger den genomsnittliga effekten för de 25 procent av pensionärerna som har högst pension.

Källa: Beräkningar gjorda av Lennart Flood på uppdrag av Finanspolitiska rådet.

Figur 5.1 visar att effekterna är stora. Om t ex 10 000 arbetslösa börjar arbeta förbättras de offentliga finanserna med nästan 3 mdr kr. Effekten av en minskning av antalet förtidspensionerade, alltså personer med sjuk- eller aktivitetsersättning, är ungefär lika stor. Den svenska välfärdsstaten är m a o mycket beroende av en hög förvärvsfrekvens.

5.2 Arbetskraftsutbudets fyra komponenter

De kommande demografiska förändringarna skapar ett behov av att öka tid i arbete för att finansiera välfärdsstaten. För en given befolkning kan antalet arbetade timmar i ekonomin öka på flera olika sätt. Det kan ske genom att andelen av befolkningen som står till arbetsmarknadens förfogande ökar eller genom att en större andel av denna grupp har ett jobb. Det kan också ske genom att fler av dem som har ett jobb faktiskt arbetar samt att de som arbetar väljer att arbeta längre. Genomsnittlig arbetad tid per person i befolkningen kan delas upp på följande sätt:

$$\frac{\text{Arbetad tid}}{\text{Befolkning}} = \left(\frac{\text{Arbetskraft}}{\text{Befolkning}} \right) \cdot \left(\frac{\text{Sysselsatta}}{\text{Arbetskraft}} \right) \cdot \left(\frac{\text{I arbete}}{\text{Sysselsatta}} \right) \cdot \left(\frac{\text{Arbetad tid}}{\text{I arbete}} \right).$$

På höger sida av ekvationen anges fyra olika komponenter som påverkar arbetad tid per person i befolkningen. Den första komponenten är det *relativa arbetskraftstalet*, vilket anger hur stor del av befolkningen som deltar i arbetskraften. Den andra komponenten är *antalet sysselsatta i relation till antalet personer i arbetskraften* (vilket är detsamma som ett minus arbetslöshetsgraden). En viss del av de sysselsatta är vid varje tidpunkt frånvarande från sina arbeten på grund av t ex semester, sjukdom eller vård av sjukt barn. Den tredje komponenten anger därför *närvarofrekvensen*, dvs andelen personer som verkligen är i arbete av de sysselsatta. Slutligen visar den fjärde, och sista, komponenten arbetstiden för dem som arbetar.

Regeringen har under 2007 och 2008 infört och aviserat ett stort antal sysselsättningspolitiska reformer. Dessa kan förändra den totala mängden arbetade timmar genom att påverka olika komponenter. Medan jobbskatteavdraget framför allt kan antas sänka arbetslösheten och öka arbetskraftsdeltagandet, kan förändringarna i sjukförsäkringen främst väntas öka närvaron för dem som redan har ett jobb. Den lägre a-kassan kan i första hand antas leda till en lägre arbetslöshetsgrad och därmed en högre andel sysselsatta i arbetskraften. När vi analyserar reformerna av arbetslöshets- och sjukförsäkringen respektive av beskattningen av arbete i följande avsnitt kommer vi att utgå från dessa fyra komponenter.

Att en hög sysselsättning är en förutsättning för att finansiera välfärdsstaten betyder inte nödvändigtvis att man bör försöka uppnå så

hög sysselsättning som möjligt. Alternativet till arbete är fritid som också är av betydelse för individens välbefinnande. Vårt uppdrag är emellertid att bedöma om den ekonomiska politiken ligger i linje med en långsiktigt hållbar hög sysselsättning. Vi analyserar därför hur väl utformade olika reformer har varit utifrån regeringens egna mål om att öka sysselsättningen och antalet arbetade timmar. Utöver en bedömning av reformernas effekter på sysselsättningen gör vi också en bedömning av de fördelningspolitiska konsekvenserna. Men vi tar inte ställning till vilken avvägning man bör göra mellan sysselsättning och inkomstfördelning.

5.3 Principer för en bra beskattning av arbete

Inom ekonomisk forskning finns en omfattande teoribildning kring vad som kännetecknar optimala skatter på olika områden. Optimala skatter är sådana som ger så små negativa sidoeffekter som möjligt givet att man ska få in vissa skatteintäkter.

En optimal beskattning av arbete ska snedvrider individens val mellan arbete och fritid så lite som möjligt. Men att åstadkomma en sådan beskattning är inte så enkelt. När marknadsarbete beläggs med skatt, medan fritid inte beskattas, skapas drivkrafter att välja mindre marknadsarbete och mer fritid än vad som hade varit fallet utan skatter. Skatten på arbete vrider det relativa priset mellan fritid och övrig konsumtion till fördel för fritid. Detta innebär en välfärdskostnad. Arbetsbeskattningen snedvrider dock inte bara valet mellan marknadsarbete och fritid. Även andra beslut som valet att arbeta eller inte arbeta påverkas liksom utbildningsval och val av yrke.

5.4 Principer för en bra socialförsäkring

Socialförsäkringar är en viktig del av välfärdstaten. De erbjuder skydd mot oönskade händelser som arbetslöshet och sjukdom. Det finns två *direkta* välfärdshöjande effekter av socialförsäkringar. För det första ger själva existensen av en försäkring en trygghetskänsla, oavsett om man någonsin får ersättning från försäkringen. För det andra ger en försäkring ersättning vid skada. En *indirekt* välfärdshöjande effekt är att försäkringar gör medborgarna mer öppna för förändring när de risker som är förknippade med omvandling är försäkrade. Men en försäkring innebär samtidigt att de försäkrade inte bär hela

kostnaden för risken. Det kan betyda att de försäkrade medvetet tar *för* stora risker och låter kollektivet bära en stor del av kostnaden. Vid reformer av arbetslöshets- och sjukförsäkringen är det därför viktigt att både försäkrings- och incitamentsaspekterna beaktas.

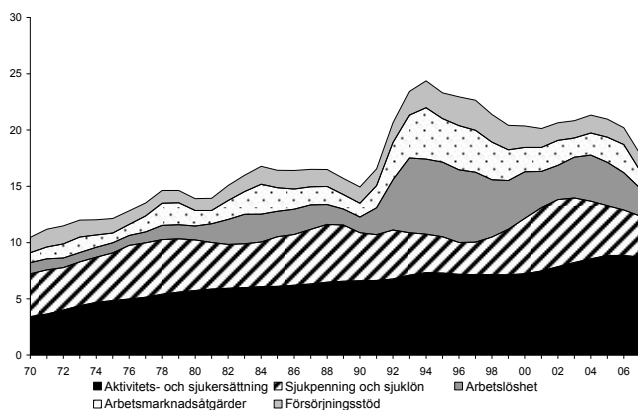
Det finns två metoder att motverka överutnyttjande (och fusk) av en försäkring: självrisk och skadereglering. Självrisk betyder att försäkringen inte ersätter hela inkomstbortfallet. Skadereglering är den process där försäkringsgivaren försöker verifiera och värdera skadan genom olika kontroller. I arbetslöshetsförsäkringen handlar detta till stor del om arbetsförmedlingarnas verksamhet med t ex anvisningar till jobb. Exempel på kontroll i sjukförsäkringen är kvalifikationskrav för ersättning, läkarintyg och andra rutiner kring själva sjuk-skrivningsprocessen.

Skadereglering kan delvis ersätta självrisk när det gäller att hindra överutnyttjande, men det är svårt att göra en bra avvägning mellan de båda metoderna. Högre självrisk i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna ökar drivkrafterna till att återgå till arbete men minskar skyddet för försäkringstagaren. Striktare kontroll kan vara mer rättvis i den utsträckning den endast slår mot personer som överutnyttjar systemet, medan självrisk drabbar alla lika hårt. Men samtidigt är kontroll kostsam och kan uppfattas som integritetskränkande. Avvägningen mellan självrisk och kontroll är därför i slutändan en politisk fråga.

6 Den svenska arbetsmarknaden

Figur 6.1 visar den andel av befolkningen, omräknad till helårsekvivalenter, som får sin försörjning från de fem största trygghetssystemen: försörjningsstöd, arbetslöshetsersättning, ersättning i arbetsmarknadsåtgärder, sjukförsäkring samt aktivitets- och sjukersättning (tidigare förtidspension). Diagrammet har använts flitigt av såväl regeringen som andra för att illustrera hur det skiljeförskapet har ökat i Sverige under de senaste decennierna.

Figur 6.1 Andel personer med ersättning från trygghetssystem (procent av antalet folkbokförda 20-64 år)



Anm: Figuren anger helårsekvivalenter. Det betyder t ex att två personer som varit halvtidssjukskrivna under ett helt år summerar till en sjukskriven person.

Källa: Finansdepartementet.

Andelen ersättningsförsörjda har ökat dramatiskt sedan 1970-talet. År 2007 var andelen ca 18 procent, vilket ska jämföras med drygt 10 procent 1970. Toppen nåddes 1995 då andelen var nästan en fjärdedel av befolkningen. Därefter har andelen sjunkit, avbrutet endast av en liten uppgång i början av 2000-talet. De olika trygghetssystemens betydelse har också varierat under åren. Men det finns ett tydligt undantag: andelen sjuk- eller aktivitetsersatta ökade stadigt fram till 2006. Utbetalningarna från sjukförsäkringen har däremot minskat kraftigt efter 2002. Utbetalningarna från de övriga trygghets-

systemen har varit relativt oförändrade de senaste åren, även om en minskning kan skönjas sedan 2004.

Figur 6.1 antyder att det svenska folket arbetar mindre idag än i början av 1970-talet. För att illustrera utvecklingen visar vi i Tabell 6.1 hur de olika komponenterna som påverkar antalet arbetade timmar per person enligt analysen i föregående avsnitt förändrats under de två senaste decennierna.

Av Tabell 6.1 framgår att den genomsnittligt arbetade tiden i hela befolkningen är något lägre idag än 1987, men med en tydlig uppgång sedan 2004. Andelen i arbete av de sysselsatta har varit förhållandevis konstant över perioden. Utvecklingen av arbetad tid per capita skiljer sig mellan könen. Kvinnor arbetade nästan sju timmar mindre i veckan än män år 2007. Skillnaden var dock betydligt större tjugo år tidigare. Att könsskillnaden minskat över tiden beror framför allt på att de kvinnor som är i arbete arbetar fler timmar än tidigare, medan utvecklingen för män gått åt motsatt håll. Kvinnor har också ökat sin närvaro på arbetet mer än män. De övriga komponenterna har utvecklats ungefär likadant för könen.

Tabell 6.2 visar att andelen kvinnor i arbetskraften är ungefär lika stor i Sverige som i Norge och Danmark. Samtidigt är andelen betydligt högre i Sverige än i t ex Storbritannien och Frankrike. Andelen män i arbetskraften skiljer sig mindre mellan länderna. När det gäller hur stor del av arbetskraften som är sysselsatt ligger Sverige lägre för både män och kvinnor än Danmark, Norge, Nederländerna och Storbritannien. Av de sysselsatta kvinnorna är andelen i arbete lägst i Sverige av länderna i tabellen. Andelen män som är i arbete av de sysselsatta ligger på samma nivå i Sverige, Danmark, Norge och Frankrike men är något högre i de andra länderna i tabellen. Arbetstiden för kvinnor i arbete är lägre i Sverige än i Finland och Frankrike, men högre än i de andra länderna. För män är arbetstiden för dem som verkligen arbetar något högre i Sverige än i de andra nordiska länderna. Sammantaget visar den sista kolumnen i Tabell 6.2 att kvinnor i Sverige i genomsnitt arbetar mindre än kvinnor i Danmark och Finland men mer än i de övriga länderna. Män i Sverige arbetar i genomsnitt mer än i Finland och Frankrike men mindre än i de övriga länderna.

Fördjupningsruta 6.1 Befolkningens uppdelning i Arbetskraftsundersökningarna (AKU)

Befolkningen består av personer som är i arbetskraften och personer som inte är i arbetskraften. Personer som inte är i arbetskraften kan vara t ex heltidsstuderande, pensionärer, hemarbetande, värnpliktiga eller långvarigt sjuka. *Arbetskraften* består av personer som är sysselsatta eller arbetslösa. De *sysselsatta* består av personer *i arbete* och personer som är *tillfälligt frånvarande*. Personer *i arbete* har under mätveckan utfört minst en timmes arbete antingen som arbetstagare, egna företagare eller oavlönade medhjälpare i annan hushållsmedlems företag. De *tillfälligt frånvarande* består av personer som inte utfört något arbete under mätveckan men som hade anställning, eget företag eller arbete som medhjälpare och var tillfälligt frånvarande under hela mätveckan på grund av t ex sjukdom, semester eller tjänstledighet. Den vanligaste orsaken till att en person varit frånvarande under hela mätveckan är semester.

För att få konsekventa definitioner över tiden har vi använt oss av den äldre definitionen på vilka som ingår i arbetskraften. Heltidsstuderande som sökt och varit beredda att ta ett arbete ingår därmed varken bland de arbetslösa eller i arbetskraften fram till oktober 2007.

En omläggning av AKU gjordes i april 2005 för att EU-harmonisera undersökningen. Det innebär ett tidsseriebrott som gör att undersökningarna inte är direkt jämförbara över tid. De främsta skillnaderna är att definitionen av arbetslösa förändrades och att arbete utomlands efter omläggningen likställdes med arbete i Sverige; tidigare hade folkbokförda i Sverige som arbetade utomlands definierats som utanför arbetskraften.

Tabell 6.1 Dekomponering av antalet arbetade timmar per person i befolkningen

	Arbetskraft/ befolkning (procent)	Sysselsatta/ arbetskraft (procent)	I arbete/ sysselsatta (procent)	Arbetad tid/ i arbete (tim/vecka)	Arbetad tid/ befolkning (tim/vecka)
<i>Båda könen</i>					
1987	83,2	97,9	81,9	36,3	24,2
1992	81,6	94,8	82,9	36,5	23,4
1997	76,8	92,0	85,4	36,8	22,2
2002	78,0	96,0	82,9	36,6	22,7
2003	78,1	95,1	82,9	36,2	22,3
2004	77,7	94,5	83,3	36,1	22,1
2005	78,6	94,0	83,7	36,6	22,6
2006	78,7	94,6	83,9	36,5	22,8
2007	79,3	95,4	84,6	36,3	23,2
<i>Män</i>					
1987	85,4	97,9	85,0	40,2	28,6
1992	83,5	93,7	86,4	40,0	27,0
1997	79,1	91,6	88,1	40,0	25,5
2002	79,8	95,6	86,0	39,4	25,9
2003	79,9	94,7	86,2	38,9	25,3
2004	79,7	94,1	86,2	38,8	25,1
2005	81,0	93,8	86,4	39,3	25,8
2006	81,3	94,5	86,5	39,1	26,0
2007	81,7	95,4	87,0	39,0	26,5
<i>Kvinnor</i>					
1987	81,0	97,9	78,5	31,7	19,7
1992	79,6	95,8	79,2	32,4	19,6
1997	74,5	92,5	82,4	33,1	18,8
2002	76,1	96,4	79,5	33,4	19,5
2003	76,2	95,6	79,4	33,1	19,1
2004	75,7	94,9	80,1	33,0	19,0
2005	76,1	94,3	80,8	33,3	19,3
2006	76,1	94,8	80,9	33,2	19,4
2007	76,8	95,3	82,1	33,2	19,9

Anm: Personer mellan 16 och 64 år. Heltidsstuderande räknas här inte som arbetslösa även om de sökt och varit beredda att ta ett arbete (denna definition gällde fram till oktober 2007 i Arbetskraftsundersökningarna).

Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna.

Tabell 6.2 Dekomponering av antalet arbete timmar per person i åtta länder år 2006

	Arbetskraft/ befolkning (procent)	Sysselsatta/ arbetskraft (procent)	I arbete/ sysselsatta (procent)	Arbetad tid/ i arbete (tim/vecka)	Arbetad tid/ befolkning (tim/vecka)
<i>Sverige</i>					
Kvinnor	76	93	81	33,1	19,0
Män	81	93	87	39,0	25,5
<i>Danmark</i>					
Kvinnor	77	95	82	32,0	19,4
Män	84	97	87	38,6	27,4
<i>Finland</i>					
Kvinnor	73	92	85	33,8	19,4
Män	77	93	89	38,8	24,7
<i>Norge</i>					
Kvinnor	75	97	82	30,9	18,2
Män	81	96	87	38,9	26,4
<i>Frankrike</i>					
Kvinnor	65	90	85	33,2	16,6
Män	75	92	87	39,7	23,9
<i>Tyskland</i>					
Kvinnor	70	91	90	30,7	17,3
Män	82	90	94	41,2	28,2
<i>Nederländ.</i>					
Kvinnor	70	95	86	25,6	14,6
Män	84	96	89	37,7	27,1
<i>UK</i>					
Kvinnor	69	95	88	30,1	17,4
Män	82	94	92	39,4	27,9

Anm: Individer mellan 15 och 64 år. Heltidsstuderande som sökt och varit beredda att ta ett arbete räknas här som arbetslösa och i arbetskraften.

Källa: Eurostat.

6.1 Utvecklingen på arbetsmarknaden för specifika grupper

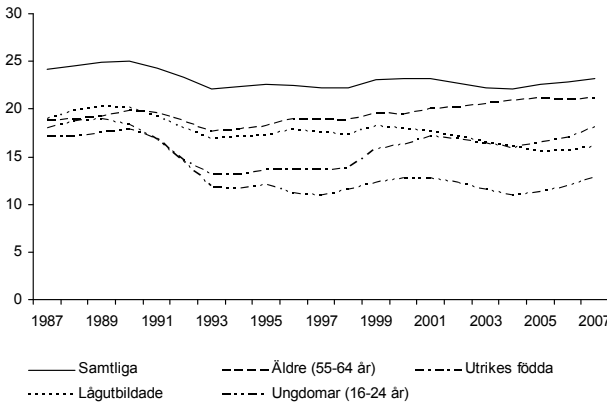
Regeringen har lagt särskild vikt vid åtgärder för vissa grupper med svag ställning på arbetsmarknaden, som ungdomar, äldre och invandrare. Åtgärderna består i första hand av sänkta arbetsgivaravgifter.¹⁶⁹ Eftersom dessa grupper är föremål för särskilda satsningar är det intressant att studera hur arbetsmarknaden har utvecklats för dem.

¹⁶⁹ Se avsnitt 8.2.

Det är ännu för tidigt att dra några slutsatser om effekterna av de riktade satsningarna, men vi kan få en uppfattning om hur den senaste konjunkturuppgången påverkat de svaga gruppernas arbetsmarknadssituation jämfört med tidigare konjunkturuppgångar.

Figur 6.2 illustrerar hur antalet timmar har utvecklats sedan 1987 för olika grupper. Grupperna är hela befolkningen (16-64 år), äldre (55-64 år), utrikes födda (personer födda utanför Europa), lågutbildade (personer utan avslutad gymnasieutbildning) och ungdomar (16-24 år).

Figur 6.2 Antal arbetade timmar per person i olika grupper

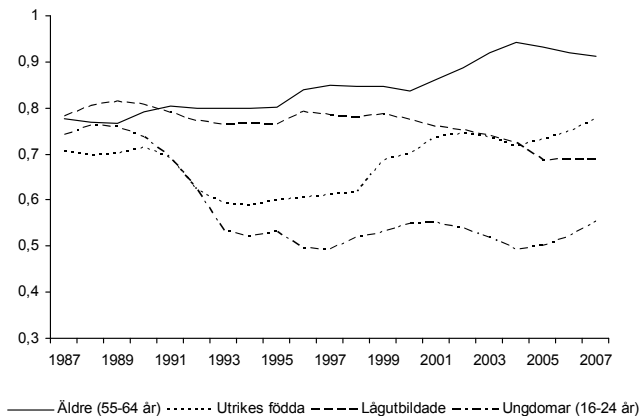


Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna.

Figur 6.2 visar en tydlig konjunkturvariation för hela befolkningen (samtliga). Konjunkturvariationerna är tydligast för ungdomar och utrikes födda. För att se hur utvecklingen för dessa grupper skiljer sig från den genomsnittliga utvecklingen för hela befolkningen, beräknar vi kvoter där genomsnittet för den specifika gruppen divideras med genomsnittet för samtliga, t ex:

$$\text{Kvot} = \frac{\text{arbetad tid per person i gruppen}}{\text{arbetad tid per person för samtliga}}$$

Figur 6.3 Antal arbetade timmar per person i olika grupper i förhållande till antal arbetade timmar per person i hela befolkningen



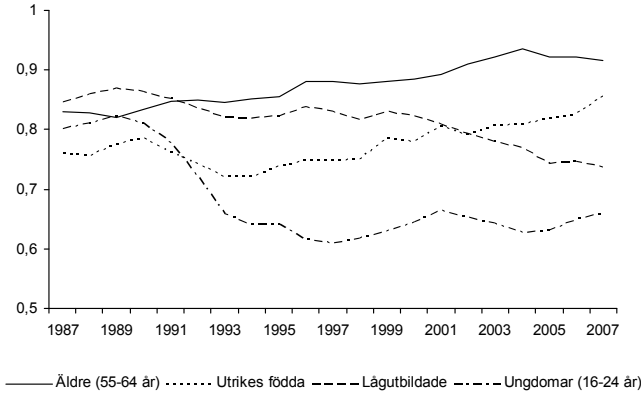
Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna.

Enligt Figur 6.3 drabbades ungdomar och utrikes födda särskilt hårt av 1990-talskrisen. Därefter har det skett en återhämtning för utrikes födda, men inte för ungdomar. Äldres arbetade timmar har haft en positiv utveckling i förhållande till samtliga över perioden, men denna positiva trend har brutits under de senaste tre åren. Arbetade timmar bland ungdomar jämfört med befolkningen i genomsnitt har varierat med konjunkturen med en relativt stark uppgång de senaste åren. Även utrikes födda visar en tydlig relativ uppgång sedan 2004.

Figureerna 6.4-6.7 visar utvecklingen av de fyra komponenterna – arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningen, andelen sysselsatta som är i arbete och dessas arbetade timmar – för de fyra grupperna relativt den genomsnittliga utvecklingen i hela befolkningen.

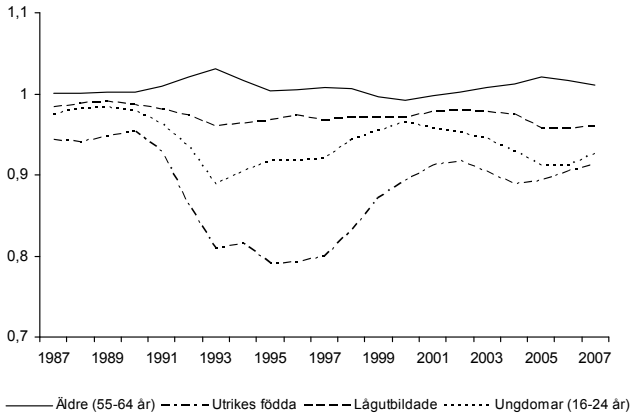
Av Figur 6.4 framgår att arbetskraftsdeltagandet i samtliga studerade grupper är lägre än i hela befolkningen: kvoten är mindre än ett. De skillnader i genomsnittligt arbetad tid som framgick av Figur 6.3 förklaras främst av skillnader i arbetskraftsdeltagandet. Utrikes födda har ökat sitt arbetskraftsdeltagande under de senaste tolv åren, en trend som verkar förstärkas 2006/2007. För lågutbildade kan man däremot se en tydlig minskning av det relativa arbetskraftsdeltagandet.

Figur 6.4 Andel i arbetskraften i olika grupper i förhållande till andel i arbetskraften i hela befolkningen



Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna.

Figur 6.5 Andel sysselsatta av arbetskraften i olika grupper i förhållande till andel sysselsatta av arbetskraften i hela befolkningen

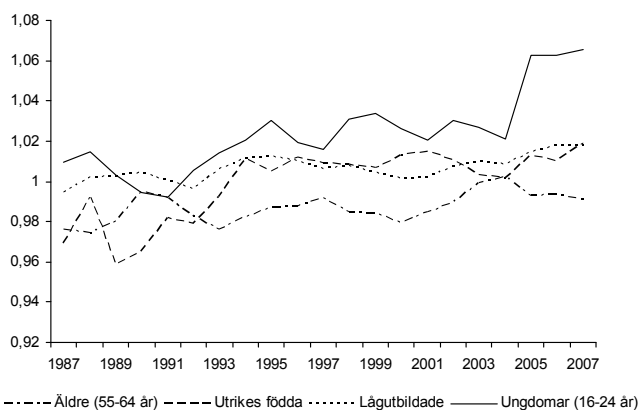


Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna.

Av Figur 6.5 framgår att sysselsättningen i förhållande till arbetskraften påverkades mycket kraftigare för utrikes födda än för befolkningen i stort under 1990-talskrisen. Den relativa sysselsättningen för utrikes födda visar dock en tydlig uppåtgående trend sedan 2004.

Även för ungdomar verkar den relativa sysselsättningen ha ökat sedan 2005. Andelen sysselsatta bland de äldre har legat nära andelen i hela befolkningen under hela perioden.

Figur 6.6 Andel av de sysselsatta i arbete i olika grupper i förhållande till andel av de sysselsatta i arbete i hela befolkningen



Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna.

