

Svensk finanspolitik

Finanspolitiska rådets rapport 2010

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

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

ISSN 1654-7993
ISBN 978-91-633-5210-2

Förord

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

Detta är rådets tredje rapport. Rådet består av de åtta ledamöter som har undertecknat detta förord. Sedan föregående rapport har Ann-Sofie Kolm lämnat rådet (2009-09-01) samt Michael Bergman och Helena Svaleryd tillträtt som nya ledamöter (2009-09-17). Samtliga rådets ledamöter står bakom denna rapport. Erik Åsbrink, som också är ordförande i Försäkringskassan, har dock för att inte 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. Rådet biträds av ett kansli som består av Eva Oscarsson och Erik Höglin (utredningsekonomer), Pär Nyman (forskningsassistent) samt Charlotte Sandberg (administrativt ansvarig).

I arbetet med årets rapport har rådet hållit nio protokollförda sammanträden. I samband med dessa har seminarier på olika ämnesområden arrangerats dels i samarbete med Konjunkturinstitutet, dels i rådets egen regi. En utfrågning har hållits på Finansdepartementet (2010-02-02). Analysarbetet avslutades 2010-05-06.

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

1. Michael Bergman – Hur varaktig är en förändring i arbetslösheten?
2. Michael Bergman – Har finanspolitik omvända effekter under omfattande budgetsaneringar? Den svenska budgetsaneringen 1994-1997.
3. Huixin Bi och Eric M. Leeper – Sovereign debt risk premia and fiscal policy in Sweden.
4. David Dreyer Lassen – Fiscal consolidations in advanced industrialized democracies: economics, politics and governance.
5. Pathric Hägglund och Peter Skogman Thoursie – De senaste reformerna inom sjukförsäkringen: en diskussion om deras förväntade effekter.

6. Christopher A. Pissarides – Regular education as a tool of counter-cyclical employment policy.
7. Per Skedinger – Hur fungerar arbetsmarknadspolitiken under olika konjunkturlägen.

Vi är tacksamma för konsulthjälp från Konjunkturinstitutet (Anna Brink, Peter Gustafsson, Ulla Robling och Pär Österholm). Under arbetets gång har vi, förutom från underlagsförfattarna, fått värdefulla synpunkter från bland andra Ann-Sofie Kolm och Tomas Nordström. Vi vill också tacka Göran Selin, Ingela Söderman och Pär Wiker på Arbetsförmedlingen, Eva Nordlund på Skolverket samt Kristian Persson på Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen för hjälp med information och statistik. Ett stort tack riktas till Rolf Adolfsson och Arbetsförmedlingens intervjuare för deras arbete med de kompletterande frågor om inkomstskyddet vid arbetslöshet som ställdes i sökandeundersökningen i mars. Vi har också haft stor nytta av fortlöpande diskussioner med Mats Dillén, Kerstin Hallsten, Kristian Nilsson och Juhana Vartiainen på Konjunkturinstitutet.

Marianne Larsson och Aila Ahlsin på Konjunkturinstitutet har gett värdefullt administrativt stöd liksom Kerstin Abrahamsson, Lars Blumenthal, Anneli Hedeland, Birgit Kaur, Kerstin Malmberg Jarnestedt och Tommy Persson. Vi vill också tacka Marie Hyllander, Madelén Falkenhäll, Agneta Lundgren och Astrid Wåke för att de på olika sätt bistått rådet.

Stockholm 6 maj 2010

Lars Calmfors
(ordförande)

Torben Andersen
(vice ordförande)

Michael Bergman

Martin Flodén

Laura Hartman

Helena Svaleryd

Lars Tobisson

Erik Åsbrink

Innehåll

Sammanfattning	1
1 Den ekonomiska krisen och finanspolitiken	21
1.1 Den ekonomiska krisen.....	22
1.2 Utvecklingen jämfört med 1990-talskrisen	29
1.3 Finanspolitiken under krisen	40
2 Finanspolitisk hållbarhet	47
2.1 Principiella aspekter på finanspolitisk hållbarhet	47
2.2 Den ekonomiska krisen och de offentliga finansernas hållbarhet.....	52
2.3 Budgetkonsolideringar.....	55
2.4 Vårpropositionens hållbarhetsberäkningar	58
3 Hur ska budgetunderskotten avvecklas?.....	63
3.1 Offentliga finanser, räntor och inflation	63
3.2 Förväntningarnas betydelse för finanspolitiken	77
3.3 De närmaste årens finanspolitik i Sverige	88
4 Det finanspolitiska ramverket	101
4.1 Överskottsmålet	101
4.2 Utgiftstaket.....	119
4.3 Finansmarknaderna och stabiliseringspolitiken.....	121
5 Regeringens prognoser.....	123
5.1 Prognoserna och finanskrisen	123
5.2 Hur bra är Finansdepartementets prognoser?	128
5.3 Prognosstrategier och hanteringen av osäkerhet	133
5.4 Politikens roll i prognosarbetet.....	137
5.5 Slutsatser	139
6 Arbetsmarknadsutvecklingen.....	141
6.1 Utvecklingen i olika näringsgrenar och regioner.....	141
6.2 Flöden till och från sysselsättning	145
6.3 Arbetsmarknadsutvecklingen för särskilda grupper	147
6.4 Risker för bestående arbetslöshet.....	150
6.5 Utanförskap som indikator för sysselsättningsmål	155

7 Skattepolitiken.....	159
7.1 Jobbskatteavdraget.....	159
7.2 RUT- och ROT-avdragen.....	190
8 Arbetsmarknadspolitiken	197
8.1 Arbetsmarknadspolitiken i krisen.....	197
8.2 Jobb- och utvecklingsgarantin	214
8.3 Privata arbetsförmedlingar	218
9 Reguljär utbildning som konjunkturpolitiskt instrument.....	231
9.1 Konjunkturmönster i högskoleutbildningen	231
9.2 Privat och samhällsekonomiskt effektiv efterfrågan på utbildning.....	233
9.3 Utbudet av högskoleplatser	238
9.4 Slutsatser.....	246
10 Sjukförsäkringen	249
10.1 Sjukfrånvaron och förtidspensioneringarna	249
10.2 Förväntade effekter av regeringens reformer.....	252
10.3 Genomförandet av reformerna	259
10.4 Övergång från sjukskrivning till arbetslöshet.....	260
10.5 De unga förtidspensionärerna	264
10.6 Slutsatser.....	266
11 Arbetslöshetsförsäkringen.....	269
11.1 Förändringar av ersättningsgraden.....	269
11.2 Försäkringens täckningsgrad.....	273
11.3 Arbetslösas försörjning	275
11.4 Slutsatser.....	283
Referenser.....	285
Appendix	303

Rapportens viktigaste slutsatser

- De offentligfinansiella problemen i vår omvärld innebär stora risker. Oron har hittills främst avsett länder i euroområdet. Man bör vara ännu mer orolig för att den växande offentliga skuldsättningen i USA, Storbritannien och Japan ska få allvarliga följder för konjunkturutvecklingen.
- Osäkerheten om den nuvarande krisens långsiktiga verkningar gör det svårt att bedöma utrymmet för kostnadskrävande reformer i Sverige. Vi avråder starkt från ytterligare utfästelser om *permanent*a ofinansierade reformer i valrörelsen.
- De starka offentliga finanserna i Sverige innebär emellertid att det finns stabiliseringspolitisk handlingsfrihet. Det är ett politiskt val om man vill utnyttja den för fortsatta begränsade och *tillfälliga* stimulansåtgärder eller för att snabbt återställa de offentligfinansiella buffertarna inför framtiden.
- Om man vill ge finanspolitiken en mer expansiv inriktning 2011 ligger en förlängning av de tillfälliga statsbidragen till kommunerna närmast till hands. Men en risk är då att dessa bidrag kan komma att uppfattas som permanenta. Regeringen måste därför påskynda arbetet med att utforma ett *regelsystem* för att utjämna kommunernas inkomster över konjunkturen.
- Vi är positiva till att överskottsmålet lagfästs. Däremot är vi kritiska till den fortsatta oklarheten om hur målet ska tolkas. Vi förordar att måluppfyllelsen ska bedömas med hjälp av endast *två* indikatorer: en bakåtblickande och en delvis framåtblickande. Vid avvikelser av en viss storleksordning bör regeringen i en *särskild skrivelse till riksdagen* förklara hur den avser att agera.
- Den höga ungdomsarbetslösheten har betonats i debatten. Men ungdomssysselsättningen har i förhållande till sysselsättningen för befolkningen som helhet utvecklats ungefär som i tidigare recessioner. Den relativa sysselsättningsutvecklingen har nu varit bättre för personer födda utanför Europa än under 1990-talskrisen, men den har varit sämre för lågutbildade.
- Jobbskatteavdraget kan antas vara effektivt för att öka sysselsättningen på lång sikt. Från sysselsättningssynpunkt är det klokt att

inte trappa av det med högre inkomst. Men regeringen bör kritiseras för sin ovilja att förklara hur avdraget fungerar.

- Det kan vara rimligt att beskatta arbetsinkomster och pensioner olika om man prioriterar målet att öka sysselsättningen. Men avdraget fördelar också om inkomster mellan pensionärer, som inte fått del av det under sin yrkesaktiva tid, och yngre. Om man vill undvika det genom skattesänkningar för äldre, bör dessa knytas till *födelseåret* och inte permanent ges till alla över 65.
- De samhällsekonomiska argumenten är starkare för ett permanent RUT-avdrag än för ett permanent ROT-avdrag. Det bör prövas om ROT-avdraget ska finnas kvar när konjunkturen vänder uppåt.
- Arbetsmarknadspolitiken har lärt av misstagen från överexpansionen under 1990-talskrisen. Men pendeln har svängt alltför långt. Jobbsökaraktiviteter och coachning har expanderat för mycket i lågkonjunkturen, medan arbetsmarknadsutbildningen har blivit alltför liten.
- Regeringen ska ha beröm för att genom sina sjukförsäkringsreformer ha angripit ett svårt problem. Men den måste samtidigt kritiseras för ett förhastat och slarvigt genomförande av reformerna och för behandlingen av långtidssjukskrivna.
- Det har rått stor enighet om värdet av att expandera den reguljära utbildningen i lågkonjunkturen. Men kunskapen om hur reguljär utbildning bör användas som konjunkturpolitiskt medel är liten. Det finns en risk för att utbildningen överexpanderat därför att man använt den, i stället för arbetslöshetsförsäkringen, som försörjningsstöd.
- Regeringen har i debatten om arbetslöshetsförsäkringen hänvisat till den stora omfattningen av kompletterande avtals- och fackliga försäkringar. En enkätundersökning som vi gjort tyder på ett förvånande lågt utnyttjande av dessa försäkringar.

Sammanfattning

Den pågående krisen i världsekonomin är den värsta sedan 1930-talet. Krisen startade som en finansiell kris men har sedan övergått i en djup lågkonjunktur. En internationell återhämtning har nu inletts men osäkerheten om dess styrka är ovanligt stor. Likaså är det mycket svårt att bedöma vilka långsiktseffekter på sysselsättning och tillväxt som krisen kan komma att få.

De stora budgetunderskotten i vår omvärld innebär stora risker

Den ekonomiska krisen har lett till kraftiga försvagningar av de offentliga finanserna i nästan alla de ekonomiskt mest utvecklade länderna. Det samlade budgetunderskottet förväntas i år bli ca 8,5 procent av BNP i OECD-området och ca 7 procent av BNP i EU. Budgetunderskotten i t ex Grekland, Irland, Storbritannien och USA är runt 10 procent av BNP eller ännu större.

De stora budgetunderskotten innebär att den offentliga skuldsättningen ökar mycket snabbt i många länder. Den offentliga sektorns bruttoskuld beräknas vid utgången av 2010 enligt OECD uppgå till 197 procent av BNP i Japan, 92 procent i USA och 83 procent i Storbritannien. För EU som helhet beräknas bruttoskulden bli 88 procent av BNP.

Underskotten har stigit som en följd av krisstöd till de finansiella marknaderna, av att de s k automatiska stabilisatorerna fått verka (dvs skatteintäkterna har minskat och olika transfereringsutgifter har ökat när produktion och sysselsättning fallit) och av aktiva finanspolitiska stimulansåtgärder i syfte att motverka lågkonjunkturen. Men samtidigt står politiken i många länder inför svåra långsiktiga *hållbarhetsproblem*. De beror till viss del på att försämringen av de offentliga finanserna i krisen har skett från ett svagt utgångsläge. Men av ännu större betydelse är den framtida demografiska utvecklingen med en successivt åldrande befolkning som de flesta länder ännu inte har anpassat sin politik till.

En snabbt växande offentlig skuldsättning i ett land kan skapa tvivel hos långivarna på dess förmåga att klara räntebetalningar och amorteringar. Dessa risker har på ett övertydligt sätt illustrerats i Greklands fall. De offentliga finanserna kan hamna i en ohållbar

situation där *snöbollseffekter* leder till en okontrollerad skuldökning som till slut tvingar fram nedskrivningar av den utestående skulden. Långgivarna betingar sig högre riskpremier på räntorna när budgetunderskottet stiger. Detta leder i sin tur till att underskottet stiger ännu mer. De högre statslåneräntorna kan fortplanta sig till andra räntor och därmed trycka ner tillväxten. Då ökar skulden ännu snabbare i förhållande till BNP, vilket leder till ännu högre räntor osv i en ond cirkel.

De räntehöjningar som beskrivits sker sällan gradvis. De sker i stället oftast plötsligt och hastigt när en *kritisk skuldnivå* passeras. Denna kritiska skuldnivå kan skilja sig kraftigt åt mellan olika länder och tidsperioder.

Räntereaktioner på de finansiella marknaderna har tvingat fram finanspolitiska åtstramningar i bl a Grekland, Irland, Portugal, och Spanien. Några sådana räntereaktioner har inte ännu skett i Japan, Storbritannien och USA. Men riskerna för att sådana reaktioner där hastigt ska uppstå är stora. De kan då antingen få direkta negativa effekter för konjunkturutvecklingen eller indirekta sådana därför att de tvingar fram kraftiga finanspolitiska åtstramningar som kan fördröja eller i värsta fall hejda den internationella konjunkturuppgången. Detsamma kan inträffa om betydande finanspolitiska åtstramningar sker i förebyggande syfte. I båda fallen kommer konjunkturutvecklingen i den svenska ekonomin, till följd av det stora exportberoendet, att påverkas kraftigt. Detta innebär betydande risker för att konjunkturutvecklingen kan bli väsentligt svagare än enligt både Finansdepartementets och Konjunkturinstitutets huvudprognoser.

Trots det stödpaket för Grekland från euroländerna och IMF som förhandlats fram, finns fortfarande en betydande risk för att landet i något skede tvingas till en nedskrivning av sin utestående statsskuld. Det kommer i så fall att leda till kreditförluster för långgivarna. Det går inte heller att utesluta att Portugal och Spanien kan få problem att klara sina lånebetalningar. Det skulle kunna innebära nya akuta problem på finansmarknaderna med kraftiga negativa effekter på den internationella konjunkturutvecklingen. Växelkursutvecklingen utgör en särskild osäkerhetsfaktor. Om det skulle ske en kraftig förstärkning av kronan till följd av de offentligfinansiella problemen i vår omvärld kan det få stora negativa effekter på svensk export.

Betydligt bättre situation i Sverige men ändå osäkert reformutrymme

Även den svenska finanspolitiken står inför en målkonflikt mellan långsiktig hållbarhet och kortsiktig stabilisering. Läget i Sverige skiljer sig emellertid kraftigt från det i de flesta andra länder. Enligt nuvarande prognoser blir Sverige i år ett av endast tre EU-länder som uppnår ett underskott på mindre än tre procent av BNP, vilket är den gräns som gäller enligt den s k stabilitetspakten. Sverige är också ett av få EU-länder som inte är föremål för ett s k förfarande vid alltför stora underskott (*excessive deficit procedure*).

Det finns två huvudorsaker till de förhållandevis goda offentliga finanserna i Sverige trots den ekonomiska krisen. En första är de starka finanserna vid ingången till krisen som både tidigare regeringar och den nuvarande regeringen bör berömmas för. En andra huvudorsak är att den offentliga sektorn inte behövt gå in med krisstöd till finanssektorn på det sätt som skett på många andra håll. Det har också varit av betydelse att kostnaderna för sjukskrivningar fallit kraftigt.

Sverige har haft ett betydande handlingsutrymme för att använda finanspolitiken som stabiliseringspolitiskt instrument i krisen. Det har gjort det möjligt att låta de automatiska stabilisatorerna verka samtidigt som diskretionära (aktiva) stimulansinsatser kunnat göras. Enligt vår bedömning var stimulansåtgärderna för små under 2009. Regeringen var då, enligt den bedömning som rådets majoritet gjorde, överdrivet försiktig och underskattade det manöverutrymme som skapats av det finanspolitiska ramverk som tillkom i slutet av 1990-talet. Den bedömningen får visst stöd av kalkyler som vi låtit utföra inför årets rapport och som tyder på att Sverige befinner sig långt från den kritiska skuldgräns där statsskuldsräntorna riskerar att börja stiga kraftigt. De finanspolitiska stimulanserna under innevarande år är starkare än under 2009. De är enligt vår uppfattning av rimlig omfattning.

Regeringen bedömer att de offentliga finanserna åter kommer att visa överskott 2012. Detta väntas ske utan att det behövs några aktiva beslut om besparingar. Prognosen för de offentliga finanserna i Konjunkturinstitutets marsrapport är ännu mer optimistisk. Regeringens slutsats, när man i vårpropositionen stämmer av den förväntade offentligfinansiella utvecklingen mot målet om överskott på en

procent av BNP över konjunkturcykeln, är att det ”med hänsyn tagen till konjunkturläget, finns ett begränsat utrymme för ytterligare ofinansierade reformer 2011”. Man för också ett resonemang om att ”det finns ett visst reformutrymme sett över hela (den nästa, vår anmärkning) mandatperioden”, men att osäkerheten är så stor att ”detta inte bör antecknas på förhand”.

Vi vill – ännu mer än regeringen – betona den stora osäkerheten. Den beror framför allt på svårigheten att bedöma vilka permanenta effekter som krisen kan få på sysselsättningen. Tidigare kraftiga sysselsättningsnedgångar har i många länder, inklusive Sverige, fått verkningar som bestått under lång tid.

Vårpropositionen innehåller förslag om permanenta reformer med en kostnadsram på nästan 7 mdr kr 2011. Reformerna är av begränsad omfattning. Det är därför, trots den stora osäkerheten om det framtida reformutrymmet, svårt att hävda att de skulle äventyra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Men vi avråder starkt från ytterligare utfästelser om *permanenta* ofinansierade reformer i det osäkra läge som råder. Denna osäkerhet kommer med all sannolikhet inte att ha skingrats fram till valet i september. Det betyder i klartext att det skulle vara mycket riskabelt om regeringen och/eller oppositionen i valrörelsen binder upp sig för kostnadskrävande reformer utan att ange finansiering.

Det finns ett *stabiliseringspolitiskt* manöverutrymme

Sverige är inte som många andra länder tvunget att snabbt konsolidera de offentliga finanserna, utan regeringen har stora valmöjligheter när det gäller i vilken takt detta ska ske. Den aviserade finanspolitiken kommer att ha en viss åtstramande effekt på efterfrågan under 2011. Det är emellertid inte självklart att finanspolitiken bör ges denna inriktning i ett läge med fortsatt lågt resursutnyttjande. Frågan är vilken avvägning man vill göra mellan stabilisering av konjunkturen och att återställa de offentligfinansiella buffertarna inför framtiden.

Vi delar regeringens uppfattning att det är nödvändigt att komma tillbaka till överskott i de offentliga finanserna inom en rimlig tidshorisont för att upprätthålla förtroendet för finanspolitiken. Samtidigt visar vår analys att det knappast finns någon bindande hållbarhetsrestriktion för begränsade *tillfälliga* stabiliseringspolitiska insatser.

Om man skulle vilja ge finanspolitiken en mer expansiv inriktning under 2011 är den möjlighet som ligger närmast till hands att förlänga de extra statsbidrag till kommunerna som utgår under 2010. Motivet skulle i så fall vara att försöka åstadkomma en viss sysselsättningsökning i kommunsektorn 2011 (efter fall under 2009 och 2010) i ett läge med fortsatt lågt resursutnyttjande.

Men det finns också argument som talar emot en förlängning av de extra statsbidragen till kommunerna. Ett sådant argument är risken för att en förlängning av de tillfälliga bidragen skulle leda till att de uppfattas som permanenta. Det skulle kunna göra det svårt att inte fortsätta betala ut dem när lågkonjunkturen är över. Denna risk hänger delvis samman med att sådana bidragshöjningar nu beslutas diskretionärt från år till år.

Vi har tidigare argumenterat för att man borde införa ett system enligt vilket statsbidragen till kommunerna regelmässigt varierar konjunkturskilt. Det skulle betyda att bidragen ökar mer när kommunernas skatteunderlag i lågkonjunkturer växer långsammare än den långsiktiga trenden och ökar mindre i högkonjunkturer när skatteunderlaget växer snabbare. Med ett sådant regelsystem skulle förmodligen extra resurser tillföras kommunerna också ett lågkonjunkturår som 2011. Det är viktigt att så snabbt som möjligt få ett sådant system på plats. Denna fråga ska nu utredas. Mot bakgrund av frågans vikt är det förvånande att det tagit så lång tid att få till stånd den översyn som aviserades redan i Vårpropositionen 2009.

Utifrån den konjunkturbedömning som kan göras idag avråder vi bestämt från åtgärder som ytterligare skulle stimulera den privata konsumtionen 2011. Denna kan ändå väntas öka snabbt och leda till en betydande ökning av sysselsättningen i den privata tjänstesektorn.

Hur finanspolitiken under de närmaste åren bäst bör utformas hänger samman med den lämpliga balansen mellan finans- och penningpolitiken. I länder med allvarliga offentligfinansiella problem måste finanspolitiken sannolikt läggas om i åtstramande riktning redan innan resursutnyttjandet nått en tillfredsställande nivå. Det kan i så fall behöva kompenseras av en fortsatt expansiv penningpolitik, särskilt i länder med kvarvarande problem i finanssektorn och där det skett stora fall i fastighetspriserna. Den svenska situationen är emellertid annorlunda. Här har inte skett något bestående fall i bostadspriserna. Vi känner oro för att låga räntor som består alltför länge ska leda till alltför hög belåning och alltför höga bostadspriser och där-

med bidra till framtida obalanser. Det kan vara ett argument för att Riksbanken bör höja reporäntan snabbare än som kan vara motiverat enbart utifrån en medelfristig inflationsprognos. Det skulle emellertid innebära negativa effekter på efterfrågan som i så fall kanske skulle behöva motverkas genom att finanspolitiken förblir expansiv längre än som annars skulle vara motiverat.