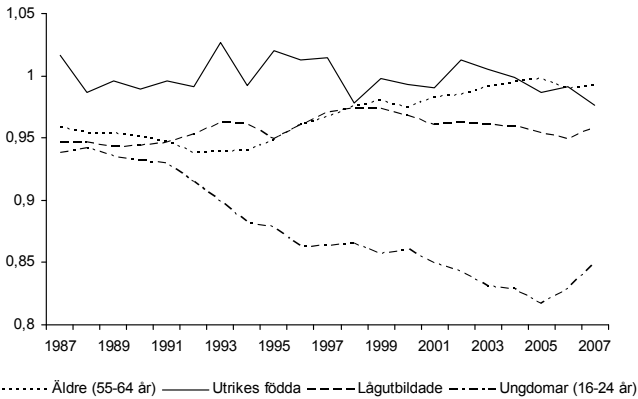
Figur 6.6 visar att andelen sysselsatta som är i arbete under större delen av perioden har varit högre bland ungdomar, lågutbildade och utrikes födda än för hela befolkningen. Andelen sysselsatta i arbete har under hela perioden varit lägre för de äldre än för hela befolkningen. Under de senaste åren har andelen sysselsatta i arbete minskat ytterligare för de äldre i förhållande till hela befolkningen. Den relativa andelen ungdomar som är i arbete visar ett tydligt men svår-förklarad hopp mellan 2004 och 2005.¹⁷⁰

Enligt Figur 6.7 föll arbetstiden för ungdomar i förhållande till samtliga i arbete mellan 1987 och 2005. De äldre har haft en positiv utveckling jämfört med samtliga i arbete sedan tidigt 1990-tal. Lågutbildade har i genomsnitt en kortare arbetstid än hela befolkningen. 2006-2007 ökade arbetstiden för lågutbildade i förhållande till hela befolkningen. Utrikes födda har pendlat mellan en något lägre och en

¹⁷⁰ Detta hopp sammanfaller med den tidigare beskrivna omläggningen av Arbetskraftsundersökningarna.

något högre arbetstid än genomsnittet under tidsperioden. Under de senaste åren har det skett en minskning i deras relativa arbetstid.

Figur 6.7 Genomsnittlig arbetstid för personer i arbete i olika grupper i förhållande till genomsnittlig arbetstid för personer i arbete i hela befolkningen



Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna.

Tabell 6.3 visar hur de olika komponenterna i arbetad tid per capita för äldre som passerat normal pensionsålder har utvecklats de senaste sex åren. Jämfört med befolkningen i åldern 16-64 år har denna grupp (65-74 år) en betydligt lägre genomsnittlig arbetad tid, men å andra sidan har ökningen sedan 2002 varit betydligt större. Samtidigt som fler äldre strömmat in i arbetskraften har frånvaron från arbete också ökat.

Tabell 6.3 Dekomponering av antalet arbetade timmar per person för äldre (65-74 år)

	Arbetskraft/ befolkning (procent)	Sysselsatta/ arbetskraft (procent)	I arbete/ sysselsatta (procent)	Arbetad tid/ i arbete (tim/vecka)	Arbetad tid/ befolkning (tim/vecka)
2002	10,0	98,4	84,1	24,4	2,0
2003	9,7	99,0	83,4	23,5	1,9
2004	9,3	98,9	80,6	23,3	1,7
2005	10,1	98,4	86,0	27,6	2,3
2006	10,3	97,9	82,1	24,9	2,1
2007	11,3	98,3	82,0	26,2	2,4

Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna.

6.2 Jämförelse mellan konjunkturuppgångar

Det är omöjligt att efter så kort tid utvärdera om den nuvarande regeringens sysselsättningspolitiska reformer haft avsedd effekt. Utvecklingen på arbetsmarknaden har varit generellt sett god sedan alliansregeringens tillträde, men det hänger främst samman med den gynnsamma konjunkturutvecklingen. Det kan emellertid vara relevant att analysera hur arbetsmarknaden för de grupper som har blivit föremål för särskilda åtgärder har utvecklats i de senaste årens konjunkturuppgång jämfört med tidigare konjunkturuppgångar.

Det genomsnittliga antalet arbetade timmar i befolkningen i Figur 6.2 visar ett mönster där man kan urskilja konjunkturuppgångar som startar 1998 och 2004. 2005 skedde emellertid en omläggning av Arbetskraftsundersökningarna, vilket gör att vi måste bortse från år 2004 i vår jämförelse. De jämförda perioderna är därför 1999-2001 och 2005-2007. Tabell 6.4 visar att genomsnittligt arbetad tid för hela befolkningen har ökat med knappt tre procent mellan 2005 och 2007. Denna ökning var större än ökningen på 0,7 procent mellan 1999 och 2001.

Tabell 6.4 visar också hur antalet arbetade timmar per person utvecklats för de olika grupperna i förhållande till hela befolkningen.¹⁷¹ Det framgår att utvecklingen i genomsnittligt arbetad tid i båda konjunkturuppgångarna varit mer positiv för ungdomar och utrikes födda än för hela befolkningen.

Tabell 6.4 Procentuell förändring i arbetad tid per person i olika grupper och procentuell förändring i arbetad tid i olika grupper i förhållande till utvecklingen för hela befolkningen

	Samtliga	Äldre (55-64 år)	Utrikes födda	Lågutbildade	Ungdomar (16-24 år)
<i>Förändring mellan år</i>					
1999 och 2001	0,7	2,4	8,3	-2,9	4,4
2005 och 2007	2,9	0,5	9,3	3,1	14,1
<i>I förhållande till samtliga</i>					
1999 och 2001		1,7	7,5	-3,6	3,7
2005 och 2007		-2,3	6,3	0,3	10,9

Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna.

Tabell 6.5 jämför den relativa utvecklingen för de olika grupperna mellan de två konjunkturuppgångarna.¹⁷² Positiva värden visar att det gått bättre i den senaste konjunkturuppgången för den specifika gruppen i förhållande till hela befolkningen än i den tidigare konjunkturuppgången.

Enligt tabellen har arbetad tid per person ökat mer i den senaste högkonjunkturen för ungdomar och lågutbildade i förhållande till hela befolkningen än i föregående högkonjunktur. Det omvända gäller för äldre och utrikes födda.

Vårpropositionen 2008 innehåller en liknande jämförelse som den ovan för ungdomars och utrikes föddas sysselsättning mellan de två senaste konjunkturuppgångarna. Några väsentliga skillnader mot vår

¹⁷¹ För t ex den senaste konjunkturuppgången har detta beräknats enligt:

$$\text{Förändring i kvot}_{2007-2005} = \frac{\text{kvot}_{2007} - \text{kvot}_{2005}}{\text{kvot}_{2005}}. \text{ För en definition av kvoten se avsnitt 6.1.}$$

¹⁷² Detta beräknas genom att ta differensen mellan förändringen i den senaste konjunkturuppgången och förändringen i den tidigare konjunkturuppgången:

$$\text{Förändring i kvot}_{2007-2005} - \text{Förändring i kvot}_{2001-1999}.$$

För t ex arbetad tid/befolkning för ungdomar i Tabell 6.5 får vi (från Tabell 6.4) $10,9 - 3,7 = 7,2$.

redovisning bör dock påpekas. För det första relateras inte skillnaderna i utvecklingen mellan konjunkturuppgångarna för de olika grupperna till utvecklingen för befolkningen i genomsnitt. Detta ger per definition en mer positiv bild av ungdomars och utrikes föddas nuvarande situation i och med att utvecklingen överlag varit mer positiv den senaste uppgången. För det andra redovisas *antalet* sysselsatta och därmed tas ingen hänsyn till förändringar i befolkningens storlek. Att inte ta hänsyn till att antalet utrikes födda ökat ger återigen en för positiv bild.

Tabell 6.5 Utvecklingen av olika komponenter i antalet arbetade timmar per person i olika grupper i förhållande till utvecklingen för hela befolkningen i den senaste konjunkturuppgången jämfört med den förra

	Äldre (55-64 år)	Utrikes födda	Låg- utbildade	Ungdomar (16-24 år)
Arbetskraft/befolkning	-1,8	1,9	2,0	-1,0
Sysselsatta/arbetskraft	-1,0	-2,4	-0,6	1,4
I arbete/sysselsatta	-0,2	-0,3	0,6	1,5
Arbetad tid/i arbete	-0,9	-0,4	1,8	4,9
Arbetad tid/befolkning	-3,9	-1,2	3,8	7,2

Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna.

Vår diskussion visar att det spelar stor roll hur jämförelser av sysselsättningsutvecklingen för olika grupper mellan olika perioder görs. Detta är viktigt att påpeka med tanke på att sysselsättningspolitiska indikatorer enligt Vårpropositionen 2008 kommer att få ökad betydelse.

7 Reformerna inom arbetslöshets- och sjukförsäkringen

Detta avsnitt analyserar effekterna av både genomförda och aviserade reformer inom arbetslöshets- och sjukförsäkringen. Reformerna sammanfattas i Fördjupningsrutorna 7.1 och 7.2.

7.1 Arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringens utformning påverkar arbetslösheten. Av de fyra komponenterna i arbetad tid per capita som diskuterades ovan kan arbetslöshetsförsäkringen därmed förväntas ha störst betydelse för sysselsättningen. I viss mån kan även arbetskraftsdeltagandet och arbetstiden för dem som är i arbete påverkas.

7.1.1 Beskrivning av reformerna

Både ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen och dess finansiering har reformerats. Fr o m 1 januari 2007 avtar den inkomstberoende arbetslöshetsersättningen med arbetslöshetens längd. Efter 200 arbetslöshetsdagar sjunker ersättningen från 80 till 70 procent. Efter 300 dagar sjunker ersättningen ytterligare i och med att akasseperioden tar slut och personer som inte hittat arbete får ta del av den nya jobb- och utvecklingsgarantin där ersättningsgraden är 65 procent av den tidigare inkomsten. För föräldrar med försörjningsansvar för minderåriga barn sker denna sänkning först efter 450 dagar. Dessutom har den tidigare förhöjda ersättningen under de 100 första arbetslöshetsdagarna avskaffats. Detta motsvarar en knappt sju procentig sänkning av den högsta möjliga ersättningen.

Samordningen mellan arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska programmen har också förändrats. Tidigare slutade klockan i arbetslöshetsförsäkringen att ticka om en arbetslös gick in i ett arbetsmarknadspolitiskt program (och fick ersättning i form av aktivitetsstöd). Med det nya regelverket räknas dagar i program på samma sätt som dagar med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. I praktiken innebär detta en förkortning av den maximala ersättningsperioden: en ersatt arbetslöshetsperiod kan nu inte bli längre än

300 ersättningsdagar (420 kalenderdagar) för en arbetslös utan försörjningsansvar för minderåriga barn och inte längre än 450 ersättningsdagar (630 kalenderdagar) för en arbetslös med sådant försörjningsansvar. Dessutom har kvalificeringsvillkoren för a-kassa skärpts. Studerandevillkoret har tagits bort och beräkningen av ersättning baseras numera även på månader utan arbete. Möjligheten att begränsa arbetssökandet yrkesmässigt och geografiskt har också begränsats.

A-kassans finansiering har sedan den borgerliga regeringen tillträdde hösten 2006 reformerats två gånger. Det motiv som främst betonats har varit att (via a-kassorna) förstärka drivkrafterna för facket att vara återhållsamt i sina lönekrav. Reformerna har syftat till att skapa en koppling mellan egenavgiften och arbetslösheten i en kassa: en ökning av arbetslösheten bland kassamedlemmarna till följd av höga löneökningar ska ge högre egenavgifter. De nya avgifterna har också inneburit en differentiering mellan personer i arbete och personer som inte arbetar: enligt den första reformen, som trädde i kraft den 1 januari 2007, skulle sysselsatta medlemmar betala den fulla avgiften, arbetslösa medlemmar skulle ha en lägre avgift. Fr o m 1 juli 2008 kommer avgiften att vara nedsatt även för sysselsatta men sjukskrivna medlemmar.

Den första finansieringsreformen innebar emellertid endast en mycket svag koppling mellan arbetslösheten i en kassa och egenavgiften. I Budgetpropositionen för 2008 aviserades därför en ny finansieringsreform som ska träda i kraft 1 juli i år. Samtidigt föreslogs ytterligare två karensdagar och en kraftig minskning av antalet ersättningsdagar vid deltidsarbetslöshet. Den första förändringen kommer att gälla fr o m 7 juli i år, den andra trädde i kraft den 7 april.

7.1.2 Forskningen på området

Att en ersättning som avtar med arbetslöshetens längd kan bidra till ökad sysselsättning är väl underbyggt av såväl teoretisk som empirisk forskning. Det finns ett starkt teoretiskt stöd för att en avtagande ersättningsprofil främjar återgång till arbete.¹⁷³ Med en avtagande

¹⁷³ Teoretiska modeller som beaktar individernas eget sparande kan leda till andra slutsatser om ersättnings tidsprofil (se t ex Werning 2002, Shimer och Werning 2005 och Hassler och Mora 2007). Vi bedömer dock dessa modeller som mindre realistiska eftersom många inkomsttagare, särskilt låginkomsttagare, i regel har ganska små sparbuffer.

ersättning kan drivkrafterna för att söka efter arbete hållas uppe, samtidigt som det omedelbara försäkringsskyddet vid friställningar kan förbli jämförelsevis högt. Lägre ersättning mot slutet av en ersättningsperiod kan också antas påverka arbetsförmedlarnas beteende så att de då intensifierar stödet till de arbetslösa.

Flera empiriska studier av tidigare a-kassereformer i Sverige visar att ersättningsnivån har betydelse för hur snabbt de arbetslösa kommer tillbaka i arbete. Studier från andra länder visar liknande resultat.¹⁷⁴ I en underlagsrapport till Finanspolitiska rådet försöker Anders Forslund (2008) uppskatta de genomförda a-kassereformernas effekter på jämviktsarbetslösheten (den arbetslöshet som är förenlig med en stabil inflationstakt).

Forslund kommer till slutsatsen att effekterna på jämviktsarbetslösheten kan vara stora men betonar samtidigt osäkerheten i uppskattningarna. Osäkerheten beror på två faktorer. För det första är det oklart exakt hur man ska mäta sänkningarna av ersättningsnivån; de påverkar olika grupper av arbetslösa på olika sätt och det är inte självklart hur detta ska vägas samman. För det andra finns det bara några få svenska studier av hur ersättningsnivån påverkar övergången till sysselsättning.¹⁷⁵ Forslunds slutsats är att de sänkningar av a-kasseersättningen som gjorts på sikt kan antas minska arbetslösheten med mellan 0,5 och 1,8 procentenheter. Jämviktsarbetslösheten före reformerna bedöms av Forslund ha varit ca 6 procent enligt den numera använda ILO-definitionen.

Motivet för de ytterligare två karensdagarna är mindre klart. Man kan argumentera för att karensdagar behövs då ersättningsprofilen i övrigt är avtagande. Motivet är att förhindra att den högre ersättningen i början av en arbetslöshetsperiod leder till för stort inflöde i arbetslöshet. Men de ökade incitamenten till arbete bör vägas mot försämringen av försäkringsskyddet. Det finns ingen forskning som visar hur stort det optimala antalet karensdagar är: fem kan ha varit optimalt likaväl som sju.

¹⁷⁴ En genomgång av både den svenska och den internationella litteraturen finns i Fredriksson och Holmlund (2005). Andra översikter är Krueger och Meyer (2002) och OECD (2006a). En vanlig uppskattning är att elasticiteten för arbetslöshetens varaktighet med avseende på ersättningsnivån är 0,5. Det innebär att en sänkning av ersättningen med 10 procent leder till 5 procent kortare arbetslöshetsperiod.

¹⁷⁵ Forslund (2008) går igenom studier baserade på såväl svenska mikro- som makrodata samt studier av sk paneler av länder (dvs studier som försöker förklara variationer både mellan länderna och över tiden inom länderna).

När det gäller a-kassans betydelse för deltidsarbetslösheten finns det endast ett fåtal studier. Det finns visst stöd för att det tar längre tid för deltidsarbetslösa med a-kassa att lämna arbetslösheten än för dem som inte har a-kassa. Förändringen av arbetslöshetsersättningen för deltidsarbetslösa kan således ha potential att öka antalet arbetade timmar bland de deltidssysselsatta. Men det är inte säkert att jämförelsen är rättvisande eftersom grupperna med och utan a-kassa kan skilja sig åt på flera sätt. Man bör också vänta sig att möjligheten att uppbära a-kassa på deltid kan främja sysselsättningen därför att den skapar drivkrafter att arbeta deltid i stället för att vara heltidsarbetslös.¹⁷⁶ I det perspektivet kan a-kassereformen för deltidsarbetslösa bidra till en minskning av antalet sysselsatta. Sammantaget är det omöjligt att utifrån befintlig forskning förutsäga huruvida reformen på lång sikt kommer att öka eller minska det totala antalet arbetade timmar. Men helt säkert leder förändringen till att försäkringsskyddet försämras för många deltidsarbetande.

Enligt teoretisk forskning kan en starkare koppling mellan avgiften och arbetslöshetsnivån antas dämpa lönekraven och därmed höja sysselsättningen. Denna slutsats bygger dock på flera viktiga förutsättningar. Framför allt bör det finnas en stor överlappning mellan a-kassor och avtalsområden. Enligt vår bedömning är länken ganska svag eftersom a-kassor och förhandlingsområden bara delvis motsvarar varandra. Följaktligen bör man vänta sig ett ganska svagt samband mellan a-kassans finansiering och lönebildningen.

Det finns inte några empiriska studier av hur a-kassans finansiering påverkar lönebildning och sysselsättning. En studie av Forslund (1994) ligger närmast. Denna finner inte något statistiskt säkerställt samband mellan den statliga subventionen av a-kassan och lönen på branschnivå. Eventuellt skulle man kunna utnyttja studier av hur skattesystemets progressivitet påverkar lönebildningen till att också dra slutsatser om effekterna av differentierade a-kasseavgifter. Resultaten i dessa studier att högre progressivitet leder till lägre löner kan tolkas som indirekta belägg för att en på marginalen ökad egenfinansiering av a-kassan också skulle kunna leda till lägre löner och därigenom till lägre arbetslöshet.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Hartman (2008) diskuterar olika effekter och tidigare litteratur.

¹⁷⁷ Se t ex Holmlund och Kolm (1995).

Fördjupningsruta 7.1 Reformen av arbetslöshetsförsäkringen

- Sänkning av ersättningsgraden från 80 till 70 procent av tidigare arbetsinkomst för dagarna 201-300. Undantag för föräldrar till minderåriga barn, vilka får 70-procentig ersättning dagarna 301-450. Gäller fr o m 5 mars 2007.
- Jobb- och utvecklingsgaranti, i vilken arbetslösa som förbrukat rätten till a-kassa placeras, gäller fr o m 2 juli 2007. Ersättningsnivån utgör 65 procent av tidigare arbetsinkomst. Jobbgaranti för ungdomar fr o m 3 december 2007.
- Borttagande av möjlighet till förlängd ersättningsperiod fr o m 2 juli 2007.
- Sammanräkning av dagar med arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd gäller fr o m 1 okt 2007.
- Sänkning av den högsta ersättningen under de första 100 dagarna från 730 till 680 kr per dag. Gäller fr o m 1 jan 2007.
- Skärpning av arbetsvillkor, avskaffande av studerandevillkor. Ny beräkning av ersättningen så att även månader utan arbete ingår i beräkningen. Gäller fr o m 1 jan 2007.
- Möjlighet att begränsa arbetsökande geografiskt eller yrkesmässigt borttagen fr o m 2 juli 2007.
- Förhöjd finansieringsavgift (den avgift som a-kassorna betalar till staten för att finansiera utbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen). Första ändringen 1 jan 2007, andra ändringen 1 juli 2008.
- Differentierade medlemsavgifter. Fast del betalas av samtliga medlemmar, medan förhöjd del betalas av medlemmar som inte är helt arbetslösa. Första ändringen 1 jan 2007, andra ändringen 1 juli 2008.
- Avskaffad avdragsrätt för avgifter till a-kassa. Gäller fr o m 1 jan 2007.
- Förkortad a-kasseperiod vid deltidsarbetslöshet. Endast 75 (i stället för tidigare 300/450) av ersättningsperiodens 300/450 dagar kan användas vid deltidsarbetslöshet. Gäller fr o m 7 april 2008.
- Ytterligare två karensdagar. Gäller fr o m 7 juli 2008.

En viktig fråga gäller de höjda medlemsavgifternas effekt på anslutningen till a-kassorna. Det är anmärkningsvärt att denna fråga inte ägnats större uppmärksamhet i förberedelserna av reformen.¹⁷⁸ En möjlig förklaring är att man från början tänkte sig en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.¹⁷⁹

Från september 2006 till februari 2008 har antalet medlemmar i a-kassorna minskat med 12 procent.¹⁸⁰ I en kommande konjunkturnedgång kommer alltså ett stort antal personer att stå utan tillfredsställande försäkringsskydd. Med en lägre genomsnittlig avgiftshöjning hade denna utveckling kunnat undvikas. Då hade man också kunnat åstadkomma en större differentiering av avgifterna, vilket skulle ha inneburit starkare drivkrafter till återhållsamhet i lönebildningen.

7.1.3 Slutsatser om arbetslöshetsförsäkringen

Sammanfattningsvis drar vi följande slutsatser:

- Forskningsstödet för att reformerna inom a-kasseområdet verkligen ska uppnå det angivna syftet att öka sysselsättningen är starkt, även om omfattningen av forskning skiljer sig åt mellan olika områden. Starkast är stödet för att sänkningen av ersättningsnivån leder till kortare arbetslöshetsperioder. Vilka effekter förändringarna av arbetslöshetsersättningen för deltidsarbetslösa och a-kassornas finansiering kommer att ha är mindre klart.
- A-kassereformen kan främst antas påverka andelen sysselsatta i arbetskraften. Arbetskraftsdeltagandet kan eventuellt minska då sänkt ersättning gör det mindre förmånligt att (genom arbete) kvalificera sig för a-kassan.
- De lägre a-kassenivåerna innebär en väsentlig försämring av försäkringsskyddet. Det drabbar låginkomstgrupper med högst arbetslöshetsrisk. Det kan också leda till högre belastning på andra, närliggande trygghetssystem som sjukförsäkringen och det kommunala socialbidraget. Tidigare forskning tyder på att systemen fungerar som kommunicerande kärl så att minskad generositet på

¹⁷⁸ I ett internt PM på Finansdepartementet från februari 2007, *efter* (vår kursivering) det att den första finansieringsreformen genomförts, gjorde Finansdepartementet bedömningen att antalet medlemmar i a-kassorna skulle komma att minska framför allt bland låginkomsttagare.

¹⁷⁹ Detta framgår bl a av moderaternas motion 2005/06:m016 med anledning av Vårpropositionen 2006.

¹⁸⁰ Enligt Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) var antalet medlemmar i a-kassorna den 30 september 2006 ca 3 807 000; den 29 februari 2008 var antalet ca 3 357 000.

ett håll leder till ökade krav på andra system.¹⁸¹ Dessa effekter verkar inte ha diskuterats i analysunderlagen för reformerna, vilket är en brist.

- Vår främsta kritik gäller förändringarna av a-kassans finansiering som enligt vår bedömning har genomförts på ett mycket olyckligt sätt. De nya regler som infördes och gällde under 2007 gav mycket svaga incitament för en mer återhållsam lönebildning. Den misslyckade utformningen av den första finansieringsreformen berodde med all sannolikhet på att ett huvudmotiv för denna var att genom höjda egenavgifter dra in en i förväg bestämd summa för att finansiera det första jobbskatteavdraget. Detta ställde krav på betydande höjningar av egenavgifterna. Samtidigt ville man sätta ett tak för höjningen i enskilda kassor. Detta begränsade möjligheterna till differentiering mellan kassorna.
- Det finns anledning att vara särskilt kritisk mot den bristande samordningen mellan de förändringar av a-kassefinansieringen och de skattereformer som genomförts. Jobbskatteavdraget – som diskuteras mer utförligt i avsnitt 8.1 – syftar till att öka lönsamheten av arbete. Samtidigt motverkas detta av att de höjda a-kasseavgifterna bara gäller personer i arbete: arbetslösa och sjukskrivna undantas. Ett bättre alternativ skulle ha varit att kombinera en lägre avgiftshöjning med ett lägre jobbskatteavdrag. I så fall skulle man ha kunnat undvika den stora minskning av medlemskapet i a-kassorna som skett.

7.2 Sjukförsäkringen

Förändringarna i sjukförsäkringen kan framför allt väntas påverka hur stor andel av de sysselsatta som är i arbete och därigenom antalet arbetade timmar för dem som är i sysselsättning.

7.2.1 Beskrivning av reformerna

De stora reformerna inom sjukförsäkringen aviserades i Budgetpropositionen för 2008, men redan dessförinnan genomfördes flera betydelsefulla förändringar. Arbetsgivarnas medfinansiering av sjuk-

¹⁸¹ Se t ex Larsson (2006) och Larsson och Runeson (2007) om samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkring.

penningen avskaffades fr o m 1 januari 2007. Arbetsgivarnas möjligheter till kontroll har förbättrats i och med att de fått rätt att begära sjukintyg från den första sjukskrivningsdagen. Ersättningsnivån under sjukpenningtiden har också reducerats genom att taket för den maximala ersättningen sänkts från tio till sju och ett halvt basbelopp per år och andelen av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) som används för att beräkna ersättningen ändrats från 1 till 0,97.¹⁸²

Reformpaketet i Budgetpropositionen för 2008 har flera komponenter. En central komponent är den s k rehabiliteringskedjan med fasta tidsgränser vid tre, sex och tolv månader för prövning av arbetsförmåga och rehabiliteringsbehov. Prövningen av arbetsförmågan ska göras gentemot hela arbetsmarknaden. En rehabiliteringsgaranti ingår också i paketet. En annan central komponent är en fast tidsgräns för sjukpenningen. En sjukpenning som motsvarar 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten kan erhållas under högst 12 månader men med vissa väldefinierade undantag.¹⁸³ Därefter kan den sjukskrivna ansöka om förlängd sjukpenning med 75-procentig ersättningsgrad i maximalt 18 månader. En tredje viktig del av reformpaketet handlar om åtgärder som ska underlätta för personer med sjukersättning att komma tillbaka till arbete.

Resurser för en vidareutvecklad företagshälsovård ingick också som en del i paketet. Exakt hur företagshälsovården kommer att utformas är fortfarande oklart. Utredningen Framtidens FHV-utbildning lämnade ett betänkande i december 2007 om bl a hur utbildningen i företagshälsovård ska bedrivas. Möjligheterna att använda Försäkringskassans medel för att köpa vård i landstingen för att snabbare få sjukskrivna tillbaka i arbete ska vidgas. Vidare vill regeringen starta försöksverksamhet med att tillåta privata företag att få rehabiliterings- och jobbförmedlaruppdrag och föreslår särskilda insatser för ungdomar med aktivitetsersättning, dvs tidigare förtidspension, inom ramen för dessa försöksverksamheter. Införandet av ny-

¹⁸² Faktorn för SGI-beräkning sänktes från 1 till 0,989 den 1 januari 2007 och sedan från 0,989 till 0,97 den 1 januari 2008.

¹⁸³ I den proposition som lämnades till Riksdagen i mars 2008 påpekar regeringen angående undantag vikten av ”en restriktiv tillämpning och föreslår därför att det ska röra sig om synnerliga skäl och att det endast bör omfatta personer som är arbetsoförmögna på grund av mycket allvarliga sjukdomar. Exempel på sådana sjukdomar är vissa tumörsjukdomar, neurologiska sjukdomar såsom ALS eller om den försäkrade väntar på transplantation av ett vitalt organ. Om sådana synnerliga skäl föreligger kan sjukpenning motsvarande 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten beviljas även sedan den försäkrade påbörjat en ersättningsperiod med förlängd sjukpenning (---) och därefter.” (Socialdepartementet, 2008a-b)

friskjobben, dvs en subvention för arbetsgivare som anställer en långtidssjukskriven person, var ytterligare en del av reformerna i Budgetpropositionen för 2008.¹⁸⁴

7.2.2 Forskningen på området

Sjukförsäkringen är det område av sysselsättningspolitiken där det bedrivits minst forskning. Betydelsen av ersättningsnivån är dock ett undantag. Flera studier från både Sverige och andra länder visar att ersättningsnivån påverkar utnyttjandet av försäkringen.¹⁸⁵ Sänkningen av ersättningstaket och den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) kan därför antas minska sjukfrånvaron. Tidigare höjningar av ersättningsnivån kan dock inte förklara mer än en del av den drastiska ökning av sjukfrånvaron som inträffade under slutet av 1990-talet. Därför kommer den marginella minskning som nu genomförts knappast att ha någon avgörande effekt. Att sänka ersättningsnivån genom att sänka den sjukpenninggrundande inkomsten är dessutom ett oekonomiskt sätt att minska ersättningsgraden och strider mot regeringens målsättning att politiken ska vara transparent

Om en längre frånvaro från arbete i sig, oavsett sjukdomsförloppet, minskar individens arbetskapacitet, så är det ett argument för en minskande ersättning över tiden och fasta tidsgränser. Några empiriska studier som visar effekter av en avtagande ersättningsprofil finns emellertid inte. Vissa slutsatser kan dock dras från en studie av Johansson och Palme (2005) som visar att en med tiden *ökande* ersättning leder till *längre* sjukskrivningar. En avtagande profil borde därför leda till kortare sjukskrivningar. Tidsgränserna vid tre och sex månader skapar naturliga kontrolltillfällen. Det finns åtminstone två tidigare svenska studier som visar att kontroll, i form av läkarintyg eller avstämningsmöten, spelar en viktig roll för sannolikheten att ett sjukfall avslutas tidigare än annars skulle ha varit fallet.¹⁸⁶

Erfarenheterna från reformer av sjukförsäkringen i Nederländerna kan ge vissa indikationer på vad som kan förväntas av reformerna i Sverige. Det faktum att man i Nederländerna begränsade sjukpenningperioden (först till maximalt ett år, sedan till två år) och lät ar-

¹⁸⁴ Se avsnitt 8.3.

¹⁸⁵ Johansson och Palme (2002, 2005), Hesselius och Persson (2007), Larsson (2006) samt Henrekson och Persson (2004) är svenska studier. Krueger och Meyer (2002) och Barmby m fl (2002) är översikter av den internationella litteraturen.

¹⁸⁶ Se Johansson och Lindahl (2008) samt Hesselius m fl (2005).

betsgivarna betala hela sjukpenningen, kombinerat med att de fick ett ekonomiskt bindande ansvar för rehabiliteringen, tycks ha haft stor betydelse för minskningen i sjukfrånvaron. Huruvida det ökade arbetsgivaransvaret lett till att arbetsgivarna blivit mindre villiga att anställa svaga grupper (med dålig förväntad hälsa) har inte studerats särskilt noggrant i det holländska fallet, men det finns visst stöd för att detta inte inträffat i någon högre grad.¹⁸⁷ Utifrån dessa erfarenheter kan införandet av tidsgränser i Sverige väntas få positiva sysselsättningseffekter, medan avskaffandet av medfinansieringen kan förväntas få negativa sådana.

Slopandet av medfinansieringen förefaller således inte kunna motiveras av att det skulle leda till positiva sysselsättningseffekter. I Budgetpropositionen för 2007 argumenterades för att kroniskt sjuka och människor med funktionshinder till följd av medfinansieringen valdes bort av arbetsgivarna. På teoretiska grunder kan man förvänta sig att medfinansieringen har sådana effekter, men det fanns inga systematiska empiriska studier som visade att så är fallet när denna proposition skrevs.

Ett exempel på en närmast utforskad fråga är vilka effekter arbetslivsinriktad rehabilitering har. Det finns inget tydligt stöd för att sådan rehabilitering minskar sjukfrånvaron. Detta är slående med tanke på att reformpaketet i Budgetpropositionen för 2008 starkt betonar just rehabilitering, både arbetslivsinriktad och medicinsk sådan.

För flera av de andra inslagen i reformerna av sjukförsäkringen saknas också systematiska studier av effekterna. Några sådana studier om den finansiella samordningens effekter på sjukfrånvaron finns t ex inte. Företagshälsovårdens betydelse är heller inte beforskad, även om erfarenheter från andra länder, bl a Finland verkar positiva. Dessa slutsatser grundas dock nästan uteslutande på fallstudier.¹⁸⁸ Huruvida privata aktörer kan erbjuda bättre förmedlings- och rehabiliteringstjänster till långtidssjuka är ytterligare en fråga som det inte forskats om.

¹⁸⁷ För en utvärdering av de holländska reformerna se de Jong och Lindeboom (2004).

¹⁸⁸ SOU 2004:113 beskriver bl a den finska företagshälsovården. Enligt denna beskrivning bidrar företagshälsovården till en bättre sjukskrivningsprocess än vad den allmänna hälsovården gör.

Fördjupningsruta 7.2 Reformen av sjukförsäkringen

- Avskaffande av arbetsgivarnas medfinansiering fr o m 1 jan 2007.
- Multipliceringsfaktorn för den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) ändrades från 1 till 0,989 (fr o m 1 jan 2007) och till 0,97 (1 jan 2008). Sänkt inkomsttak från 10 till 7,5 prisbasbelopp.
- Ändring av pensionsrätten för personer med inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning. Sänkning av antagandeinkomsten från 93 till 80 procent. Gällde 1 jan – 31 dec 2007.
- Landstingsmiljard gäller fr o m februari 2007. Som högst utbetalas en miljard per år under en treårsperiod till landstingen för åtgärder som minskar sjukfrånvaron. Ersättningens storlek till respektive landsting beror på befolkningens mängd och minskningen i sjukpenningdagarna.
- Skärpt kontroll och åtgärder mot fusk. Möjlighet för arbetsgivare att begära läkarintyg från första sjukfrånvarodagen fr o m 1 jan 2008.
- Avskaffande av arbetsgivarnas ansvar för rehabiliteringsutredningar fr o m 1 juli 2007.
- Utveckling av ny företagshälsovård.

Reformpaketet i Budgetpropositionen för 2008

- Rehabiliteringskedjan. Fasta tidsgränser för bedömning av arbetsförmåga och rehabiliteringsbehov.
- Tidsgräns för sjukpenningen på 12 månader med en ersättning på 80 procent av sjukpenninggrundande inkomst. Därefter förlängd sjukpenning i högst 18 månader med 75-procentig ersättning. Vissa väldefinierade undantag får 80-procentig ersättning under en längre tid.
- Striktare kriterier för bedömning av arbetsförmågan och rätten till ersättning.
- Tydligare ansvarsfördelning mellan rehabiliteringsaktörer: minskning av Försäkringskassans anslag för att köpa in rehabiliteringstjänster.
- Rehabiliteringsgaranti för medicinsk rehabilitering.

Ett förslag som kan motiveras utifrån forskning, men som regeringen fick backa från efter hård kritik från både facket och Svenskt Näringsliv, gällde den s k minskningsregeln. Den skulle begränsa möjligheterna att komplettera sjukpenning med andra försäkringar via t ex kollektivavtal.¹⁸⁹ Även Socialförsäkringsutredningen har påpekat det problematiska med en utformning där kompletterande försäkringsgivare fyller ut den statliga ersättningen utan att bära hela kostnaden för detta.¹⁹⁰ En konstruktion med flera försäkringsgivare, där en – staten – står för en betydligt större del av kostnaderna än de andra kan antas leda till att de samlade försäkringsvillkoren inte väger nytan av en generös försäkring mot riskerna för överutnyttjande på ett samhällsekonomiskt lämpligt sätt. Detta är en mycket komplicerad fråga, eftersom det samtidigt är problematiskt att begränsa förmåner som kommit till i förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter och där arbetstagarna avstått från en del av löneutrymmet i utbyte mot ett bättre försäkringsskydd. Det är uppenbart att regeringen inte lyckats förklara problematiken på ett tillräckligt pedagogiskt sätt. Varken oppositionen eller arbetsmarknadens parter kan heller sägas ha varit särskilt behjälpliga för att få till stånd en nyanserad debatt.

7.2.3 Regeringens beslutsunderlag

Både Finans- och Socialdepartementet har tagit fram förhållandevis mycket beslutsunderlag för reformerna inom sjukförsäkringen. Dessa underlag redovisas dock inte i budgetpropositionerna. De enskilda departementsstencilerna om rehabiliteringskedjan, tidsgränsen och de nya reglerna för personer med sjukersättning innehåller något mer av hänvisningar till forskningen på området.¹⁹¹

Enligt internt material från Finansdepartementet som vi tagit del av förväntades reformpaketet i Budgetpropositionen för 2008 leda till en mycket modest ökning av sysselsättningen, ca 0,01 procent, medan effekterna på arbetade timmar förväntades bli något större, ca 0,12 procent på lång sikt. Osäkerheten i dessa uppskattningar är förstås mycket stor eftersom det finns så lite forskning att tillgå. I de fall där forskning helt saknas har Finansdepartementet uppskattat effekterna till noll, vilket vi anser vara ett rimligt förfarande.

¹⁸⁹ Se Hesselius och Persson (2007).

¹⁹⁰ Se SOU 2006:86.

¹⁹¹ Se Socialdepartementet (2008b-d).

7.2.3 Slutsatser om sjukförsäkringen

Sammanfattningsvis landar vi i följande fem slutsatser.

- Reformerna av sjukförsäkringen kan förväntas öka antalet arbetade timmar. Man angriper den höga sjukfrånvaron från olika håll. De olika komponenterna i reformpaketet syftar till att skapa drivkrafter till arbete, att stärka arbetsförmågan och att stärka efterfrågan på arbetskraft som varit långtidssjukskriven.
- Men det är svårt att uttala sig om hur effektiva åtgärderna kan bli. Inte mycket i regeringens reformpaket är nytt egentligen. Så t ex har sjukskrivningsprocessen *på papper* sedan länge innehållit fasta tidpunkter för bedömning av arbetsförmågan gentemot hela arbetsmarknaden redan efter tre månader. Men i praktiken har detta knappast någonsin tillämpats. Detsamma gäller prövningen av sjuk- eller aktivitetsersättning som alltid ska göras om en sjukskrivning bedöms bli längre än ett år. Sjukskrivningarna har tillåtit bli långa trots alla regler som skulle förhindra det. Frågan är då varför man ska vänta sig att de nya reglerna ska tillämpas striktare än de gamla.
- De ekonomiska incitamenten har i första hand lagts på individen. Enligt forskningen kan det visserligen väntas påverka sjukfrånvaron, men det är svårt att tro att det ska räcka för att kraftigt hålla nere sjukskrivningarna. De övriga aktörerna i sjukskrivningsprocessen – arbetsgivarna, de sjukskrivande läkarna, landstingen samt Försäkringskassan – bör också ha drivkrafter att förhindra och förkorta sjukfrånvaron. Troligen är arbetsgivarnas ekonomiska drivkrafter att verkligen ta det ansvar som de ålagts för att hjälpa de sjukskrivna tillbaka till arbetsmarknaden för svaga. Arbetsgivarna bär det huvudsakliga ansvaret för rehabilitering av sina anställda, men det finns inga sanktioner om de inte gör det.
- Reformpaketet kan kritiseras för bristande genomskinlighet. Framför allt gäller detta sänkningen av ersättningen via en lägre sjukpenninggrundande inkomst. Argumentet i budgetpropositionen är att sjukpenningen bör grundas på historisk, i stället för aktuell, inkomst och att den genomförda justeringen av SGI är ett första steg i denna process. Dessvärre framstår justeringen som ett medvetet sätt att dölja en sänkning av ersättningsnivån. Användningen av termen rehabilitering kan också kritiseras för bristande transparens: rehabiliteringskedjan handlar framför allt

om fasta tidpunkter för bedömning av arbetsförmåga och en tidsbegränsad sjukpenning.

- Slutligen finner vi det beklagligt att några av reformförslagen varit så bristfälligt underbyggda att regeringen redan fått backa från dem. Exempel på det är de ändrade reglerna angående pensionsrätten för personer med sjuk- och aktivitetsersättning och minskningsregeln för kompletterande försäkringar. Det är viktigt att förslag är så väl förberedda och förankrade innan de presenteras i en budgetproposition att man inte behöver dra tillbaka dem. Detta gäller i särskilt hög grad i sådana känsliga frågor som inskränkningar i trygghetssystemen.

8 Reformen av beskattningen av arbete

Detta avsnitt diskuterar reformer av beskattningen av arbete. Vi studerar dels de förändringar i beskattningen av arbetsinkomst som jobbskatteavdragen inneburit, dels riktade skattesänkningar som genomförts eller aviserats. Reformerna sammanfattas i Fördjupningsruta 8.1.

8.1 Jobbskatteavdragen

8.1.1 Beskrivning av jobbskatteavdragen

För att öka drivkrafterna för arbete infördes ett första jobbskatteavdrag den 1 januari 2007. Detta kompletterades med ett förstärkt jobbskatteavdrag från den 1 januari 2008.

Jobbskatteavdragen riktar sig till personer med arbetsinkomst och innebär att inkomst från arbete upp till en viss nivå inte beskattas alls och att skatten på inkomst från arbete över denna nivå reduceras. För det jobbskatteavdrag som infördes 2007 gick gränsen för helt skattebefriad arbetsinkomst vid ca 31 tkr. På inkomster över denna nivå reducerades marginals-katten genom att jobbskatteavdraget ökade med inkomsten. För arbetsinkomster över ca 110 tkr erhöles en fast årlig skattereduktion på ca 10 tkr. För personer över 65 år var jobbskatteavdraget större.

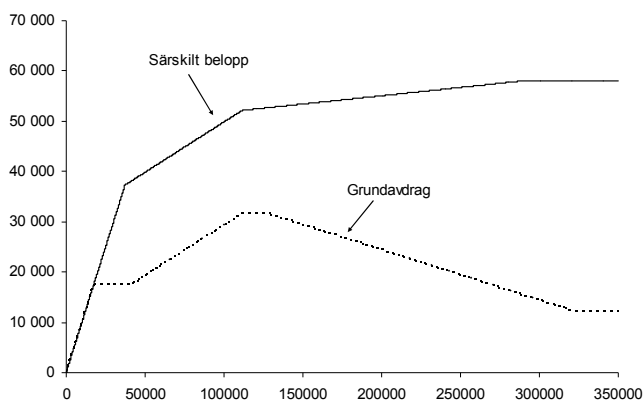
Det förstärkta jobbskatteavdraget innebar en höjning av den maximala skattefria arbetsinkomsten. Dessutom infördes en ytterligare nivå på avdraget. Det betyder att jobbskatteavdraget nu fortsätter att öka med inkomsten även för årsinkomster över 110 tkr. Detta reducerar den effektiva marginals-katten något. Först för inkomster över ca 280 tkr övergår skattereduktionen till ett fast belopp, som efter reformen är ca 13 tkr per år.

I Vårpropositionen 2008 aviseras att jobbskatteavdraget ska byggas ut med ett tredje steg. Hur denna utbyggnad ska se ut specificeras dock inte.

Figur 8.1 illustrerar hur dagens jobbskatteavdrag beräknas för personer med endast arbetsinkomst. Den nedre kurvan visar hur grund-

avdraget i inkomstbeskattningen varierar med förvärvsinkomsten, medan den övre visar det som benämns särskilt belopp. Jobbskatteavdraget beräknas genom att multiplicera skillnaden mellan kurvorna med den kommunala inkomstskattesatsen. Det bör observeras att jobbskatteavdraget minskar skatten, medan grundavdraget minskar den beskattningsbara inkomsten.

Figur 8.1 Grundavdrag och särskilt belopp



Källa: Finansdepartementet.

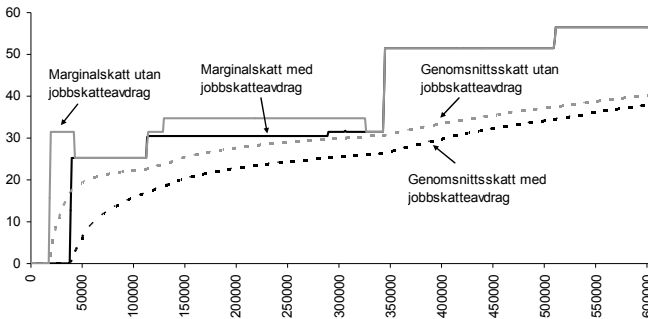
Figur 8.2 visar hur jobbskatteavdraget minskar den genomsnittliga skattesatsen för personer som arbetar. Minskningen är större för personer med låg arbetsinkomst. Dessutom leder jobbskatteavdraget till en lägre marginalsatt och till att de variationer i marginalsatten som uppstått till följd av att grundavdraget varierar med inkomsten försvinner.

Jobbskatteavdraget har kritiserats för att vara komplicerat.¹⁹² 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 bidragsinkomster även om arbetsinkomsten är oförändrad. Att jobbskatteavdraget har blivit ogenomskinligt är delvis en följd av att grundavdraget är så komplicerat (den s k LO-

¹⁹² Se Lodin (2008).

puckeln). Ett mer genomsnittligt jobbskatteavdrag skulle ha kunnat åstadkommas om grundavdraget reformerats.

Figur 8.2 Marginal- och genomsnittsskatt med och utan jobbskatteavdrag 2008



Anm: Kommunalskatten antas vara 31,55 i beräkningarna.

Källa: Lundgren m fl (2008).

Jobbskatteavdraget skulle förmodligen vara effektivare om det var mer lättöverskådligt. Från detta perspektiv kan man också kritisera den förstärkning av jobbskatteavdraget som infördes 1 januari 2008. Detta andra steg innebär att det särskilda beloppet stiger något med inkomsten för årsinkomster över 110 tkr, för att sedan övergå till ett fast belopp vid årsinkomster över 280 tkr (se Figur 8.1). I Figur 8.2 framgår att marginalskatten blir marginellt lägre än den kommunala inkomstskattesatsen för inkomster mellan 110 och 280 tkr.

Ett av målen med 1990/1991 års skattereform var att skapa ett enklare skattesystem. Antalet trappsteg i inkomstskatteskalen reducerades markant. Att införa nya trappsteg i konstruktionen av jobbskatteavdraget är ett steg i fel riktning om man vill underlätta för individerna att förutse hur hög skatt de kommer att behöva betala.

Fördjupningsruta 8.1 Reformer av beskattningen av arbete

- Jobbskatteavdrag I: ett riktat skatteavdrag till personer med arbetsinkomst. Större för personer som fyllt 65 år. Gäller fr o m 1 jan 2007.
- Jobbskatteavdrag II: en förstärkning av jobbskatteavdrag I. Gäller fr o m 1 jan 2008.
- Skattereduktion för hushållsnära tjänster. 50 procent av arbetskostnaden för arbete utfört i nära anslutning till bostaden. Gäller fr o m 1 juli 2007.
- Slopad särskild löneskatt för personer som fyllt 65 år och är födda 1938 eller senare. Gäller fr o m 1 jan 2007. Reformen utökades genom en slopad särskild löneskatt för personer som fyllt 65 år. Gäller fr o m 1 jan 2008.
- Nystartsjobb. Slopade arbetsgivaravgifter för personer som varit borta från arbetsmarknaden en längre tid och nyanlända invandrare. Mer generösa regler för personer som fyllt 55 år och för ungdomar. Gäller fr o m 1 jan 2007. Fr o m 1 jan 2008 inkluderas alla offentliga arbetsgivare i programmet och även deltidsarbetslösa omfattas. För den som uppfyller kraven för nystartsjobb till följd av sjukdom fördubblas stödet (s k nyfriskjobb).
- Instegsjobb. Subventionerade anställningar för nyanlända invandrare. Anställningsreglerna är kopplade till undervisning i svenska och jobben ska även innehålla handledande inslag. Gäller fr o m 2 juli 2007.
- Nedsatta sociala avgifter för ungdomar (18-24 år). Gäller fr o m 1 juli 2007.

8.1.2 Forskningen på området

Någon motsvarighet till jobbskatteavdraget har tidigare inte funnits i Sverige och därmed finns inte heller några empiriska studier på svenska data. Den teoretiska analysen är dock entydig. Ett skatteavdrag för arbetsinkomster, men inte för andra inkomster, ökar den relativa avkastningen på arbete. Detta stimulerar fler personer att

välja att arbeta framför att inte arbeta. Därigenom ökar utbudet av arbetskraft.

Det är emellertid inte effekterna på arbetsutbudet i sig som är det intressanta utan effekterna på sysselsättningen. För att kunna analysera dessa måste effekterna på lönebildningen och sökbeteendet beaktas. Teoretisk forskning tyder på att även sysselsättningseffekterna är positiva.¹⁹³ Ett jobbskatteavdrag gör det mer attraktivt att ha ett jobb. Det kan antas bidra till mer återhållsamhet i lönekraven. Lägre lönekostnader stimulerar företagen till att anställa och sänker andelen arbetslösa i arbetskraften. Den totala sysselsättningen kan således antas öka både därför att fler väljer att delta på arbetsmarknaden och därför att en större andel av dessa får jobb. Lägre löner kan dock reducera effekterna på deltagandet. Men detta motverkas av att en lägre arbetslöshet, och därmed större chanser att få jobb, tenderar att öka deltagandet.

I Anders Forslunds underlagsrapport till Finanspolitiska rådet görs en uppskattning av hur jobbskatteavdragen har påverkat jämviktsarbetslösheten i Sverige (Forslund 2008). Enligt rapporten kan jobbskatteavdragen ha sänkt jämviktsarbetslösheten med 0,4 procentenheter utan hänsyn tagen till eventuella lönebildningseffekter. Underlagsrapporten av Westermark (2008) använder svenska makrodata för att uppskatta den sammantagna effekten av jobbskatteavdragen och sänkningen av ersättningsnivån i a-kassan. Resultatet är att jämviktsarbetslösheten kan ha fallit med drygt en procentenhet.

Ett jobbskatteavdrag kan även påverka arbetstiden för dem som är i arbete. Om avdraget växer med inkomsten, skapas drivkrafter för längre arbetstid, eftersom det inte bara leder till högre löneinkomst utan även till större skattereduktion (den s k *substitutionseffekten*). Detta kan dock motverkas av att skattereduktionen ökar inkomsten från en given arbetstid (den s k *inkomsteffekten*). Nettoeffekten på arbetstiden är sannolikt positiv, i varje fall för löntagare med låga inkomster.¹⁹⁴ Ett jobbskatteavdrag som är konstant leder däremot till kortare arbetstid för dem som arbetar, eftersom dessa då bara påverkas av en inkomsteffekt. Effekten på arbetstiden beror således på hur skatteavdraget är konstruerat.

¹⁹³ Se Boone och Bovenberg (2004) och Kolm och Tonin (2008).

¹⁹⁴ Det finns empiriskt stöd för att substitutionseffekten dominerar över inkomsteffekten i lägre inkomstintervall.

Empiriska studier för andra länder, främst USA och Storbritannien, ger stöd för att jobbskatteavdrag har positiva sysselsättningseffekter.¹⁹⁵ Det handlar dock om jobbskatteavdrag som är annorlunda konstruerade än det svenska. Bl a riktar sig avdraget i de amerikanska och engelska systemen i praktiken till ensamstående mödrar med låg inkomst. Det är framför allt effekterna på arbetsutbud och sysselsättning för denna grupp som studerats.