Man kan således finna argument för en annan stabiliseringspolitisk mix i Sverige, med en stramare penningpolitik och en mer expansiv finanspolitik, än i flertalet andra länder. Samtidigt är det inte uppenbart hur man får till stånd en lämplig balans mellan penning- och finanspolitiken i ett system där – på goda grunder – den förra sköts av en självständig centralbank och den senare av regeringen.

Bra att överskottsmålet lagfästs

Sedan slutet av 1990-talet har det s k *överskottsmålet* varit ett centralt inslag i det finanspolitiska ramverket. Målet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande, dvs skillnaden mellan inkomster och utgifter, ska vara en procent av BNP över en konjunkturcykel.

Finansdepartementet har under den gångna mandatperioden gjort en översyn av överskottsmålet som resulterat i en rapport vilken publicerades tidigare i år. På grundval av rapporten föreslår regeringen nu att det ska lagfästas att det ska finnas ett överskottsmål. Vi välkomnar detta förslag som stärker målets ställning.

Överskottsmålet är ett s k *intermediärt mål* vars syfte är att göra det lättare att uppnå överordnade, mer grundläggande mål. De viktigaste sådana syften som såväl nuvarande som tidigare regeringar angett är:

- Långsiktigt hållbara offentliga finanser
- Ekonomisk effektivitet
- Jämn fördelning av resurser mellan generationerna
- Stabiliseringspolitiskt manöverutrymme i lågkonjunkturer

Dessa övergripande mål behöver inte vara konsistenta med varandra utan kan tvärtom motivera olika nivå på överskottsmålet. Vi har därför tidigare kritiserat regeringen för att inte ha gjort tillräckligt klart vilken vikt som de olika målen tillmäts.

Regeringens diskussion av motiven för överskottsmålet har blivit tydligare i Vårpropositionen 2010. Regeringen klargör att hållbarhet egentligen inte är ett mål utan en restriktion som måste uppfyllas.

Man gör också klart att det stabiliseringspolitiska motivet bör tillmätas stor vikt, vilket kan vara naturligt mot bakgrund av erfarenheterna från krisen.

Oklart hur kostnaderna för ökande livslängd och högre kvalitet på välfärdstjänsterna ska betalas

Ett annat viktigt klarläggande i vårpropositionen är att budgetöverskott, som innebär ett *förtida sparande* av nuvarande generationer, inte ska användas för att täcka de framtida kostnader som uppkommer därför att senare generationer kommer att leva längre än nuvarande och kan väntas få tillgång till välfärdstjänster av högre kvalitet än idag. Detta klarläggande är i linje med vår argumentation i förra årets rapport. Det har inte tidigare gjorts av regeringen.

Det är emellertid en stor brist att vårpropositionen inte alls diskuterar vilka *mekanismer* som behövs för att säkerställa finansieringen av framtida utgiftsökningar till följd av längre medellivslängd och sannolikt högre kvalitetskrav på välfärdstjänsterna. Det är inte sannolikt att de privatekonomiska incitament som finns inbyggda i pensionssystemet kommer att leda till från samhällsekonomisk synpunkt tillräckliga höjningar av åldern för utträde från arbetsmarknaden. Det behövs enligt vår bedömning regelbundet återkommande översyner av pensionsreglerna i syfte att se till att den faktiska pensionsåldern verkligen ökar i takt med medellivslängden. Hur detta ska ske borde vara en central diskussionsfråga särskilt under ett valår. Det är olyckligt från legitimitetssynpunkt att det inte förs en bred medborgerlig debatt om välfärdens framtida finansiering. En sådan kan inte komma till stånd om de politiska partierna systematiskt undviker den.

Rörig och ologisk uppföljning av överskottsmålet

Under senare år har regeringen använt fem olika indikatorer för att följa upp om målet om överskott på en procent av BNP *över en konjunkturykel* uppnås. Man har beräknat (i) ett tillbakablickande genomsnitt för det faktiska finansiella sparandet sedan år 2000; (ii) ett rullande och delvis framåtblickande genomsnitt för det faktiska finansiella sparandet (den s k sjuårsindikatorn som baseras på historiska värden tre år bakåt och prognoser för innevarande år och kommande tre år); (iii) innevarande års strukturella finansiella sparande; (iv) ett

konjunkturjusterat tillbakablickande genomsnitt; och (v) en konjunkturjusterad sjuårsindikator.

De olika indikatorerna speglar i grunden olika mål. Om man använder en tillbakablickande indikator, har man i princip ett mål ”med minne”, där tidigare avvikelser ska kompenseras. Med en indikator för innevarande år, saknas ”minne” och tidigare avvikelser behöver inte kompenseras. Den delvis framåtblickande sjuårsindikatorn utgör ett mellanting som ska uppfyllas *i förväg* men inte nödvändigtvis behöver göra det *i efterhand*. Mängden indikatorer med olika innebörd innebär en fundamental oklarhet om vad överskottsmålet egentligen betyder.

Ett grundproblem med regeringens val av indikatorer är att man blandar ihop ett bakåtblickande perspektiv, som syftar till att *utvärdera* om överskottsmålet *har* uppfyllts, med ett framåtblickande perspektiv, som utgör ett *planeringsverktyg* för att målet *ska* uppfyllas i framtiden.

Vi menar att den rullande tillbakablickande tioårsindikator som föreslås – och för första gången används – i vårpropositionen bör användas som indikator på om överskottsmålet har uppfyllts. Detta bör ske utan någon konjunkturjustering. Däremot bör förstås det tidigare konjunkturläget vara en central faktor vid en bedömning om det varit motiverat att avvika från överskottsmålet under den tidigare tioårsperioden. En framåtblickande indikator bör användas för att bedöma vilka krav som ställs på finanspolitiken framöver för att överskottsmålet ska uppnås under de rullande tioårsperioderna, dvs för att precis som nu beräkna reformutrymme eller besparingskrav.

Vi förordar således att endast *två* indikatorer ska användas: en rullande tillbakablickande indikator och en rullande framåtblickande indikator. Detta skulle öka tydligheten i avstämningen av överskottsmålet.

Vi delar regeringens uppfattning att mekaniska anpassningar till målavvikelser bör undvikas. Däremot skulle man kunna markera vikten av tydliga hänsynstaganden till målavvikelser genom att stipulera att om det uppkommer avvikelser från överskottsmålet över en viss storleksordning (t ex 0,5 procentenheter) enligt *någon* av de två indikatorerna, så ska regeringen vara skyldig att i en *särskild skrivelse till riksdagen* redovisa orsakerna samt hur man avser att reagera. Regeringen bör i en sådan skrivelse även ange om avvikelserna enligt dess bedömning skapar ett behov av att revidera överskottsmålet för att

kompensera för den tidigare utvecklingen. Sådana bestämmelser skulle kunna införas i en *uppförandekod* för finanspolitiken av det slag som regeringen enligt vårpropositionen planerar att utarbeta.

Dags för Finansdepartementet att förbättra redovisningen

Vi har i våra tidigare rapporter efterlyst förbättringar i budget- och vårpropositionernas redovisning på olika punkter. Dessa gäller i första hand de arbetsmarknadspolitiska programmen, den offentliga sektorns kapitalstock och investeringar, den offentliga sektorns totala nettoförmögenhet och generationskalkyler för att bättre belysa hur den offentliga sektorn påverkar inkomstfördelningen mellan olika generationer. Vi har menat att riksdagen på dessa punkter inte ges ett tillfredsställande beslutsunderlag.

Mycket lite har hittills hänt på dessa områden. Vi välkomnar dock att regeringen i vårpropositionen skriver att ett arbete ska inledas bl a för att utveckla redovisningen av den offentliga sektorns reala tillgångar och investeringar. Samtidigt är vi kritiska till att det tagit så lång tid att igångsätta detta arbete.

Det är vidare förvånande att Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet redovisar helt olika siffror på den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet. Enligt vårpropositionen uppgick denna vid utgången av 2009 till knappt 16 procent av BNP, medan Konjunkturinstitutet i sin marsrapport uppgav en siffra på 25,8 procent. Detta är en skillnad på ca 10 procent av BNP eller runt 300 mdr kr. Skillnaden beror i huvudsak på att Konjunkturinstitutet, till skillnad från Finansdepartementet, följer finansräkenskaperna och redovisar upplupna, men ännu inte betalda, skatter och avgifter som tillgångar. Det är otillfredsställande att regeringen och Konjunkturinstitutet redovisar så skilda siffror utan några närmare kommentarer om hur redovisningen gjorts.

Regeringens ekonomiska propositioner och Konjunkturinstitutets rapporter redovisar också den offentliga sektorns inkomster och utgifter på så olika sätt att det kräver ett betydande merarbete att läsa ut vad som förklarar skillnader i prognoserna för de offentliga finansernas utveckling. Det skulle vara önskvärt att regeringen i sina ekonomiska propositioner klart redogjorde för varför prognoserna skiljer sig åt.

Bättre arbetsmarknadsutveckling än väntat

Tidigare erfarenheter av djupa lågkonjunkturer i såväl Sverige som andra länder visar på en risk för att det som ursprungligen är konjunkturarbetslöshet ska förvandlas till bestående strukturarbetslöshet (jämviktsarbetslöshet). Även i bästa fall kan det efter stora sysselsättningsnedgångar ta lång tid – ett decennium eller mer – innan sysselsättningen återgår till tidigare nivå. Det finns en del som talar för att denna risk är mindre nu än i samband med t ex den svenska 1990-talskrisen. Sysselsättningen har i den pågående krisen minskat mindre i förhållande till produktionen än i tidigare nedgångar. En trolig orsak är att produktionsnedgången varit koncentrerad till industrin, medan den privata tjänstesektorn klarat sig bättre. Stora sysselsättningsminskningar i den offentliga sektorn har också kunnat undvikas. Förändringarna av arbetslöshetsförsäkringen och jobbskatteavdraget kan vidare förväntas motverka att jämviktsarbetslösheten stiger, eftersom de stärker drivkrafterna att arbeta.

Regeringens sysselsättningspolitik har varit särskilt riktad mot grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Det finns därför skäl att granska utvecklingen för dessa grupper närmare. Detta sker i vårpropositionen, men granskningen är ganska ytlig eftersom det inte görs några jämförelser med tidigare konjunkturedgångar. Om man gör en sådan analys blir huvudslutsatserna:

- I förhållande till befolkningen som helhet har ungdomar klarat sig ungefär lika dåligt i den pågående krisen som under tidigare konjunkturedgångar.
- Den relativa sysselsättningsutvecklingen för personer födda utanför Europa har däremot varit betydligt bättre än under tidigare nedgångar.
- Gruppen äldre har klarat sig något bättre i förhållande till befolkningen som helhet under denna kris än under 1990-talskrisen, men något sämre än under konjunkturedgången i början av 2000-talet.
- Den relativa sysselsättningsutvecklingen för personer utan gymnasieutbildning har varit betydligt sämre än under 1990-talskrisen.

Bilden är således blandad. Den bättre utvecklingen för utomeuropeiska invandrare i förhållande till utvecklingen för befolkningen som

helhet minskar risken för bestående utanförskap. Detsamma gäller utvecklingen för äldre, eftersom dessa i högre grad än yngre tenderar att försvinna från arbetskraften när de drabbas av arbetslöshet. Utvecklingen för lågutbildade inger däremot oro. Det är vidare anmärkningsvärt att sysselsättningen bland ungdomar har sjunkit så kraftigt under denna lågkonjunktur, eftersom en av regeringens stora satsningar har varit att sänka de sociala avgifterna för ungdomar. Ungdomar tycks emellertid ha lättare än andra att komma tillbaka på arbetsmarknaden efter en tids arbetslöshet. I detta perspektiv kan det således vara bättre om yngre arbetskraft drabbas av arbetslöshet än äldre arbetskraft.

Ett centralt mål för regeringens sysselsättningspolitik är att undvika långa arbetslöshetsperioder för dem som blir arbetslösa. Mot den bakgrunden är bristen på lättillgänglig statistik över fördelningen mellan kort- och långtidsarbetslöshet anmärkningsvärd. Arbetsförmedlingen redovisar inte längre löpande statistik över långtidsinskrivningar vid förmedlingarna. SCB kan inte tillhandahålla över tiden jämförbar statistik över långtidsarbetslösheten. Detta omöjliggör fördjupade analyser av långtidsinskrivningar och långtidsarbetslöshet. Det är oacceptabelt. Det står inte klart för oss hur ansvaret för bristerna bör fördelas mellan regeringskansliet, Arbetsförmedlingen och SCB. Men det måste vara möjligt för regeringen att styra sina myndigheter så att det finns grundläggande statistik för att tillfredsställande kunna analysera hur väl ett av dess viktigaste mål uppfylls.

Jobbskatteavdraget kan antas vara effektivt men regeringen förklarar inte varför

Jobbskatteavdraget är enligt regeringens bedömning ”den enskilt viktigaste reformen” för ”att få fler i arbete och minska utanförskapet”. Den sammanlagda bruttokostnaden i form av minskade skatteintäkter (utan hänsyn till de troliga positiva effekterna på sysselsättningen och därmed på skattebasen) är ca 70 mdr kr.

Debatten om jobbskatteavdraget förs i regel som en isolerad svensk debatt utan internationella utblickar. Sådana avdrag är emellertid mycket vanliga i vår omvärld, även om kostnaderna för avdraget är större i Sverige än i andra länder. Jobbskatteavdrag finns i en majoritet av OECD-länderna: 17 av 30 länder. Det svenska jobbskatteavdraget skiljer sig dock från motsvarande avdrag på de flesta

andra håll så till vida att det utgår till alla arbetande oavsett hur hög arbetsinkomsten är (även om det ger en större procentuell inkomstökning till låg- än till högvärlönnade). Endast två andra länder, Danmark och Nederländerna, har samma utformning.

I övriga länder börjar avdraget trappas av vid en viss nivå på arbetsinkomsterna för att till slut helt försvinna. En sådan konstruktion skulle dock knappast vara försvarbar i Sverige. Skälet är att en avtrappning skulle öka de redan höga marginalskatterna ytterligare för dem som befinner sig i utfasningsintervallet och därmed ge starka drivkrafter för dessa att minska sin arbetstid.

En rationell politisk diskussion om jobbskatteavdraget förutsätter tydlighet om hur det är tänkt att fungera. Här finns det anledning att vara kritisk mot regeringens pedagogik. Den framhåller att avdraget gör det mer lönsamt att arbeta och därför kan antas leda till ett högre arbetskraftsdeltagande. Däremot har man inte velat förklara varför det högre utbudet av arbetskraft kommer att motsvaras av en högre efterfrågan, så att de som vill ha jobb också får det. Den uppenbara mekanismen är att ett större arbetskraftutbud på sikt leder till att lönerna *före skatt*, och därmed företagens lönekostnader, hålls tillbaka, vilket gör det mer lönsamt för företagen att anställa. Samtidigt kan lönerna *efter skatt* antas öka mer än som annars skulle bli fallet. Kombinationen av lägre löneökningar före skatt och högre löneökningar efter skatt innebär att såväl arbetsgivare som löntagare tjänar på reformen. Detta är möjligt därför att de tillgängliga resurserna ökar om fler arbetar.

En omfattande empirisk forskning från andra länder tyder på att jobbskatteavdrag har betydande positiva sysselsättningseffekter. Många av dessa studier har kunnat jämföra sysselsättningsutvecklingen för grupper som fått jobbskatteavdrag med utvecklingen för grupper som inte fått det. Sådana jämförelser går inte att göra i Sverige eftersom alla med arbetsinkomster får avdraget. Därför är man i stället hänvisad till att göra beräkningar utifrån skattade samband mellan arbetade timmar och lönen efter skatt. Finansdepartementet har på grundval av sådana beräkningar uppskattat den långsiktiga effekten på antalet personer i arbete till ca 80 000 personer.

Finansdepartementets beräkningar ansluter sig väl till ”best practice” i forskningen på området. Samtidigt är det uppenbart att denna inte tar hänsyn till en rad effekter som kan antas vara viktiga, men som är svåra att skatta. Det är svårt att säga om det leder till över-

eller underskattningar av effekterna. Men det vore önskvärt att regeringen är tydligare om den stora osäkerheten i beräkningarna.

De senaste årens sysselsättningsutveckling säger mycket lite om jobbskatteavdragets långsiktiga effekter. Avdraget kan främst antas ha effekter på jämviktssysselsättningen, alltså sysselsättningen i genomsnitt över konjunkturen. På ett par års sikt styrs sysselsättningsutvecklingen i huvudsak av konjunkturvariationer i efterfrågan. Eventuella effekter av jobbskatteavdraget på kort sikt har med största sannolikhet dränkts av de senaste årens dramatiska konjunkturutveckling.

Rimligt att beskatta arbetsinkomster och pensioner olika om man vill öka sysselsättningen

Det har förts en intensiv debatt om huruvida det är ”orättvist” att jobbskatteavdraget innebär att förvärvsarbetande och pensionärer beskattas olika. Det är en fråga om värderingar vilka fördelningshänsyn som bör tas i skattepolitiken.

Det främsta syftet som regeringen angett med jobbskatteavdraget är sysselsättnings- och inte fördelningspolitiskt. Från den utgångspunkten är det logiskt med lägre skatt på arbetsinkomster än på pensioner. I princip skulle ett jobbskatteavdrag som även omfattar den del av pensionen som tjänats in genom arbetsinkomster bevara de drivkrafter att arbeta som avdraget nu skapar. Att i praktiken utforma ett sådant avdrag verkar dock mycket svårt.

När man diskuterar inkomstfördelning är det viktigt att skilja mellan å ena sidan omfördelningar av (livs)inkomsterna mellan personer och å andra sidan omfördelningar av en persons livsinkomst mellan olika delar av livscykeln. Fördelningspolitiska värderingar kan främst antas vara knutna till den förra typen av omfördelningar. Jobbskatteavdraget ger upphov till sådana interpersonella omfördelningar därför att dagens pensionärer inte kom i åtnjutande av något jobbskatteavdrag när de själva var yrkesaktiva. Dessa fördelningseffekter kommer gradvis att bli allt mindre om nuvarande utformning av jobbskatteavdraget blir bestående: till slut kommer alla som går i pension att ha dragit nytta av avdraget medan de arbetade.

Ett sätt att undvika att jobbskatteavdraget ger upphov till interpersonella omfördelningar är att ”kompensera” de pensionärsgenerationer som inte fått – eller endast delvis får – del av jobbskatteavdraget

genom riktade skattesänkningar. Man skulle kunna se de skattesänkningar för personer över 65 år som regeringen genomfört i år (ca 3,5 mdr kr) och aviserat för nästa år (ca 5 mdr kr) – som en sådan kompensation. Men i så fall borde skattesänkningarna inte utformas så att alla över en viss ålder får permanent lägre skatt, utan sänkningarna borde i stället knytas till födelseåret. Sänkningarna borde göras mindre ju senare de som går i pension är födda, eftersom senare generationer i allt högre utsträckning kommer att få del av jobbskatteavdraget under sin yrkesaktiva tid. Det skulle innebära en automatisk utfasning av skattesänkningen över tiden. En sådan skattereform skulle ha en viss rationalitet. Men det går i praktiken knappast att ha olika skatteregler för varje årsklass, utan man skulle i så fall rimligen få differentiera mellan ganska breda åldersklasser, vilket sannolikt skulle ge upphov till nya ”rättvisediskussioner”.

Starkare skäl för RUT än ROT

Under mandatperioden har regeringen infört skattereduktioner för hushållsnära tjänster, som omfattar rengöring, underhåll och tvätt (RUT-arbeten) samt för reparationer och underhåll, ombyggnad och tillbyggnad (ROT-arbeten). Det uttalade syftet med skattereduktionerna är att minska de snedvridningar som skattesystemet kan ge upphov till. Höga skatter på tjänster som kan utföras av hushållen själva eller tjänster som relativt enkelt flyttar till den svarta sektorn kan skapa betydande effektivitetsförluster. Vi har i tidigare rapporter gjort bedömningen att skattereduktioner för tjänster som är nära substitut till eget arbete leder till samhällsekonomiska vinster. Det talar för att det finns starkare skäl för skattelättnader för RUT-arbeten än för ROT-arbeten, eftersom de senare i högre grad kräver specialistkompetens.

Tidpunkten för införandet av ROT-avdraget har motiverats av konjunkturskäl. Ett permanent avdrag är emellertid mindre effektivt som konjunkturpolitik än ett tillfälligt avdrag, eftersom det inte skapar incitament till tidigareläggning av arbetena. Bruttokostnaden för ROT-avdragen har vidare blivit avsevärt mycket större än vad som prognostiserats av regeringen. Det finns enligt vår mening skäl att pröva om ROT-avdrag ska finnas kvar även när konjunkturen vänder uppåt.

För mycket coachning och för lite arbetsmarknadsutbildning

För att förhindra att arbetslösheten ska bita sig fast även sedan konjunkturen vänt har regeringen lagt om arbetsmarknadspolitiken. Mer resurser riktas nu mot personer med korta arbetslöshetstider. Fokus ligger på coachningsinsatser och olika typer av praktikplatser. En förändring under 2010 är en ny aktiveringsinsats i främst den offentliga sektorn, *Lyft*, som kan erbjudas både kort- och långtidsarbetslösa.

Antalet deltagare i olika arbetsmarknadspolitiska program har ökat under 2009. Programdeltagandet har emellertid inte ökat i samma takt som arbetslösheten. Om man utgår från att en del jobbsökaraktiviteter i praktiken är ganska innehållslösa, är antalet deltagare i aktiva program betydligt lägre idag än tidigare. Effektivitetsskäl talar för att programvolymerna bör vara betydligt mindre än under 1990-talskrisen, men det finns ändå anledning att ställa frågan om inte de arbetsmarknadspolitiska programmen (förutom jobbsökaraktiviteter) har blivit alltför små.

Jobbsökaraktiviteter svarade för mer än hälften av programinsatserna under 2009. Det finns goda skäl till större fokus på jobbsökaraktiviteter än tidigare. Men satsningarna på coachning har antagligen varit för stora i ett konjunkturläge med få lediga jobb. Hög sökintensitet har med all sannolikhet en mindre effekt på chansen att få ett jobb i en djup lågkonjunktur än annars.

När arbetslösheten i stor utsträckning beror på låg efterfrågan bör politiken i högre grad än annars inriktas på anställningsstöd för långtidsarbetslösa. Det fördubblade stödet till nystartsjobb som infördes 2009 har lett till fler sådana jobb än vi trodde. Vi är också positiva till vårpropositionens förslag om en tillfälligt förkortad kvalificeringstid för nystartsjobb för äldre eftersom jobbchanserna för äldre arbetslösa är mindre än för yngre.

Det är också lämpligt i rådande konjunkturläge att utöka praktik och arbetsmarknadsutbildning eftersom inläsningseffekterna är mindre än annars. Vi är därför positiva till satsningarna på praktikplatser men anser att de budgeterade volymerna är helt orealistiska. Vi är kritiska till att regeringen försökt ålägga de statliga myndigheterna att tillhandahålla så mycket som 20 000 Lyftplatser. Det är osannolikt att det skulle bli kvalitet med så många praktikplatser.