Medan ett jobbskatteavdrag med all sannolikhet ökar sysselsättningen, är fördelningseffekterna mindre uppenbara. Å ena sidan tenderar inkomstspridningen att minska därför att incitamenten att lämna bidragsförsörjning och få en högre arbetsinkomst ökar. Å andra sidan ökar inkomstskillnaderna mellan dem som har arbete och dem som blir kvar i bidragsförsörjning.

8.1.3 Finansdepartementets beräkningar

De förväntade effekterna av jobbskatteavdragen på sysselsättning och inkomstfördelning har analyserats av Finansdepartementet. I Budgetpropositionen för 2008 framgår att jobbskatteavdragets två steg bedöms öka sysselsättningen med två procent, vilket motsvarar ca 90 000 personer. Antalet arbetade timmar bedöms öka med 1,8 procent. Enligt Finansdepartementets beräkningar är fördelningseffekterna av det förstärkta jobbskatteavdraget mycket små. Det är dock oklart exakt hur dessa beräkningar är gjorda.

En brist i budgetpropositionerna är att det inte framgår vilka motiv som ligger bakom de valda konstruktionerna av jobbskatteavdragen. Det saknas också analyser av alternativa reformer och konstruktioner. För att främja en kvalificerad ekonomisk-politisk diskussion vore det önskvärt om budgetpropositionerna i större utsträckning redovisade jämförelser mellan de förslag som läggs fram och alternativa förslag som förekommer i den offentliga debatten. Detta skulle sannolikt inte innebära något egentligt merarbete för Finansdepartementet, eftersom man får förutsätta att sådana analyser av alternativ redan gjorts i beredningsprocessen.

¹⁹⁵ Meyer och Rosenbaum (2001) beräknar att 63 procent av ökningen av arbetskraftdeltagandet bland 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 ökningen av arbetskraftsdeltagandet i USA på 11 procentenheter mellan 1993-2002. Liknande effekter har påvisats för det engelska systemet (Brewer och Browne 2006 respektive Blundell 2006).

8.1.4 Beräknade effekter av inkomstskattereformer

Som ett exempel på hur jämförelser mellan olika reformer på inkomstskatteområdet skulle kunna göras har vi gett Konjunkturinstitutet i uppdrag att beräkna ett antal utfallsmått för olika typer av inkomstskattereformer. Beräkningarna är gjorda i den statistiska mikrosimuleringsmodellen FASIT.¹⁹⁶ Det är samma modell som Finansdepartementet använder. Analyser av följande fem faktiska och alternativa reformer presenteras här:¹⁹⁷

1. jobbskatteavdraget (som infördes 1 januari 2007)
2. det förstärkta jobbskatteavdraget (som infördes 1 januari 2008)
3. jobbskatteavdrag med utfasning (hypotetisk reform)
4. borttagande av värnskatten¹⁹⁸ (hypotetisk reform)
5. höjning av inkomstgränsen för statlig inkomstskatt med 50 tkr (hypotetisk reform).

Jobbskatteavdrag med utfasning syftar på en reform där avdraget över en viss inkomstnivå minskar med inkomsten. Ett sådant jobbskatteavdrag skulle i större utsträckning än det nuvarande vara riktat mot låginkomsttagare. De flesta länder med jobbskatteavdrag har valt en sådan konstruktion därför att den är statsfinansiellt billigare och i högre grad bidrar till inkomstu jämning.¹⁹⁹

Ett borttagande av värnskatten innebär att gränsen för den extra statliga inkomstskatten på fem procent tas bort. Under 2007 betalades denna extra inkomstskatt på årsinkomster som översteg ca 475 tkr.

Statlig inkomstskatt på 20 procent betalas idag på årsinkomster över 317 tkr. I den sista hypotetiska reformen höjs denna inkomstgräns med 50 tkr.

Olika utvärderingsmått

De mått på reformernas effekter som beräknas är följande:

1. självfinansieringsgrad

¹⁹⁶ Mer information om FASIT finns på Statistiska Centralbyråns hemsida <http://www.scb.se/>.

¹⁹⁷ Se Finanspolitiska rådets hemsida för en mer detaljerad beskrivning av alla reformer som studerats (www.finanspolitiskaradet.se).

¹⁹⁸ 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.

¹⁹⁹ För en genomgång av jobbskatteavdrag i olika länder, se Owens (2005).

2. sysselsättning i timmar och antal personer
3. statsfinansiell kostnad per skapad arbetstimme
4. mått på inkomstjämlighet

Självfinansieringsgraden visar i vilken utsträckning en reform är självfinansierad genom att den ger upphov till beteendeförändringar som ger ökade skatteintäkter. En skattesänkning leder till att skatteintäkterna minskar vid en given storlek på skattebasen. Men om skattebasen ökar till följd av skattesänkningen, kommer en del av denna sänkning att vara självfinansierad därför att den nya lägre skattesatsen tas ut på en större bas.

Självfinansieringsgraden definieras som kvoten mellan den ökning av skatteintäkterna som sker när skattebasen ökar och den direkta skatteminskningen (vid oförändrad skattebas) till följd av sänkt skattesats. Om den direkta effekten av skattesänkningen är en minskning av skatteintäkterna med 1 krona och den indirekta effekten via skattebasen är en ökning av skatteintäkterna med 50 öre, blir självfinansieringsgraden 0,5. En reform med självfinansieringsgraden 0,5 behöver således endast finansieras till hälften genom andra skattehöjningar eller utgiftsminskningar om budgetsaldot ska hållas oförändrat.

Sysselsättningsmåtten mäter den totala effekten av en reform på antalet arbetade personer och timmar.²⁰⁰ Att jämföra de olika reformernas effekter på antalet arbetade timmar och antalet sysselsatta är emellertid inte så meningsfullt, eftersom reformerna har olika omfattning och därför kostar olika mycket i termer av minskade skatteintäkter. Av detta skäl beräknar vi också den statsfinansiella *kostnaden per skapad arbetstimme* av de olika reformerna. Denna beräkning tar hänsyn till både den direkta kostnaden och de indirekta effekterna till följd av att skattebasens storlek påverkas. Vi beräknar även ett mått på hur stor andel av ökningen av antalet arbetade timmar som beror på att fler personer väljer att arbeta. Detta fångar i vilken utsträckning en reform verkar genom att få in fler personer i arbete snarare än att få dem som arbetar att öka sin arbetstid.

För att belysa effekten på *inkomstfördelningen* beräknas den så kallade Ginikoefficienten samt olika mått på relativ inkomst. Ginikoefficienten mäter hur stor andel av ekonomins totala inkomster som tillfaller

²⁰⁰ I avsnitt 5 betonade vi distinktionen mellan att vara ”sysselsatt” och ”i arbete”. I detta avsnitt ska sysselsättning tolkas som detsamma som att vara i arbete.

olika inkomstgrupper. Dess värde ligger mellan noll och ett. Ju högre koefficienten är, desto mer ojämn är inkomstfördelningen.²⁰¹

Beräkningsförutsättningar

Systematiska konsekvensberäkningar förutsätter antaganden om hur känsliga olika grupper är för förändringar i avkastningen på arbete. I vår analys måste t ex antaganden göras om hur känsligt valet att överhuvudtaget arbeta och valet av arbetade timmar är för sådana förändringar. Hur känsligt beslutet att delta på arbetsmarknaden är mäts av den s k *deltagandeelasticiteten*. Den anger den procentuella förändringen i arbetskraftsdeltagandet när skillnaden i inkomst mellan att arbeta och att inte arbeta ökar med en procent. På motsvarande sätt mäter den s k *timelasticiteten* hur känsligt valet av antalet arbetstimmar är för den som arbetar. Denna elasticitet anger den procentuella förändringen av arbetstiden när nettolönen ökar med en procent.

Resultaten kan vara mer eller mindre känsliga för antaganden om dessa elasticiteters storlek. Det är därför viktigt att göra känslighetsanalyser genom att studera hur utfallet påverkas av alternativa antaganden.

Finansdepartementets och Konjunkturinstitutets tidigare beräkningar av effekterna av jobbskatteavdragen har utgått från att alla individer är lika känsliga för skatteförändringarna.²⁰² Det finns dock goda skäl att anta att låginkomsttagare påverkas mer än höginkomsttagare när avkastningen på arbete förändras.²⁰³ Därför antar vi att deltagandeelasticiteten faller med inkomsten.

Resultat

Beräkningar av självfinansieringsgrad och kostnad per skapad arbetad timme redovisas i Tabell 8.1. Beräkningarna inkluderar arbetsgivaravgifter och skatt på konsumtion. Måtten redovisas för två olika antaganden om deltagandeelasticiteten. I vårt basscenario ("Basfall") antas den vara högre för de lägsta inkomstgrupperna och sedan falla successivt. I det alternativa scenariot ("Alternativ") antas deltagande-

²⁰¹ Ginikoefficientens värde blir noll om alla har samma inkomst. Om alla inkomster i samhället skulle tillfalla en enda individ blir koefficientens värde i stället ett.

²⁰² Enligt uppgift från Finansdepartementet används en deltagandeelasticitet på 0,25 och en timelasticitet på 0,1 för alla individer i beräkningarna i Vårpropositionen 2007.

²⁰³ Se t ex Kleven och Kreiner (2006a).

elasticiteten i stället vara densamma för samtliga individer. Basfallet, som utgår från att höginkomsttagares deltagandebeslut är mindre känsligt för förändrad avkastning på arbete, är enligt vår uppfattning det mest realistiska alternativet. Det är emellertid intressant att jämföra med fallet med en konstant deltagandelasticitet, eftersom det är vad Finansdepartementet har utgått från i sina beräkningar. I våra kalkyler antas arbetstidens känslighet (för dem som arbetar) för förändringar i avkastningen på arbete vara oberoende av inkomstnivån.

Tabell 8.1 Beräknad självfinansieringsgrad och budgetkostnad per skapad arbetad timme för olika skattereformer

	Självfinansieringsgrad		Kostnad i kr / arbetad timme	
	Basfall	Alternativ	Basfall	Alternativ
	Fallande deltagandelasticitet	Konstant deltagandelasticitet	Fallande deltagandelasticitet	Konstant deltagandelasticitet
Jobbskatteavdrag I	0,71	0,87	106	51
Jobbskatteavdrag II	0,69	0,86	118	64
Jobbskatteavdrag I med utfasning	0,40	0,20	348	3416
Borttagande av värnsskatt	0,56	1,30	285	0
Höjd inkomstgräns för statlig skatt	0,80	1,39	54	0

Anm: I kolumn 1 och 3 antas deltagandelasticiteten vara 0,8 för grupper med låga inkomster och sedan falla exponentiellt med en genomsnittlig elasticitet på 0,2. I kolumn 2 och 4 är deltagandelasticiteten 0,2 för alla. Timelasticiteten har satts till 0,1 för alla. Timelasticiteten kan delas upp i effekter härledda från substitutions- och inkomsteffekterna. Dessa effekter är 0,15 respektive 0,05 i våra beräkningar. I det tredje reformalternativet börjar utfasningen vid en årsinkomst på 180 tkr och ökar den effektiva marginalskatten med 5 procentenheter.

Källa: Beräkningar av Konjunkturinstitutet på uppdrag av Finanspolitiska rådet.

Antagandena om deltagandelasticiteten har stor betydelse för både självfinansieringsgraden och rangordningen av reformerna. I basfallet får endast höjd inkomstgräns för statlig skatt en högre självfinansieringsgrad än jobbskatteavdragen. Skillnaden är dock inte särskilt stor (0,80 jämfört med 0,71 respektive 0,69). Både slopad värnsskatt och jobbskatteavdraget med utfasning har lägre självfinansieringsgrad.

I den alternativa modellen, där deltagandelasticiteten antas vara densamma för alla, har såväl en höjning av inkomstgränsen för den statliga skatten som ett borttagande av värnsskatten en klart högre självfinansieringsgrad än jobbskatteavdragen. Dessa två reformer är dessutom helt självfinansierade enligt denna beräkning eftersom självfinansieringsgraden överstiger ett.

I basfallet får alltså jobbskatteavdragen en högre självfinansieringsgrad än ett borttagande av värnskatten. Det beror på att dessa reformer stimulerar ett ökat arbetskraftsdeltagande för låginkomstgrupper, som antagits vara särskilt känsliga för ökad avkastning på arbete. Ett borttagande av värnskatten stimulerar visserligen till längre arbetstid för höginkomsttagare som redan arbetar, men en sådan reform berör inte låginkomsttagare och leder därmed inte till fler personer i arbete.

I den alternativa modellen påverkas arbetskraftsdeltagandet även bland höginkomsttagare (eftersom deltagandelasticiteten antas vara oberoende av inkomsten). Detta medför att självfinansieringsgraden blir mycket hög för ett borttagande av värnskatten och en höjning av inkomstgränsen för statlig inkomstskatt. Att ett borttagande av värnskatten väsentligt skulle stimulera till ett högre arbetskraftsdeltagande bland höginkomsttagare förefaller dock ganska orealistiskt.

De båda jobbskatteavdragen framstår alltså som relativt attraktiva reformer för att öka arbetsutbudet, förutsatt att de leder till starka beteendeförändringar i grupper med låga inkomster. Om dessa beteendeförändringar uteblir för delar av låginkomstgruppen minskar också reformernas självfinansieringsgrad.²⁰⁴

Enligt beräkningarna är självfinansieringsgraden lägst för ett jobbskatteavdrag med utfasning i båda modellerna. En utfasning som innebär att höginkomsttagare i mindre utsträckning får tillgång till avdraget minskar den direkta kostnaden av reformen. Men de indirekta kostnaderna till följd av att höjda effektiva marginalskatter leder till kortare arbetstid för hög- och medelinkomsttagare ökar kraftigt. Den minskning av skatteintäkterna som detta medför är större än den direkta besparingen av att avdraget inte ges till personer med hög inkomst.

De två sista kolumnerna i Tabell 8.1 visar kostnaden per skapad arbetstimme för de olika reformerna. Rangordningen enligt detta utfallsmått är densamma som enligt självfinansieringsgraden. Eftersom en höjning av inkomstgränsen för statlig inkomstskatt och ett borttagande av värnskatten är självfinansierade i den alternativa modellen, blir kostnaden per skapad arbetstimme noll i dessa fall.

²⁰⁴ I en simuleringsstudie baserad på danska data antar Kleven och Kreiner (2006b) att deltagandelasticiteten faller med inkomsten för de flesta, men att den är noll för vissa grupper i åldern 25-53 år som ensamstående utan barn, gifta kvinnor utan barn samt gifta män med västerländsk bakgrund. Beräkningar baserade på motsvarande antaganden finns på Finanspolitiska rådets hemsida (www.finanspolitiskaradet.se).

Tabell 8.2 visar de beräknade effekterna på sysselsättningen. De två första kolumnerna anger effekterna på det totala antalet arbetade timmar (i helårsekvivalenter).²⁰⁵ De sista två kolumnerna anger hur stor andel av effekten på det totala antalet arbetade timmar som beror på att fler personer kommit i arbete.

Tabell 8.2 Beräknade sysselsättningseffekter av olika skattereformer

	Totalt antal arbetade timmar (helårsekvivalenter)		Andel av ökningen av antalet arbetstimmarsom beror på fler personer i arbete	
	Basfall	Alternativ	Basfall	Alternativ
	Fallande deltagandelasticitet	Konstant deltagandelasticitet	Fallande deltagandelasticitet	Konstant deltagandelasticitet
Jobbskatteavdrag I	72 000	65 000	0,81	0,80
Jobbskatteavdrag II	89 000	81 000	0,82	0,80
Jobbskatteavdrag I med utfasning	16 000	2 000	1,88	7,49
Borttagande av värnsskatt	3 800	7 000	0,02	0,43
Höjd inkomstgräns för statlig skatt	22 000	28 000	0,13	0,34

Anm: Se Tabell 8.1. En heltidsarbetande antas arbeta 1623 timmar per år. De som går från att inte arbeta till att arbeta antas arbeta 1217 ($0,75 \times 1623$) timmar per år.

Källa: Konjunkturinstitutets beräkningar på uppdrag av Finanspolitiska rådet.

Jobbskatteavdragen beräknas ha relativt stora effekter på antalet arbetade timmar. Den största effekten kommer från en ökning av antalet personer i arbete. Ett borttagande av värnsskatten får däremot små effekter på det totala antalet arbetade timmar och i basfallet är effekten på antalet arbetande personer mycket liten. Det senare gäller även för en höjd inkomstgräns för statlig skatt. För dessa två reformer drivs således effekten på det totala antalet arbetade timmar nästan helt av att de som redan arbetar väljer att öka sin arbetstid. Om det huvudsakliga målet är att öka antalet personer i sysselsättning tycks alltså ett jobbskatteavdrag vara att föredra framför dessa reformer.

Enligt Tabell 8.2 blir sysselsättningsökningen av ett jobbskatteavdrag klart mindre med utfasning än utan utfasning. Huvudskälet är att antalet arbetade timmar bland personer som redan jobbar minskar markant till följd av att en stor andel av dem som arbetar återfinns i

²⁰⁵ Effekten på det totala antalet arbetade timmar fås genom att multiplicera effekten på sysselsättningen med årsarbetstiden för en heltidsarbetande person. Denna har antagits vara 1623 timmar.

det inkomstintervall där jobbskatteavdraget fhas ut. Utfasningen leder till att dessa personer får en högre effektiv marginalsatt, vilket skapar drivkrafter till att arbeta mindre. Eftersom de som redan arbetar minskar sin arbetstid, blir andelen av den totala ökningen som beror på att fler börjar arbeta större än ett.

Tabell 8.3 redovisar beräknade effekter på fördelningen av disponibel inkomst.

Tabell 8.3 Dynamiska fördelningseffekter av olika skattereformer

	Basfall			Alternativ		
	Fallande deltagande-elasticitet		Gini	Konstant deltagande-elasticitet		Gini
	P90/P10	P90/P50		P90/P10	P90/P50	
<i>Utan reform</i>	2,92	1,56	0,264	2,92	1,56	0,260
Jobbskatteavdrag I	2,86	1,53	0,258	2,89	1,53	0,258
Jobbskatteavdrag II	2,84	1,53	0,256	2,88	1,53	0,257
Jobbskatteavdrag I med utfasning	2,82	1,54	0,259	2,84	1,54	0,265
Borttagande av värnskatt	2,94	1,57	0,268	2,95	1,57	0,268
Höjd inkomstgräns för statlig skatt	2,99	1,58	0,268	2,99	1,58	0,268

Anm: Med P90/P10 avses kvoten mellan inkomster i 90:e och 10:e percentilen av inkomstfördelningen. Med P90/P50 avses kvoten mellan inkomster i 90:e och 50:e percentilen. I kolumnerna med beteckningen Gini anges värdet på den s k Ginikoefficienten. Se Tabell 8.1.

Källa: Konjunkturinstitutets beräkningar på uppdrag av Finanspolitiska rådet.

Jobbskatteavdragen leder enligt Tabell 8.3 till minskad inkomstspredning, medan ett borttagande av värnskatten och en höjd inkomstgräns för statlig inkomstskatt har motsatt effekt. Ett jobbskatteavdrag med utfasning leder till minskad inkomstspredning, men inte nödvändigtvis i lika stor utsträckning som ett jobbskatteavdrag utan utfasning. En utfasning innebär visserligen att höginkomsttagare i mindre grad får tillgång till avdraget, men samtidigt tenderar utfasningen att minska inkomsterna för medelinkomsttagare, främst därför att de väljer att arbeta färre timmar.

Våra beräkningar beaktar enbart två typer av beteendeförändringar, nämligen på arbetstiden för dem som har sysselsättning och på arbetskraftsdeltagandet. I en bredare analys borde också andra effekter inkluderas. Skattesystemet påverkar t ex individers val av utbildning och yrke. Ett borttagande av värnskatten eller en höjning av

inkomstgränsen för statlig inkomstskatt skulle sannolikt stimulera till mer utbildning än ett jobbskatteavdrag.

Vidare kan förändringar i skattesystemet antas påverka lönebildningen. Detta påverkar i sin tur sysselsättningen. I avsnitt 8.1.2 diskuterades förväntade effekter på lönebildningen av ett jobbskatteavdrag. Ett jobbskatteavdrag kan antas verka återhållande på lönerna. Detta bidrar till ökad sysselsättning. Ett borttagande av värnskatten eller en höjning av inkomstgränsen för statlig inkomstskatt kan få motsatt effekt. Sådana reformer sänker nämligen progressiviteten i skattesystemet, vilket medför att lönehöjningar ger mer pengar kvar efter skatt. Detta kan bidra till att driva upp lönerna och därigenom minska sysselsättningen.²⁰⁶

8.1.5 Slutsatser om jobbskatteavdraget

Vår analys leder till slutsatsen att det utifrån regeringens sysselsättningspolitiska målsättningar varit välmotiverat att prioritera jobbskatteavdrag framför att ta bort värnskatten eller att höja gränsen för statlig inkomstskatt. Ett jobbskatteavdrag sänker sannolikt jämviktsarbetslösheten till skillnad från ett borttagande av värnskatten eller en höjd gräns för statlig inkomstskatt som kan ha motsatt effekt. Dessutom stimulerar jobbskatteavdraget i högre grad till ett ökat arbetskraftsdeltagande, eftersom en sådan reform i större utsträckning ökar drivkrafterna till arbete för dem med lägre inkomster, vilka kan antas vara mest känsliga för en ökad avkastning på arbete. Om man eftersträvar en jämnare fördelning av disponibel inkomst är också jobbskatteavdraget att föredra.

Även om det redan införda jobbskatteavdraget varit ändamålsenligt utifrån regeringens sysselsättningspolitiska målsättningar, kan man fråga sig om det är motiverat att ytterligare utöka detta avdrag. Vårpropositionen 2008 aviserade att jobbskatteavdraget ska byggas ut i ett tredje steg. Vi bedömer att de största effekterna förmodligen redan uppnåtts; ytterligare insatser kan antas ge avtagande avkastning. Hur ett utbyggt jobbskatteavdrag bör konstrueras beror också på om dess syfte främst är att öka deltagandet eller att stimulera till ökad arbetstid för dem som arbetar. Ett eventuellt utökat avdrag bör ut-

²⁰⁶ Att en ökning i skattesystemets progressivitet skulle ha en lönemodererande effekt, och därmed kunna sänka jämviktsarbetslösheten, har påvisats i ett antal empiriska studier. Senare studier tyder dock på en begränsad effekt (se Aronsson och Walker 2007).

formas så att det verkar där drivkrafterna till ökat arbete kan väntas vara störst.

Enligt våra beräkningar av självfinansieringsgrad och budgetkostnad per arbetad timme rankas jobbskatteavdraget högt därför att arbetskraftsdeltagandet bland låginkomsttagare ökar. Det är därför viktigt att rikta jobbskatteavdrag till just denna grupp. Om man vill sänka marginalskatten för personer med högre inkomst i syfte att stimulera till ökad arbetstid för dem är det mer rättframt att höja inkomstgränsen för statlig inkomstskatt än att använda sig av ett jobbskatteavdrag.

Vår analys utgår ifrån att individerna förstår hur jobbskatteavdraget påverkar avkastningen på arbete. För att de verkligen ska göra det måste avdraget vara lättöverskådligt. Det är tveksamt om den valda konstruktionen uppfyller detta krav.

8.2 Skattesänkningar för specifika branscher

Skattesänkningar som riktar sig till specifika sektorer har också genomförts. Den viktigaste är den skattereduktion för hushållsnära tjänster som infördes 1 juli 2007. I Budgetpropositionen för 2008 aviserades också sänkta socialavgifter för vissa delar av tjänstesektorn.

8.2.1 Beskrivning av reformerna

Skattereduktionen för hushållsnära tjänster innebär att 50 procent av arbetskostnaden (inklusive moms), men högst 50 tkr per år och person, får dras av från inkomstskatten. Arbetet ska vara utfört i nära anslutning till bostaden och omfattar tjänster som städning, matlagning, gräs- och häckklippning, snöskottning m m.

Regeringens proposition om sänkta socialavgifter för vissa delar av tjänstesektorn drogs tillbaka i mars 2008. Nedsättningen var tänkt att gälla reparation och service av fordon och båtar, restaurang- och hotellverksamhet, taxi, tvätteriverksamhet, skomakare, hunddagis, frisörer samt hud- och kroppsvård. För dessa verksamheter skulle socialavgifterna, med undantag för ålderspensionsavgiften, slopas helt. Det skulle ha inneburit en nedsättning på ca 22 procentenheter för arbetsgivaravgifterna och maximalt ca 20,5 procentenheter för egenavgifterna. Skälet till att propositionen återkallades var att Euro-

peiska kommissionen utifrån EUs statsstödsregler krävde att sänkningen endast skulle gälla små och medelstora företag. Enligt kommissionens definition skulle det betyda företag med färre än 250 anställda. Regeringen bedömde att en sådan begränsning skulle innebära en alltför stor försämring av förslaget, därför att den skulle ha snedvridit konkurrensen mellan små och stora företag. (Se Fördjupningsruta 8.2 för en vidare diskussion av kommissionens behandling av förslaget). Enligt Vårpropositionen 2008 avser regeringen i stället att utvidga stödet till ungdomar fr o m 1 januari 2009. Även om den föreslagna sänkningen av socialavgifter för vissa delar av tjänstesektorn inte blir av, finns det skäl att diskutera huruvida det finns forskningsstöd för en sådan reform.

8.2.2 Forskningen på området

Det finns väl etablerade teoretiska argument för att skattelättnader för branscher som producerar hushållsnära varor och tjänster gör skattesystemet mer effektivt. Orsaken är att marknadsarbete är beskattat medan hemarbete inte är det. Detta tenderar att ur ett samhällsekonomiskt perspektiv leda till för mycket hemarbete och för lite marknadsarbete. Skattelättnader för hushållsnära tjänster ökar effektiviteten genom att stimulera till mer produktivt marknadsarbete. Nackdelen är att skattelättnaderna leder till ökad konsumtion av de tjänster som gynnas på bekostnad av annan konsumtion. Inom forskningen är man enig om att det är effektivitetshöjande att införa skattelättnader för hushållsnära tjänster, men forskningen ger inte någon vägledning om lämplig omfattning av skattelättnaderna. Det handlar om att balansera två snedvridningar mot varandra.²⁰⁷

Även om det låter som en motsägelse, motiveras denna typ av skattedifferentiering av en strävan att skapa en likformig beskattning. Det grundläggande problemet är att den tid som ägnas åt hemproduktion inte kan beskattas. Att ge skattelättnader för varor och tjänster som minskar tid i hemproduktion är ett indirekt sätt att hantera denna problematik.

En komplikation i praktiken är emellertid de gränsdragningsproblem som uppkommer när det gäller att avgöra vad som är en hushållsnära tjänst. Det är viktigt att de tjänster som kan bli föremål för

²⁰⁷ Se Rosen (1995) och Sorensen (1997). Även Engström m fl (2005) visar att det är optimalt med lägre skatter för hushållsnära tjänster när effekter på löner och arbetslöshet inkluderas.

skattelättnader är väl definierade och enbart sådana som verkligen kan antas minska tid i hemproduktion.

Skattelättnader för hushållsnära tjänster har genomförts i en del europeiska länder. Danmark införde t ex 1994 på försök ett bidrag riktat mot ett begränsat antal tjänster utförda i privata hem. Systemet utvärderades av det danska näringsdepartementet med positiva resultat. Utvärderingen drar slutsatsen att reformens mål om högre välfärd för barnfamiljer och äldre, mindre eget hemarbete, mindre svartarbete samt högre sysselsättningsmöjligheter för lågutbildad arbetskraft uppnåddes. En orsak till att försöket inte blev permanent var de gränsdragningsproblem som uppstod. Finland har däremot infört ett permanent system med avdrag för hushållstjänster.²⁰⁸

Det återkallade förslaget om sänkta socialavgifter i vissa delar av tjänstesektorn ligger i vissa avseende nära skattereduktionen för hushållsnära tjänster, eftersom sänkningarna avsågs gälla tjänster som är ganska nära substitut till sådana som hushållen producerar själva. Det finns således teoretiska argument även för en sådan reform. Men gränsdragningsproblemen är större för tjänster som inte utförs i nära anslutning till bostaden, vilket gör argumenten för en sådan reform svagare än för avdraget för hushållsnära tjänster.

8.2.3 Finansdepartementets beräkningar

Av Budgetpropositionen för 2007 framgår att skattereduktionen för hushållsnära tjänster uppskattas öka sysselsättningen med mellan 3 000 och 19 000 personer. Uppskattningen baseras på en tidigare analys av Konjunkturinstitutet.²⁰⁹

²⁰⁸ Se också Flipo m fl (2007) för en empirisk studie baserad på franska data.

²⁰⁹ Se Öberg (2005).

Fördjupningsruta 8.2 Förslaget om en sänkning av socialavgifterna för vissa tjänster och Europeiska Kommissionens prövning

Regeringens förslag om en sänkning av socialavgifterna för vissa tjänster drogs tillbaka i mars 2008. Det stod då klart att Europeiska kommissionen, som måste ta ställning till förslaget utifrån EUs regler om statsstöd, endast godkände förslaget om det begränsades till att gälla små och medelstora företag. Begränsningen innebar enligt kommissionens synsätt att sänkningen endast kunde medges för företag med färre än 250 anställda.

Kommissionens skäl för att acceptera förslaget trots en potentiellt snedvridande effekt på konkurrensen och handeln inom unionen var att det ansågs bidra till att uppfylla mål av gemensamt intresse inom EU (Europeiska kommissionen 2007). Att öka sysselsättningen och minska det odeklarerade arbetet betraktas som sådana gemenskapsmål. Att kommissionen krävde en begränsning till små och medelstora företag tycks bero på att stöd till dessa företag också är ett prioriterat område och att det skulle innebära en begränsning av statsstödet omfattning till varje enskilt företag. I kommissionens beslut diskuteras emellertid inte alls vilka snedvridningar av konkurrensen mellan små och stora företag en sådan begränsning skulle innebära. Detta är anmärkningsvärt med tanke på att risken för sådana snedvridningar är uppenbar. Risken för snedvridning av konkurrensen påpekades i flera yttranden när det modifierade förslaget var ute på remiss efter kommissionens beslut.²¹⁰

Att lägga fram reformförslag som sedan får dras tillbaka bör naturligtvis undvikas, eftersom det skapar felaktiga förväntningar hos företag och hushåll. Det är dock svårt att hävda att regeringen i detta fall kunde ha förutsett att kommissionens beslut skulle innebära en begränsning till att endast gälla mindre företag. Att förslaget skulle hamna på kommissionens bord var uppenbart eftersom det i realiteten handlade om statsstöd till företag. I Budgetpropositionen för 2007 klargjordes också att reformen enbart kunde genomföras om Europeiska kommissionen gav sitt godkännande.²¹¹ Att dra tillbaka förslaget när det stod klart att det skulle behöva begränsas till mindre

²¹⁰ Se www.regeringen.se/sb/d/10436#item101172.

²¹¹ Se s 145.

företag framstår som välmotiverat, eftersom en sådan begränsning skulle ha snedvridit konkurrensen på ett närmast godtyckligt sätt.

8.3 Skattesänkningar för specifika grupper

Flera reformer i syfte att förbättra arbetsmarknadssituationen för specifika grupper på arbetsmarknaden har genomförts, bl a nystartsjobben, nyfriskjobben, instegsjobben och slopade eller sänkta arbetsgivaravgifter för äldre (över 64 år) och yngre (under 25 år).

8.3.1 Beskrivning av reformerna

Nystartsjobben infördes 2007 och riktar sig till personer som inte arbetat under minst ett år på grund av arbetslöshet eller sjukdom. Arbetsgivaravgiften slopas helt under lika lång tid som personen varit borta från arbetsmarknaden, dock maximalt fem år (tre år för nyanlända invandrare). För personer över 55 år är reglerna mer generösa och ungdomar behöver endast ha varit frånvarande från arbetslivet i sex månader för att vara berättigade till åtgärden.²¹² Vissa nyanlända invandrare har rätt till nystartsjobben med speciella villkor. Fr o m 1 januari 2008 omfattas även offentliga arbetsgivare av programmet.

Nyfriskjobben aviserades i Budgetpropositionen för 2008 som en del av det stora reformpaketet inom sjukförsäkringen och infördes 1 januari 2008 (se avsnitt 7.2.1). De liknar nystartsjobben men riktar sig till personer som varit borta från arbetsmarknaden till följd av sjukdom. Arbetsgivare som anställer till ett nyfriskjobb får en subvention motsvarande den dubbla arbetsgivaravgiften.

Både nystarts- och nyfriskjobben är utformade som en rättighet i stället för som en traditionell arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Detta innebär att givna kriterier i stället för Arbetsförmedlingen (eller någon annan myndighet) avgör vem som får subventionen. Deltagarna klassificeras som reguljärt sysselsatta i stället för som deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, vilket var fallet med tidigare anställningsstöd, som nystartsjobben ersatte. Denna klassificeringsföränd-

²¹² För personer som fyllt 55 år gäller den reducerade arbetsgivaravgiften under dubbelt så lång tid som denna varit borta från arbetsmarknaden, dock längst tio år. För ungdomar (18-24 år) gäller nystartsjobb i högst ett år.

ring försvårar tyvärr jämförelser bakåt i tiden. I praktiken är skillnaden mellan nystartsjobb och anställningsstöd liten.

Först ett år efter att nystartsjobben infördes 1 januari 2007 utvidgades programmet till att omfatta även offentliga arbetsgivare. Varför detta inte gjordes från början är oklart. Enligt inlägg i debatten var det huvudsakliga motivet att undanträngningseffekter bedömdes vara särskilt stora i den offentliga sektorn. Något forskningsstöd för denna uppfattning fanns dock inte.

Instegsjobben infördes vid halvårsskiftet 2007 och syftar till att förhindra att nyanlända invandrare hamnar i ett långvarigt utanförskap. Instegsjobben innebär en lönesubvention på mellan 50 och 75 procent i offentlig sektor och 75 procent för privata arbetsgivare. Anställningen kombineras med undervisning i svenska och ska även innehålla handledande inslag. Tiden med instegsjobb är idag högst 18 månader, men regeringen har aviserat en utökning till 24 månader.

För att göra det mer attraktivt för företagen att behålla och nyanställa äldre har den särskilda löneskatten för personer som har fyllt 65 år slopats. För att stimulera efterfrågan på ungdomar sänktes arbetsgivaravgifterna för personer mellan 18 och 24 år den 1 juli 2007. Regeringen har aviserat en utvidgning av reformen till att innefatta personer under 18 år och personer som vid årets ingång fyllt 25 men inte 26 år.

8.3.2 Forskningen på området och nystartsjobbets utveckling

Forskningen om subventionerad sysselsättning kan belysa vilka sysselsättningseffekter som differentierade arbetsgivaravgifter kan få. Det är viktigt att skilja mellan studier baserade på individdata, som endast fångar individeffekter, och makrostudier, som i bästa fall fångar både individ- och allmänna jämviktseffekter (men samtidigt kan vara behäftade med större metodologiska problem). Studier baserade på individdata visar att en subvention förkortar arbetslöshetstiden. En svensk studie finner t ex att det tidigare anställningsstödet förkortade arbetslöshetstiden för den enskilda individen med ca åtta procent, vilket motsvarade nästan åtta månader.²¹³

²¹³ Se Forslund m fl (2005). Adda m fl (2007) studerar individeffekter av de arbetsmarknadspolitiska programmen i Sverige och får liknande resultat, även om anställningsstöd inte studeras specifikt utan

Om man i stället utgår från makrodata tycks effekterna inte vara lika positiva. Flera studier tyder på att subventionerade anställningar i stor utsträckning tränger undan ordinarie sysselsättning.²¹⁴ Subventionerad sysselsättning kan dock ha en positiv nettoeffekt på sysselsättningen även om undanträngningen på kort sikt är fullständig. Så kan vara fallet om de som trängs undan har en starkare ställning på arbetsmarknaden än de som får jobb till följd av subventionen. I så fall leder undanträngningen till starkare konkurrens på arbetsmarknaden. Detta kan i sin tur verka dämpande på löneökningarna.

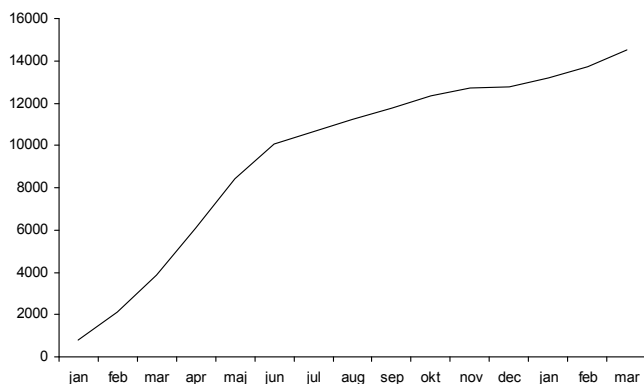
Det är inte uppenbart vilka slutsatser som kan dras om nystartsjobben utifrån forskningen om de tidigare anställningsstöden. Subventionsgraden var högre i anställningsstöden än i nystartsjobben: 50 procent jämfört med 25 procent av den totala lönekostnaden. Nystartsjobben kan däremot uppbäras under längre tid. Det finns inget tydligt stöd i forskningen för vilken konstruktion som är att föredra. Vilken som är mest ändamålsenlig beror på vilket problem subventionen i första hand ska lösa. Om det främsta problemet är att arbetsgivaren är osäker på den långtidsarbetslösas produktivitet snarare än att produktiviteten verkligen är låg, är det motiverat med en relativt stor subvention i början av en anställning. Men när osäkerheten undanröjts, behövs inte längre subventionen. Om problemet snarare är att långtidsarbetslösa har lägre produktivitet än andra anställda kan en långvarig, men lägre, subvention vara ett effektivare sätt att få personen i arbete.

En annan omständighet som försvårar tillämpningen av tidigare forskningsresultat är att de aktuella åtgärderna riktar sig delvis till andra grupper. Vi vet inte om effekterna på långtidssjukskrivna är desamma som på långtidsarbetslösa.

Figur 8.3 visar hur antalet personer i nystartsjobb utvecklats sedan 1 januari 2007. Ökningen var kraftig under våren 2007 men något mindre under hösten. Enligt Budgetpropositionen för 2007 beräknade regeringen att nystartsjobben skulle omfatta 10 000 personer i genomsnitt per månad under 2007. I mars 2008 var antalet personer med nystartsjobb drygt 14 000 enligt AMS månadsstatistik.

tillsammans med andra program. Calmfors m fl (2002) innehåller en sammanfattning av studierna fram till början av 2000-talet.

²¹⁴ Se t ex Calmfors m fl (2002) och Martin och Grubb (2001).

Figur 8.3 Antal personer i nystartsjobb januari 2007 - mars 2008

Källa: AMS månadsstatistik, mars 2008.

Enligt AMS (2007) slutade ca 4 500 personer sina nystartsjobb under perioden från januari till november 2007. Merparten av dessa var arbetslösa i slutet av den månad de lämnade nystartsjobbet och även i slutet av den efterföljande månaden. Mer än hälften av dem som slutade nystartsjobben gjorde detta i förtid och oftast låg uppsägning bakom det för tidiga avslutandet. Färre än var tionde av dem som lämnade ett nystartsjobb under perioden fram till och med november 2007 fick fortsatt anställning hos samma arbetsgivare.²¹⁵ En möjlig tolkning är att produktiviteten hos dem i nystartsjobb har varit för låg för att motivera en osubventionerad anställning och att anställningarna därför inte har övergått till fasta sådana.

8.3.3 Slutsatser om gruppsspecifika skattesänkningar

Att införa selektiva sänkningar av arbetsgivaravgifterna för olika grupper gör skattesystemet krångligare, mindre enhetligt och svårare att genomskåda. Det strider därmed mot en viktig princip för ett bra skattesystem.

Det är viktigt att selektiva skattesänkningar verkligen riktas till grupper som annars har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. Befintlig forskning om subventionerad sysselsättning tyder på att un-

²¹⁵ Detta utfall grundas i stor utsträckning på dem som lämnat sitt nystartsjobb i förtid. Enligt AMS (2007) är det för tidigt att dra några generella slutsatser om nystartsjobben.

danträngningseffekterna är stora. Därför är det viktigt att de grupper som gynnas av skattesänkningarna verkligen har det svårare att ta sig in på arbetsmarknaden än de som trängs undan. Endast då kommer effekterna på total sysselsättning att på lång sikt vara positiva.

Sänkningen av arbetsgivaravgifterna för ungdomar bedömer vi i detta avseende som mindre lyckad. En del ungdomar har säkert svårt att komma in på arbetsmarknaden, men det gäller långt ifrån alla. Sänkta arbetsgivaravgifter är förmodligen ett ganska ineffektivt sätt att öka sysselsättningen för denna grupp.

Nystartsjobben riktar sig däremot till personer som bevisligen har haft svårt att få jobb och framstår därför som en mer välmotiverad åtgärd. Men vi vill ändå framföra viss kritik mot utformningen av nystartsjobben. För det första leder det faktum att nystartsjobb – till skillnad från de tidigare anställningsstöden – räknas in i den reguljära sysselsättningen till att genomskinligheten i arbetsmarknadsstatistiken försämrars. Att utan närmare kommentarer redovisa sysselsättningen på detta sätt i vår- och budgetpropositioner ger en överdrivet positiv bild av sysselsättningsutvecklingen. För det andra är det svårt att förstå varför nystartsjobben inte redan från början omfattade arbete i offentlig sektor. Detta innebär att stora grupper, bestående framför allt av kvinnor, hamnade utanför.

9 Samspelet mellan olika reformer

Sammanfattningsvis bedömer vi att den nuvarande regeringens sysselsättningspolitiska reformer i flertalet fall verkligen kommer att leda till ett ökat antal arbetade timmar och ett minskat utanförskap. A-kassereformerna kan väntas minska arbetslösheten, medan förändringarna inom sjukförsäkringen sannolikt ökar andelen av de sysselsatta som är i arbete. Jobbskatteavdragen kan antas öka sysselsättningen både genom en lägre arbetslöshet och genom ett högre arbetskraftdeltagande.

Även om det finns forskningsstöd för att enskilda reformer kan bidra till att uppfylla de sysselsättningspolitiska målen, är det viktigt att också beakta samspelet mellan olika reformer. Ett exempel gäller jobbskatteavdragen och den lägre ersättningsnivån i a-kassan. Till sammans kan dessa åtgärder kanske reducera jämviktsarbetslösheten med så mycket som en procentenhet. Men effekterna på arbetskraftsdeltagandet motverkar förmodligen varandra. Jobbskatteavdragen ökar arbetskraftsdeltagandet eftersom avkastningen på arbete ökar, medan a-kassesänkningen har motsatt effekt. Med lägre ersättning blir det mindre tilltalande att delta i arbetskraften för att kvalificera sig till a-kassan. De sammantagna effekterna på sysselsättningen är dock med all sannolikhet kraftigt positiva.

Två reformer som motverkar varandra på ett olyckligt sätt är jobbskatteavdraget och den ökade egenfinansieringen i a-kassan. Den förhöjda medlemsavgiften, som slår till när en arbetslös a-kassemedlem får ett arbete, motverkar den skattesänkning som jobbskatteavdraget innebär. En betydligt enklare och mer genomskinlig variant hade varit att införa ett mindre jobbskatteavdrag och att avstå från att höja den genomsnittliga egenavgiften.²¹⁶ Ytterligare en reform som i detta avseende uppenbart motverkar drivkrafterna för arbete är vårdnadsbidraget.

Det går inte att nu *veta* vilka effekter regeringens sysselsättningspolitiska åtgärder kommer att ha. Det tar tid innan strukturella reformer får full effekt. Våra bedömningar i dagsläget har därför främst byggts på modellkalkyler och tidigare forskning. De sysselsättningsökningar som skett under de två senaste åren har inte i första hand be-

²¹⁶ Se också avsnitt 7.1.2.

rott på regeringens sysselsättningspolitiska reformer utan på den kraftiga konjunkturuppgång som under alla förhållanden skulle ha ägt rum. Däremot kan reformerna ha bidragit till att hålla emot inflationsdrivande löneökningar. Men man bör vänta sig att de huvudsakliga effekterna av de sysselsättningspolitiska åtgärderna kommer i framtiden i form av att den genomsnittliga sysselsättningsnivån över konjunkturcykeln blir högre än som annars skulle vara fallet. Det betyder att en eventuell tillfällig uppgång i arbetslösheten i en kommande lågkonjunktur inte heller är något tecken på att regeringens sysselsättningspolitiska reformer skulle ha misslyckats.

Befintlig forskning ger knappast något svar på hur lång tid det tar innan sysselsättningspolitiska reformer får full effekt. Forslund (2008) diskuterar effekter av förändringar i a-kassan och konstaterar att de effekter som beror på ändrat sökbeteende kan komma snabbt. Den anpassning som sker via lönebildningen kan däremot väntas ske över många år.²¹⁷

En förutsättning för att sysselsättningspolitiska reformer ska vara effektiva är dock att de aktörer som man vill påverka också förstår hur de ekonomiska drivkrafterna har förändrats. Ur det perspektivet kan man vara kritisk till utformningen av t ex jobbskatteavdraget. Om det är svårt för den enskilda individen att förstå hur jobbskatteavdraget förändrar avkastningen på arbete minskar sannolikt effekten. Det är därför olyckligt att det inkomstberoende grundavdraget har fått påverka konstruktionen av jobbskatteavdraget. Man kan även ur ett enkelhetsperspektiv ifrågasätta den förstärkning av jobbskatteavdraget som genomfördes 1 januari 2008 när ytterligare ett trappsteg infördes.

Principen om enkelhet och genomskinlighet är centrala begrepp även när man analyserar differentiering av skatter och subventioner mellan branscher och grupper. Att sänka skatterna för vissa branscher och grupper på arbetsmarknaden kan vara motiverat utifrån ett effektivitetsperspektiv. Så t ex motverkar skattelättnader för branscher som producerar hushållsnära tjänster en snedvridning som uppstår därför att hemarbete inte kan beskattas. På motsvarande sätt kan lägre arbetsgivaravgifter för unga kompensera för att denna grupp kan vara missgynnad av arbetsrättslagstiftningen. Men sådana selektiva skattesänkningar gör skattesystemet mer komplicerat. Det

²¹⁷ Se Forslund m fl (2007) och Forslund och Kolm (2004) för empiriska studier.

handlar om att väga olika snedvridningseffekter mot varandra. I fallet med ungdomar kan man ifrågasätta om gruppen i sin helhet verkligen kan betraktas som en svag grupp på arbetsmarknaden och om ungdomar är kraftigt missgynnade av arbetsrättslagstiftningen.²¹⁸

Vi är också kritiska mot att reformerna många gånger genomförts alltför fort. Regeringen har därför antingen tvingats ta tillbaka förslag eller tvingats göra ytterligare förändringar i regelsystemet. Att lägga fram reformförslag som sedan får dras tillbaka bör naturligtvis undvikas, eftersom det skapar felaktiga förväntningar hos företag och hushåll. Att reformera i flera steg gör det svårare att åstadkomma de bästa lösningarna eftersom det är politiskt svårt att ta tillbaka förmåner som en gång införts eller att ta upprepade politiska strider på områden som man vill reformera. Själva processen kan då leda till att en reform i slutändan får en sämre utformning än vad den skulle kunna ha haft.

²¹⁸ Se von Below och Skogman Thoursie (2008).

10 Nya regler för fastighets- och förmögenhetsbeskattningen

Detta avsnitt analyserar de nya reglerna för fastighets- och förmögenhetsbeskattningen. Den statliga fastighetsskatten slopades vid årsskiftet 2007/2008 och ersattes med en låg s k kommunal fastighetsavgift. För att finansiera reformen höjdes kapitalvinstskatten vid bostadsförsäljning och uppskovsbeloppen begränsades och belades med ränta. Förmögenhetsskatten avskaffades vid årsskiftet 2006/2007. Avskaffandet finansierades huvudsakligen genom en begränsning av det allmänna pensionsavdraget till 12 tkr per år.

Som bakgrund till diskussionen om de nya reglerna för fastighets- och förmögenhetsbeskattningen lämnas en kortfattad beskrivning av den modell för kapitalinkomstbeskattning som infördes genom skattereformen i början av 1990-talet.

10.1 Den svenska modellen för kapitalinkomstbeskattning

Den svenska skattereformen 1990/1991 hade sina rötter i en omorientering i den skattepolitiska debatten som började redan under 1980-talets första år. Skattesystemet ansågs ha blivit allt mer komplicerat och orättvist. Skatteplanering var vanligt förekommande. Målen med reformen var att skattesystemet skulle bli samhällsekonomiskt effektivt och fördelningspolitiskt mer rättvist. Man ville motverka skatteplanering och skatteflykt. Den amerikanska skattereformen 1986 och dess internationella efterföljare, med lägre skattesatser och breddade skattebaser, var viktiga inspirationskällor för den svenska reformen.

Ett speciellt inslag i den svenska skattereformen (och övriga nordiska länders reformer) var att det tidigare systemet med global inkomstbeskattning avskaffades och ersattes med en dual inkomstbeskattning. Den globala inkomstskatteprincipen innebär att alla inkomster för en fysisk person (från t ex arbete, kapital, näringsverksamhet och fastigheter) adderas och beskattas samlat efter en gemensam skatteskala. Med det duala inkomstskattesystemet lyftes beskattningen av hushållens kapitalinkomster ut från den vanliga progressiva

inkomstbeskattningen och en helt ny proportionell kapitalinkomstskatt infördes. Benämningen ”århundradets skattereform” var inte bara ett sätt att karaktärisera reformens omfattning utan uttryckte också en förhoppning om att Sverige hade fått långsiktigt stabila spelregler på skattepolitikens område.

10.2 Ett effektivt skattesystem

Det svenska duala skattesystemet vilar på ett antal grundläggande principer, bl a principerna om likformighet och neutralitet. Likformighetsprincipen innebär att inkomster som är ekonomiskt likvärdiga ska beskattas på samma sätt oavsett i vilken form inkomsten erhålls. Neutralitetsprincipen innebär att beskattningen ska vara neutral i förhållande till olika handlingsalternativ.²¹⁹

Enligt likformighetsprincipen beskattas bostadsfastigheter inom ramen för kapitalinkomstbeskattningen. Oavsett om man väljer att placera ett visst kapital i en bostad eller i någon annan tillgång (t ex i bolagssektorn) är det ur effektivitetssynpunkt väsentligt att avkastningen beskattas på samma sätt. Om bostadskapitalet beskattas lindrigare än andra kapitaltillgångar skapas incitament för en omfördelning av kapitalet till bostadssektorn från andra delar av ekonomin.