Det finns anledning att vara fortsatt kritisk till den låga nivån på arbetsmarknadsutbildningen. Volymerna var alldeles för stora under 1990-talskrisen, men de förefaller orimligt små nu. Det senaste decenniets erfarenheter visar att arbetsmarknadsutbildning kan bedrivas effektivt. Vi är positiva till satsningarna på yrkesvux men denna bör ses som ett komplement, och inte ett substitut, till arbetsmarknadsutbildningen.

Antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin växer snabbt. Arbetsförmedlingen har haft fortsatt svårt att hitta praktikplatser. Arbetsförmedlarna har många deltagare per handläggare, brist på tid för arbetsgivarkontakter och svårt att erbjuda heltidsaktiviteter. Dessa problem kommer sannolikt att öka när deltagarantalet växer de närmaste åren. Det kommer att bli svårt att upprätthålla en god kvalitet i verksamheten.

Sammanfattningsvis har enligt vår uppfattning den arbetsmarknadspolitik som bedrivits i nuvarande kris varit betydligt bättre utformad än politiken under 1990-talskrisen. Politiken har lärt av de tidigare erfarenheterna. Samtidigt menar vi att regeringen låtit pendeln svänga alltför långt på flera områden: jobbsökaraktiviteter och coachning har betonats alltför mycket och övriga program, särskilt arbetsmarknadsutbildningen, har blivit alltför små.

Bra med kompletterande aktörer i arbetsmarknadspolitikerna men behov av bättre utvärdering

Vi är positiva till ambitionerna att i högre grad använda *kompletterande aktörer* som ett sätt att öka effektiviteten i arbetsmarknadspolitikerna. Erfarenheterna från andra länder är dock blandade. När tjänsterna som upphandlas är komplexa ställer det krav på genomtänkt reglering, skicklig upphandling och goda utvärderingar.

Regeringens mål är att en tredjedel av deltagarna i jobbgarantin för ungdomar samt i Fas 1-2 i jobb- och utvecklingsgarantin ska erbjudas tjänster från kompletterande aktörer. Med den snabba expansion som nu sker av garantierna bedömer vi det som tveksamt om marknaden klarar av att växa så snabbt med bra kvalitet i tjänsterna.

Samarbetet med kompletterande aktörer måste utvärderas löpande. Det verkar dock bli svårt med den begränsade information som idag samlas in. Avsaknaden av genomtänkta principer för utvärdering av enskilda aktörer är en allvarlig brist. Det gäller både för

Arbetsförmedlingens möjligheter att vid kommande upphandlingar göra bra val av leverantörer och för arbetssökandes val av personlig coach. Det räcker inte med att jämföra Arbetsförmedlingen med de kompletterande aktörerna i genomsnitt, utan det krävs kvalificerade utvärderingar av enskilda aktörers resultat. Det går inte att undgå intrycket att regeringen haft så bråttom att privatisera delar av arbetsmarknadspolitiken att det inte varit möjligt att hinna bygga upp nödvändiga utvärderingssystem.

Ros – men också ris – för sjukförsäkringsreformerna

Regeringen bör få beröm för att genom reformerna av sjukförsäkringen ha angripit ett svårt problem. Reformerna har med stor sannolikhet varit en viktig orsak till att den trend mot minskad sjukfrånvaro som inleddes 2003 har fortsatt. Det finns forskningsstöd för att reformerna både stärker drivkrafterna till arbete och ökar möjligheterna att arbeta. Rehabiliteringskedjan verkar tillämpas enligt intentionerna. Övergången till Arbetsförmedlingen ser ut att fungera relativt smidigt.

Det är självklart att det inte går att åtgärda de stora problem som funnits i sjukförsäkringen utan att misstag begås. Men dessa har enligt vår uppfattning varit alltför många. Regeringen bör kritiseras för ett förhastat och delvis slarvigt genomförande av reformerna och för behandlingen av de utförsäkrade långtidsjukskrivna.

Det hade förmodligen varit klokt att skilja mellan *stock* och *flöde* i sjukskrivningen. Man kunde ha ”beviljat amnesti” åt de sjukskrivna och förtidspensionerade som redan fanns i systemet 1 juli 2008 (stocken) då de nya reglerna infördes och låtit dessa endast gälla för nyinflödet. Ett sådant förfarande hade gjort det möjligt att pröva de nya reglerna i mindre skala.

Regeringen har fått backa från många reformförslag, i andra fall har man i ett sent skede ändrat innehållet eller infört undantag. Det är självfallet särskilt viktigt att reformförslag är väl förberedda i så känsliga frågor som inskränkningar i de trygghetssystem som många människor är beroende av.

Regeringens sjukförsäkringsreformer kan kritiseras för bristande genomskinlighet. Regelverket är krångligt och de många undantagen i rehabiliteringskedjan innebär att de olika aktörerna i sjukskrivningsprocessen, Försäkringskassan inräknad, har haft svårt att tolka reg-

lerna. Detta har blivit successivt värre efter de senaste ändringarna under vintern 2009/2010.

Ökningen av förtidspensioneringar bland unga är oroväckande och det behövs fördjupade analyser av bakomliggande orsaker. Eventuella samband med tidigare skolreformer som gjort det svårare att få fullständiga betyg och ökat inslaget av teoretisk utbildning är viktiga att reda ut. Ur detta perspektiv är regeringens reformer i riktning mot fler praktiska gymnasieutbildningar sannolikt värdefulla.

För äldre kan motsatt problem mot ungdomar gälla, nämligen att förtidspensionering beviljas i alltför liten omfattning. Vi vill varna för att kriterierna för förtidspensionering kan ha blivit för strikta. Kravet på *stadigvarande* nedsatt arbetsförmåga är mycket hårt. Det är inte rimligt att tro att alla som inte uppfyller kriteriet kan få arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Risk att reguljär utbildning överexpanderar i lågkonjunkturer

Ett sätt som regeringen valt att möta lågkonjunkturen på är att utöka antalet platser i den reguljära utbildningen. Budgetpropositionen för 2010 innebär för i år och nästa år ökade anslag till högskolor och universitet motsvarande 10 000 platser per år, 3 000 fler platser per år vid yrkeshögskolan samt satsningar på yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning (*yrkesvux*) motsvarande 10 000 platser per år. Vissa ytterligare satsningar görs i vårpropositionen.

Det är mer attraktivt att utbilda sig i ett kärvt arbetsmarknadsläge än annars. Det beror dels på att de förväntade inkomster som individen måste avstå under studietiden minskar, dels på att risken för långtidsarbetslöshet med negativa framtida effekter på individens humankapital är särskilt stora då.

Den privata efterfrågan på utbildning kan av många skäl skilja sig från vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Det gäller också i normala tider. Givet att utbildningsvolymen då är samhällsekonomiskt effektiv, är det lämpligt att utöka antalet utbildningsplatser i lågkonjunktur när avkastningen på utbildning ökar. Det finns således teoretiskt stöd för att variera utbildningsvolymerna med konjunkturen.

Men det finns också anledning att inte tillfredsställa hela efterfrågeökningen på utbildning i en lågkonjunktur genom fler utbildnings-

platser. Ett skäl är att en snabb expansion av utbildningsvolymerna kan leda till lägre utbildningskvalitet, t ex på grund av svårigheter att anställa tillräckligt med kvalificerad personal. Det är också möjligt att individerna *överreagerar* på arbetslöshetsrisken och – från ett samhälls-ekonomiskt perspektiv – efterfrågar alltför mycket utbildning, därför att det ger försörjning när det inte kan fås genom arbetslöshetsförsäkringen. Borttagandet av studerandevillkoret i arbetslöshetsförsäkringen 2007 är en reform som kan ha inneburit att studenter stannar kvar i utbildning för att försörja sig på studiemedel.

Det finns en del som tyder på att den högre utbildningen expanderat mer i denna lågkonjunktur än man kunnat vänta sig enligt tidigare mönster. Det är svårt att på grundval av nuvarande kunskapsläge bilda sig en uppfattning om expansionen varit av lämplig omfattning. Den har nu skett utan någon tillfredsställande kunskapsbas. Vi vill varna för att det finns en risk för överdriven expansion av den reguljära utbildningen i lågkonjunkturer. Det finns ett stort behov av forskning om effektiviteten av att använda den reguljära utbildningen som konjunkturpolitiskt medel.

Oklart hur kompletterande arbetslöshetsförsäkringar används

Den nuvarande regeringens viktigaste mål är att på lång sikt öka sysselsättningen. För att uppnå detta har regeringen genomfört reformer som gör det mer lönsamt att arbeta jämfört med att vara arbetslös.

Å ena sidan är det väl underbyggt i forskningen att sänkta ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen tenderar att minska arbetslösheten. Å andra sidan innebär de ett försämrat inkomstskydd vid arbetslöshet. Vilken avvägning som bör göras mellan sysselsättning och försäkringsskydd är en fråga om politiska värderingar. Men en rationell avvägning förutsätter goda kunskaper om hur olika reformer påverkar inkomstskyddet vid arbetslöshet.

Det har funnits stor oklarhet om vilket inkomstskydd vid arbetslöshet som olika kompletterande avtals- och fackliga försäkringar ger. Vi har låtit genomföra en enkätundersökning angående bl a utnyttjandet av sådana kompletterande försäkringar. Enligt enkäten är det förvånansvärt få arbetslösa som får ersättning från kompletterande försäkringar.

Vi har också i enkätundersökningen ställt frågor om de arbetslösas reservationslöner, dvs de lägsta löner till vilka man är beredd att arbeta. Vår analys tyder på att ersättningsnivån efter skatt påverkar reservationslönerna, även om effekterna är relativt måttliga. Ersättningsnivån har en större effekt på reservationslönen för långtidsarbetslösa än för personer som har varit arbetslösa kortare tid. Det är ett argument för att en avtrappning av arbetslöshetsersättningen efter arbetslöshetstidens längd, som i nuvarande system, kan ge en effektiv avvägning mellan inkomstskydd och drivkrafter för arbete.

1 Den ekonomiska krisen och finanspolitiken

De senaste årens finanskris och efterföljande lågkonjunktur har ställt den ekonomiska politiken inför stora utmaningar. Ett första problem att hantera var finansmarknaderna där krisen hade sitt ursprung. Därefter har såväl penning- som finanspolitiken behövt motverka finanskrisens spridning till den reala ekonomin, samtidigt som både krisen och den förda stabiliseringspolitiken har gett upphov till oro för långsiktiga följdproblem.

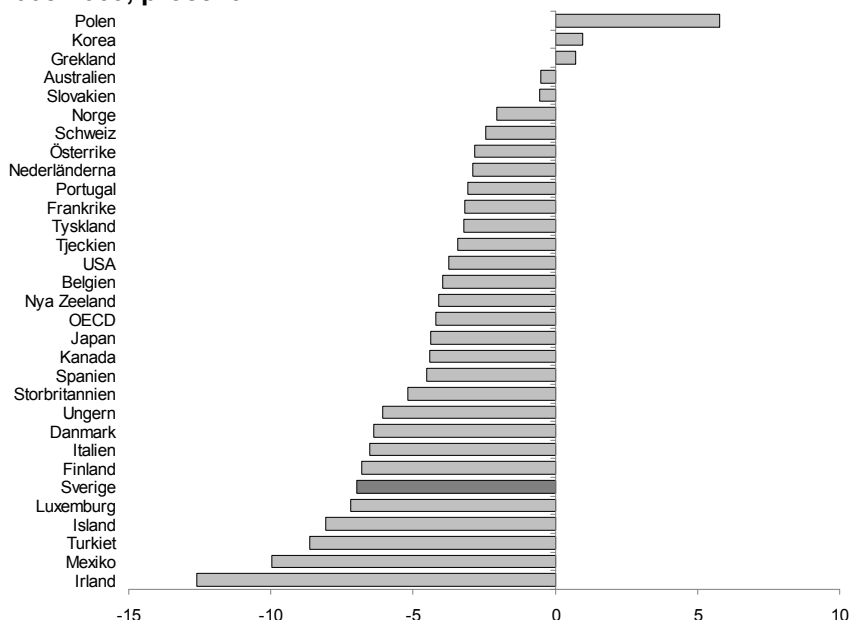
Finanspolitiska rådet har i uppdrag att följa upp hur finanspolitiken förhåller sig både till målet om långsiktigt hållbara offentliga finanser och till den kortsiktiga konjunkturutvecklingen. Vi har i tidigare rapporter kommenterat hur den svenska finanspolitiken har reagerat på finanskrisen.¹ Våra tidigare kommentarer kan sammanfattas på följande sätt:

- Finanspolitiken var inte tillräckligt expansiv under 2009 då ytterligare stimulanser, särskilt statsbidrag till kommunerna, hade varit motiverade.
- Omfattningen av stimulansåtgärder för 2010 är rimlig men meddelades onödigt sent.
- Stimulanserna har i för hög utsträckning utgjorts av permanenta reformer snarare än tillfälliga krisinsatser.

Detta avsnitt innehåller en fördjupad analys av hur finanspolitiken har förts under krisen. Inledningsvis sammanfattas den svenska och internationella ekonomiska utvecklingen i avsnitt 1.1. Avsnitt 1.2 jämför den nuvarande utvecklingen med den svenska lågkonjunkturen i början av 1990-talet. Avsnitt 1.3 beskriver och analyserar den finanspolitik som hittills förts under krisen.

¹ Finanspolitiska rådet (2009a,b).

Figur 1.1 Förändring i real BNP per person i arbetsför ålder 2008-2009, procent



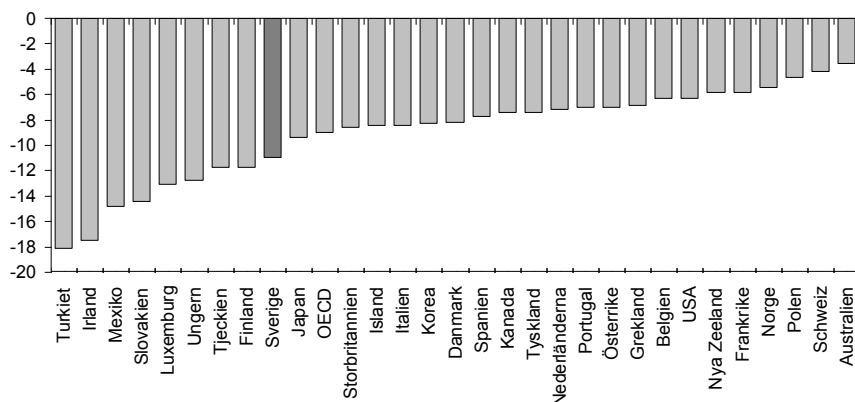
Anm. Siffran för OECD är ett ovägt genomsnitt för OECD-länderna.

Källa: OECD Economic Outlook November 2009 och egna beräkningar.

1.1 Den ekonomiska krisen

Figurerna 1.1-1.3 visar hur tillväxten och arbetslösheten har utvecklats i OECD-länderna under krisåren 2008 och 2009. Av diagrammen framgår att finanskrisen under dessa två år fick större negativa effekter på den reala ekonomin i Sverige än i det genomsnittliga OECD-landet. Mest påtagligt är detta för BNP-tillväxten som var nästan tre procentenheter lägre i Sverige än genomsnittet för OECD (se Figur 1.1). Figur 1.2 jämför tillväxten under samma år, men i förhållande till OECDs prognoser före krisen. Diagrammet ger således en mer direkt bild av hur tillväxten har påverkats av själva krisen. Enligt detta diagram, liksom Figur 1.3 som visar hur arbetslösheten har förändrats, har krisen endast slagit marginellt hårdare i Sverige än för OECD i genomsnitt.

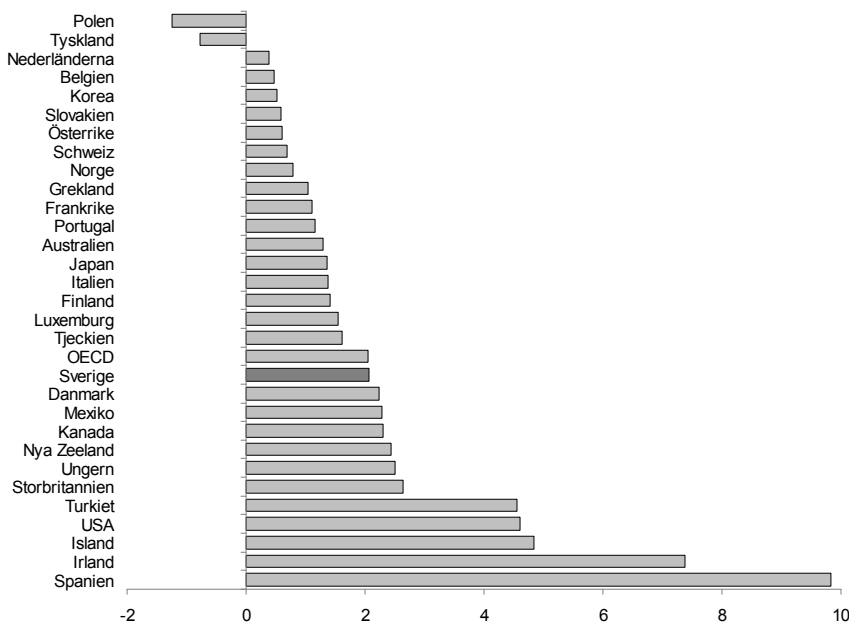
Figur 1.2 Förändring av prognosen för BNP-tillväxten 2008-2009, procentenheter



Anm. Figuren visar hur prognosen för den reala BNP-tillväxten under tvåårsperioden 2008-2009 förändrades mellan december 2007 och november 2009. Siffran för OECD är ett ovägt genomsnitt för OECD-länderna.

Källa: OECD Economic Outlook December 2007 och November 2009.

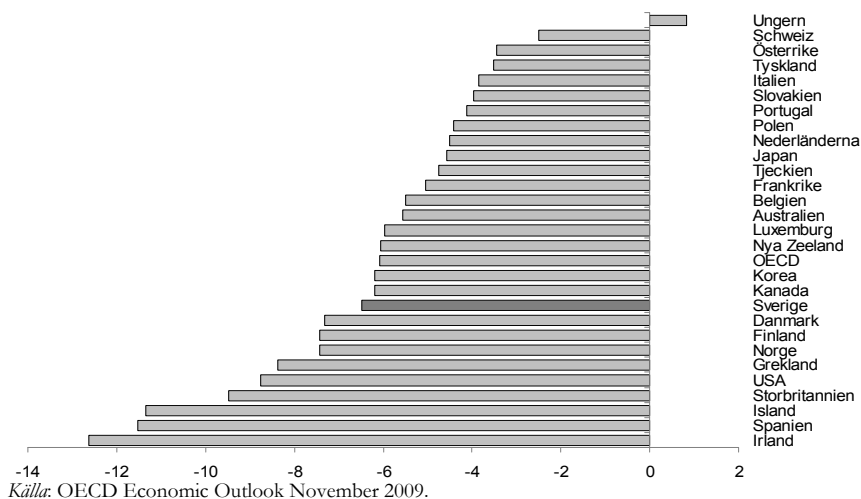
Figur 1.3 Förändring av arbetslösheten 2008-2009



Anm. Förändringen av arbetslösheten under tvåårsperioden 2008-2009 anges i procentenheter. Siffran för OECD är ett ovägt genomsnitt för OECD-länderna.

Källa: OECD Economic Outlook November 2009.

Figur 1.4 Förändring av offentligt finansiellt sparande 2007-2009, procent av BNP



Som en reaktion på finanskrisens akuta utbrott i september 2009 började världens centralbanker att sänka sina styrräntor. Såväl centralbanker som regeringar och andra myndigheter fick även ingripa för att motverka olika problem på de finansiella marknaderna. Även finanspolitiken reagerade snabbt på krisen. I USA inleddes lågkonjunkturen redan under 2007. Finanspolitiska stimulanser infördes under våren 2008. Efter krisens eskalering under hösten 2008 sjösattes finanspolitiska stimulanspaket i ett flertal länder under senhösten.

Nästan alla länders offentliga finanser har försvagats kraftigt under den ekonomiska krisen. Det är den sammantagna effekten av finanspolitiska stimulanspaket, stöd till finansmarknaderna och av att finanspolitikens så kallade automatiska stabilisatorer har fått verka.² Figur 1.4 och 1.5 visar hur den offentliga sektorns primära finansiella sparande och finansiella nettoskuld har förändrats i OECD-länderna under de senaste två åren.³ De offentliga finanserna i Sverige har under dessa två år påverkats ungefär som i det genomsnittliga OECD-landet. De svenska offentliga finanserna var dock i betydligt bättre skick än i de flesta andra länder vid krisens utbrott. Figur 1.6 visar att den offentliga skuldsättningen fortfarande är låg i en internationell jämförelse.

² De automatiska stabilisatorerna är de automatiska budgetförsvagningar som uppkommer i en lågkonjunktur när skatteintäkterna faller och en del transfereringsutgifter stiger.

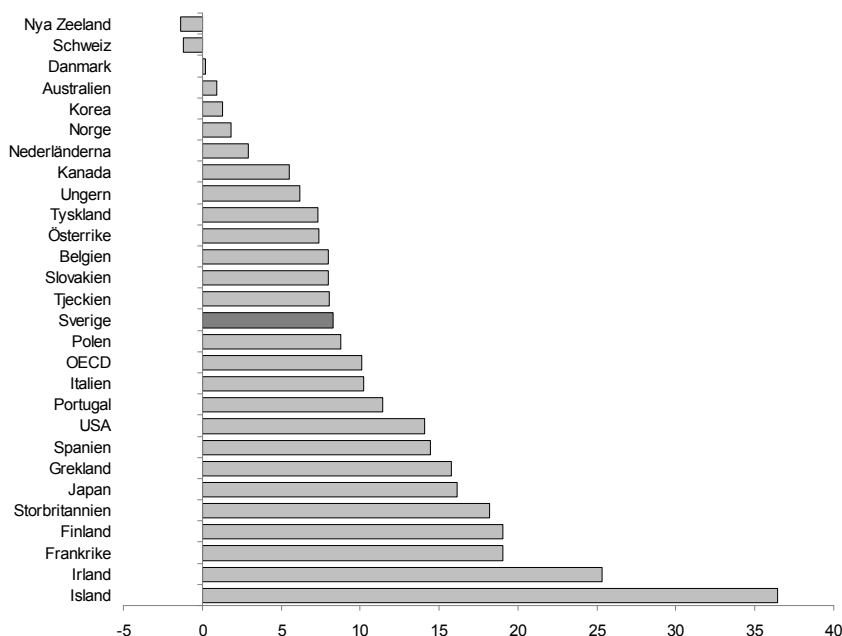
³ Se Fördjupningsruta 1.1 för förklaringar av dessa begrepp.