Principen att beskatta bostäder som kapitaltillgångar har kritiserats.²²⁰ Kritiken består i att fastigheter lika gärna skulle kunna kategoriseras som konsumtionsvaror och beskattas på samma sätt som övrig konsumtion. En ägd bostad skiljer sig dock från andra konsumtionskapitalvaror genom att livslängden är betydligt längre samt att bostaden oftast representerar betydligt större värden. Att ett bostadsköp i första hand syftar till att ge den enskilde en bostad hindrar inte att det samtidigt rör sig om en kapitalplacering. Val av boende är i stor utsträckning ett sparande- eller investeringsval. När ett hushåll bestämmer sig för att köpa ett eget hus eller en bostadsrätt bestämmer man sig i regel samtidigt för att placera en del av sina tillgångar i detta boende – dvs att göra en investering. Detta val tyder på att hushållet bedömer att nyttjandevärdet är minst lika stort som den avkastning en alternativ placering skulle ha gett. De framtida amorteringar hushållet sedan gör på bostadslånen blir ett sparande som del-

²¹⁹ SOU 2002:52.

²²⁰ Se bl a Lind (1999) och Boije och Lind (2002).

vis ersätter dess finansiella sparande. Detta innebär att fastigheter bör beskattas som en kapitaltillgång.²²¹

En effektiv beskattning innebär också att skattereglerna inte kan skilja sig alltför mycket från dem i andra länder. Om bolagskapital beskattas hårdare här än i andra länder skapas incitament att investera utomlands i stället för i Sverige och att skifta vinster till lågskatteländer med hjälp av internprissättning. En naturlig anpassning till internationaliseringen är att skatteuttaget successivt ökas för relativt sett mindre rörliga skattebasen. Fastigheter är just en sådan mindre rörlig skattebas, vars beskattning därigenom ger upphov till relativt små snedvridningseffekter. Beskattningen av fastigheter är som regel också en säker inkomstkälla för staten.²²²

10.3 Fastighetsskatten

Med de nya reglerna för fastighetsbeskattning som trädde i kraft vid årsskiftet 2008 gör regeringen ett tydligt avsteg från skattereformen 1990/1991 och dess bärande idéer om likformighet. Den nya utformningen med en låg avgift (i stället för en proportionell fastighets-skatt) ger incitament att kanalisera en större del av investeringarna till bostadssektorn, med minskad samhällsekonomisk effektivitet som följd. Därutöver kan en förskjutning mot ökad skatt vid försäljningstillfället (höjd kapitalvinstskatt i kombination med begränsade och räntebelagda uppskovsbelopp) leda till ökade inlåsnings effekter på bostadsmarknaden. Systemet med uppskov med kapitalvinstskatten vid försäljning av bostadsfastigheter infördes för att mildra sådana effekter. Inlåsnings innebär en ineffektiv användning av bostadstillgångarna till följd av att hushållen bor kvar längre än vad man egentligen skulle vilja för att skjuta upp beskattningen. Detta minskar hushållens geografiska rörlighet, vilket direkt motverkar strävandena i regeringens sysselsättningspolitik att öka rörligheten på arbetsmarknaden.

Fastighetsskatten hade alltså en god förankring i den ekonomiska vetenskapen. Den har även ur ett fördelningspolitiskt perspektiv varit en attraktiv skatt. Det är därför svårt att finna några samhällsekon-

²²¹ SOU 2004:36.

²²² Fastighetsskatten och skatteuttaget varierar mellan olika länder, men i regel är den löpande beskattningen en kommunal angelägenhet. Det finns länder där fastigheter beskattas med både en kommunal och en statlig skatt. Vanligtvis är beskattningsunderlaget relaterat till marknadsvärdet.

miska argument för den förändring av fastighetsbeskattningen som har genomförts. I jämförelse med den förhållandevis höga ambitionsnivån när det gäller att stödja sig på vetenskapliga underlag i sysselsättningspolitiken är bristen på motsvarande ambitioner i fråga om fastighetsbeskattningen anmärkningsvärd. I Vårproposition 2007 och Budgetpropositionen för 2008 redovisas varken fördelningseffekter eller andra ekonomiska analyser. I det interna utredningsarbetet inom regeringskansliet som regeringen hänvisade till i Vårpropositionen 2007 redovisas effekter av fastighetsavgiftsförslagen på inkomstfördelningen.²²³ Beräkningarna, som jämför 2007 års regelverk med de alternativa förslag som då fanns för år 2008, visar att hushåll med de lägsta respektive högsta inkomsterna förlorar på förslagen och att fördelningseffekterna i stort sett är neutrala mellan olika regioner.

De förändringar av fastighetsbeskattningen som har genomförts har inte föregåtts av någon analys av de incitaments effekter en lägre beskattning av fastigheter i förhållande till andra former av realkapital ger upphov till. Detta utgör en skarp kontrast till det noggranna utvecklingsarbete som föregick 1990/1991 års skattereform. Enligt uppgift från Finansdepartementet redovisades kapitalkostnadsberäkningar i en intern promemoria daterad 3 december 2007. Beräkningarna genomfördes således efter det att både Budgetpropositionen för 2007 och propositionen om ändrad fastighetsbeskattning överlämnats till riksdagen.²²⁴ Promemorian visar att de nya fastighetsskatte-reglerna har ökat incitamenten att investera i bostadskapital mellan åren 2005 och 2008. Effekterna på rörligheten på bostadsmarknaden har analyserats i en intern promemoria på Finansdepartementet daterad 9 mars 2007. Den ökade kapitalvinstbeskattningen och räntebeläggningen av uppskov bidrar enligt den till att öka transaktionskostnaderna på bostadsmarknaden och förväntas därför leda till starkare inlåsnings effekter.

Regeringens motivering för att avskaffa fastighetsskatten var att den inte uppfattades som legitim. Legitimitetsproblem kan bero på att människor inte tycker att man ska betala skatt på avkastningen av det kapital som är placerat i en bostad eller på att de skattskyldiga inte alltid har tillräcklig likviditet för att betala skatten. Det senare är en konsekvens av att skatteunderlaget enligt tidigare regler kontinuerligt

²²³ Finansdepartementet (2007a).

²²⁴ Finansdepartementet (2007d).

anpassades till förändringar i bostädernas marknadsvärde. I perioder med kraftiga prisstegringar kan detta ge upphov till stora och oväntade skatteökningar för hushållen som inte har något samband med utvecklingen av hushållens övriga inkomster, vilket kan leda till likviditetsproblem.

Fördjupningsruta 10.1 Fastighetsskatte reformer 2006-2008

- Fr o m 2006 begränsades skatteuttaget på markvärdet för småhus till 2 kr per kvadratmeter eller maximalt 5 tkr. År 2007 frystes underlaget för uttag av fastighetsskatt för småhus och flerbostadshus (bostadsrättsfastighet och hyresfastighet) på 2006 års nivå. För flerbostadshus sänktes dessutom fastighetsskattesatsen från 0,5 till 0,4 procent. Den schablonmässiga inkomstbeskattningen för bostadsrättsföreningar slopades samma år.
- Den statliga fastighetsskatten slopades 1 januari 2008 och ersattes med en låg s k kommunal fastighetsavgift. Fastighetsavgiften för småhus (villa och fritidshus) är 6 tkr per år, dock högst 0,75 procent av taxeringsvärdet. För flerbostadshus (bostadsrättsfastighet och hyresfastighet) uppgår avgiften till 1,2 tkr per bostadslägenhet, dock högst 0,4 procent av taxeringsvärdet.
- Som en del i finansieringen av reformen höjdes kapitalvinstskatten vid försäljning av småhus och bostadsrätter från 20 till 22 procent. Möjligheten till uppskov kvarstår, men det maximala uppskopsbeloppet begränsas till 1,6 milj kr. Taket på 1,6 milj kr gäller inte för redan beviljade uppskov. Uppskovsbeloppet för såväl nya som gamla uppskov beläggs med en ränta på 0,5 procent. Det sker genom att en schablonintäkt på 1,67 procent av uppskovsbeloppets storlek tas upp som kapitalinkomst. Uppskovsbeloppet återförs (med vissa undantag) när en bostad övergår till någon annan genom arv, testamente, gåva eller bodelning.

Olika förslag har diskuterats för att finna en lösning på problemet med bristande förutsebarhet av det framtida skatteuttaget. Ett förslag är att koppla skatteuttaget till anskaffningspriset (den s k Kaliforni-

enmodellen).²²⁵ En sådan modell skulle visserligen ge ökad förutsebarhet men skulle samtidigt medföra andra negativa effekter. Systemet skulle skapa inlåsningsproblem eftersom fastighetsskatten skulle stiga då man köper ett nytt hus, även om det är värt lika mycket som det gamla. Det skulle sannolikt inte heller upplevas som legitimt att ha olika hög fastighetsskatt på hus med samma värde därför att de anskaffats vid olika tidpunkter. Legitimitetsproblemet borde dock kunna lösas inom ramen för skattereformens grundprinciper. Exempel på sådana lösningar är de tidigare dämpnings- och begränsningsreglerna.²²⁶

10.3.1 Kapitalkostnader för olika investeringsalternativ

I detta avsnitt undersöks hur både de nya och tidigare års skatteregler förhåller sig till likformighetsprincipen. Beräkningarna avser skattens inverkan på kapitalkostnaderna vid investeringar i villor och aktieföretag för åren 1991 och 2006-2008.²²⁷ Kapitalkostnaden är det avkastningskrav före skatt som måste ställas på nyinvesteringar för att dels täcka finansieringskostnaden, dels betala alla skatter som investeringen i fråga ger upphov till. Om kapitalkostnaderna är lika för olika investeringsalternativ styrs inte investeringsurvalet av skattehänsyn. Förmögenhetsskatten exkluderas i beräkningarna. Beräkningarna inkluderar inte heller de ovan nämnda begränsnings- och dämpningsreglerna.

Beräkningarna bygger på vedertagna kalkylmodeller inom skatteforskningen och är begränsade till en marginell investering i en bostad.²²⁸ Den beräknade kapitalkostnaden är styrande för valet av hur stor investering som ska göras när en investerare väl tagit beslutet att

²²⁵ För en utförligare analys av Kalifornienmodellen se Berger (1997), Finansdepartementet (1998), SOU 2000:34 och Lundgren m fl (2005).

²²⁶ Dämpningsregeln innebär att om taxeringsvärdena höjdes, så skulle detta inte omedelbart slå igenom vid uttaget av fastighetsskatt. Med begränsningsregeln kunde individer med relativt låga inkomster i vissa fall få reducerad fastighetsskatt. När fastighetsskatten ersattes med en kommunal fastighetsavgift vid årsskiftet 2007/2008 slopades båda dessa regler. En begränsningsregel för pensionärer föreslås dock träda i kraft den 1 december 2008. Hur denna regel ska utformas bereds för närvarande inom Finansdepartementet. I en promemoria från den 19 februari 2008 (Finansdepartementet 2008a) föreslås att fastighetsavgiften för pensionärer ska begränsas till högst 4 procent av den avgiftsskyldiges inkomst.

²²⁷ Detta avsnitt bygger på beräkningar som redovisas i Ann Öbergs underlagsrapport till Finanspolitiska rådet (Öberg 2008). I rapporten redovisas även skattens inverkan på kapitalkostnaderna vid investeringar i bostadsrättsfastigheter och privatägda hyresfastigheter. Därutöver görs känslighetsberäkningar med andra antaganden om prisstegringstakt och innehavstid för villainvesteringar.

²²⁸ Se bl a King och Fullerton (1984), Agell och Södersten (1982), Södersten (1993) och Öberg (2003).

bygga en ny bostad. Alternativt kan kapitalkostnaden tolkas som kostnaden för en tillbyggnad av en existerande bostad. Realinvesteringar i aktiebolag avser en kombination av maskiner och byggnader. Realräntan i ekonomin sätts till tre procent och antas vara internationellt bestämd. Vid en nyinvestering i aktiebolagssektorn motsvarar denna realränta det avkastningskrav som ställs av finansiärerna efter bolagsskatt men före personliga skatter. Kapitalkostnaden i aktiebolagssektorn blir således oberoende av den personliga kapitalbeskattningen.²²⁹ Eftersom bostadsägaren förenar finansiärens och investerarens roll i en och samma person kommer den personliga kapitalbeskattningen dock att spela roll för kapitalkostnaden inom bostadssektorn.

För att renodla skattesystemets effekter antas inflationstakten (två procent) och innehavstiden för realkapitalet (15 år) vara densamma under alla tre åren och för olika slag av investeringar. Alla förändringar i kapitalkostnaden mellan åren och olika investeringar avspeglar därför enbart förändringar i den skattemässiga behandlingen av realkapital. I det fall en villaägare byter bostad och utnyttjar uppskovsmöjligheten antas bostadsbytet ske efter 7,5 år under de sammanlagda 15 åren som villaägare.

Av Tabell 10.1 framgår att den nuvarande regeringens fastighets-skattereformer sammantaget har inneburit lägre kapitalkostnader för villainvesteringar. För bolagsinvesteringar har kapitalkostnaderna varit oförändrade under denna period. Kapitalkostnaden är lägre då bolagsinvesteringen finansieras med lån än med eget kapital, vilket beror på att räntor är avdragsgilla.

Enligt Tabell 10.1 var kapitalkostnaden 1991 för en villainvestering 3,5 procent, vilket är 0,5 procentenhet över den antagna realräntan. För en investering i ett aktiebolag var kapitalkostnaden med 1991 års regler 3,2 procent. Skillnaden i kapitalkostnader mellan villa- och

²²⁹ Antagandet bygger på tanken att de skattemässiga investeringsincitamenten i en liten öppen ekonomi med perfekt kapitalrörlighet bara beror på utformningen av bolagsbeskattningen. Detta följer av de två helt olika skatteprinciper på vilka bolagsbeskattning och ägarbeskattning baseras. Ägarbeskattningen följer i huvudsak den s k residensprincipen, enligt vilken alla inkomster, oavsett var de uppkommer, ska beskattas efter de regler som gäller i det land där ägaren har sin hemvist. Bolagsbeskattningen är i stället ett exempel på en beskattning enligt den s k källstatsprincipen, som innebär att skatt tas ut i det land där inkomsten intjänas efter de skatteregler som gäller där. I skattelitteraturen brukar man ibland göra en distinktion mellan dessa båda skatteprinciper genom att tala om en skatt på sparande respektive skatt på investeringar. Distinktionen avspeglar det faktum att den direkta länken mellan sparande och investeringar i den öppna ekonomin är bruten (Agell m fl 1995).

bolagsinvesteringar var således liten och beskattningen i princip neutral efter skattereformen 1991.

Tabell 10.1 Kapitalkostnad för nyinvesteringar i villa och aktiebolag (procent)

	1991	2006	2007	2008
<i>Villa</i>				
Lån	3,5	3,1	3,1	2,4
Eget kapital	3,5	3,1	3,1	2,4
<i>Genomsnitt</i>	3,5	3,1	3,1	2,4
<i>Aktiebolag</i>				
Lån	2,2	2,3	2,3	2,3
Eget kapital	3,8	4,0	4,0	4,0
<i>Genomsnitt</i>	3,2	3,3	3,3	3,3

Anm. I bostadssektorn är den ekonomiska avskrivningen 1,4 procent. För villainvesteringar inkluderas skattesatsen för moms som är 23,46 procent 1991 och 25 procent 2006-2008. För aktiebolag är den ekonomiska avskrivningen för maskiner och byggnader 12,5 respektive 3,3 procent. Den skattemässiga avskrivningen för aktiebolag är 30 respektive 4,9 procent för maskiner och byggnader. För att väga ihop kapitalkostnaderna för aktiebolag används proportionerna 55 procent maskiner och 45 procent byggnader respektive 40 procent lån och 60 procent eget kapital. Förmögenhetsskatten, dämpnings- och begränsningsreglerna samt periodiseringsfondera exkluderas i beräkningarna.

Källa: Öberg (2008).

Med de nya reglerna blir bilden dock en annan. Med 2008 års regler blir kapitalkostanden för en villainvestering 2,4 procent, dvs 0,6 procentenheter under den antagna realräntan. Det betyder att skattesystemet netto subventionerar villainvesteringens kapitalkostnad med 20 procent. Exkluderas dessutom momspålägget på 25 procent uppgår subventionen till 46,7 procent.²³⁰ Slutsatsen blir att fastighetsskatteformerna har lett till att investeringar i bostäder nu är skattemässigt gynnade jämfört med investeringar i aktiebolag.

De faktorer som bestämmer kapitalkostnaden för villainvesteringar för åren 1991 och 2006-2008 anges i Tabell 10.2. Kapitalkostnaden i ett tänkt fall utan skatt på bostadskapital motsvarar den antagna realräntan på tre procent. Med en inflation på två procent och en nominell marknadsränta på fem procent, ger avdragsrätten för låneräntor (liksom kapitalbeskattningen av alternativa finansiella placeringar) en reduktion av kapitalkostnaden med 1,5 procentenheter

²³⁰ I samband med skattereformen 1990/1991 momsbelades vissa tjänster som ingår i villaägarens driftskostnad (t ex uppvärmning, hushållsel, sophämtning, vatten och avlopp). Momsens funktion som investeringsskatt beskrivs vidare i Södersten (1993).

(räknat som 30 procent av den nominella räntan på fem procent). Kapitalkostnaden drivs upp av fastighetsskatten med 0,91 respektive 0,6 procentenheter för 1991 och 2006-2007. Momsen på arbetskostnader och byggnadsmaterial – som villaägaren inte kan lyfta av och som därför fungerar som en investeringskatt – ger vidare en kraftig höjning av kapitalkostnaden.

Tabell 10.2 Komponenter i kapitalkostnaden för en villainvestering (procentenheter)

	1991	2006	2008
<i>Kapitalkostnad:</i>	<i>3,47</i>	<i>3,10</i>	<i>2,36</i>
Utan skatt	3,00	3,00	3,00
Ränteavdrag	-1,50	-1,50	-1,50
Fastighetsskatt	0,91	0,60	0,00
Kapitalvinstskatt	0,14	0,09	0,10
Moms	0,93	0,90	0,75
Uppskovsränta	-	-	0,01
<i>Summa</i>	<i>3,47</i>	<i>3,10</i>	<i>2,36</i>

Anm: Skattesatsen för moms (23,46 procent 1991 och 25 procent 2006-2008) inkluderas.

Källa: Öberg (2008).

För 2008 har fastighetsskatten ersatts av en fast avgift på 6 tkr som tas ut för villafastigheter med ett taxeringsvärde på 800 tkr och högre. En tillbyggnad av en villa – oberoende av tillbyggnadens omfattning – påverkar inte avgiftens storlek: fastighetsskattens (avgiftens) inverkan är alltså noll ”på marginalen” för 2008. Av tabellen framgår vidare att kapitalvinstbeskattningens betydelse för kapitalkostnaden är blygsam. Den marginella höjningen av kapitalvinstskatten 2008 från 20 till 22 procent och räntebeläggningen av uppskov uppväger därför inte effekten av att fastighetsskatten avskaffades. Bostadsbeskattningen har därigenom förvandlats från att ha varit i huvudsak neutral till att subventionera villaboende i områden där villorna har taxeringsvärden över 800 tkr.

Kapitalkostnaden vid tillbyggnad av en villa kan dock bli högre än vad som framgår av Tabell 10.2 om taxeringsvärdet understiger 800 tkr. Fastighetsavgiften ska då motsvara 0,75 procent av taxeringsvärdet, vilket betyder att avgiften ökar vid tillbyggnaden. Med ett taxeringsvärde på t ex 600 tkr i utgångsläget och en tillbyggnad som förväntas öka taxeringsvärdet med 200 tkr stiger avgiftsuttaget där-

med från 4,5 till 6 tkr. Kapitalkostnaden för denna tillbyggnad blir då 2,93 procent, jämfört med 2,36 procent (enligt tabellen ovan) om samma tillbyggnad avser ett dyrare hus.

Ett ytterligare fall då det gäller att värdera den nya bostadsbeskattningen är nybyggnation av en villa. Det marginella betraktelsesätt som ligger till grund för ovanstående kalkyler gäller då inte, utan den fasta avgiften på 6 tkr måste i stället relateras till den totala investeringskostnaden. Med ett förväntat taxeringsvärde för en nyuppförd villa på 800 tkr (motsvarande ett marknadsvärde på 1 067 tkr) är den fasta avgiften, som nyss framgått, likvärdig med en fastighetsskatt på 0,75 procent. Enligt analysen ovan ger detta en kapitalkostnad på 2,93 procent. Om taxeringsvärdet (och marknadsvärdet) är det dubbla motsvarar det en fastighetsskatt på 0,375 procent och en kapitalkostnad på 2,65 procent. Med ett taxeringsvärde på 3 200 tkr motsvarar avgiften en fastighetsskatt på 0,19 procent, vilket ger en kapitalkostnad vid nybyggnation på 2,5 procent.

Trots att kapitalkostnaderna varierar mellan olika slags investeringar är skattebelastningen för villa lika mellan olika finansieringsformer (se Tabell 10.1). Avdragsrätten för ränteutgifter innebär att den som har eget kapital och den som måste låna till en bostadsinvestering behandlas lika. Visserligen medges inte avdrag för kostnaden för eget kapital, men den som använder eget kapital för att investera i bostaden slipper att betala kapitalinkomstskatt på avkastningen från motsvarande placering i finansiella tillgångar.

Sammantaget visar detta avsnitt att de nya reglerna för fastighetsbeskattning ger incitament att kanalisera en större del av investeringarna till bostadssektorn, med minskad samhällsekonomisk effektivitet som följd. Fastighetsskatten i dess tidigare utformning var visserligen inte problemfri, men den kunde uppfattas som neutral i förhållande till andra typer av investeringar. Dessutom är fastighetsskatten ur ett fördelningspolitiskt perspektiv en attraktiv skatt. Vi är därför starkt kritiska till de förändringar av fastighetsbeskattningen som regeringen genomfört. Vi finner också bristen på hänvisningar till tillgänglig forskning om fastighetsbeskattningen och avsaknaden av interna beslutsunderlag anmärkningsvärda.

10.4 Förmögenhetsskatten

Den tidigare förmögenhetsskatten kunde ses som ett progressivt inslag i den annars helt proportionella beskattningen av kapitalinkomster. Denna skatt har också i första hand motiverats av fördelningspolitiska skäl. Kapitalinkomster har ansetts spegla en större skatteförmåga än arbetsinkomster.²³¹

Avskaffandet av förmögenhetsskatten var en väntad reform som kan motiveras av effektivitetsskäl. Förmögenhetsskatten påverkar avkastningen på de tillgångar som utgör individens förmögenhet och är potentiellt snedvridande av flera skäl. Liksom andra skatter på kapital minskar den sparandet. Vidare kan den påverka hur sparandet fördelas på olika typer av tillgångar. Eftersom endast vissa typer av tillgångar, som fastigheter, börsnoterade aktier och banksparande, räknas in i förmögenheten skapas incitament att placera i sådana tillgångar som inte beskattas, som t ex onoterade aktier, jordbruksfastigheter, konst och antikviteter. Slutligen kan skatten påverka var hushåll med stora förmögenheter väljer att bosätta sig.²³²

Det är dock inte klart hur risken att hushåll med stora förmögenheter flyttar påverkar effektiviteten i en öppen ekonomi som den svenska. I en värld med fullt integrerade kapitalmarknader borde inte möjligheterna att finansiera investeringar påverkas av huruvida det finns stora förmögenheter inom landet. Utländska aktörer kan antas tillhandahålla kapital för investeringarna förutsatt att de är lönsamma. Å andra sidan tycks det finnas en viss ”hemmabias”, dvs en tendens att inhemskt sparande i högre grad kanaliseras till investeringar i den inhemska ekonomin än utomlands.²³³ Om denna ”hemmabias” är stark kan en förmögenhetsskatt påverka investeringarna negativt. Graden av ”hemmabias” förefaller dock ha minskat under senare år och den tycks vara särskilt låg i Sverige.²³⁴ Detta argument är därför kanske inte så giltigt för de nuvarande förhållandena i Sverige.²³⁵

²³¹ SOU 2004:36.

²³² Endast ett fåtal OECD-länder beskattar förmögenheter: Frankrike, Norge, Schweiz (Zürichkantonen) och Spanien.

²³³ Att aggregerat sparande och investeringar tenderar att följas åt dokumenterades av Feldstein och Horioka (1980). Flera studier har dokumenterat en ”hemmabias” när det gäller aktieäggande (t ex French och Poterba 1991).

²³⁴ Se Obstfeld och Rogoff (2000), Blanchard och Giavazzi (2002) och Abiad m fl (2007).

²³⁵ I en intern promemoria daterad 22 mars 2007 som vi har tagit del av har Finansdepartementet gjort bedömningen att investeringarna inte påverkas i nämnvärd omfattning av borttagandet av förmögenhetsskatten.

Globaliseringen av kapitalmarknaderna talar alltså för att en förmögenhetsskatt idag har mindre negativa effekter på de inhemska investeringarna än tidigare. Samtidigt medför globaliseringen att effekterna av en hårdare beskattning av rörligt kapital än i utlandet blir mer negativa. Förmögenhetsskatten slår på investeringar i alla tillgångar som räknas in i förmögenheten, dvs både på relativt rörligt kapital som aktier och relativt orörligt kapital som fastigheter. Det är från principiell synpunkt lätt att motivera reformer där förmögenhetsskatten sänks eller slopas samtidigt som beskattningen av fastigheter ökar.²³⁶ Dels utgör globaliseringen av ekonomin och ökad skattekonkurrens mellan länder argument för åtgärder som skiftar kapitalbeskattningen bort från mer rörligt kapital. Dels skulle kombinationen av en slopad förmögenhetsskatt och en ökad fastighetsbeskattning ha fördelningspolitiska fördelar, eftersom båda skatterna har en progressiv profil. Att slopa en progressiv skatt (förmögenhetsskatten) och samtidigt minska en annan (fastighetsbeskattningen) leder däremot till ökad inkomst- och förmögenhetsspridning.