Fördjupningsruta 1.1 Redovisningsbegrepp för den offentliga sektorn

- I den *offentliga sektorn* ingår staten, ålderspensionssystemet och kommunsektorn.
- Den offentliga sektorns *finansiella bruttoskuld* utgörs av sektorns samtliga finansiella skulder.
- Den *konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld* (Maastrichtskuld) är det skuldbegrepp som används i EUs finanspolitiska regler. Den definieras som den offentliga sektorns totala skuld efter det att interna fordringar och skulder inom sektorn avräknats mot varandra.
- Den offentliga sektorns *finansiella nettoskuld* utgörs av sektorns finansiella bruttoskuld minus summan av dess finansiella tillgångar. Om de finansiella tillgångarna är större än de finansiella skulderna har sektorn en positiv *finansiell nettoförmögenhet*.
- Den offentliga sektorns *finansiella sparande* är skillnaden mellan sektorns inkomster och utgifter som dessa definieras i nationalräkenskaperna. Dessa tillämpar periodiserad redovisning, dvs inkomster och utgifter bokförs när de underliggande aktiviteterna sker. Det finansiella sparandet visar (med omvänt tecken) förändringen av den finansiella nettoskulden exklusive värdeförändringar.
- Den offentliga sektorns *primära finansiella sparande* utgör skillnaden mellan sektorns inkomster och utgifter exklusive räntenettot.
- Den offentliga sektorns *strukturella (primära) finansiella sparande* är det (primära) finansiella sparandet rensat för konjunkteffekter och vissa engångseffekter.
- Den offentliga sektorns *underliggande (primära) finansiella sparande* är det strukturella (primära) finansiella sparandet rensat för ytterligare engångseffekter.⁴ Sedan 2008 redovisar OECD beräkningar för det underliggande sparandet, men dessa serier går inte lika långt tillbaka i tiden som serierna för det strukturella sparandet.

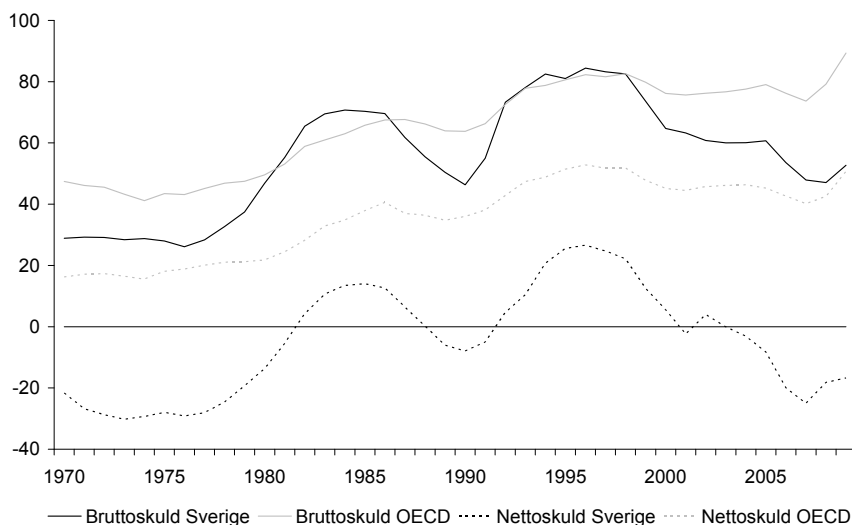
⁴ Exempel på engångseffekter är avskrivna fordringar och sålda licenser. Se Jourmard m fl (2008).

Figur 1.5 Förändring av offentlig nettoskuld 2007-2009, procent av BNP



Källr. OECD Economic Outlook November 2009.

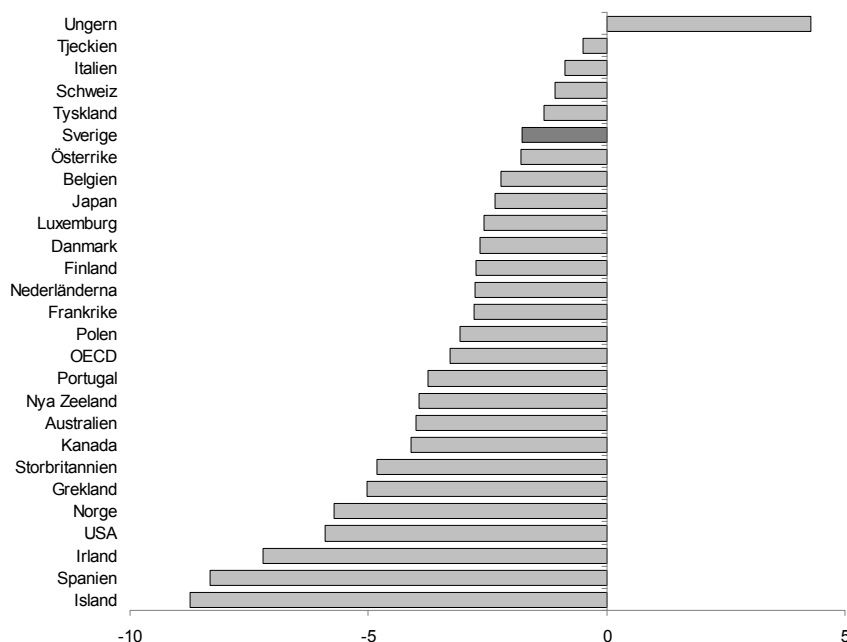
Figur 1.6 Offentlig skuld i Sverige och OECD, procent av BNP



Anm. Siffrorna för OECD är det ovägdade genomsnittet för de nio OECD-länder för vilka (förutom Sverige) data finns för hela tidsperioden.

Källr. OECD Economic Outlook November 2009.

Figur 1.7 Förändring av offentligt underliggande primärt finansiellt sparande 2007-2009, procent av BNP



Källa: OECD Economic Outlook November 2009.

Den offentliga sektorns underliggande finansiella sparande rensar för de automatiska stabilisatorerna och vissa engångseffekter. Det underliggande sparandet ger därför en indikation på hur finanspolitiken har förändrats på grund av nya finanspolitiska beslut. Av Figur 1.7 framgår att det underliggande saldot har förändrats betydligt mindre i Sverige än i flertalet andra länder. Den relativt kraftiga försvagning av det svenska finansiella sparandet som visades i Figur 1.4 förklaras således inte i första hand av förändringar i det underliggande sparandet utan främst av att sparandet i Sverige har försvagats genom de kraftiga automatiska stabilisatorerna.

Även om krisen initierades utomlands drabbades alltså den svenska ekonomin förhållandevis kraftigt under den internationella konjunkturedgångens inledning. Men enligt de flesta nuvarande bedömningarna kommer den svenska återhämtningen att bli förhållandevis tidig och snabb, särskilt jämfört med utvecklingen i andra europeiska länder.

Tabell 1.1 Makroekonomiska nyckeltal våren 2010

	FiD apr	KI mar	RB apr	OECD nov	EU maj	IMF apr
BNP-tillväxt^a						
2004-2008	2,8					
2009	-4,9	-4,9	-4,9	-4,7	-4,9	-4,4
2010	2,5	2,4	2,2	2,0	1,8	1,2
2011	3,9	3,8	3,7	3,0	2,5	2,5
Inflation^b						
2004-2008	1,4			1,6		1,7
2009	0,9	0,9	0,9	-0,3	1,9	3,1
2010	1,7	1,1	1,4	1,4	1,7	2,2
2011	1,5	2,0	2,5	3,2	1,6	2,0
Arbetslöshet^c						
2004-2008	7,0					6,7
2009	8,3	8,4	8,4	8,2	8,3	8,5
2010	9,2	9,1	9,0	10,3	9,2	8,2
2011	8,8	9,1	8,8	10,1	8,8	7,7
Finansiellt sparande^d						
2004-2008	2,3					
2009	-0,8	-0,8	-0,8	-2,0	-0,5	-2,2
2010	-2,1	-1,2	-1,2	-3,0	-2,1	-3,3
2011	-1,0	-1,1	0,0	-2,0	-1,6	-2,1
BNP-gap^e						
2004-2008	1,3	0,2	1,9	1,8	2,6	0,6
2009	-5,6	-7,8	-4,0	-7,0	-4,3	-5,5
2010	-4,6	-7,1	-3,7	-6,3	-3,3	-5,5
2011	-3,0	-4,7	-1,9	-4,6	-1,8	-4,5
Arbetsmarknadsgap^f						
2004-2008		-1,1	0,1			
2009		-3,9	-0,5			
2010		-4,9	-0,9			
2011		-4,6	-0,8			
Strukturellt offentligt sparande^g						
2004-2008 ^g	1,4	2,4		1,5	0,9	0,6
2009	2,4	3,2		1,4	1,9	-0,6
2010	0,5	2,5		0,2	-0,2	-0,8
2011	0,7	2,0		0,4	-0,5	-0,7

Anm. a) Procentuell volymförändring i förhållande till föregående år. b) Procentuell förändring av KPI, december-december (Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet, Riksbanken och IMF), årsgenomsnitt (OECD); procentuell förändring av harmoniserade konsumentprisindex (EU). c) 15-74 år, procent av arbetskraften. d) Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP. e) Procentuell skillnad mellan faktisk och potentiell BNP. f) Procentuell skillnad mellan faktiskt och potentiellt antal arbetade timmar i ekonomin. g) 2005-2008 för Finansdepartementet.

Källor: Finansdepartementet, Vårpropositionen 2010; Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget Mars 2010; Riksbanken, Penningpolitisk uppföljning april 2010; OECD, Economic Outlook November 2009; Europeiska kommissionen, European Economy Spring 2010; IMF, World Economic Outlook April 2010.

Olika bedömares prognoser för Sverige sammanfattas i Tabell 1.1. Där framgår att BNP väntas växa med drygt två procent i år och med mellan tre och fyra procent nästa år. Arbetslösheten väntas nå sin högsta nivå under innevarande år och sedan långsamt sjunka tillbaka. Prognoserna för den offentliga sektorns finansiella underskott varierar ganska kraftigt mellan bedömarna, särskilt för 2010 då både Konjunkturinstitutet och Riksbanken prognostiserar mindre underskott än Finansdepartementet. Den faktiska prognoskillnaden är dessutom större än vad som framgår av tabellen, eftersom Konjunkturinstitutet har räknat med en mer expansiv finanspolitik under 2010 och 2011 än Finansdepartementet. Utan denna mer expansiva politik skulle underskottet minska med ungefär en fjärdedels procent av BNP 2010 respektive en procent av BNP 2011.⁵ Enligt samtliga bedömare väntas ändå underskottet bli störst under innevarande år.

1.2 Utvecklingen jämfört med 1990-talskrisen

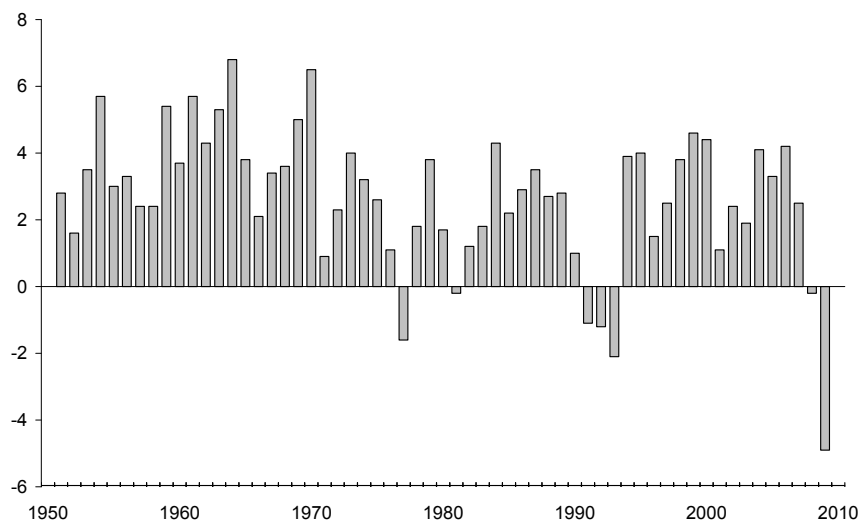
Under större delen av efterkrigstiden har Sverige varit förskonat från recessioner, dvs från lågkonjunkturer med BNP-fall. Som framgår av Figur 1.8 föll dock BNP under 1977, 1981 och särskilt under den ekonomiska krisen på 1990-talet. Eftersom 1990-talskrisen är den enda tidigare utdragna lågkonjunkturen i modern tid finns det skäl att göra jämförelser med den.

1.2.1 Efterfrågeutvecklingen

Den svenska ekonomin utvecklades väl fram tills finanskrisen nådde sitt akuta skede. Mellan 2002 och 2007 växte BNP med i genomsnitt 3,1 procent per år. Sysselsättningen utvecklades visserligen svagt under 2002-2006, särskilt i jämförelse med BNP-utvecklingen, men steg sedan med 5,2 procent från 2006 t o m 2008.⁶

⁵ I Riksbankens prognos antas finanspolitiken följa ”vad som historiskt sett kan betraktas som en normal utveckling av finanspolitiken över en konjunkturcykel” (Riksbanken 2010a, s 13).

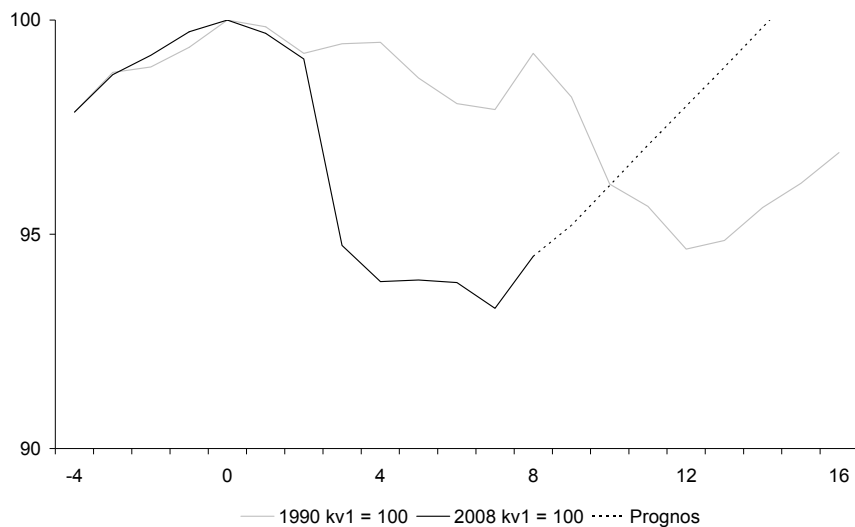
⁶ Vi analyserar sysselsättningens utveckling i relation till BNP-tillväxten i avsnitt 1.2.2.

Figur 1.8 BNP-tillväxt 1951-2009, procent

Källa: SCB.

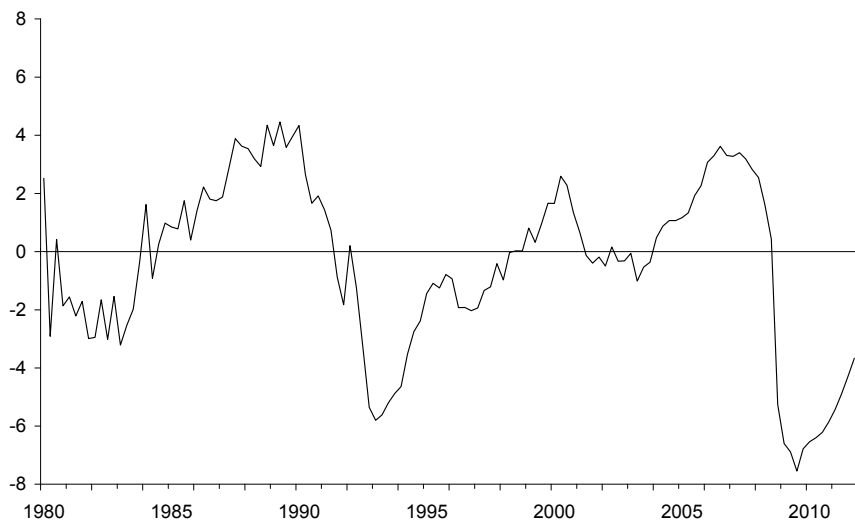
Nedgången i BNP under det senaste året har varit unikt stor. Som framgår av Figur 1.9 föll BNP med sex procent från första kvartalet 2008 till sista kvartalet 2009. Nuvarande lågkonjunktur har haft ett mer dramatiskt förlopp än 1990-talskrisen. Då tog det tre år från toppen innan BNP fallit med fem procent. BNP-gapet har också fallit snabbare och till lägre nivåer än under 1990-talskrisen enligt OECDs bedömning (se Figur 1.10).

Enligt prognoserna i Tabell 1.1 förväntas nedgången i efterfrågan emellertid bli mindre utdragen än under 1990-talet. Konjunkturinstitutets senaste prognos tyder t ex på att BNP-nivån redan har nått sin lägsta nivå under nuvarande kris, medan BNP föll tre år i rad under 1990-talskrisen. Även efter det att BNP börjat växa kommer det sannolikt att ta lång tid innan produktionen når sin potentiella nivå.

Figur 1.9 BNP-nivåns utveckling jämfört med 1990-talskrisen

Anm. Den streckade linjen anger Konjunkturinstitutets prognoser. Index = 100 sista kvartalet innan BNP börjat minska.

Källa: Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget mars 2010.

Figur 1.10 BNP-gap 1980-2011

Källa: OECD Economic Outlook November 2009.

Tabell 1.2 Dekomponering av fallet i BNP under respektive kris

	2007 kv4-2009 kv4	1990 kv4-1992 kv4
Real BNP-tillväxt i procent	-5,8	-5,1
Tillväxtbidrag från		
Privat konsumtion	-0,4	0,3
Investeringar	-4,3	-7,9
Offentlig konsumtion	0,6	0,9
Nettoexport	-1,6	1,7
export	-7,3	-3,4
import	5,7	5,0

Anm. Tillväxtbidragen från respektive komponent av den samlade efterfrågan beräknas enligt identiteten BNP-förändring = förändring av privat konsumtion + förändring av investeringar + förändring av offentlig konsumtion + förändring av export - förändring av import, där samtliga förändringar mäts i förhållande till BNP. För BNP används fasta priser (referensår 2000), medan förändringarna av övriga variabler avser variablerna i löpande priser deflaterade med BNP-deflatorn.

Källor. SCB och egna beräkningar.

Tabell 1.2 jämför hur olika efterfrågekomponenter bidragit till BNP-fallet under respektive kris. Det framgår att BNP i nuvarande kris har fallit främst till följd av den svaga utvecklingen för export och investeringar. Detta är också huvudförklaringen till att konjunkturförloppet har varit så dramatiskt. Även under 1990-talskrisen föll investeringarna kraftigt, men eftersom krisen då huvudsakligen var inhemsk hölls exporten uppe.⁷

1.2.2 Utvecklingen på arbetsmarknaden

Arbetsmarknadsläget har försvagats kraftigt i spåren av den kraftiga inbromsningen i produktion och efterfrågan. Från sista kvartalet 2007 till sista kvartalet 2009 steg arbetslösheten med nästan tre procentenheter, vilket är ungefär lika mycket som den steg under 1990-talskrisens två första år. Även sysselsättningsgraden föll under krisens inledande dryga år i ungefär samma takt som under 1990-talskrisen. Men trots likheterna under krisens inledning kommer den fortsatta utvecklingen på arbetsmarknaden enligt Konjunkturinstitutets senaste prognoser att bli betydligt mindre dramatisk än under 1990-talet.

⁷ I tabellen har variablerna deflaterats med BNP-deflatorn för att tillväxtbidragen från de olika komponenterna ska summera till BNP-tillväxten, även om andra prisindex förmodligen är mer relevanta för vissa komponenter. Valet av deflator spelar särskilt stor roll för den privata konsumtionens tillväxtbidrag. Om KPI används istället för BNP-deflatorn visar beräkningarna på ett positivt bidrag (0,4) från den privata konsumtionen under nuvarande kris.

Finansdepartementet förutspår i vårpropositionen att *arbetslösheten* når sin högsta nivå, 9,2 procent, redan i år. Som framgår av Figur 1.11 ökade arbetslösheten mer under 1990-talskrisen.⁸ Från 1990 t o m 1994 steg arbetslösheten med tio procentenheter. Figur 1.12 visar att *sysselsättningen* har börjat öka under de senaste kvartalen och att denna utveckling bedöms fortsätta framöver enligt Konjunkturinstitutets prognoser. Även Finansdepartementet bedömer att sysselsättningsgraden når sin lägsta nivå redan under 2010. Enligt departementets prognoser blir sysselsättningen 2,8 procentenheter lägre 2010 jämfört med före krisen. Sysselsättningsfallet var både större och mer utdraget under 1990-talet. Från 1991 till 1994 föll sysselsättningsgraden med tolv procentenheter. Sysselsättningsgraden har inte under något år sedan dess varit i närheten av nivåerna före 1990-talskrisen. *Arbetskraftsdeltagandet* har hittills fallit betydligt mindre än under motsvarande tid in i 1990-talskrisen (se Figur 1.12). Konjunkturinstitutet gör bedömningen att arbetskraftsdeltagandet kommer att falla med endast 0,4 procentenheter. Under 1990-1993 föll deltagandet med nära fem procentenheter.

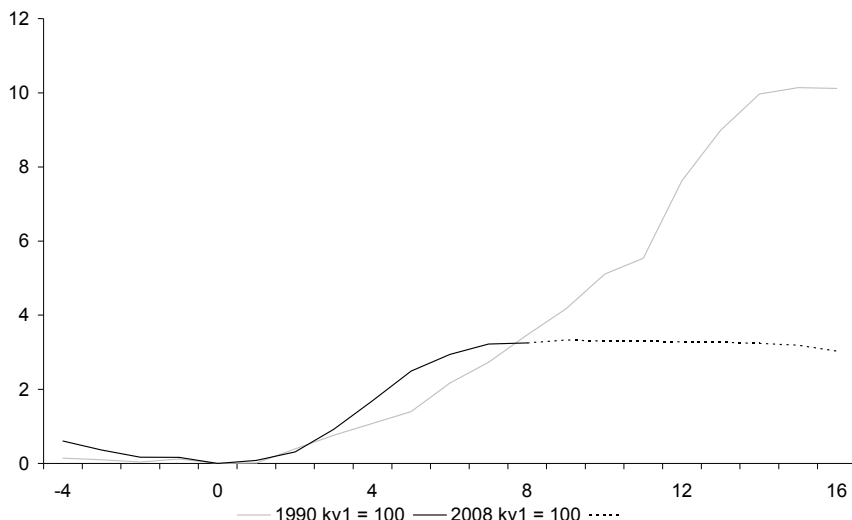
1.2.3 Hur lång och djup blir lågkonjunkturen?

En central fråga vid en bedömning av hur den ekonomiska politiken ska utformas framöver är hur utdragen lågkonjunkturen kan väntas bli. Genom att studera historiska data kan vi identifiera systematiska mönster i utvecklingen över konjunkturcykeln. Sådana mönster kan dels ge indikationer om den framtida utvecklingen, dels belysa vad som är unikt för den nuvarande krisen. Intressanta frågor är t ex om nedgångar och uppgångar i konjunkturen är olika långa, om utvecklingen historiskt varit mer hastig under nedgångar än under uppgångar samt hur arbetsmarknaden normalt utvecklas i förhållande till BNP.

Vi konstaterade ovan att nedgången på arbetsmarknaden under denna lågkonjunktur väntas bli mindre än under 1990-talskrisen. En närmare granskning indikerar att sambandet mellan BNP- och sysselsättningsutvecklingen verkar avvika från det normala mönstret under båda dessa konjunkturbedgångar, men på olika sätt. Detta utvecklas nedan.

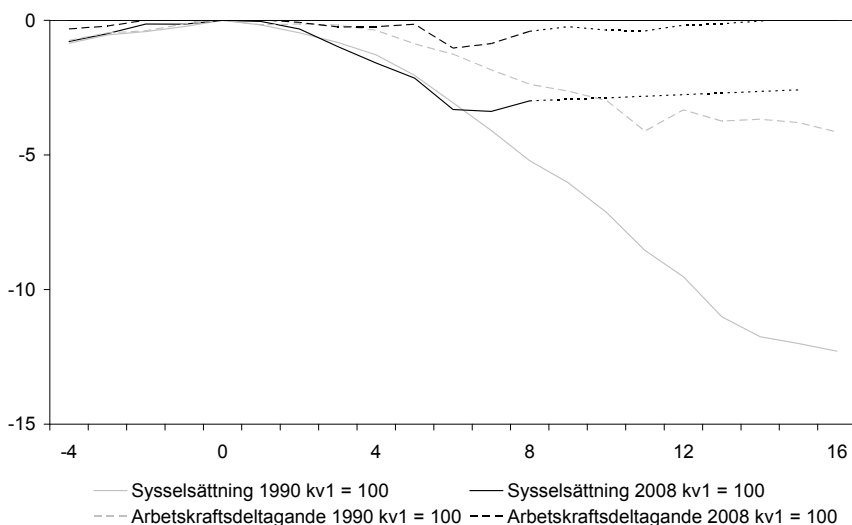
⁸ I avsnitt 6 jämför vi sysselsättningsutvecklingen för olika grupper och inom olika branscher under den nuvarande lågkonjunkturen med lågkonjunkturen i början av 1990-talet.

Figur 1.11 Arbetslösheten jämfört med sista kvartalet innan BNP började falla, skillnad i procentenheter



Anm: Arbetslöshet relativt arbetskraften. Streckad kurva är Konjunkturinstitutets prognos i mars 2010.
Källor: Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget mars 2010 och egna beräkningar.

Figur 1.12 Sysselsättningsgrad och arbetskräftsdeltagande jämfört med sista kvartalet innan BNP började falla, skillnad i procentenheter



Anm: Sysselsättningsgraden anger antalet sysselsatta som andel av befolkningen 16-64 år. Arbetskräftsdeltagandet anger arbetskraften som andel av befolkningen 16-64 år.
Källor: Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Sambandet mellan produktion och sysselsättning

Det finns ett tydligt samband mellan förändringen i BNP och sysselsättning under de senaste decennierna i Sverige. Liknande samband studerades på 1960-talet av den amerikanske ekonomen Arthur Okun och benämns ofta *Okuns lag*. För att bedöma om nuvarande sysselsättningsutveckling avviker från det historiska mönstret i förhållande till BNP-tillväxten har vi skattat hur sysselsättnings- och BNP-förändring historiskt har samvarierat. Eftersom sysselsättningskonjunkturen normalt följer BNP-konjunkturen med viss eftersläpning, använder vi de fyra föregående kvartalens BNP-tillväxt för att förklara sysselsättningen ett visst kvartal.

Som framgår av Figur 1.13 följer sysselsättningsutvecklingen ett Okuns lag-samband relativt väl under större delen av perioden 1982-2009. Under recessionerna i samband med 1990-talskrisen och de senaste åren avviker sysselsättningsutvecklingen emellertid från det normala sambandet. Under 1990-talskrisens inledning föll sysselsättningen betydligt mer än vad den skulle ha gjort enligt det historiska sambandet. Från första kvartalet 1991 till andra kvartalet 1993 var sysselsättningsfallet (jämfört med motsvarande kvartal ett år tidigare) mer än en procentenhet större än vad det skulle ha varit enligt det skattade sambandet.

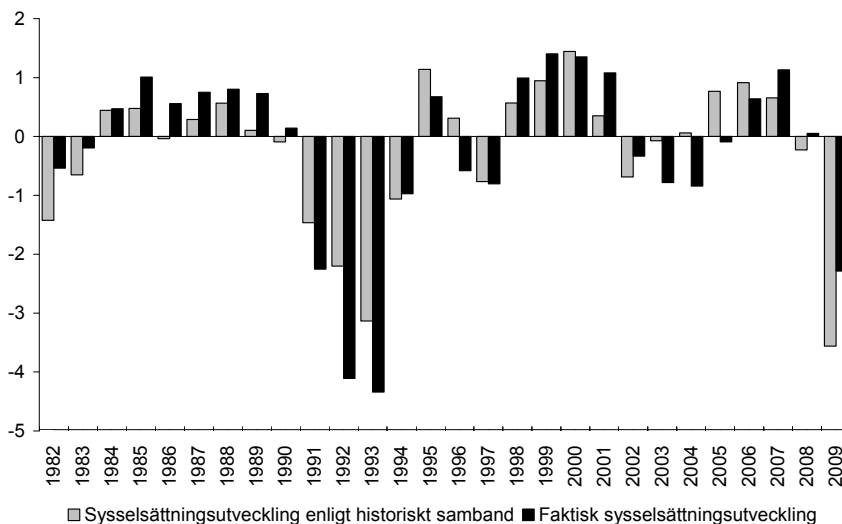
Under nuvarande kris är förhållandet det omvända. BNP har fallit kraftigt från fjärde kvartalet 2008 till sista kvartalet 2009. Under denna period har emellertid sysselsättningen fallit betydligt mindre än enligt det historiska sambandet.⁹ Detta gäller särskilt de två sista kvartalerna 2009, då avvikelsen är 1,4 respektive 3,2 procentenheter.

En förklaring till denna skillnad mellan de två lågkonjunkturerna kan vara att mekanismerna bakom kriserna varit fundamentalt olika. Så t ex har det under den nuvarande lågkonjunkturen inte skett något stort fall i den inhemska efterfrågan utan främst i exporten. Den relativt starka inhemska efterfrågan kan förklara varför sysselsättningen i tjänstebranscherna, som är arbetsintensiva, har *ökat* under krisen, samtidigt som den höga kapitalintensiteten i exportsektorn kan förklara varför det stora produktionsfallet där inte har medfört en kraftig nedgång i sysselsättningen.¹⁰

⁹ Även Riksbanken (2010b) och Vårpropositionen 2010 noterar denna skillnad.

¹⁰ Analysen i Vårpropositionen 2010, s 37-38 ger stöd för denna tolkning. Se också avsnitt 6 i denna rapport för en fördjupad analys av hur sysselsättningen i olika branscher har utvecklats under de två lågkonjunkturerna.

Figur 1.13 Faktisk sysselsättningsutveckling och sysselsättningsutveckling enligt det historiska sambandet med BNP-utvecklingen



■ Sysselsättningsutveckling enligt historiskt samband ■ Faktisk sysselsättningsutveckling

Anm. "Sysselsättning enligt historiskt samband" visar den sysselsättningsförändring (i procentenheter) som förutsågs av ett skattat samband mellan BNP-utvecklingen och sysselsättningsgraden.

Källor: SCB, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Andra tänkbara förklaringar kan vara att arbetsmarknaden på grund av strukturreformer fungerar bättre nu än under den förra krisen eller att det har förts en mer effektiv arbetsmarknadspolitik. För att ytterligare belysa denna fråga har vi också studerat historiska samband för OECD-länderna.¹¹ Vår analys tyder på att det främst är den *historiska* svenska arbetsmarknadsutvecklingen som avviker från det normala mönstret i OECD-länderna. Den nuvarande svenska arbetsmarknadsutvecklingen, särskilt sysselsättningen, följer historiska samband med produktionen om dessa samband baseras på data från OECD-länderna i stället för på data enbart från Sverige. Vid en internationell jämförelse är den svenska arbetsmarknadsutvecklingen under nuvarande lågkonjunktur inte anmärkningsvärt gynnsam i förhållande till BNP-utvecklingen.

¹¹ Denna analys redovisas på rådets hemsida: www.finanspolitiskaradet.se.

Längden på konjunkturnedgångar och konjunkturuppgångar

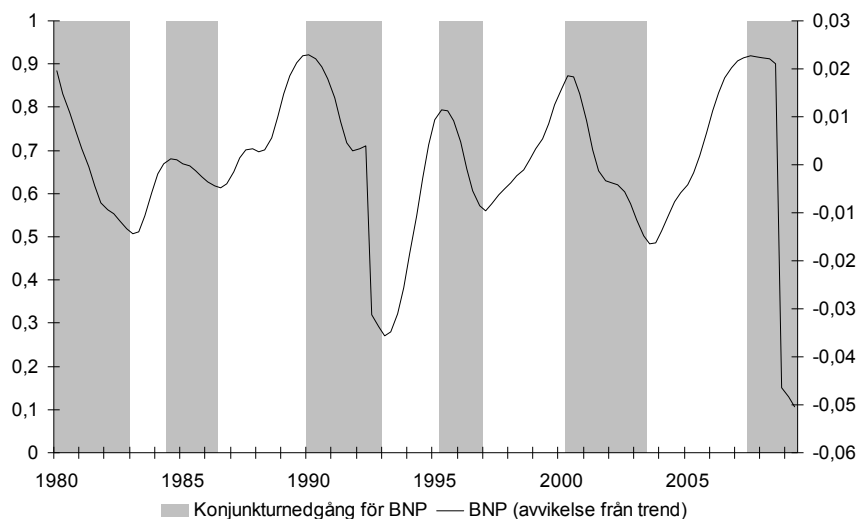
Det finns en del forskning som analyserar längden på konjunkturnedgångar jämfört med konjunkturuppgångar för amerikanskt vidkommande. McKay och Reis (2008) finner att nedgångar i den amerikanska sysselsättningskonjunkturen är kortare och snabbare än uppgångar. Detta samband förefaller inte gälla för amerikansk BNP; här verkar asymmetrin mellan upp- och nedgångsfasen i konjunkturen vara relativt obetydlig. Vidare kommer konjunkturtoppar i sysselsättningen senare än i BNP, medan bottenarna sammanfaller.

Vi har använt McKay och Reis metod för att studera samma frågor för Sverige.¹² Figur 1.14 och 1.15 visar uppgångs- respektive nedgångsfaser i BNP och sysselsättning. Man ser en viss tendens till att sysselsättningsnedgångar är kortare än motsvarande uppgångar och att ett omvänt mönster gäller för BNP. Såväl ett sysselsättnings- som ett BNP-fall varar i genomsnitt 10 kvartal i Sverige, medan en uppgång varar i 12 kvartal. De små skillnaderna i längd mellan ned- och uppgångar antyder att konjunkturens tidsmönster är relativt symmetriskt i Sverige. Som framgår av Figur 1.14 och 1.15 varierar emellertid längden på de olika upp- och nedgångsfaserna kraftigt.

Även hastigheten skiljer sig åt kraftigt mellan olika konjunkturcykler. De snabbaste konjunkturnedgångarna under den studerade tidsperioden inträffade i inledningen av nuvarande kris och ca ett år in i 1990-talskrisen, medan t ex lågkonjunkturen under inledningen av 2000-talet hade ett långsammare förlopp. Djupa och långvariga lågkonjunkturer har alltså varit förknippade med snabba fall i efterfrågan. Den tidsperiod vi studerar är dock alltför kort för att avgöra om detta är ett stabilt samband. Det finns utöver dessa samband flera faktorer som talar för att den nuvarande krisen blir långvarig. IMF (2009a) visar att konjunkturnedgångar som är förenade med finanskriser tenderar att bli både djupare och mer långvariga än andra kriser, och särskilt så om dessa kriser samtidigt drabbar en stor del av världsekonomin. Dessutom har många länder nu mycket svaga offentliga finanser. Behovet av finanspolitiska åtstramningar kommer förmodligen att begränsa möjligheterna till en snabb återhämtning i världsekonomin.¹³

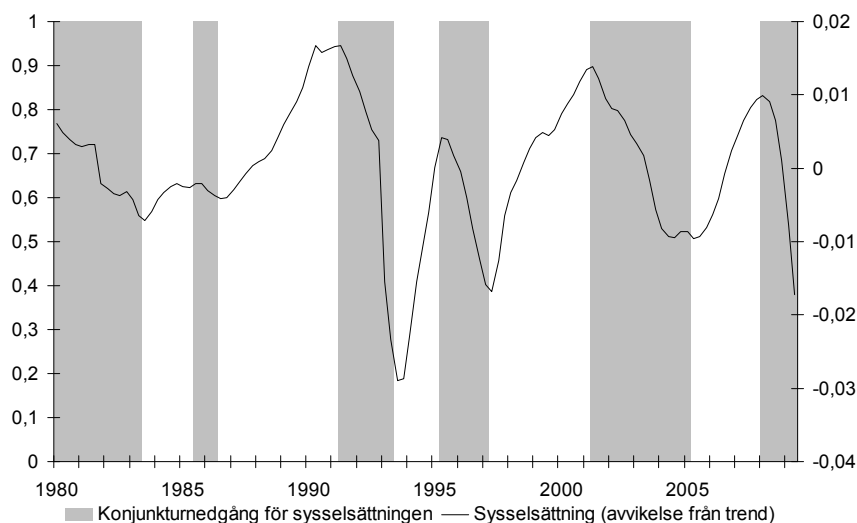
¹² Metoden går ut på att hitta vändpunkter i en logaritmerad, trendrensad tidsserie. Vändpunkterna tas fram enligt en metod som utarbetats av Bry och Boschan (1971).

¹³ Se vår diskussion av detta i avsnitt 3.

Figur 1.14 Konjunktursvängningar i BNP

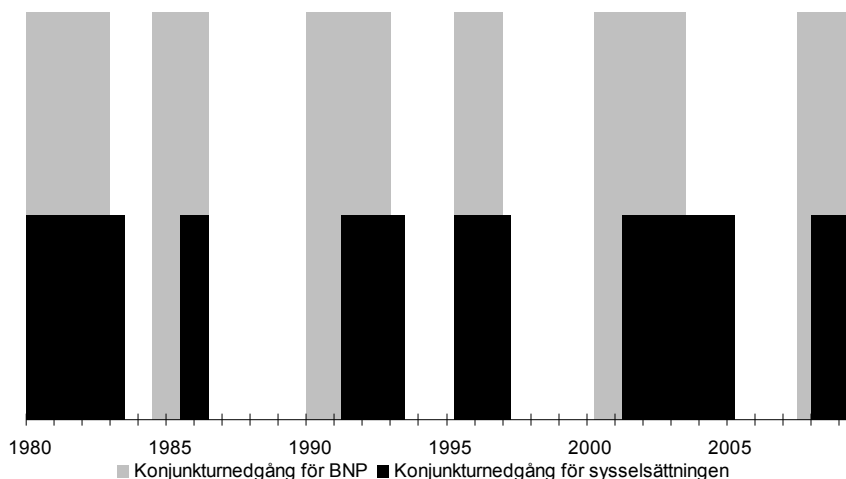
Anmr. Konjunkturedgångarna har identifierats med en metod framtagen av Bry och Boschan (1971). Metoden har applicerats på logaritmerad BNP:s avvikelse från en trend beräknad med ett Hodrick-Prescott-filter.

Källor. SCB och egna beräkningar.

Figur 1.15 Konjunktursvängningar i sysselsättningen

Anmr. Se Figur 1.14.

Källor. Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Figur 1.16 Överlappningen av BNP- och sysselsättningskonjunktur

Anm: Diagrammet visar samma konjunkturedgångar som i Figurerna 1.14 och 1.15.

Källa: SCB, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Figur 1.16 visar att sysselsättningen ofta följer BNP med viss eftersläpning. Detta gäller både när konjunkturen vänder upp och när den vänder ner. Sysselsättningskonjunkturen vänder i genomsnitt drygt tre kvartal efter vändningen i BNP. När BNP går från en nedgångs- till en uppgångsfas är eftersläpningen knappt ett kvartal längre i genomsnitt jämfört med när BNP vänder ner efter en uppgångsfas. Eftersläpningen var särskilt lång efter IT-kraschen i början av 2000-talet, då s k *jobless growth* diskuterades flitigt.

Om den nuvarande utvecklingen följer det historiska genomsnittet skulle sysselsättningskonjunkturen vända ett år efter det att en konjunkturuppgång i BNP har inletts, vilket enligt de senaste bedömningarna kan ha skett under första kvartalet 2010. Om de historiska sambanden skulle gälla borde sysselsättningen vända upp tidigast under början av 2011. De senaste prognoserna tyder dock på att sysselsättningen kommer att börja stiga redan i år, trots att BNP har fallit under hela 2009.

Det är svårt att avgöra om den bedömningen är rimlig. En faktor av betydelse är *hur* BNP-vändningen sker. I nuvarande nedgång har många jobb försvunnit i tillverkningsindustrin. Om efterfrågan i denna sektor, som inte minst kommer från utlandet, börjar stiga kan sysselsättningsuppgången bli tämligen snabb. En sådan utveckling

verkar emellertid inte särskilt sannolik.¹⁴ Det mest troliga är i stället att konjunkturuppgången främst drivs av ökad privat konsumtions- efterfrågan, som till stor del riktas mot andra branscher än tillverkningsindustrin. Sysselsättningsutvecklingen kommer därför att bero på omställningsförmågan hos dem som förlorat jobbet under krisen. Om den är god kan en gynnsam utveckling underlättas av att en konsumtionsdriven konjunkturuppgång medför att tjänsteproduktionen växer snabbt i förhållande till industriproduktionen.

1.3 Finanspolitiken under krisen

Efter finanskrisens utbrott har regeringen, utöver ingrepp på finansmarknaderna, vidtagit ett antal stabiliseringspolitiska åtgärder för att motverka krisens spridningar till den reala sektorn.¹⁵

Kring årsskiftet 2008/2009 aviserades satsningar på arbetsmarknadspolitiska åtgärder, det s k ROT-avdraget, möjlighet till skatteuppskov för företag, samt vissa ytterligare konjunkturstimulerande åtgärder. I Vårpropositionen 2009 och Budgetpropositionen för 2010 tillkom ytterligare resurser för arbetsmarknadspolitiken samt höjda statsbidrag till kommunsektorn under 2010. Den samlade kostnaden för dessa stimulanser uppgick till några tiondels procentenheter av BNP för 2009 och ca en halv procentenhet under 2010.

Att den offentliga sektorns finansiella sparande föll med drygt tre procentenheter mellan 2008 och 2009 förklaras endast till en liten del av de direkta finanspolitiska reaktionerna på konjunkturfallet. Den mer expansiva finanspolitiken beror i större utsträckning på reformerna i Budgetpropositionen för 2009, bl a ett utvidgat jobbskatteavdrag motsvarande ca en procent av BNP, och på finanspolitikens automatiska stabilisatorer.¹⁶

¹⁴ Se t ex Konjunkturinstitutet (2009e) och vår diskussion i avsnitt 3.

¹⁵ Se Finanspolitiska rådet (2009a), s 34-44, för en utförligare genomgång av regeringens åtgärder under hösten 2008 och våren 2009.

¹⁶ Man kan också mena att de höjda statsbidragen till kommunsektorn inte bör räknas som aktiv finanspolitik, eftersom statsbidragen inte har någon direkt effekt på den offentliga sektorns finansiella sparande. Statens finansiella sparande försvagas medan kommunsektorn stärks. Om statsbidragen medför en mer expansiv finanspolitik beror detta antingen på att *kommunerna* väljer att föra en sådan politik eller mer troligt på att kommunernas automatiska stabilisatorer tillåts verka friare när det kommunala balanskravet blir mindre bindande till följd av de högre statsbidragen.

Tabell 1.3 Bidrag till förändringar av den offentliga sektorns finansiella sparande

	Nivå (procent av BNP)			Bidrag till förändring i finansiellt sparande (procent av initial BNP)	
	2008	2009	2010	2008-2009	2009-2010
Den offentliga sektorns finansiella sparande	2,5	-0,8	-1,2	-3,2	-0,4
Staten	1,4	-0,9	-1,8	-2,3	-0,9
skatter och avgifter	24,9	24,0	24,2	-1,6	0,9
transfereringar till hushåll	-8,7	-9,4	-9,4	-0,4	-0,3
transfereringar till kommuner	-4,8	-5,1	-5,7	-0,2	-0,7
konsumtion	-7,0	-7,3	-7,2	-0,1	-0,2
investeringar	1,5	1,7	1,6	-0,1	0,0
ränteutgifter	1,4	1,0	1,3	0,4	-0,3
övrigt					
Kommunerna	0,1	-0,1	0,3	-0,1	0,4
skatter	16,4	17,2	17,0	0,4	0,1
transfereringar från staten	4,8	5,1	5,7	0,2	0,7
transfereringar till hushåll	-0,9	-1,0	-1,0	-0,1	0,0
konsumtion	-19,5	-20,5	-20,1	-0,4	-0,3
investeringar	1,6	1,9	1,9	-0,2	-0,1
övrigt					
Ålderspensionssystemet	1,0	0,2	0,3	-0,8	0,1
inkomster	7,4	7,4	7,3	-0,2	0,1
utbetalda ålderspensioner	6,3	7,1	7,0	-0,6	0,0
övrigt					

Anm. Delkomponenterna i de sista två kolumnerna anger förändring (i procentenheter) i reala inkomster och utgifter i förhållande till initial BNP. Skatter, avgifter, transfereringar och pensioner har då justerats för KPI-inflation medan konsumtion och investeringar har justerats med respektive deflator. Se Appendix 1 för en utförligare beskrivning av beräkningarna.

Källor: Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget Mars 2010 och egna beräkningar.

Tabell 1.3 visar hur olika poster i den offentliga budgeten bidrog till det minskade offentlig-finansiella sparandet. Av tabellen framgår att det främsta bidraget till det lägre sparandet 2009 kom från lägre statligt skatteuttag (1,6 procent av BNP). Denna minskning beror delvis på olika aktiva reformer men även på den automatik som följer av att såväl intäkter från kapitalinkomstbeskattningen som från den progressiva statliga inkomstskatten är mycket konjunkturkänsliga.