Att reformerna av beskattningen av fastigheter och förmögenheter förväntas leda till ökad inkomstspridning framgår av propositionerna för de enskilda reformerna.²³⁷ En brist i dessa är att det inte går att utläsa den separata effekten av slopad förmögenhetsskatt respektive slopad fastighetsskatt, utan i båda fallen presenteras endast den sammanlagda effekten av den slopade skatten och de åtgärder som ska bidra till att finansiera reformerna (dvs begränsat avdrag för privat pensionssparande i fallet med slopad förmögenhetsskatt och höjt skatteuttag knutet till avyttring av privatbostäder i fallet med slopad statlig fastighetsskatt). En redovisning av fördelningseffekterna av de olika komponenterna i olika reformpaket är en förutsättning för att kunna diskutera huruvida en alternativ utformning av dessa paket kan förväntas ge mer önskvärda fördelningseffekter. Eftersom fördelningseffekterna är helt centrala för att bedöma hur välmotiverad slopandet av förmögenhetsskatten är kan man också argumentera för att de borde presenteras eller åtminstone hänvisas till i budgetpropositionen.²³⁸

²³⁶ Detta var t ex vad den norska skatteutredningen föreslog i sitt betänkande (NOU 2003:9).

²³⁷ Finansdepartementet (2007c), s 57-58, och Finansdepartementet (2007d), s 127-129.

²³⁸ Av material som vi har tagit del av framgår att fördelningseffekterna av en sänkt förmögenhetsskatt analyserades internt på Finansdepartementet hösten 2006. Analysen visade föga förvånande att en sådan reform endast har en liten positiv effekt för de flesta hushåll men en stor effekt för dem med de högsta inkomsterna.

Förmögenhetsskatten har präglats av bristande enhetlighet till följd av att vissa typer av tillgångar undantagits från beskattning och att olika typer av tillgångar har värderats olika. Med slopandet av arvs- och gåvoskatten 2005 kan man dessutom argumentera för att förmögenhetsskatten blev närmast frivillig. Den som inte har velat betala förmögenhetsskatt har sedan 2005 haft goda möjligheter att överföra tillgångar till familjemedlemmar och andra och på så sätt hamna under gränsen för den beskattningsbara förmögenheten. Ska man ha en förmögenhetsskatt är det av detta skäl motiverat att också ha en skatt på arv och gåvor.

Trots att det alltså finns en hel del argument för att förmögenhetsskatten snedvrider sparande och investeringar har regeringen i första hand motiverat dess slopande med att den hämmar nyföretagande och entreprenörskap.²³⁹ Tanken är att möjligheterna att bygga upp en stor förmögenhet har en stark påverkan på incitamenten till nyföretagande och eventuellt på kostnaderna för att finansiera investeringar, eftersom det kan vara dyrare att låna kapital än att använda sitt eget. Såvitt vi kan bedöma är dock analysunderlaget för denna motivering tunt. Det finns i princip inga publicerade studier av hur nyföretagande och entreprenörskap påverkas av förmögenhetsbeskattning. Men det finns ett antal studier som visar att förmögenhetens storlek har en positiv inverkan på sannolikheten att en individ ska bli egenföretagare.²⁴⁰ Detta kan tolkas som stöd för uppfattningen att nyföretagande begränsas av individernas bristande tillgång till likviditet. Men dessa studier utvärderar inte huruvida de nya enmansföretagen någonsin växer till sig och på lång sikt verkligen bidrar till tillväxt och sysselsättning. Därför har de endast begränsad relevans.

Som Nutek (2007) påpekade i sitt remissvar till Finansdepartementet (2007b) finns det också skäl att tro att förmögenhetsskatten, som den var konstruerad, faktiskt gynnade investeringar i just småföretag. Onoterade aktier undantogs från beskattning medan andra finansiella tillgångar, som börsnoterade aktier, obligationer och bank-sparande, beskattades. Detta skapade incitament att placera sparande

²³⁹ I Finansdepartementet (2007c) anges att "[f]örmögenhetsskatten utgör [...] ett hinder för företaget. En avveckling av skatten skulle kunna förbättra särskilt de mindre företagens försörjning med riskvilligt kapital och därmed skapa bättre förutsättningar för de entreprenörer som Sverige så väl behöver" (s 34). I Budgetpropositionen för 2008 anges att "[a]vskaffandet av förmögenhetsskatten är ett led i regeringens breda satsning på företagande. Ett större utbud av riskvilligt kapital ökar viljan att investera i Sverige, vilket lägger grund för nya och växande företag" (s 114).

²⁴⁰ Blanchflower (2004) tillhandahåller en kortfattad översikt.

i onoterade aktier, som huvudsakligen förknippas med mindre företag. Med förmögenhetsskattens avskaffande har denna skattefördel för de mindre företagen försvunnit.

Förlusten av skatteintäkter av slopandet av förmögenhetsskatten är liten och kanske försumbar när man tar hänsyn till att svenska hushålls placeringar i svenska tillgångar kan öka och därmed generera ökade skatteintäkter genom kapitalinkomstbeskattningen. Som tidigare nämnts finansieras slopandet huvudsakligen genom en begränsning av det allmänna pensionsavdraget till 12 tkr per år. Detta beräknas generera en ökning av skatteintäkterna med 1,3 mdr kr.²⁴¹ Hur denna siffra är beräknad är dock oklart, vilket föranledde kritik från Riksgälden (2007) i dess remissvar.

Ur statsfinansiell synpunkt är alltså kostnaden för att slopa förmögenhetsskatten liten eller kanske till och med försumbar. Den kostnad som bör beaktas är effekten på inkomstfördelningen. Som tidigare nämnts förstärker slopandet de negativa fördelningseffekterna av den slopade fastighetsskatten. Begränsningen av det allmänna pensionsavdraget uppväger knappast denna effekt.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att globaliseringen ger argument för reformer av egendomsbeskattningen i riktning mot att sänka eller ta bort förmögenhetsbeskattningen. Men globaliseringen ger samtidigt argument för att höja och inte sänka fastighetsbeskattningen. Slopandet av förmögenhetsskatten kan bidra till högre samhällsekonomisk effektivitet genom att minska snedvridningarna i sparandets fördelning mellan olika tillgångar. Regeringens egen huvudsakliga motivering för slopandet saknar dock forskningsstöd. Ett beslut av denna typ borde baseras på ett betydligt bättre internt beslutsunderlag i regeringskansliet och ett mer omfattande sådant underlag borde också ha hänvisats till i budgetpropositionen. Likaså borde fördelningskonsekvenserna av åtgärderna ha presenterats mer utförligt. Medan den statsfinansiella kostnaden av slopandet är liten förstärker det de negativa fördelningseffekterna av sänkningen av fastighetsbeskattningen.

²⁴¹ Finansdepartementet (2007b).

11 Iakttagelser om beslutsunderlaget för den ekonomiska politiken

I Finanspolitiska rådets uppgift ingår att granska analysunderlaget för den ekonomiska politiken. De tidigare avsnitten har på olika punkter kommenterat detta underlag. Här sammanfattar vi våra iakttagelser. Dessa baseras dels på publicerat material, dels på internt arbetsmaterial på Finans- och Arbetsmarknadsdepartementen som vi tagit del av i samband med utfrågningar som vi genomfört.

11.1 Beredningsprocessen

Den nuvarande regeringen har haft en uttalad ambition att grunda sin politik på forskningsunderlag, en ambition som vi finner berömvärd. Det finns forskningsstöd för att flera av de reformer som har genomförts i syfte att öka sysselsättningen, som jobbskatteavdraget, avdraget för hushållsnära tjänster och den lägre a-kassan, också bidrar till detta. Det betyder inte att det finns forskningsstöd för att reformerna är önskvärda när man tar hänsyn till alla målavvägningar, utan bara att de kan antas uppnå de av regeringen angivna målen. Men liknande forskningsunderlag har inte funnits för en del andra reformer. Det gäller t ex förändringarna i fastighetsbeskattningen, slopandet av förmögenhetsskatten och införandet av vårdnadsbidraget. I vissa fall, som t ex i fråga om fastighetsbeskattningen, talar dessutom existerande forskning för att reformerna har klara negativa samhällsekonomiska effekter. Ambitionerna att grunda politiken på forskningsunderlag har alltså varit ganska selektiva.

Läget inför den nuvarande regeringens första budgetproposition, Budgetpropositionen för 2007, var speciellt, eftersom det fanns mycket kort tid för att inom regeringskansliet arbeta fram beslutsunderlag. Underlag för framför allt reformerna på det sysselsättningspolitiska området fanns dock redan vid regeringsskiftet. Den borgerliga alliansen tog i opposition fram ett betydande utredningsmaterial och lät också Riksdagens utredningstjänst räkna på effekterna av olika reformförslag. Det framgår dock av Finansdepartementets material att deras beräkningar i vissa fall skiljer sig avsevärt från de beräkning-

ar som alliansen låtit göra före regeringstillträdet.²⁴² Det råder inget tvivel om att den nuvarande ordningen med riksdagsval i september och framläggande av budgetpropositionen i oktober skapar allvarliga beredningsproblem vid ett regeringsskifte.

Den snabba beredningsprocessen har varit orsaken till att flera reformer fått göras om i efterhand. Detta gäller t ex egenfinansieringen i arbetslöshetsförsäkringen, som initialt utformades så att målsättningen om en koppling mellan arbetslösheten i en kassa och medlemsavgifterna till kassan inte uppfylldes.

När det gäller förändringarna av fastighetsbeskattningen och sloandet av förmögenhetsskatten finns i stort sett inga hänvisningar till forskning om dessa skatters samhällsekonomiska konsekvenser i de ekonomiska propositionerna. Det är också klart att det interna beslutsunderlaget i regeringskansliet varit ofullständigt när dessa reformer utformats. Detta är särskilt tydligt i fråga om fastighetsskatten. Enligt uppgift från Finansdepartementet redovisades kapitalkostnadsberäkningar (av det slag som vi redovisar i avsnitt 10.3.1) först i en promemoria daterad 3 december 2007. Beräkningarna genomfördes således *efter* det att både Budgetpropositionen för 2008 och regeringens proposition om att avskaffa den statliga fastighetsskatten (daterad 25 oktober 2007) lämnats till riksdagen. Att ta fram beslutsunderlag efter det att regeringens propositioner redan lagts fyller ingen klar funktion eftersom beslutsunderlagen då inte kan påverka utformningen av förslagen. I detta fall visade Finansdepartementets egna analyser – precis som våra – att den sänkta fastighetsbeskattningen ökar snedvridningarna för kapitalinvesteringar. Dessa resultat kunde dock aldrig användas som underlag för besluten om att förändra egendomsbeskattningen.

11.2 Redovisningen av analysunderlag

En brist i de ekonomiska propositionerna är att det många gånger är svårt för utomstående att exakt förstå hur olika beräkningar gjorts.

²⁴² Det framgår t ex av en intern arbetspromemoria från 2006-11-29 som vi har tagit del av att Finansdepartementets bedömning av sysselsättningsökningen av att öka egenfinansieringen i arbetslöshetsförsäkringen var 17 000 personer, medan den borgerliga alliansens bedömning enligt promemorian var 43 000 personer. Den lägre a-kassan bedömdes öka sysselsättningen med 9 000 personer, medan alliansens bedömning låg på drygt 50 000 personer. Enligt en promemoria från 2006-10-02 som vi också tagit del av bedömdes införandet av nystartsjobb öka sysselsättningen med 10 000 personer 2007, 20 000 personer 2008 och 30 000 personer 2009, medan alliansens bedömning enligt promemorian var en högre sysselsättning med 50 000 personer varje år.

Ett sådant exempel gäller kalkylerna på hur jobbskatteavdragen påverkar sysselsättningen. Det framgår inte klart i de ekonomiska propositionerna hur dessa beräkningar är gjorda och vilka motiv som ligger bakom de valda konstruktionerna. Så t ex har beräkningarna gjorts utifrån olika principer i Vårpropositionen 2007 och Budgetpropositionen för 2008 och det framgår inte klart varför metoderna har ändrats. Det framgår inte heller tydligt hur fördelningseffekterna av jobbskatteavdragen har beräknats.²⁴³

Vidare är det ibland oklart hur man kommer fram till de slutsatser som dras. Ett exempel på detta är från Budgetpropositionen 2008 där finanspolitiken bedöms vara långsiktigt hållbar, men med liten marginal. Bedömningen bygger på att man från 2015 och framåt har räknat med en sk teknisk justering motsvarande en offentlig utgiftsökning på ca fyra procent av BNP som inte är klar hur den ska tolkas.²⁴⁴

I Bilaga 3 till Budgetpropositionen för 2008 presenteras de beräknade fördelningseffekterna av det samlade reformprogrammet, men inte av de enskilda delarna. Diskussionen om hur den föreslagna politiken påverkar inkomstfördelningen skulle främjas av att även de förväntade effekterna av enskilda delar presenterades. Det skulle kunna utgöra en nyttig motvikt till medias rapportering, som typiskt sett baseras på specifika exempel och inte på någon systematisk analys. Ett förslag är därför att utöka beskrivningen av effekterna av politiken på inkomstfördelningen i Bilaga 3 till budgetpropositionen till att innefatta effekterna av enskilda reformer.

Vidare kan man kritisera de ekonomiska propositionerna för att de nästan aldrig innehåller någon analys av alternativa reformer eller alternativ utformning av de reformer man gör. I de flesta fall räknas det bara på ett visst förslag. Det ger inte tillräcklig information för att kunna bedöma vad som är den bästa utformningen av en reform givet en viss målsättning. Såväl riksdagsbehandlingen som den offentliga diskussionen i stort skulle tjäna på om de ekonomiska propositionerna i större utsträckning gjorde jämförelser mellan olika reformer och varianter på reformer. I vår rapport har vi gett ett exempel på hur man skulle kunna gå till väga för att genomföra sådana jämförelser för inkomstskattereformer (se avsnitt 8).

²⁴³ Finansdepartementets analys av fördelningseffekterna av jobbskatteavdragen presenteras i Budgetpropositionen för 2008. Både statiska och dynamiska effekter av jobbskatteavdragen redovisas.

²⁴⁴ I Vårpropositionen 2008 räknas med en utgift motsvarande 5 procent av BNP.

Ibland har det gjorts mer detaljerade analyser av reformförslag på Finansdepartementet än vad som framgår av offentligt tillgängliga dokument. Man har t ex gjort fördelningsanalyser av de separata delarna av reformerna av fastighets- och förmögenhetsbeskattningen och analyser av inlåsnings effekter av den ökade kapitalvinstbeskattningen av fastigheter. Sådana analyser skulle med fördel kunna offentliggöras, eftersom resultaten är relevanta för att bedöma reformernas konsekvenser. Det skulle också kunna stimulera till mer diskussion om reformernas inriktning och utformning. Sannolikt skulle det också främja samspelet mellan det analysarbete som bedrivs i Finansdepartementet och den akademiska forskningen. Detta skulle inte bara kunna bidra till att öka kvaliteten på Finansdepartementets analyser utan skulle också vara av stort värde för att öka samhällsrelevansen i den forskning som bedrivs på akademiska institutioner.

Ett sätt att göra Finansdepartementets egna analyser tillgängliga för forskare och andra vore att mer systematiskt låta tjänstemännen publicera dem i en egen rapportserie. Detta är vanligt förekommande i internationella organisationer som t ex IMF, OECD och ECB. Det skulle stärka incitamenten att ta fram analysunderlag av hög kvalitet, inte minst därför att de tjänstemän som utför kvalificerade analyser då lättare skulle kunna tillgodoräkna sig dessa som meritvärdering. I förlängningen skulle det kunna underlätta för Finansdepartementet att rekrytera personal med hög kompetens.

Vi har stor respekt för det många gånger mycket kvalificerade analysarbete som utförs i Finansdepartementet. Ambitionerna att hålla kontakt med den ekonomiska forskningen är stora. Samtidigt innebär tidspresen och bristande resurser att den interna dokumentationen ibland blir lidande. Detta kan leda till svårigheter att återskapa de analyser som har gjorts internt på departementet. Vårt intryck är att det ibland har varit svårt för tjänstemännen att rekapitulera exakt hur en del tidigare beräkningar gjorts. Mer tid och resurser skulle sannolikt behöva avsättas inom departementet för att på ett systematiskt sätt dokumentera på vilket sätt och under vilka förutsättningar analyserna i internt beslutsunderlag är gjorda.

En fråga som har varit svår för oss att få svar på är om den ökade egenfinansieringen av a-kassan tagits med i beräkningarna av sysselsättningseffekterna i Budgetpropositionen för 2008. Som vi diskuterade i avsnitt 7.1.2 har de ökade egenavgifterna för personer i arbete

motverkat de positiva sysselsättningseffekterna av jobbskatteavdraget, något som vi är mycket kritiska till.

Ett annat exempel på bristande intern dokumentation gäller de beräkningar som Finansdepartementet gör av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. För beräkningarna används en version av en modell som kallas FIMO. Modellen är dock mycket dåligt dokumenterad. Det saknas t ex en variabellista, en redovisning av modellens ekvationer och en allmän förklaring av modellens struktur och uppbyggnad. Detta gör det mycket svårt för utomstående – som t ex Finanspolitiska rådet – att använda, granska och utvärdera modellen och de resultat som den ger.

11.3 Våra rekommendationer

Sammanfattningsvis leder våra iakttagelser om beslutsunderlaget för den ekonomiska politiken till följande rekommendationer:

- Mer tid och resurser borde avsättas för att internt dokumentera de analyser som görs på Finansdepartementet.
- Finansdepartementet borde i större utsträckning publicera de analyser som görs. Detta kan lämpligen göras i en rapportserie där enskilda tjänstemän får publicera kvalificerade analyser under eget namn på liknande sätt som sker i många internationella organisationer.
- I syfte att höja kvaliteten på den offentliga debatten borde vår- och budgetpropositioner innehålla inte bara analyser av de förslag som läggs utan också av alternativa utformningar av förslagen. Detta är viktigt för att kunna värdera huruvida en viss reform är den som uppnår sitt syfte till minsta möjliga kostnad.
- Den nuvarande regeringen har uttryckt en ambition att basera sin politik på forskningsunderlag. Vi välkomnar detta men kan samtidigt konstatera att denna ambition följts på vissa områden, främst sysselsättningspolitiken, men inte på andra som i fråga om fastighetsbeskattningen. Vi är mycket kritiska till en sådan selektiv användning av forskningsresultat. Det finns naturligtvis samma behov av forskningsunderlag på alla områden.

Referenser

- Abiad, A., Leigh, D. och Mody, A. (2007), International finance and income convergence: Europe is different, IMF Working Paper 07/64.
- Adda, J., Costa Dias, M., Meghir, C. och Sianesi, B. (2007), Labour market programmes and labour market outcomes: A study of the Swedish active labour market interventions, IFAU Working Paper 27.
- Agell, J. och Södersten, J. (1982), Skatteregler och realinvesteringar, SOU 1982:52, Kreditpolitiken, fakta, teorier och erfarenheter, Expertrapport från Kreditpolitiska utredningen, Liber.
- Agell, J., Englund, P. och Södersten, J. (1995), Svensk skattepolitik i teori och praktik. 1991 års skattereform, Bilaga 1 till SOU 1995:104, Norstedts tryckeri AB.
- Aiyagari, S.R. och McGrattan, E.R. (1998), The optimum quantity of debt, *Journal of Monetary Economics* 42.
- Aiyagari, S.R., Marcet, A., Sargent, T. och Seppälä, J. (2002), Optimal taxation without state-contingent debt, *Journal of Political Economy* 110.
- Alesina, A. och Perotti, R. (1995), Fiscal expansions and adjustments in OECD countries, *Economic Policy* 21.
- AMS (2007), Uppföljning av nystartsjobben, Dnr 0200-005426-02, Promemoria 19 december.
- Andersen, T.M. (2005), Is there a role for an active stabilization policy?, *CESifo Studies* 51.
- Andersen, T.M. och Pedersen, L.H. (2006), Assessing fiscal sustainability and the consequences of reforms, *European Economy Economic Paper* 248, European Commission, Brussels.
- Andersson, M., Karlsson, G. och Svensson, J. (2007a), En utvärdering av Riksbankens prognosförmåga, Penning- och valutapolitik 2007:3, Sveriges Riksbank.
- Andersson, M., Karlsson, G. och Svensson, J. (2007b), The Riksbank's forecasting performance, *Sveriges Riksbank Working Paper Series* 218.
- Aronsson, T. och Walker, J. (2007), Labor supply, tax base and public policy in Sweden, manuskript, University of Wisconsin-Madison.
- Auerbach, A.J. (2008), Long-term objectives for government debt, *Studier i Finanspolitik* 1, Finanspolitiska rådet.

- Barmby, T., Ercolani, M. och Treble, J. (2002), Sickness absence: An international comparison, *Economic Journal* 112.
- Barro, R. (1974), Are government bonds net wealth?, *Journal of Political Economy* 82.
- Barro, R. (1979), On the determination of the public debt, *Journal of Political Economy* 87.
- Bassetto, M. och Lepetyuk, V. (2007), Government Investment and the European Stability and Growth Pact, *Economic Perspectives* 3Q, Federal Reserve Bank of Chicago.
- Bassetto, M. med Sargent, T.J. (2006), Politics and efficiency of separating capital in ordinary government budgets, *Quarterly Journal of Economics* 121.
- Beetsma, R. (2008), A survey of the effects of discretionary fiscal policy, *Studier i finanspolitik* 2, Finanspolitiska rådet.
- Berger, T. (1997), Fastighetsskatt baserad på anskaffningsvärde, Institutet för bostads och urbanforskning, Uppsala universitet.
- Bergström, H. (2007), Gamla läxor, *Dagens Nyheter*, 4 december.
- Bergvall, A. (2005), Utvärdering av Konjunkturinstitutets prognoser, *Specialstudier* 5, Konjunkturinstitutet.
- Blanchard, O. (1990), Suggestions for a new set of fiscal indicators, *OECD Economics Department Working Papers* 79.
- Blanchard, O. och Giavazzi, F. (2002), Current account deficits in the euro area: The end of the Feldstein-Horioka puzzle?, *Brookings Papers on Economic Activity* 2.
- Blanchard, O. och Giavazzi, F. (2004), Improving the SGP through a proper accounting of public investment, *CEPR Discussion Paper* 4220, London.
- Blanchard, O. och Perotti, R. (2002), An empirical characterisation of the dynamic effects of changes in government spending on output, *Quarterly Journal of Economics* 4.
- Blanchflower, D.G. (2004), Self-employment: More may not be better, *Swedish Economic Policy Review* 11.
- Blix, M., Friberg, K. och Åkerlind, F. (2002), An evaluation of forecasts for the Swedish economy, *Penning- valutapolitik* 2002:3, Sveriges Riksbank.

- Blundell, R. (2006), Earned income tax policies: Impact and optimality, *Journal of Labour Economics* 13.
- Boijte, R. och Lind, H. (2002), Hur bör egnahem beskattas?, *Ekonomisk Debatt* 3.
- Boone, J. och Bovenberg, L. (2004), The optimal taxation of unskilled labour with job search and social assistance, *Journal of Public Economics* 88.
- 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.
- Buiter, W.H. (2001), Notes on "A code for fiscal stability", *Oxford Economic Papers* 53.
- Buiter, W.H. och Grafe, C. (2004), Patching up the pact: Suggestions for enhancing fiscal sustainability and macroeconomic stability in an enlarged European Union, *The Economics of Transition* 12.
- Burda, M. och Wyplosz, C. (2005), *Macroeconomics*, 4th edition, Oxford University Press.
- Calmfors, L. (2003a), Nominal wage flexibility and fiscal policy – how much can they reduce macroeconomic variability in the EMU?, Submissions on EMU from Leading Academics, UK Membership of the Single Currency: An Assessment of the Five Economic Tests, HM Treasury, London.
- Calmfors, L. (2003b), Fiscal policy to stabilise the domestic economy in the EMU: What can we learn from monetary policy?, *CESifo Economic Studies* 3.
- Calmfors, L. (2005), What remains of the stability pact and what next?, *Swedish Institute for European Policy Studies* 8.
- Calmfors, L., Forslund, A. och Hemström, M. (2002), Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences, IFAU Working Paper 4.
- Chinn, M. och Ito, H. (2007), Current account balances, financial development and institutions: Assaying the world "saving glut", *Journal of International Money and Finance* 26.
- Christiano, L.J., Eichenbaum, M. och Evans, C.L. (2005), Nominal rigidities and the dynamic effects of a shock to monetary policy, *Journal of Political Economy* 1.

- Dagens Nyheter (2007), Med blicken bakåt, ledare, 9 december.
- De Jong, P. och Lindeboom, M. (2004), Privatisation of sickness insurance: Evidence from the Netherlands, Swedish Economic Policy Review 11.
- De Masi, P. (1997), IMF estimates of potential output: Theory and practice, IMF Working Paper 97/177.
- EEAG (2006), Report on the European Economy, European Economic Advisory Group, CESifo, München.
- Ekonomistyrningsverket (2005), Budgetprognos 4.
- Elmendorf, D.W. och Mankiw, N.G. (1999), Government debt, I J.B. Taylor och M. Woodford (red.), Handbook of Macroeconomics 1(1), Elsevier, Amsterdam.
- Engen, E. och Hubbard, R.G. (2004), Federal government debt and interest rates, i M. Gertler och K. Rogoff (red.), NBER Macroeconomics Annual, Cambridge, Massachusetts.
- Engström, P., Holmlund, B. och Kolm, A.-S. (2005), Tax differentiation, search unemployment and home production, Oxford Economic Papers 57.
- 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), European Economy – The Long-term sustainability of Public Finances in the European Union, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels.
- Europeiska kommissionen (2007), Scheme for reduced social security contributions in certain service sectors, Europeiska kommissionen N581/2007.
- Fang, H. och Keane, M. (2004), Assessing the impact of welfare reform on single mothers, Brookings Papers on Economic Activity 1.
- Feldstein, M. och Horioka, C. (1980), Domestic savings and international capital flows, Economic Journal 90.
- Finansdepartementet (1998), Fastighetsskatt – alternativa underlag m.m., Ds 1998:3.
- Finansdepartementet (2007a), Reformerad beskattning av bostäder, Promemoria 26 juni.