Andra bidrag till det lägre sparandet kom från offentlig konsumtion och investeringar (0,8 procent av BNP) och lägre inkomster i ålderspensionssystemet i kombination med högre pensioner (0,8 procent av BNP), medan det kommunala skatteuttaget

ökade något och således hade en åtstramande effekt. För åren 2010 och 2011 tillkom ytterligare stimulansåtgärder i Budgetpropositionen för 2010. Ett fjärde steg i jobbskatteavdraget och höjda grundavdrag för personer över 65 år genomfördes som permanenta reformer till kostnader på ca 10 respektive 3,5 mdr kr om året. Dessutom höjdes statsbidragen till kommunerna tillfälligt med 12 mdr kr för 2010 och permanent med 5 mdr kr för 2011. Vidare aviserades vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Trots de utökade jobbskatteavdragen och de högre grundavdragen för pensionärer tyder dekomponeringen i Tabell 1.3 på att det samlade skatteuttaget kommer att ha en åtstramande effekt under 2010.¹⁷ Det är i stället främst ökad offentlig konsumtion som enligt nuvarande prognoser kommer att bidra till att det offentlig-finansiella sparandet kommer att minska även under 2010.¹⁸

1.3.1 Finanspolitiken i förhållande till ramverket

Enligt det finanspolitiska ramverket ska de offentliga finanserna vara förenliga med det s k *överskottsmålet* och tidigare lagda *utgiftstak*. Överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till en procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Vår diskussion i avsnitten 3.3 och 4.1.4 visar att det är oklart hur denna målformulering ska tolkas i praktiken. Tabell 1.1 visar att det finansiella sparandet före krisen har överstigit målet, men att sparandet under 2010 väntas bli negativt.

I avsnitt 4 argumenterar vi för att en utvärdering av om den tidigare finanspolitiken har varit förenlig med överskottsmålet ska baseras på ett genomsnitt av de tio senaste årens finansiella sparande. Under tioårsperioden 2000-2009 var det genomsnittliga sparandet 1,3 procent av BNP. Enligt Finansdepartementets prognos för årets finansiella sparande kommer genomsnittet för 2001-2010 att bli 0,8 procent av BNP, dvs något lägre än målet. Med tanke på att ekonomin sedan hösten 2008 har befunnit sig i en exceptionell lågkonjunktur har enligt vår mening den finanspolitik som hittills

¹⁷ Detta kan förklaras av att de automatiska stabilisatorerna blir åtstramande när BNP växer.

¹⁸ Det ska observeras att dekomponeringen i Tabell 1.3 inte relaterar skatter och inkomster till innevarande års BNP utan till föregående års BNP. Om t ex skatte- och utgiftsandelarna hålls konstanta i förhållande till BNP kommer skatterna enligt dekomponeringen att ge ett positivt bidrag till sparandet när real BNP växer (som under 2010 enligt prognoserna), medan utgifterna kommer att ge ett negativt bidrag. Motsatta effekter uppstår när real BNP faller (som under 2009).

förts varit förenlig med överskottsmålet, trots det aningen låga finansiella sparandet.

Utgiftstaket omfattar statens och pensionssystemets utgifter (exklusive räntor). Taken för 2009 och 2010 lades i Budgetpropositionen för 2008 efter förslag i Budgetpropositionen för 2007 respektive Vårpropositionen 2007. Budgeteringsmarginalen, dvs skillnaden mellan taket och de då planerade takbegränsade utgifterna, uppgick till 40 mdr kr för 2009 respektive 34 mdr kr för 2010.

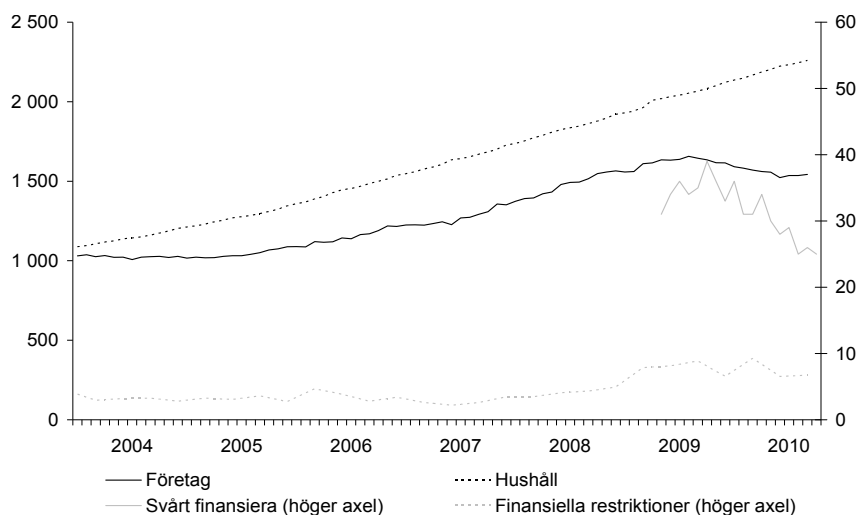
De takbegränsade utgifterna 2009 blev 24 mdr kr lägre än utgiftstaket trots att utgifterna inkluderade 13 mdr kr i statsbidrag till kommunerna som avsåg 2010. Enligt prognosen i vårpropositionen kommer de takbegränsade utgifterna 2010 att bli 29 mdr kr lägre än taket. Justerat för de utgifter på 13 mdr kr som förts in i 2009 års budget trots att de avser 2010 väntas marginalen till taket således bli 16 mdr kr. Prognosen för de offentliga finansernas utveckling under 2010 är osäker i nuvarande konjunkturläge, men enligt vår bedömning är den nu förda finanspolitiken förenlig med tidigare lagda utgiftstak.

1.3.2 Finanspolitiken i förhållande till konjunkturläget

I förra årets rapport menade vi att regeringens hantering av själva finanskrisen huvudsakligen var adekvat. Under det senaste året har utvecklingen på finansmarknaderna varit betydligt mindre dramatisk. Inga betydande nya offentliga stödåtgärder har heller ansetts motiverade.¹⁹ Trots att oron på finansmarknaderna har avtagit visar Figur 1.17 att utlåningen till företagen har sjunkit under det senaste året. Av grafen kan man dock inte avgöra om den lägre utlåningen beror på en kreditåtstramning (dvs något som myndigheterna eventuellt skulle ha kunnat motverka med hjälp av insatser på finansmarknaderna) eller på att företagens efterfrågan på lån har sjunkit som en följd av den lägre ekonomiska aktiviteten.

¹⁹ Vissa av de tidigare åtgärderna har dock *förlängts*. I januari 2009 gavs företag möjlighet att tillfälligt få anstånd med inbetalning av preliminär skatt och arbetsgivaravgifter under ett år. Anstånden förlängdes med ett år i januari 2010. I juli 2009 och januari 2010 förlängdes även det program för kapitaltillskott till affärsbankerna som tillfälligt infördes i februari 2009. Enligt det senaste beslutet är programmet aktivt till augusti 2010.

Figur 1.17 Svenska bankers och bostadsinstituts utlåning till hushåll och icke-finansiella företag



Anm. Utlåning till hushåll och företag, mdr kr. Andel företag som anger finansiella restriktioner som främsta hinder för företagets produktion respektive andel företag som anger att det är svårare eller avsevärt svårare att finansiera företagets verksamhet anges i procent.

Källor: SCB, Konjunkturinstitutet, Konjunkturbarometern december 2009 och mars 2010 samt egna beräkningar.

Flera faktorer indikerar dock att det inte har skett en allmän kreditåtstramning. För det första var andelen företag som uppgav finansieringsproblem stabil eller fallande under den period då utlåningen till företagen sjönk. För det andra har utlåningen till hushållen fortsatt att öka under samma period.²⁰ Det mesta tyder därför på att den minskade utlåningen till företagen förklaras av att den lägre ekonomiska aktiviteten har medfört en minskad efterfrågan på lån. Vi finner därför ingen anledning att ompröva vår slutsats från förra året.

Vidare menade vi i förra årets rapport att regeringens stimulansåtgärder under 2009 var alltför försiktiga. I en kommentar till Budgetpropositionen för 2010 bedömde vi att omfattningen av de stimulanser som där aviserades för 2010 var rimlig.²¹ Konjunkturedgången har varit så kraftig att det har funnits ett tydligt behov av aktiva finanspolitiska stimulansåtgärder och de offentliga finanserna i Sverige har enligt vår bedömning varit så starka att det även funnits utrymme för sådana.

²⁰ Se Ekici m fl (2009) för en utförligare analys av kreditgivningen till företag och hushåll.

²¹ Finanspolitiska rådet (2009a,b).

Vi menar att vissa av de stimulansåtgärder som aviserades i budgetpropositionen hösten 2009 borde ha meddelats redan i samband med stimulanspaketet i januari 2009, eller åtminstone i samband med vårpropositionen samma år. Detta gäller särskilt de extra statsbidragen till kommunerna under 2010 eftersom kännedom om dessa förmodligen hade haft en efterfrågeeffekt redan under 2009.

Vi har dessutom kritiserat regeringens stimulanser för att i för hög utsträckning ha varit permanenta snarare än tillfälliga.²² En risk med finanspolitiska stimulanser i en lågkonjunktur är att dessa ger upphov till en permanent budgetförsvagning. Ligger åtgärderna dessutom kvar för länge efter en konjunkturvändning, kan de komma att förstärka en senare överhettning. Detta är starka argument för att stimulansåtgärder i första hand ska vara tillfälliga.

En del av regeringens stimulansåtgärder har också haft denna karaktär. Detta gäller till exempel mycket av arbetsmarknadspolitiken, skatteuppskoven till företagen, och ökningen av statsbidragen till kommunerna. Vi delar regeringens bedömning att dessa kan antas vara effektiva åtgärder för att hålla uppe efterfrågan och sysselsättning. Vi välkomnar också att de extra kommunstöden getts i generell form utan några försök att styra mer resurser till enskilda kommuner med större ekonomiska problem än andra: en sådan selektiv stödpolitik – utöver de omfördelningar som sker med automatik i det kommunala utjämnningssystemet – skulle riskera att på sikt urholka kommunernas ansvarstagande för sin egen ekonomi.

Merparten av regeringens satsningar i Budgetpropositionen för 2010 har inneburit permanenta budgetförsvagningar (cirka 20 mdr av 32 mdr kr för 2010). De viktigaste åtgärderna av detta slag är ett förstärkt jobbskatteavdrag (10 mdr), ett höjt grundavdrag för personer över 65 år (3,5 mdr) och ökade resurser till rättsväsendet (2,6 mdr). I samband med stimulanspaketet i januari 2009 infördes dessutom ett permanent skatteavdrag för reparationer och ombyggnationer av privatbostäder (det så kallade ROT-avdraget). Den årliga budgetförsvagningen av avdraget beräknades till 3,5 mdr kr, men redan under det första kvartalet 2010 har skattereduktionerna uppgått till 3,4 mdr kr.²³ Även om den långsiktiga nettokostnaden för det förstärkta jobbskatteavdraget och det införda ROT-avdraget kommer att bli lägre, därför att de kan antas öka sysselsättningen och minska svart-

²² Finanspolitiska rådet (2009b).

²³ Se avsnitt 7.2 i denna rapport.

arbetet på sikt, innebär dessa permanenta budgetförsvagningar ett risktagande. Det beror framför allt på att i nuvarande situation med lågt resursutnyttjande är osäkerheten om den offentliga sektorns strukturella sparande ännu större än vad den brukar vara. Orsaken är svårigheterna att bedöma i vilken utsträckning den pågående recessionen kan få permanenta effekter på potentiell BNP till följd av uteblivna investeringar och varaktigt lägre sysselsättning.

Regeringen har vid flera tillfällen argumenterat kraftigt emot tillfälliga finanspolitiska stimulanser med motiveringen att de lätt blir permanenta.²⁴ Mot den bakgrunden är det inte helt lätt att förstå det stora inslaget av permanenta, ofinansierade reformer i budgetpropositionen. Risken för att åtgärder som aviseras som permanenta också blir det måste rimligen vara betydligt större än att åtgärder som aviseras som tidsbegränsade ska bli det.

Den fråga som finanspolitiken framöver står inför är hur länge det finns behov av stimulansåtgärder och i vilken takt de offentliga finanserna ska övergå till överskott. Detta analyseras ingående i avsnitt 3.

²⁴ Bland annat skrivs i Budgetpropositionen för 2010 (s 35) att ”regeringens utgångspunkt är därför att stora utgiftsökningar, som är avsedda att vara temporära, men som historiskt har visat sig vara svåra att återta, bör undvikas”.

2 Finanspolitisk hållbarhet

Den snabbt ökande statsupplåningen har inneburit att fokus gradvis förflyttats från den finansiella krisen till den *finanspolitiska* kris som flera länder hamnat i. De länder som står inför betydande demografiska förändringar och som inte konsoliderat sina offentliga finanser är särskilt utsatta.

Detta avsnitt analyserar de finanspolitiska hållbarhetsproblemen. Avsnitt 2.1 redogör för principiella överväganden. Avsnitt 2.2 diskuterar den nuvarande konjunkturkrisens effekt på den finanspolitiska hållbarheten, såväl internationellt som för svensk del. Avsnitt 2.3 analyserar tidigare finanspolitiska kriser och hur dessa hanterats. Slutligen bedömer vi de hållbarhetskalkyler som Finansdepartementet gör.

2.1 Principiella aspekter på finanspolitisk hållbarhet

På sikt måste alla länder – precis som företag och hushåll – uppfylla en s.k. *intertemporal budgetrestriktion* (se Fördjupningsruta 2.1). Innebörden är att ett land måste klara av att antingen amortera sin skuld eller betala räntor på den. För att detta ska vara möjligt måste de framtida primära budgetöverskotten – skillnaden mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter exklusive räntor – åtminstone motsvara den utestående skulden.

På kort sikt kan både primära budgetunderskott och räntebetalningar finansieras med lån. Men det finns betydande risker med detta. Förändringen av den offentliga sektorns nettoskuldkvot (skuld som andel av BNP) bestäms av följande samband:²⁵

$$\begin{aligned} \text{Förändring av nettoskulden som andel av BNP} = & (\text{Primärt finansiellt sparandeunderskott som andel av BNP}) + (\text{Låneräntan} \\ & - \text{Tillväxttakten}) \times (\text{Tidigare nettoskuld som andel av BNP}) \\ & + \text{Restpost.} \end{aligned}$$

Restposten speglar värdeförändringar på den offentliga sektorns finansiella tillgångar respektive skulder. Ekvationen illustrerar tydligt

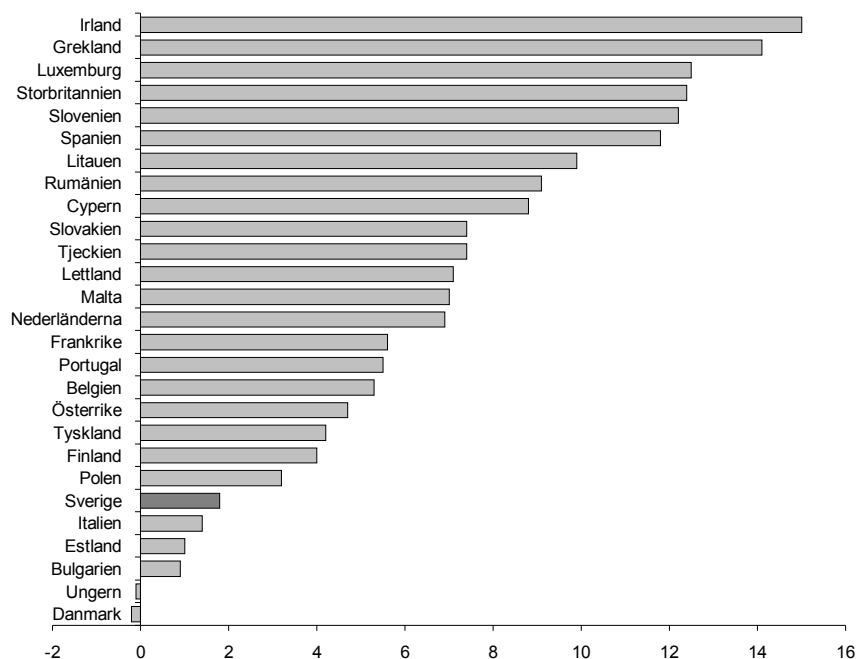
²⁵ Se också Appendix 2.

riskerna med att finansiera budgetunderskott med ökad upplåning. Om skuldens nivå eller ökningstakt blir så stor att långivarna börjar tvivla på att ett land kommer att klara av amorteringar och räntebetalningar, kräver de ökade riskpremier, vilket höjer räntorna och därmed skuldnivån ytterligare (den andra termen i ekvationen). Detta kan i sin tur leda till att tillväxten blir lägre, vilket även det ökar den andra termen i ekvationen, så att skulden stiger än mer. Den högre skuldnivån medför då ännu högre räntor, vilket kan leda till ännu lägre tillväxt osv. Sådana s k *snöbollseffekter* kan leda till en ohållbar skuldutveckling och till att ett land inte kan klara sina betalningsåtaganden. För att förhindra en sådan utveckling måste det ske en budgetkonsolidering.

Det är naturligtvis önskvärt att konsolidera de offentliga finanserna i god tid innan en akut kris med snöbollseffekter uppstår. Det har därför utarbetats indikatorer för den finanspolitiska hållbarheten. EU-kommissionen har tagit fram den s k *S2-indikatorn* (se Fördjupningsruta 2.1) som samtliga EU-länder numera årligen beräknar i sina stabilitets- eller konvergensprogram.²⁶ S2-indikatorn anger hur stor årlig permanent budgetförstärkning (som andel av BNP) som krävs för att framtida budgetöverskott precis ska räcka för att antingen amortera den utestående offentliga skulden eller betala räntorna på den.

Figur 2.1 visar EU-kommissionens beräkningar av S2-indikatorn för olika EU-länder. För de flesta länderna krävs budgetkonsolideringar på över fem procent av BNP. För några länder uppgår de beräknade kraven på budgetförstärkningar till över tio procent av BNP. Sverige tillhör däremot en liten grupp länder med endast små hållbarhetsproblem enligt denna kalkyl.

²⁶ EU-länderna redovisar årligen sina offentliga finanser för EU-kommissionen i stabilitetsprogram (euroländerna) eller konvergensprogram (övriga länder).

Figur 2.1 S2-indikatorn

Anm: Se Fördjupningsruta 2.1 för en definition av S2-indikatorn.

Källa: Europeiska kommissionen (2009).

Fördjupningsruta 2.1 Den intertemporala budgetrestriktionen och S2-indikatorn

Den offentliga sektorn är solvent vid en viss tidpunkt om nuvärdet av framtida finansiella sparandeöverskott är minst lika stort som nettoskulden. Villkoret brukar benämnas den *intertemporal budgetrestriktionen* och innebär förenklat uttryckt att det inte går att låna till framtida räntebetalningar, utan att dessa måste täckas av större intäkter än utgifter. Om den offentliga sektorn i stället – som i Sverige – har ett finansiell nettoförmögenhet måste denna vara minst lika stor som nuvärdet av framtida finansiella sparandeunderskott.

S2-indikatorn definieras som den permanenta årliga budgetförstärkning i procent av BNP som krävs för att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara precis uppfylld.²⁷

²⁷ Exakta matematiska formuleringar av den intertemporala budgetrestriktionen och S2-indikatorn redovisas i Appendix 1 i den engelska versionen av vår rapport 2009 (Swedish Fiscal Policy Council

Utgångspunkten för beräkningen av S2-indikatorn är ett lands offentliga skuld och framskrivningar för skatteintäkter och offentliga utgifter (under antagande om oförändrade regler för skatter och transfereringar) på mycket lång sikt. Utvecklingen bestäms i hög grad av de demografiska förändringarna. Beräkningar av S2-indikatorn utgör ett hjälpmedel för att identifiera behovet av förändringar av finanspolitiken. Indikatorn ska dock inte tolkas som en prognos för den framtida politiken eftersom ingen förväntar sig att skatte- och transfereringsregler ska förbli oförändrade under flera decennier. Ett positivt värde på S2-indikatorn indikerar inte heller att ett land har akuta solvensproblem utan bara att finanspolitiken för eller senare behöver justeras för att uppnå hållbarhet. Det säger sig självt att beräkningarna av S2-indikatorn är förenade med mycket stor osäkerhet. Sådana hållbarhetskalkyler kan därför inte användas som underlag för att finjustera politiken.

S2-indikatorn sammanfattar omfattande information i en enda tolkningsbar siffra. Men det finns en risk att detta döljer relevant bakomliggande information. Mycket olika framtida utveckling av det primära sparandet kan ge samma värde på S2-indikatorn. Så t ex innebär de senaste svenska hållbarhetsberäkningarna stora överskott och ökande finansiella nettotillgångar under mycket lång tid för att täcka de underskott som enligt kalkylerna uppstår om 80-90 år.²⁸ En sådan utveckling bör förmodligen tolkas annorlunda än en utveckling där stora underskott följs av överskott långt fram i tiden. I en fördjupad hållbarhetsanalys är det därför viktigt att analysera hela den framtida tidsprofilen för det finansiella sparandet och skulduvecklingen.

En positiv S2-indikator innebär att det krävs budgetförstärkningar för att återställa finanspolitisk hållbarhet. Hur en sådan budgetkonsolidering ska genomföras beror i hög grad på vilka de grundläggande målen i fråga om samhällsekonomisk effektivitet och rättvisa mellan generationerna är.²⁹

Flera skäl talar för att en konsolidering bör ske genom en permanent förstärkning av det finansiella sparandet. Det finns ett effektivitetsargument för att skattesatserna ska vara så konstanta som möjligt

2009). I den svenska versionen (Finanspolitiska rådet 2009a) har ett par korrekturfel insmugit sig, varför den engelska versionen bör användas i stället.

²⁸ Se avsnitt 2.4.

²⁹ Se avsnitt 1.1 i Finanspolitiska rådet (2008) respektive avsnitt 2.1 i Finanspolitiska rådet (2009a).

över tiden, s k *tax smoothing*. Anledningen är att skatternas negativa effekter på den samhällsekonomiska effektiviteten normalt ökar mer än proportionellt med skattesatserna, vilket talar för att i möjligaste mån försöka utjämna dessa över tiden. Detta är ett argument för att hållbarhet inte ska uppnås genom kraftigt höjda skatter under en kortare period.