- Finansdepartementet (2007b), Slopad förmögenhetsskatt m.m., Promemoria 26 juni.
- Finansdepartementet (2007c), Slopad förmögenhetsskatt m.m., Regeringens proposition 2007/08:26.
- Finansdepartementet (2007d), Avskaffad statlig fastighetsskatt, m.m., Regeringens proposition 2007/08:27.
- Finansdepartementet (2008), En begränsad fastighetsavgift för pensionärer, m.m., Promemoria 19 februari.
- Finansutskottets kansli (2007), Finansiering av investeringar i infrastruktur, Promemoria 12 oktober.
- Flipo, A., Hougere, D. och Olier, L. (2007), Is the household demand for in-home services sensitive to tax reductions?, The French case, *Journal of Public Economics* 91.
- Flodén, M. (2006), Kommentarer till utkast om generationsanalyser för ESS, Ekonomiska rådet och Handelshögskolan i Stockholm.
- Flood, L. (2004), Vilka pensioner får framtidens pensionärer?, *Ekonomisk Debatt* 22.
- Flood, L., Klevmarken, R. och Mitrut, A. (2006), The income of the Swedish baby boomers, *IZA Discussion Paper* 2354.
- Forslund, A. (1994), Labour market policies and wage setting: A study of Swedish unemployment insurance funds, i B. Holmlund (red.), i *Pay, Productivity, and Policy*, FIEF, Stockholm.
- Forslund, A. (2008), Den svenska jämviktsarbetslösheten: en översikt, *Studier i finanspolitik* 4, Finanspolitiska rådet.
- Forslund, A. och Kolm, A.-S. (2004), Active labour market policies and real wage determination: Swedish evidence, i S. Polachek (red.), *Research in Labor Economics* 23, *Accounting for Worker Well-being*, Elsevier, Amsterdam.
- Forslund, A., Johansson, P. och Lindqvist, L. (2005), Anställningsstöd – en väg från arbetslöshet till arbete?, *Ekonomisk Debatt* 33.
- Forslund, A., Gottfries, N. och Westermark, A. (2007), Real and nominal wage adjustment in open economies, *Scandinavian Journal of Economics*, under utgivning.
- Fredriksson, P. och Holmlund, B. (2005), Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research, *Journal of Economic Surveys*, under utgivning.

- French, K. och Poterba, J. (1991), Investor diversification and international equity markets, *American Economic Review* 81.
- Girouard, N. och André, C. (2005), Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries, OECD Economics Department, Working Paper 434.
- Girouard, N. och Price, R. (2004), Asset price cycles, "one-off" factors and structural budget balances, OECD Economics Department, Working Paper 391.
- Hartman, L. (red.) (2008), *Välfärd på deltid*, SNS Förlag, Stockholm.
- Hassler, J. och Mora, J. (2007) Unemployment insurance design: Inducing moving and retraining, *European Economic Review*, under utgivning.
- Hauner, D., Leigh, D. och Skaarup, M. (2007), Ensuring fiscal sustainability in G-7 countries, IMF Working Paper 187.
- Henrekson, M. och Persson, M. (2004), The effects on sick leave of changes in the sickness insurance system, *Journal of Labor Economics* 22.
- Hesselius, P. och Persson, M. (2007), Incentive and spill-over effects of supplementary sickness compensation, IFAU Working paper 16.
- Hesselius, P., Johansson, P. och Larsson, L. (2005), Hur påverkar kravet på läkarintyg sjukfrånvaron? Erfarenheter från ett socialt experiment, IFAU Rapport 7.
- Hjelm, G. (2008), Konjunkturinstitutets finanspolitiska tankesamtal, Specialstudier 16, Konjunkturinstitutet.
- HM Treasury (2007), End of Year Fiscal Report, London.
- Holmlund, B. och Kolm, A.-S. (1995), Progressive taxation, wage setting, and unemployment: Theory and Swedish evidence, *Swedish Economic Policy Review* 2.
- IMF (2005), Sweden – Staff Report for the 2005 Article IV Consultation, IMF Country Report 05/343, Washington, D.C.
- Jakobsson, U. (1997), Svensk stabiliseringspolitik, i B. Södersten (red.), *Marknad och politik*, SNS förlag.
- Johansson, P. och Lindahl, E. (2008) Reduced use of sickness insurance by information letters - evidence from an experimental design, Manuskript, Uppsala universitet.

- Johansson, P. och Palme, M. (2002), Assessing the effect of public policy on worker absenteeism, *Journal of Human Resources* 37.
- Johansson, P. och Palme, M. (2005), Moral hazard and sickness insurance, *Journal of Public Economics* 89.
- Jonung, L. och Larch, M. (2006), Fiscal policy in the EU – are official forecasts biased?, *Economic Policy* 21.
- King, M. och Fullerton, D. (1984), *The Taxation of Income from Capital*, University of Chicago Press.
- Kleven, H.J. och Kreiner, C.T. (2006a), The marginal cost of public funds: Hours of work vs labor force participation, *Journal of Public Economics* 90.
- Kleven, H.J. och Kreiner, C.T. (2006b), Arbejdsudbud, provenu-effekter og Lafferkurve, i *Skat, arbejde og lighed*, Rockwool Fondens Forskningsenhed, Gyldendal, Danmark.
- Kolm, A.-S. och Tonin, M. (2008), In-work benefits in search equilibrium, manuskript, Stockholms universitet.
- Konjunkturinstitutet (2007a), Konjunkturläget, januari.
- Konjunkturinstitutet (2007b), Konjunkturläget, augusti.
- Konjunkturinstitutet (2008a), Konjunkturläget, mars.
- Konjunkturinstitutet (2008b), Konjunkturbarometern: Företag och hushåll, mars.
- Kopits, G. och Symansky, S. (1998), Fiscal policy rules, IMF Occasional Paper 162.
- Krueger, A. och Meyer, B. (2002), Labor supply effects of social insurance, i A. Auerbach och M. Feldstein (red.), *Handbook of Public Economics*, volume 4, Elsevier.
- Krugman, P.R. och Obstfeldt, M. (2007), *International Economics - Theory and Policy*, 7:e upplagan, Addison Wesley.
- Könberg, B., Palmer, E. och Sundén, A. (2006), The NDC reform in Sweden: The 1994 legislation to the present, i R. Holzmann, och E. Palmer (red.), *Pension Reform*, The World Bank, Washington, D.C.
- Larsson, L. (2006), Sick of being unemployed? Interactions between unemployment and sickness insurance, *Scandinavian Journal of Economics* 108.

- Larsson, L. och Runeson, C. (2007) Moral hazard among the sick and unemployed: Evidence from a Swedish social insurance reform, IFAU Working Paper 8.
- Leland, H. (1968), Saving and uncertainty: The precautionary demand for saving, *Quarterly Journal of Economics* 82.
- Lindbeck, A. (1973), *Svensk ekonomisk politik*, Aldus/Bonniers, Stockholm.
- Lindbeck, A. (2008), Slopa överskottsmålet och använd pengarna nu, *Dagens Nyheter* 20 januari.
- Lindh, H. (1999), Fastighetsbeskattning om vi betraktar egna hem som varaktiga konsumtionsvaror, Bilaga 4, SOU 2000:34, Fritzes.
- Lodin, S.-O. (2008), PM angående jobbskatteavdragets konstruktion, manuskript.
- Lundgren, S., Behrenz, L., Edquist, H. och Flood, L. (red.) (2008), *Konjunkturrådets rapport 2008: Vägar till full sysselsättning*, SNS Förlag, Stockholm.
- Lundgren, S., Kolm, A.-S., Norrman, E. och Sorensen, P.B. (red.) (2005), *Konjunkturrådets rapport 2005: Tid för en ny skattereform!*, SNS Förlag, Stockholm.
- Lundström, H. (2008), *Många gamla i framtidens EU-länder*, Statistiska centralbyrån, Välfärd 1.
- Mankiw, N.G. (2006), *Macroeconomics*, 6:e upplagan, Worth Publishers.
- Mankiw, N.G. (2007), How to avoid recession? Let the Fed work, *The New York Times* 23 december.
- 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.
- Meyer, B. och Rosenbaum, D. (2001), Welfare, the earned income tax credit and the labour supply of single mothers, *Quarterly Journal of Economics* 116.
- Moderaterna (2005), *Jobblös tillväxt eller arbete åt alla*, Motion till riksdagen 2005/06:m016 med anledning av proposition 2005/06:100 2006 års ekonomiska vårproposition.
- Molander, P. (1992), *Statsskulden och budgetprocessen*, Rapport till ESO, Ds 1992:26.

- Molander, P. och Paulsson, G. (2008), Vidareutveckling av det finanspolitiska regelverket, Studier i Finanspolitik 5, Finanspolitiska rådet.
- National Association of State Budget Officers (2002), Budget Process in the States, Washington, D.C.
- NOU 2003:9, Skatteutvalget, Forslag til endringer i skattesystemet, Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- Nutek (2007), Remissvar på promemoria om slopad förmögenhetsskatt m.m., Dnr 2007/1265, 17 augusti 2007.
- Obstfeld, M. och Rogoff, K. (2000), The six major puzzles in international macroeconomics: Is there a common cause?, NBER Macroeconomics Annual 2000.
- OECD (2005), Economic Survey of Sweden, Paris.
- OECD (2006a), Employment Outlook 2006: Boosting Jobs and Incomes, Paris.
- OECD (2006b), Projecting OECD health and long-term care expenditures: What are the main drivers, OECD Economics Department Working Paper 477.
- OECD (2007a), Economic Survey of Sweden, Paris.
- OECD (2007b), Economic Outlook 81, June, Paris.
- OECD (2007c), Economic Outlook 82, December, Paris.
- OECD (2008), Economic Policy Reforms: Going for Growth 2008, Paris.
- Owens, J. (2005), Fundamental tax reform: The experiences of OECD countries, Background Paper 47, Tax Foundation.
- Pettersson, T., Pettersson, T. och Westerberg, A. (2006), Generationsanalys – omfördelning mellan generationer i en växande välfärdsstat, Finansdepartementet, Rapport till ESS 6.
- Pina, A. och Venes, N. (2007), The political economy of EDP fiscal forecasts: An empirical assessment, Working Paper 23, Technical University of Lisbon.
- Poterba, J.M. (1995), Capital budgets, borrowing rules, and state capital spending, Journal of Public Economics 56.
- Richardson, P., Boone, L., Giorno, C., Meacci, M., Rae, D. och Turner, D. (2000), The concept, policy use and measurement of structural unemployment: estimating a time varying NAIRU across 21 OECD countries, Working Paper 250, OECD Economics Department.

- Riksdagens revisorer (2001), Akut eller långvård – statens stöd till kommuner med ekonomiska problem, Rapport 2000/01:9.
- Riksgälden (2007), Remissvar på promemoria om slopad förmögenhetsskatt m.m. (Dnr 2007/1265), 20 augusti.
- Riksrevisionen (2006a), Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna, Rapport 23.
- Riksrevisionen (2006b), Regeringens uppföljning av överskottsmalet, Rapport 27.
- Riksrevisionen (2007a), Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter, Rapport 3.
- Riksrevisionen (2007b), Regeringens skatteprognoser, Rapport 5.
- Riksrevisionen (2007c), Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, Rapport 21.
- Riksrevisionen (2007d), Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmalet och skattepolitiken – regeringens redovisning, Rapport 22.
- Riksrevisionen (2007e), Regeringens redovisning av budgeteffekter, Rapport 26.
- Rosen, S. (1995), Offentlig sysselsättning och den svenska välfärdsstaten, i R. Freeman, B. Swedenborg och R. Topel (red.), Välfärdsstat i omvandling: amerikanskt perspektiv på den svenska modellen, SNS Förlag, Stockholm.
- SCB (2006), Sveriges framtida befolkning 2006-2050, SCB Demografiska rapporter 2.
- SCB (2007), Sveriges framtida befolkning 2007-2050, SCB Statistiska Meddelanden, BE 18 SM0701.
- Shimer, R. och Werning, I. (2005), Liquidity and insurance for the unemployed, NBER Working Paper 11689.
- Shin, Y. (2006), Ramsey meets Bewley: Optimal government financing with incomplete markets, Manuskript, University of Wisconsin-Madison.
- Socialdepartementet (2008a), En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete, Regeringens proposition 2007/08:136.
- Socialdepartementet (2008b), Införande av en rehabiliteringskedja, Ds 2008:3.
- Socialdepartementet (2008c), Ettårsgräns för sjukpenning och införande av förlängd sjukpenning, Ds 2008:4.

- Socialdepartementet (2008d), Från sjukersättning till arbete, Ds 2008:14.
- Sorensen, P.B. (1997), Public finance solutions to the European unemployment problem, *Economic Policy* 12.
- SOU 1996:158, Sverige och EMU, Betänkande av EMU-utredningen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2000:34, Likformig och neutral fastighetsbeskattning, Betänkande från Fastighetsbeskattningskommittén, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2002:16, Stabiliseringspolitik i valutaunionen – slutbetänkande, Kommittén för stabiliseringspolitik för full sysselsättning vid ett svenskt medlemskap i valutaunionen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2002:52, Beskattning av småföretagare, Del 1, 3:12-reglerna, Betänkande av 3:12-utredningen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2004:113, Utveckling av god företagshälsovård – ny lagstiftning och andra åtgärder, Betänkande av 2003 års företagshälsovårdsutredning, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2004:36, Reformerade egendomsskatter, Huvudbetänkande av Egen-
domsskattekommittén, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2006:86, Mera försäkring och mera arbete, Betänkande av Socialförsäkringsutredningen, Fritzes, Stockholm.
- Stalebrink, O.J. (2007), An investigation of discretionary accruals and surplus-deficit management: evidence from Swedish municipalities, *Financial Accountability & Management* 23.
- Strauch, R., Hallerberg, M. och von Hagen, J. (2004), Budgetary forecasts in Europe – the track record of stability and convergence programmes, *European Central Bank Working Paper Series* 307.
- Summers, L. (2008), Why America must have a fiscal stimulus, *Financial Times* 7 januari.
- Svensson, L.E.O. (2003), Escaping from a liquidity trap and deflation: The foolproof way and others, *Journal of Economic Perspectives* 17.
- Södersten, J. (1993), Sweden, i D.W. Jorgenson och R. Landau (red.), *Tax Reform and the Cost of Capital: An International Comparison*, Southern Economic Association, Tennessee.
- Söderström, H. (2008), Stabiliseringspolitik, SNS, Stockholm.

- van der 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 reforms, public investment and the fiscal stance: A prudent approach, Studier i Finanspolitik 3, Finanspolitiska rådet.
- von Below, D. och Skogman Thoursie, P. (2008), Last in first out: Estimating the effect of the seniority rules in Sweden, manuskript, Stockholms universitet.
- von Hagen, J. (2008), Sticking to fiscal plans: The role of fiscal institutions, Manuskript, University of Bonn.
- Werning, I. (2002), Optimal unemployment insurance with unobservable savings, Manuskript, University of Chicago.
- Westermark, A. (2008), Lönebildningen i Sverige 1966–2009, Studier i finanspolitik 6, Finanspolitiska rådet.
- Årsredovisning för staten (2006), Regeringens skrivelse 2006/07:101, Finansdepartementet.
- Årsredovisning för staten (2007), Regeringens skrivelse 2007/08:101, Finansdepartementet.
- Öberg, A. (2003), Essays on capital income taxation in the corporate and housing sectors, Department of Economics, Economic Studies 72, Uppsala universitet.
- Öberg, A. (2005), Samhällsekonomiska effekter av skattelättnader för hushållsnära tjänster, Specialstudier 7, Konjunkturinstitutet.
- Öberg, A. (2008), Incitamentseffekter av slopad fastighetsskatt, Studier i finanspolitik 7, Finanspolitiska rådet.

Appendix 1

A Sambandet mellan den offentliga sektorns finansiella ställning och dess finansiella sparande

Om man bortser från värderingsförändringar, gäller för den offentliga sektorns finansiella nettoställning, dvs skillnaden mellan finansiella tillgångar och finansiella skulder, att:

$$B_t = B_{t-1} + F_t,$$

där

B_t = finansiell nettoställning vid slutet av år t

B_{t-1} = finansiell nettoställning vid slutet av år $t-1$

F_t = finansiellt sparande under år t .

Eftersom förmågan att amortera och betala räntor på den offentliga sektorns skuld beror på skatteintäkterna – vilka i sin tur beror på inkomstnivån i samhället – brukar man relatera den finansiella ställningen till BNP. Vi definierar:

Y_t = nominell BNP år t

g_t = tillväxttakten för BNP år $t = (Y_t - Y_{t-1})/Y_{t-1}$.

Man kan visa att följande gäller:

$$b_t - b_{t-1} = f_t - g_t \times b_{t-1} / (1 + g_t), \quad (1)$$

där

$b_t = B_t/Y_t$ = finansiell nettoställning som andel av BNP vid slutet av år t .

$b_{t-1} = B_{t-1}/Y_{t-1}$ = finansiell nettoställning som andel av BNP vid slutet av år $t-1$

$f_t = F_t/Y_t$ = finansiellt sparande som andel av BNP år t .

Förändringen av den offentliga sektorns finansiella nettoställning som andel av BNP ges således av det finansiella sparandet ("budgetöverskottet") i procent av BNP minus den erodering av den finansiella förmögenheten i relation till BNP som uppkommer när BNP växer. Om den offentliga sektorn skulle ha en negativ finansiell nettoställning, dvs en nettoskuld, skulle förändringen av den finansiella nettoställningen i stället ges av det finansiella sparandet *plus* den erodering av *skuldkvoten* som tillväxt av BNP då ger upphov till.

Man skulle kunna tro att ett permanent budgetöverskott innebär att den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet kontinuerligt ökar i förhållande till BNP. Så är emellertid inte fallet. Ett konstant finansiellt sparande som andel av BNP innebär i stället att den finansiella nettoställningen som andel av BNP på lång sikt konvergerar mot ett bestämt värde ($b_t = b_{t-1} = b$). Närmare bestämt gäller med en konstant tillväxttakt ($g_t = g_{t-1} = g$) och ett konstant finansiellt sparande ($f_t = f_{t-1} = f$) att:

$$b = f(1 + g)/g.$$

Anta att den offentliga sektorns finansiella sparande långsiktigt skulle sammanfalla med det nuvarande överskotts målet på 1 procent av BNP och att BNP växer med nominellt 5 procent (3 procents real tillväxt och 2 procents inflation) per år. Då blir den långsiktiga finansiella nettoställningen $1 \times 1,05 / 0,05$ procent av BNP, alltså ca 20 procent av BNP, dvs ungefär det värde som den har idag. Om det finansiella sparandet i stället långsiktigt skulle uppgå till 3 procent av BNP, skulle den finansiella nettoställningen på lång sikt konvergera mot $3 \times 1,05 / 0,05$ procent av BNP, dvs ca 60 procent av BNP. Om den offentliga sektorn skulle ha ett konstant finansiellt sparandeunderskott ("budgetunderskott") som andel av BNP, skulle i stället nettoskulden i procent av BNP på lång sikt konvergera mot ett bestämt värde. Ett konstant negativt finansiellt sparande på 1 procent av BNP

skulle enligt formeln ovan ge en långsiktig nettoskuld på ca 20 procent av BNP.

När man försöker dekomponera faktiska förändringar av den finansiella nettoställningen i finansiellt sparande och en tillväxtfaktor enligt ekvation (1), uppkommer i regel en restpost (en skillnad mellan vänster- och högerledet i ekvationen). Det beror främst på att nettoskuldens marknadsvärde också påverkas av värderingsförändringar. Dessa avser i första hand förändringar i växelkurserna som ändrar värdet av utestående skuld i utländsk valuta och förändringar av börskurserna som ändrar värdet av den offentliga sektorns aktieinnehav.

B Sambandet mellan den offentliga sektorns totala nettoförmögenhet och dess totala sparande

Om man bortser från värderingsförändringar, kan man visa att följande gäller för förändringen av den offentliga sektorns totala nettoförmögenhet, dvs skillnaden mellan alla tillgångar, inklusive realkapital, och skulder:

$$v_t - v_{t-1} = s_t - g_t \times v_{t-1} / (1 + g_t), \quad (2)$$

där

v_t = total nettoförmögenhet som andel av BNP vid slutet av år t

v_{t-1} = total nettoförmögenhet som andel av BNP vid slutet av år $t-1$

s_t = totalt sparande som andel av BNP under år t .

Den totala nettoförmögenheten utgör summan av finansiell nettoställning och realkapitalstock, så att:

$$v_t = b_t + k_t,$$

där

k_t = kapitalstock som andel av BNP vid slutet av år t .

Det totala sparandet utgörs av summan av finansiellt sparande och sparande i realkapital (nettoinvesteringar). Nettoinvesteringarna är skillnaden mellan bruttoinvesteringar och kapitalförslitning (avskrivningar).

$$s_t = f_t + n_t$$

$$n_t = i_t - d_t$$

där

n_t = nettoinvesteringar som andel av BNP under år t

i_t = bruttoinvesteringar som andel av BNP under år t

d_t = kapitalförslitning som andel av BNP under år t .

Om den offentliga sektorns totala sparande som andel av BNP hålls konstant för all framtid ($s_t = s_{t-1} = s$) och tillväxttakten är konstant ($g_t = g_{t-1} = g$), gäller på lång sikt att den totala nettoförmögenheten konvergerar mot ett bestämt värde ($v_t = v_{t-1} = v$), så att:

$$v = s(1 + g)/g.$$

Anta att BNP:s nominella tillväxttakt är 5 procent och att den offentliga sektorns *totala* sparande är 1 procent av BNP. Då kommer den *totala* nettoförmögenheten (totala tillgångar minus finansiella skulder) att konvergera mot $1 \times 1,05/0,05$ procent av BNP, vilket är approximativt 20 procent av BNP. Om samma mål gäller för det *finansiella* sparandet, är det i stället den *finansiella* nettoställningen som konvergerar mot 20 procent av BNP (se Appendix 1A). Eftersom den finansiella nettoställningen är lika med den totala nettoförmögenheten minus den reala kapitalstocken, följer att ett givet sparandemål leder till en lägre finansiell nettoförmögenhet om målet avser det totala sparandet än om det avser det finansiella sparandet.

När man försöker dekomponera faktiska förändringar av den offentliga sektorns totala nettoförmögenhet enligt ekvationen (2), så kommer det i regel att uppstå en skillnad mellan vänster- och höger-

ledet i ekvationen (en restpost). Den beror dels på samma faktorer som diskuterades i Appendix 1A, dels på värderingsförändringar för den reala kapitalstocken.

Appendix 2

Prognoser gjorda under åren 1996-2006 har jämförts med utfall för åren 1996-2007. Antalet observationer uppgår således till 11 för prognoshorisonterna 0 och 1 år respektive till 10 för horisonten 2 år. Framskrivningar på tre års horisont redovisas endast av Finansdepartementet, men inte för 2002. Det finns därför 8 observationer på horisonten 3 år.

BNP-tillväxt

Metod- och definitionsförändringar i nationalräkenskaperna under 1999 ledde till stora revideringar av BNP-nivåer. Ingen justering har gjorts för eventuell påverkan på prognoser eller utfall för BNP-tillväxten.

I Budgetpropositionen för 1974/75 (Prop. 1974:1) redovisades ingen BNP-prognos för 1974.

Vissa äldre budgetpropositioner presenterar två alternativa prognoser utan att ange någon som ett huvudscenario. Då har genomsnittet av de två prognoserna använts.

1995 gjordes ingen höstprognos. Prognosen för BNP-tillväxten under 1996 är från april 1995.

Arbetslöshet

Vissa metoder och definitioner i Arbetskraftsundersökningen (AKU) förändrades under 2005. Som en följd av förändringarna verkar den öppna arbetslösheten ha stigit med ca 0,4 procentenheter. Prognoser för 2005 och senare som gjordes 2004 eller tidigare jämförs därför med utfall som reviderats ned med 0,4 procentenheter. Ytterligare förändringar gjordes hösten 2007 då redovisningen övergick till den internationella ILO-standarden. Såväl prognoser som utfall bygger dock på den gamla svenska definitionen. Senast använda utfall är från SCB, januari 2008.

Finansiellt sparande

Prognoser för 2002 och tidigare jämförs med de utfall som redovisas i Budgetpropositionen för 2004. Prognoser för 2003 till 2007 jämförs med de utfall som redovisas i Konjunkturläget Mars 2008, men till dessa utfall har premiepensionssystemets finansiella sparande adderats så som det redovisades i Vårpropositionen för 2007. Prognoser gjorda före våren 2004 jämförs med utfall som är justerade för periodiseringseffekter så som de redovisas av Riksrevisionen (2007b, Tabell B5.1).

Resursutnyttjande

KIs bedömningar från 2002 är från mars eftersom resursutnyttjandet inte redovisades i augusti.