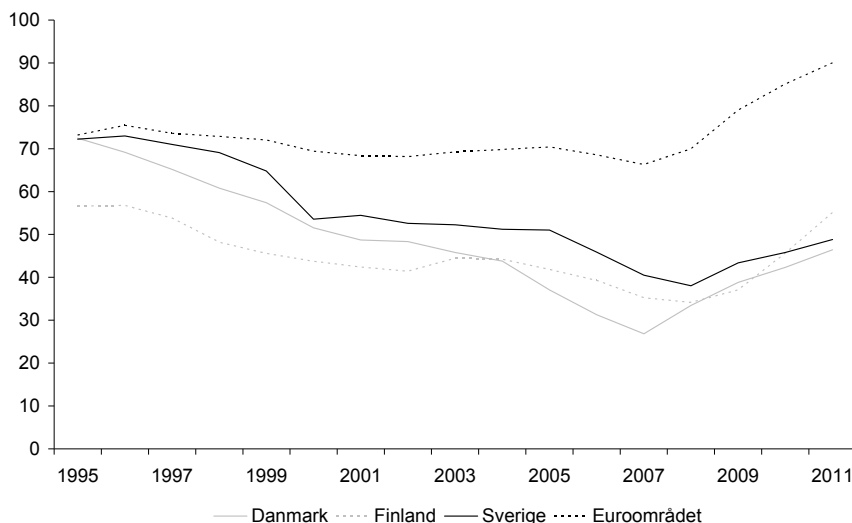
Ett annat argument är *riskspredning*. Om en budgetkonsolidering sprids ut över all framtid får alla generationer vara med och betala kostnaderna för oväntade makroekonomiska störningar. Däremot är det mindre rimligt att framtida generationer ska dela på kostnaderna för makroekonomiska problem som nuvarande generationer orsakat genom oaktsamhet, t ex genom stora budgetunderskott till följd av odisiplinerad finanspolitik eller otillräcklig reglering av de finansiella marknaderna. I sådana fall är det rimligt att de generationer som bidragit till den ogynnsamma utvecklingen betalar för dess konsekvenser. Detta talar för att konsolidera finanserna snabbare i dessa fall.

Framtida trender är av avgörande betydelse för den finanspolitiska hållbarheten. Under de närmaste decennierna är det framför allt den demografiska utvecklingen som skapar påfrestningar för de offentliga finanserna. I vår förra rapport analyserade vi utförligt hur finanspolitiken bör reagera på att befolkningen åldras. Vi argumenterade där för att hållbarhetsproblem som beror på en ökande medellivslängd bör hanteras genom en högre pensionsålder snarare än genom högre förtida sparande, vilket tidigare varit utgångspunkten i Sverige.³⁰

Den demografiska utvecklingen är inte finanspolitikens enda utmaning framöver. De offentliga utgifternas andel av BNP stiger om efterfrågan på offentliga välfärdstjänster ökar snabbare än efterfrågan på annan konsumtion när inkomsterna stiger (Wagners lag). De finanspolitiska hållbarhetskalkyler som görs i nästan alla länder – inklusive Sverige – bortser vanligen från sådana efterfrågeeffekter och antar i stället att utgifterna för offentlig konsumtion följer demografin. Om ett hållbarhetsproblem uppkommer i första hand för att framtida generationer får en högre levnadsstandard, finns det inga uppenbara skäl till att detta ska hanteras genom förtida sparande av tidigare generationer.³¹

³⁰ Se avsnitt 2 i Finanspolitiska rådet (2009a).

³¹ Regeringen drar samma slutsats i Vårpropositionen 2010 (s 88).

Figur 2.2 Offentlig skuldsättning

Anm. Diagrammet anger konsoliderad bruttoskuld i procent av BNP.

Källa: OECD Economic Outlook November 2009.

Det finns ett stort behov av att noggrant analysera hur fördelningen mellan generationer påverkas av den demografiska utvecklingen och kostnadsutvecklingen i offentlig sektor. Vi har tidigare efterlyst regelbundet återkommande *generationskalkyler* från Finansdepartementets sida för att belysa sådana frågeställningar.³² Vi är kritiska till att något sådant arbete ännu inte förefaller ha kommit igång.³³ Det är enligt vår mening ytterst angeläget att resurser snarast avsätts för att göra återkommande sådana kalkyler.

2.2 Den ekonomiska krisen och de offentliga finansernas hållbarhet

Många länder har inte påbörjat någon anpassning av finanspolitiken till de demografiska utmaningarna. Detta innebär att de offentliga finanserna var sårbara när den ekonomiska krisen bröt ut. Konsolideringsansträngningarna i t ex euroområdet var relativt blygsamma före krisen. Detta framgår av Figur 2.2. De nordiska länderna utmärker sig emellertid positivt. Dessa minskade under åren

³² Finanspolitiska rådet (2008), s 80-81. Den arbetsgrupp i Finansdepartementet som gjort en översyn av överskottsmålet delar denna uppfattning. Se Finansdepartementet (2010a), s 94-95.

³³ Se också Finanspolitiska rådet (2010), s 14-15.

Tabell 2.1 Finanspolitisk hållbarhet i Sverige i olika scenarier

	S2	Skillnad mot basscenario	Nettoskuld 2090, procent av BNP
Basscenario	0,6	0,0	-65
Utdragen kris	0,6	0,0	-54
Högre arbetslöshet	1,0	0,4	-28
Lägre arbetskraftsdeltagande	0,9	0,3	-32

Källa: Finansdepartementet (2010c), tabell 22, s 65.

före finanskrisen den offentliga skuldsättningen och hade därmed skapat handlingsutrymme för att möta krisen. Sådant manöverutrymme är särskilt viktigt i länder med en stor offentlig sektor och starka automatiska stabilisatorer, eftersom dessa kan medföra att skuldsättningen ökar snabbt i en lågkonjunktur.

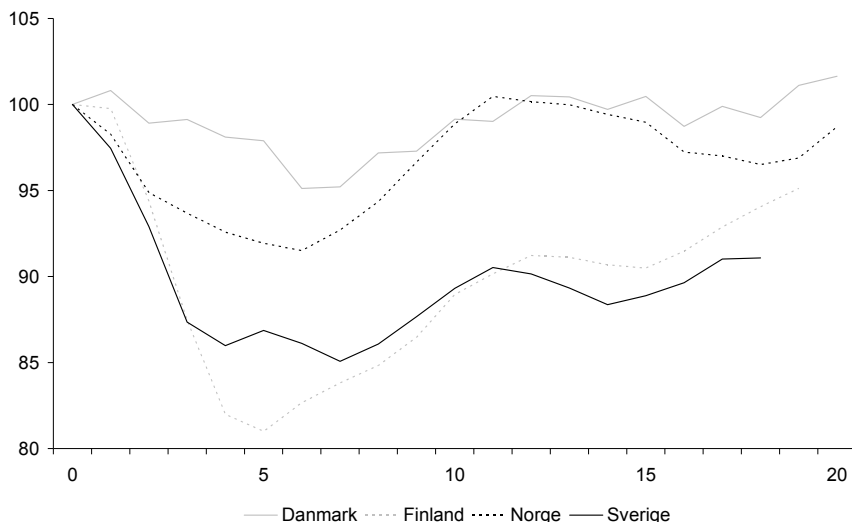
Konjunkturkrisens effekt på de offentliga finanserna kommer att bero på både krisens djup och dess längd. Ovan redovisade hållbarhetsberäkningar utgår från att krisen blir relativt kortlivad. Ännu viktigare än krisens längd är emellertid dess långsiktiga återverkningar på arbetsmarknaden. Detta illustreras av Finansdepartementets hållbarhetsberäkningar i konvergensprogrammet för 2009, som redovisas i Tabell 2.1.³⁴ I basscenariot antas jämviktsarbetslösheten vara 5,8 procent och arbetskraftsdeltagandet 81,9 procent, vilket ger en S2-indikator på 0,6. I detta scenario antas krisen vara till 2017. Om krisen består till 2020 påverkas S2-indikatorn endast marginellt. Det speglar att temporära budgetförsvagningar har liten betydelse för hållbarheten.

Långsiktigt negativa effekter på arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande har däremot stora effekter på de offentliga finansernas hållbarhet. Som framgår av Tabell 2.1 ökar S2-indikatorn med 0,4 procentenheter i ett scenario med en procentenhets högre jämvikt-arbetslöshet och med 0,9 procentenheter om arbetskraftsdeltagandet blir en procentenhet lägre än i basscenariot.

Det finns skäl att befara att krisen blir mer utdragen än vad nuvarande hållbarhetsberäkningar utgår ifrån. En trög återhämtning på de finansiella marknaderna kan förlänga lågkonjunkturen. De finanspolitiska problem som många länder möter kan i sig dämpa konjunkturuppgången eftersom den dels skapar osäkerhet om framtida skatter och transfereringar, dels kan innebära högre räntor. Detta diskuteras mer utförligt i avsnitt 3.

³⁴ Finansdepartementet (2010c).

Figur 2.3 Permanenta fall i sysselsättningsgraden efter tidigare kraftiga konjunkturkriser i de nordiska länderna



Anm. Figuren visar hur sysselsättningen har förändrats från sin högsta nivå under 1980-1990 i respektive land. Startåret som getts indextalet 100 är 1987 för Danmark och Norge, 1989 för Finland och 1990 för Sverige.

Källa. OECD Economic Outlook November 2009 och egna beräkningar.

I viken grad krisen får bestående negativa verkningar är således en helt avgörande fråga för den finanspolitiska hållbarheten. Under 1970- och 1980-talen ökade arbetslösheten i många europeiska länder kraftigt i samband med lågkonjunkturer. När konjunkturläget stabiliserades förblev arbetslösheten hög. Figur 2.3 visar att det efter de kraftiga nedgångarna i de nordiska länderna i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet har tagit mycket lång tid för sysselsättningen att återhämta sig. I Norge och Danmark har det tagit mer än tio år, medan sysselsättningsgraden ännu inte återgått till de tidigare nivåerna i Sverige och Finland.

Den stabiliseringspolitiska diskussionen utgår normalt från att det finns en målkonflikt mellan finanspolitisk hållbarhet och konjunkturstabilisering i lågkonjunkturer. Men om de negativa konsekvenserna av en ekonomisk kris riskerar att bita sig fast även sedan konjunkturläget förbättrats finns en motverkande effekt. Teoretiskt kan det rentav tänkas att ett budgetunderskott på kort sikt, som motverkar ett sysselsättningsfall som blir mycket långvarigt, *förbättrar* hållbarheten för de offentliga finanserna.

Tabell 2.2 Finanspolitiska multiplikatorer som krävs för att en temporär finanspolitisk stimulans ska förbättra den finanspolitiska hållbarheten

Varaktighet		Budgetelasticitet		
		0,25	0,50	0,75
	0,25	3,0	2,0	1,8
	0,50	1,5	1,0	0,9
	0,75	1,0	0,7	0,6

Anm. Den finanspolitiska multiplikatorn i tabellen anger med hur många kr BNP ökar om den offentliga konsumtionen ökar med 1 kr. Tabellen baseras på beräkningar i Andersen (2010a). Budgetelasticiteten mäter de automatiska stabilisatorernas styrka, dvs hur många procent av BNP den offentliga sektorns finansiella sparande faller om BNP faller med en procent.. 'Varaktighet' avser BNP-gapets korrelation mellan två på varandra följande år.

Källa: Andersen (2010a).

Tabell 2.2 visar beräkningar av den finanspolitiska multiplikator som krävs för att en finanspolitisk stimulans ska förbättra hållbarheten. Enligt vår bedömning är det osannolikt att en temporär stimulans förbättrar hållbarheten, eftersom det skulle kräva både mycket stora varaktighetseffekter och höga finanspolitiska multiplikatorer. På grundval av gjorda studier finns det skäl att tro att korrelationen för BNP-gapet (varaktighet i tabellen) är lägre än 0,65.³⁵ Budgetelasticiteten i Sverige brukar beräknas till ca 0,55.³⁶ I så fall skulle det krävas en multiplikator på ca ett för att en temporär stimulans skulle förbättra varaktigheten. Så höga multiplikatorer är inte troliga. Finansdepartementet brukar t ex räkna med lägre multiplikatorer.

2.3 Budgetkonsolideringar

Under 1970- och 1980-talen ledde stora budgetunderskott i många länder till en omfattande offentlig skulduppbyggnad. Man ställdes – precis som man nu kommer att göra – inför ett krav på omfattande budgetkonsolideringar. Det kan därför finnas skäl att diskutera lärdomar från dessa tidigare konsolideringsprocesser.

Det är inte uppenbart hur man ska definiera en (framgångsrik) budgetkonsolidering. Ett problem är att budgetutfallet i hög grad beror på konjunkturutvecklingen. Om skuldnivån ska sjunka på längre sikt krävs en förbättring av det offentliga sparandet *över konjunkturcykeln*. Det är därför vanligt att definiera en finanspolitisk konsolidering utifrån förändringen i den offentliga sektorns *strukturella* (konjunkturrensade) sparande som andel av BNP. Vanligtvis ser man

³⁵ Andersen(2010a).

³⁶ Se Finanspolitiska rådet (2009a), Fördjupningsruta 1.1, respektive Flodén (2009).

också på det *primära* finansiella sparandet. Skälet till att man väljer det primära finansiella sparandet är att en regering har mer kontroll över detta än över det totala finansiella sparandet, eftersom det senare beror både på räntenivån (som bestäms på den finansiella marknaden) och tidigare ackumulerad skuld.

En nackdel med det strukturella sparandet är att det är svårt att mäta och inte går att bestämma med säkerhet ens i efterhand. Det sker ofta stora förändringar i efterhand av bedömningarna av det strukturella sparandet.³⁷ Förändringar i det strukturella sparandet kan också bero på andra faktorer än ekonomisk-politiska beslut. Trots dessa invändningar är en vanligt använd definition av en budgetkonsolidering att det strukturella sparandet som andel av BNP ska öka med minst ett par procentenheter inom några år.³⁸

Det är inte heller självklart vad som ska anses vara en *framgångsrik* budgetkonsolidering. En ofta använd definition är att skuldkvoten ska vara fem procentenheter lägre tre år efter det att omläggningen av finanspolitiken avslutats jämfört med situationen före konsolideringen.

Ett sätt att analysera budgetkonsolideringar är att studera om det finns någon samvariation mellan hur framgångsrika dessa varit och deras ”sammansättning”, dvs vilken kombination av skattehöjningar och utgiftsminskningar som man använt sig av.

Tabell 2.3 jämför utvecklingen för ett antal finanspolitiska nyckelvariabler under framgångsrika respektive misslyckade budgetsaneringar i olika länder. Framgångsrika budgetsaneringar utmärks av neddragningar i de offentliga utgifterna (inte minst transfereringsutgifterna och lönekostnaderna för de offentliganställda). I de framgångsrika fallen sjönk de primära offentliga utgifterna med i genomsnitt 3,5 procent av BNP, medan motsvarande siffra för de misslyckade konsolideringarna är 1,2 procent av BNP. Skillnaden i intäktsförändring är betydligt mindre. Den offentliga sektorns totala intäkter steg i genomsnitt med 1,3 procent av BNP under de framgångsrika konsolideringarna och med 1,1 procent av BNP i de misslyckade.

³⁷ Se Finansdepartementet (2010a), bilaga 2.

³⁸ Se David Dreyer Lassens underlagsrapport till Finanspolitiska rådet (Dreyer Lassen 2010) för en sammanfattning av de definitioner som har använts i litteraturen.

Tabell 2.3 Finanspolitik under budgetkonsolideringar

	Framgångsrik konsolidering			Misslyckad konsolidering		
	Före	Efter	Förändring	Före	Efter	Förändring
Skuldkvot	72,0	65,5	-6,5	57,7	65,7	7,9
Primära utgifter	47,2	43,7	-3,5	46,6	45,4	-1,2
Transfereringar	19,6	18,9	-0,7	19,3	19,4	0,1
Löner	14,1	13,2	-0,9	13,4	12,7	0,6
Investeringar	2,1	0,8	-1,3	2,7	2,2	-0,5
Totala intäkter	45,1	46,4	1,3	43,2	44,3	1,1
Inkomstskatt	14,1	14,6	0,5	12,7	12,7	0,0
Bolagsskatt	2,8	3,6	0,8	2,8	3,2	0,4
Indirekta skatter	14,2	14,7	0,5	12,9	13,0	0,1
Strukturellt underskott	2,1	-2,5	-4,6	3,2	1,1	-2,0

Anm: Samtliga variabler är årsgenomsnitt som andel av BNP. Kolumnen "Före" anger värden under två år före konsolideringen, "Efter" anger värden två år efter konsolideringen. "Förändring" anger förändringen mellan perioden före och perioden efter konsolideringen.

Källa: Ardagna (2007), Tabell 3.

Mönstret i Tabell 2.3 är detsamma som i ett flertal studier på området.³⁹ Dessa studier framhåller också att det finns ett samband mellan framgångsrika budgetkonsolideringar och en gynnsam makroekonomisk utveckling. I samband med framgångsrika konsolideringar har sysselsättning och produktion utvecklats starkare än i misslyckade. Orsakssambandet är dock oklart: det kan vara den goda makroekonomiska utvecklingen som gör saneringen framgångsrik. En annan tolkning är att de framgångsrika konsolideringarna innefattar strukturella reformer. En sådan konsolidering får en "dubbel" effekt på skuldkvoten eftersom underskotten minskar samtidigt som BNP-nivån ökar.⁴⁰

En annan faktor bakom framgångsrika finanspolitiska konsolideringar är förekomsten av ett tydligt finanspolitiskt ramverk. Länder med strikta budgetregler och hög grad av transparens i finanspolitiken lyckas i regel bättre med budgetkonsolideringar.⁴¹ Det är emellertid inte uppenbart om ramverket i sig underlättar en konsolidering eller om ramverket har förstärkts som en följd av att regeringen är fast besluten att sanera de offentliga finanserna. På kort sikt kan det

³⁹ Se David Dreyer Lassens underlagsrapport till rådet (Dreyer Lassen 2010).

⁴⁰ Det finns ett visst stöd för att strukturella reformer är en viktig faktor bakom lyckade budgetkonsolideringar. Se Hauptmeier m fl (2007) och Tagkalakis (2009).

⁴¹ Se Europeiska kommissionen (2006), OECD (2007) respektive Dreyer Lassen (2010).

sistnämnda vara avgörande. På längre sikt ökar ett strikt finanspolitiskt ramverk de *politiska* kostnaderna för bristande finanspolitisk disciplin. I en underlagsrapport till rådet analyserar David Dreyer Lassen (2010) betydelsen av en transparent finanspolitik. Han mäter graden av finanspolitisk transparens med ett index som speglar öppenheten i budgetprocessen, hur finanspolitiska beslut kommuniceras till allmänheten och i vilken utsträckning som fristående och oberoende instanser utvärderar politiken. Han finner ett visst stöd för att mer transparens sammanfaller med lägre budgetunderskott och skuldkvoter.

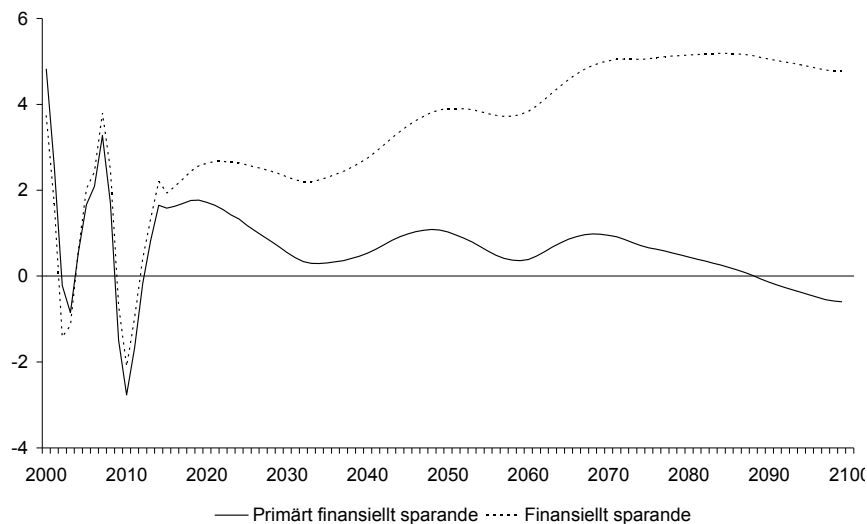
2.4 Vårpropositionens hållbarhetsberäkningar

Enligt kalkylerna i Vårpropositionen 2010 är S2-indikatorn noll, dvs de svenska offentliga finanserna är precis hållbara. Figur 2.4 visar utvecklingen av primärt och finansiellt sparande i kalkylernas referensscenario. Vid oförändrade regler väntas primära överskott under en lång period sedan krisens effekter på de offentliga finanserna klingat av. Positivt primärt sparande varje år under perioden 2012-2088 antas leda till att den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet växer till 110 procent av BNP 2090. I slutet av innevarande sekel byts de primära överskotten till underskott som antas vara för evigt.

En S2-indikator på noll innebär att nuvarande positiva nettoförmögenhet tillsammans med de primära överskotten under 2012-2088 precis motsvarar de underskott som uppstår därefter. Detta innebär att det inte behövs någon justering av den svenska finanspolitiken för att uppnå långsiktig hållbarhet. Enligt den dekomponering av S2-indikatorn som görs i vårpropositionen är bidragen till S2-indikatorn -0,1 från den i utgångsläget positiva nettoförmögenheten, -0,3 från de primära överskotten fram till 2089 och 0,4 från underskotten från 2089. Detta understryker att det för närvarande inte finns några akuta hållbarhetsproblem.

Hur ska man se på att hållbarhetskalkylerna i så hög grad beror på mycket osäkra framskrivningar på 80-90 års sikt? Vilken betydelse framtiden får bestäms i hög grad av vilken diskonteringsränta som används. I nuvarande kalkyler används marknadsräntor. Riksrevisionen (2009a) har förordat att diskonteringsräntan ska väljas så att den avlägsna framtiden ges mindre vikt.

Figur 2.4 Primärt och finansiellt sparande i vårpropositionens referensscenari, procent av BNP



Anm: Att skillnaden mellan det primära sparandet och det finansiella sparandet växer beror på att nettoförmögenheten ger ett positivt räntenetto som räknas in i det finansiella, men inte i det primära, sparandet.

Källa: Vårpropositionen 2010.

Vi avråder från att modifiera kalkylerna på ett sådant sätt. Syftet med hållbarhetskalkyler är att avgöra om finanspolitiken är hållbar givet oförändrade regler. Eftersom det är marknadsräntorna som påverkar de offentliga finanserna utveckling är det dessa som ska användas i beräkningarna av vilken långsiktig *restriktion* som finns för finanspolitiken. Andra diskonteringsmetoder för in helt subjektiva bedömningar om olika tidsperioders relativa vikt i beräkningarna. Sådana avvägningar behöver också göras, med de bör grundas på beslutsunderlag som innefattar värdeneutrala hållbarhetskalkyler.

2.4.1 Hur bör hållbarhetskalkylerna påverka politiken?

En central fråga för finanspolitiken är hur hållbarhetsberäkningarna bör påverka den nuvarande politiken. I Vårpropositionen 2010 diskuterar regeringen en uppdelning i tre intervall för S2-indikatorn med olika konsekvenser för den framtida politiken. Om S2-indikatorn ligger i intervallet ± 1 bör man enligt regeringen betrakta finanspolitiken som hållbar och sådana indikatorvärden ska därför inte utlösa

en omläggning av politiken.⁴² Vi delar synen att det är mindre lämpligt att små förändringar i S2-indikatorn ska leda till omläggningar av finanspolitiken. Att definiera ett intervall för S2-indikatorn på ± 1 där politiken bedöms vara hållbar kan vara en rimlig tumregel för att uppnå detta.

Regeringen menar vidare att en S2-indikator på 1-3 indikerar att finanspolitiken *sannolikt* kommer att behöva läggas om *på sikt*. Enligt samma resonemang innebär en S2-indikator som är större än 3 att ”sannolikheten [är] stor att politiken kommer att behövas läggas om och att detta kommer att behöva ske tidigare än om indikatorvärdet är mindre”.⁴³ Det är mindre uppenbart att man bör använda sådana gränser som en indikation på sannolikheten att politiken kommer att bedövas läggas om. Syftet med hållbarhetskalkylerna är enligt vår mening inte att bedöma sannolikheten för att en finanspolitisk omläggning behövs utan snarare att utgöra ett underlag för en allmän diskussion om huruvida en sådan omläggning behövs och hur den i så fall bör genomföras.

Vilken vikt som bör fästas vid slutsatsen att finanspolitiken är precis hållbar – och hur det i sin tur ska påverka politiken – beror på vilken vikt man tillmäter olika scenarier. Det finns ett behov av att specificera referensscenariot i högre grad om detta ska ges särskild vikt. I sin nuvarande form lämnas viktiga aspekter av hållbarheten – såsom kostnadsutvecklingen i offentlig sektor och utträdesåldern från arbetsmarknaden – otillräckligt genomlysta.

Det är utmärkt att – som regeringen regelbundet gör i de ekonomiska propositionerna – presentera flera alternativscenarier utöver ett basscenario. I Vårpropositionen 2010 presenteras inte mindre än tio sådana alternativa beräkningar.⁴⁴ Samtliga dessa utgör enligt vår bedömning rimliga scenarier att beakta. Men det kan utgöra ett pedagogiskt problem att samtliga scenarier presenteras som likvärdiga. I själva verket skiljer de sig åt på avgörande sätt, inte minst vad gäller politikens förmåga att påverka sannolikheten för att de förverkligas. Så t ex är rimligen produktivitsutvecklingen och efterfrågan på fritid under mindre direkt politisk kontroll än kostnaderna för hälso- och sjukvård.

⁴² Vårpropositionen 2010, s 266.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Man beräknar hållbarhetskONSEKVENSerna av mer välfärd, mer fritid, mindre budgeteringsmarginal, större utanförskap, högre produktivitet, förbättrad hälsa, lägre prisökningstakt, högre utträdesålder, lägre inträdesålder samt bättre integration i förhållande till referensscenariot.

Tabell 2.4 S2-indikatorn i olika propositioner

Budgetpropositionen för 2008	-3,4 ^a
Vårpropositionen 2008	-3,4
Budgetpropositionen för 2009	-3,4
Vårpropositionen 2009	0,5
Budgetpropositionen för 2010	0,6
Vårpropositionen 2010	0

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

2.4.2 Revideringar av hållbarhetsberäkningarna

Hållbarhetsberäkningarna skiljer sig ofta kraftigt mellan olika ekonomiska propositioner. Det beror på att vissa definitioner i basscenariot har ändrats och att nya befolkningsprognoser och modeller använts i beräkningarna. Även om dessa förändringar har varit motiverade, är det en brist att de inte förklarats på ett bättre sätt.

I Vårpropositionen 2009 bedömdes S2-indikatorn till 0,5, vilket reviderades upp till 0,6 i Budgetpropositionen för 2010. Denna S2-indikator bedömdes fortfarande gälla i Konvergensprogrammet 2009. I Vårpropositionen 2010 har regeringens bedömning av den finanspolitiska hållbarheten således reviderats motsvarande en permanent budgetförstärkning på 0,6 procent av BNP jämfört med Budgetpropositionen för 2010 och Konvergensprogrammet 2009. Denna revidering förklaras inte i Vårpropositionen 2010 utan läsaren får söka sig till en underlagspromemoria från Finansdepartementet för att få veta att regeringen anser att revideringen är marginell.⁴⁵

Det är otillfredsställande att regeringen inte i direkt anslutning till hållbarhetsberäkningarna på ett systematiskt sätt redogör för hur dessa skiljer sig från tidigare beräkningar. Tabell 2.4 visar på betydande skillnader mellan kalkyler gjorda vid olika tidpunkter. Rådande ordning förefaller vara att man tämligen godtyckligt väljer ut vilka tidigare kalkyler att jämföra med. Så t ex redogör man i Vårpropositionen 2010 för skillnaden mellan EU-kommissionens beräkningar, som publicerades under hösten 2009, men underlåter att kommentera avvikelserna från sina egna beräkningar i det konvergensprogram som publicerades i början av 2010.

Finansdepartementets förklaring till revideringen från Budgetpropositionen för 2010 till Vårpropositionen 2010 lämnar också en del övrigt att önska. De stora skillnaderna avseende primära intäkter och

⁴⁵ Finansdepartementet (2010b).

utgifter förklaras endast med att ”både skatteintäkter och transfere-ringsutgifter har överraskat nedåt och bedömningen är att det till stor del slår igenom även på lång sikt”.⁴⁶ Vidare hänförs förbättringen i hållbarhetsindikatorn i huvudsak till ökade inkomster utöver skatter och avgifter.⁴⁷ Men de olika tidsprofilerna för det primära sparandet måste delvis bero på att Finansdepartementet nu gör en mer positiv bedömning av hur långvarig den nuvarande lågkonjunkturen blir. I Finansdepartementets promemoria görs inga försök att analysera detta.

2.4.3 Modeller

Vi har tidigare argumenterat för att hållbarhetskalkylernas betydelse kräver en förbättring av de modeller som används. Nuvarande modellapparat har flera brister. Det är ett särskilt problem att modellerna inte beaktar att den ekonomiska politiken och den demografiska utvecklingen påverkar sparande och arbetskraftsdeltagande. Nu antas t ex hushållens konsumtionsutgifter utgöra en konstant andel av BNP därför att det ger ”en rimlig utveckling av hushållens sparande och nettotillgångar”. Det är inte uppenbart att detta är det mest rimliga antagandet i en ekonomi med stora demografiska förändringar.

Ett annat problem är att nuvarande modeller bygger på framskrivningar t o m 2099. Efter detta ”slutår” antas det primära sparandet förbli på 2099 års nivå för evigt. Det finns ett stort behov av att förbättra analysen så att den blir mindre beroende av ett enskilt slutår.

⁴⁶ Finansdepartementet (2010b), s 12.

⁴⁷ Ibid, s 13.

3 Hur ska budgetunderskotten avvecklas?

De nuvarande stora budgetunderskotten i de flesta ekonomiskt utvecklade länderna är inte långsiktigt hållbara. Detta har diskuterats i avsnitt 2. Den centrala finanspolitiska frågan är i vilken takt underskotten bör avvecklas. Modeterminologin i den internationella diskussionen är att det gäller att välja en lämplig *exitstrategi*. Detta innebär en svår avvägning för de flesta länder. Å ena sidan finns risken att en snabb avveckling av stimulansåtgärderna leder till att konjunkturuppgången fördröjs. Å andra sidan kan en alltför långsam avveckling skapa svåra hållbarhetsproblem.

Det finns två aspekter på denna fråga för svensk del. Den första rör vår egen finanspolitik. De offentliga finanserna måste på sikt normaliseras också i Sverige. Men eftersom de svenska budgetunderskotten är små, är målkonflikten mellan stabilisering och hållbarhet betydligt mindre allvarlig än på de flesta andra håll. Den andra aspekten gäller vår omvärld. I den mån budgetunderskotten i andra länder påverkar den internationella makroekonomiska utvecklingen får det konsekvenser också för Sverige.

Detta avsnitt analyserar de överväganden som bör styra de närmaste årens finanspolitik både internationellt och i Sverige. Avsnitt 3.1 belyser sambandet mellan offentliga finanser, räntor och inflation. Avsnitt 3.2 diskuterar – på ett allmänt plan – hur finanspolitikens effekter påverkas av *förväntningarna* om den framtida politiken. Avsnitt 3.3 slutligen analyserar utformningen av den svenska finanspolitiken under de närmaste åren.

3.1 Offentliga finanser, räntor och inflation

Den mest diskuterade risken med budgetunderskott är att räntenivån ska drivas upp. Det är viktigt att göra två distinktioner. Den första är mellan korta och långa räntor. De korta räntorna i ett land styrs normalt av centralbankens penningpolitik, även om det som under finanskrisen kan uppkomma stora skillnader mellan å ena sidan centralbankens styrränta och å andra sidan räntorna på lån mellan bankerna respektive mellan bankerna och hushåll/företag. I den mån de korta räntorna reagerar på budgetunderskott är det främst därför

att centralbanken förändrar sin penningpolitik: om en expansiv finanspolitik hotar att leda till att inflationsmålet överskrids, kommer centralbanken att höja sin styrränta.

Centralbankens inflytande på de långa realräntorna är däremot begränsat. Dessa bestäms i huvudsak av andra aktörers utbud och efterfrågan på lån med lång löptid, vilka i sin tur i hög grad styrs av långsiktiga *förväntningar* om den ekonomiska utvecklingen, och då inte minst om framtida offentlig skuldsättning. Vår diskussion nedan fokuserar i första hand på de långa räntorna.

Vidare är det viktigt att skilja mellan hur budgetunderskott påverkar räntenivån i hela världsekonomin och hur de påverkar räntenivån i ett enskilt land.

3.1.1 Räntenivån i världsekonomin

I takt med en ökande integration mellan kapitalmarknaderna i olika länder, har det blivit alltmer rimligt att se det som att det finns en enhetlig internationell kapitalmarknad. Utbudet av lån på denna marknad kommer främst från finansiellt sparande i den privata sektorn. Efterfrågan på lån kommer i huvudsak från investeringar i privat sektor och från offentliga finansiella sparandeunderskott. Realräntenivån i världsekonomin kan antas bli bestämd så att det samlade utbudet och den samlade efterfrågan på lån i världsekonomin blir lika stora.⁴⁸

En ökning av de offentliga finansiella sparandeunderskotten i världen innebär – allt annat lika – att den samlade efterfrågan på lån ökar i förhållande till utbudet. Följden måste bli en höjning av realräntan som slår igenom i alla länder. En högre realränta innebär att en del investeringar som tidigare var lönsamma inte längre är det. Stora budgetunderskott leder därför till att investeringar trängs undan. Det innebär i sin tur att kapitalstocken ökar långsammare vilket minskar den långsiktiga tillväxten.

I dagsläget är den långa räntenivån låg trots de stora budgetunderskotten i de flesta länder. Detta framgår av Figur 3.1. Det finns flera förklaringar. En är att de privata investeringarna kollapsat under krisen (se Figur 3.2), en annan att hushållen på de flesta håll ökat sitt sparande på grund av ökad osäkerhet och för att kompensera sig för

⁴⁸ En läroboksmässig framställning av denna standardanalys finns i t ex Mankiw (2009), kap. 3.

de tillgångsprisfall som skett.⁴⁹ Den oro som finns är att realräntorna längre fram kommer att stiga kraftigt när investeringsefterfrågan ökar igen i en konjunkturuppgång. Investeringarna kommer då att konkurrera om låneutrymmet med den statsupplåning som behövs om de stora budgetunderskotten består.

En eventuell sådan höjning av den långa realräntan på den internationella kapitalmarknaden skulle således bero på de samlade budgetunderskotten i världsekonomin. Räntehöjningen kommer i så fall att slå igenom också i Sverige även om den svenska finanspolitiken hanteras väl. En sådan räntehöjning innebär emellertid inte något internationellt *konjunkturproblem*, eftersom en förutsättning för att den ska komma till stånd är att verkligen skett en konjunkturuppgång. Problemet är i stället att den långsiktiga tillväxten dämpas.

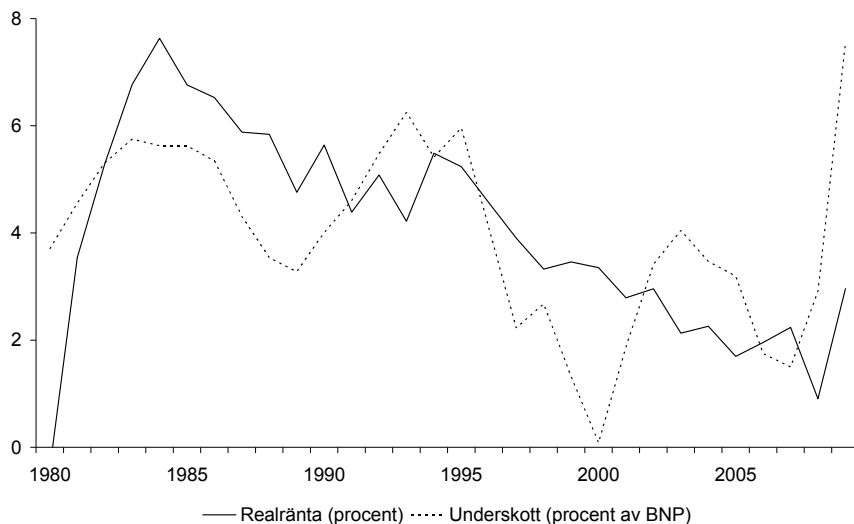
3.1.2 Räntorna i enskilda länder

De långa realräntorna i ett enskilt land påverkas också i hög grad av landets egen finanspolitik. Ett skäl är att finansmarknaderna i olika länder fortfarande inte är fullständigt integrerade. Den långa räntenivån i ett land bestäms därför inte bara av den internationella räntenivån utan också av det finansiella sparandet och investeringarna i landet. Forskningen visar visserligen att förändringar i ett lands sparande-investeringsbalans i ökande utsträckning leder till förändringar i kapitalrörelserna gentemot utlandet, men dessa utjämnar inte fullständigt obalanser mellan det inhemska sparandet och de inhemska investeringarna.⁵⁰

⁴⁹ Under den akuta finanskrisen föll statslåneräntorna i världen i genomsnitt relativt räntorna för andra låntagare, därför att placerarna såg statspapper som mindre osäkra än andra lån.

⁵⁰ Se t ex Obstfeld och Rogoff (2000), Blanchard och Giavazzi (2002), Ventura (2003) samt Abiad m fl (2007). En del empiriska studier har undersökt den relativa betydelsen för räntan i ett enskilt land av inhemska budgetunderskott och budgetunderskott i världen som helhet. Eftersom de flesta studier gäller USA, som är en så stor ekonomi att förändringar där har stor inverkan på den internationella räntenivån, är resultaten svårtolkade. Enligt Faini (2006) har en förändring av det samlade budgetsaldot i euroområdet – som kan ses som en "minivärld" med mycket stor finansiell integration mellan länderna – en betydligt större effekt på räntan i ett enskilt euroland än en lika stor förändring av budgetsaldot i landet i fråga. Denna studie avsåg emellertid perioden 1979-2002 och slutsatserna är därför knappast tillämpliga på dagens mer turbulenta situation.

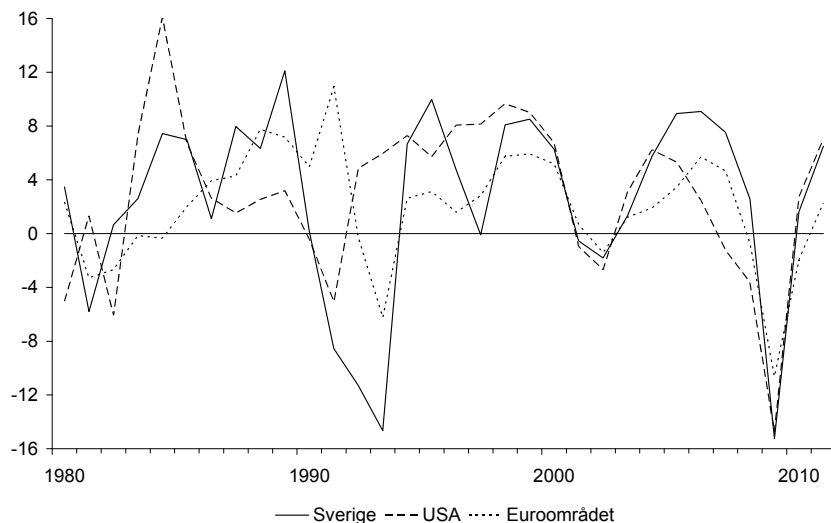
Figur 3.1 Lång realränta och underskott i de offentliga finanserna i G7-länderna



Anmr. Realräntan är beräknad som ett ovägt genomsnitt av den nominella räntan på statsobligationer med tio års löptid minus faktisk inflation i Frankrike, Japan, Italien, Kanada, Storbritannien, Tyskland och USA. Uppgången i realräntan 2009 beror till stor del på den låga inflationen detta år. De långsiktiga inflationsförväntningarna har inte fallit på samma sätt. Därför skulle en realränta beräknad som skillnaden mellan nominell ränta och den långsiktigt förväntade inflationen ge en annan bild för 2009.

Källa. OECD.

Figur 3.2 Årlig procentuell förändring av investeringarna i Sverige, USA och euroområdet



Källa. Konjunkturinstitutet (2010).

Ett annat – och förmodligen viktigare – skäl till att inhemska budgetunderskott kan påverka de inhemska långa räntorna är att farhågor om att staten inte ska klara räntor och amorteringar på sin upplåning kan öka riskpremien för denna. Det höjer realräntorna på statsupplåningen i landet i fråga jämfört med statsupplåningen i andra länder.

Den empiriska forskningen belägger att större offentlig skuldsättning innebär högre riskpremier. Det föreligger dock ingen enighet om huruvida räntenivån förklaras bäst av skuldens nivå eller av budgetsaldot. I studier som fokuserar på budgetsaldot tycks *prognostiserade* framtida budgetunderskott förklara ränteutvecklingen bättre än löpande underskott. Skattningarna av effekternas storlek varierar kraftigt mellan olika studier. Det finns studier som tyder på att en ökning av budgetunderskottet med en procent av BNP kan öka den långa räntan med 0,5-0,7 procentenheter, men de flesta studier finner mindre effekter.⁵¹ Studierna tyder också på att effekterna är små till en början men sedan växer allt snabbare när skuldsättningen ökar.

Att dessa risker är högst reella visas av de stora räntedifferenser till Tyskland på statsupplåningen som under det senaste året uppkommit för de länder i euroområdet som har störst problem med budgetunderskott och långsiktig finanspolitisk hållbarhet.⁵² Detta illustreras i Figur 3.3.

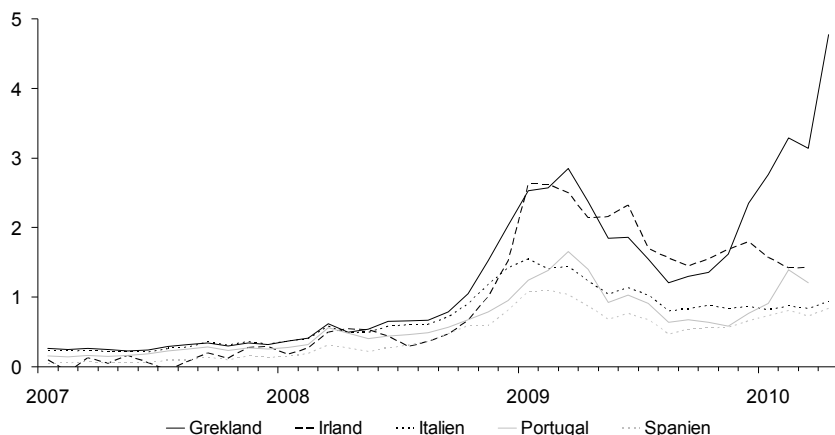
På vårt uppdrag har två forskare vid Indiana University, Huixin Bi och Eric Leeper, gjort modellberäkningar av hur känsliga de svenska statslåneräntorna kan antas vara för förändringar i den offentliga sektorns skuldsättning. Beräkningarna beskrivs närmare i Fördjupningsruta 3.1. Syftet är att belysa vilka restriktioner som risken för ökande riskpremier lägger på finanspolitiken och hur dessa restriktioner förändrats över tiden.⁵³ Kalkyler av detta slag är givetvis mycket osäkra, eftersom de bygger på antaganden som alltid kan ifrågasättas. Beräkningarna ska därför enbart ses som illustrativa exempel. Samtidigt kan de hjälpa till att förklara varför kreditbedömningar och räntereaktioner ofta skiljer sig kraftigt åt mellan olika länder och mellan olika tidpunkter trots en likartad offentligfinansiell situation.

⁵¹ Studierna använder data antingen för olika OECD-länder eller för olika amerikanska delstater. Bra översikter av den empiriska forskningen finns i Faini (2006), Haugh m fl (2009), Laubach (2009), Bi (2009), Bi och Leeper (2010) och Finansdepartementet (2010a).

⁵² Se t ex Barrios m fl (2009), Haugh m fl (2009) respektive OECD (2009a). Se också Tabell 3.1 i denna rapport.

⁵³ Bi och Leeper (2010). Studien bygger på Bi (2009).

Figur 3.3 Räntedifferenser mot Tyskland på tioåriga statsobligationer, procentenheter



Källa: OECD.

Bis och Leepers modellberäkningar tyder – liksom den ovan beskrivna empiriska forskningen – på att ökad offentlig skuldsättning till en början har mycket små effekter på statsskuldräntorna och att det först är när skuldsättningen överstiger en viss nivå som räntorna stiger kraftigt. De två forskarnas slutsats är att denna *kritiska skuldnivå* ökat betydligt i Sverige sedan 1990-talet. Den främsta förklaringen är enligt dem att såväl skatternas som de offentliga utgifternas andel av BNP minskat, vilket innebär större marginaler för skattehöjningar som verkligen ger betydande ökningar av de totala skatteintäkterna om sådana skulle behövas. En ytterligare – men kvantitativt mindre viktig – förklaring är enligt studien att utgiftstaket sätter en gräns för hur höga de offentliga utgifterna kan bli i en lågkonjunktur.⁵⁴

Bis och Leepers kalkyler ger stöd för vår bedömning i 2009 års rapport att regeringen gjorde en alltför pessimistisk bedömning av det stabiliseringspolitiska handlingsutrymmet i den ekonomiska krisens inledning när man inte ville vidta ytterligare stimulansåtgärder.⁵⁵

Det är också rimligt att tro att tidigare *track record* i fråga om budgetkonsolideringar har betydelse för hur känslig räntan i ett land är för skuldökningar. Denna hypotes får stöd av en nyligen gjord studie

⁵⁴ Bi (2009) förklarar på liknande sätt tendensen till mer negativa kreditbedömningar av Storbritannien än av USA i nuläget, trots en liknande offentligfinansiell situation, med högre skatte- och offentliga utgiftskvoter i det förra landet. Bis och Leepers antagande i sin underlagsrapport om att budgetpolitiska konsolideringar enbart sker på skattesidan bör inte tolkas bokstavligt utan bara som en illustration av att det ofta finns ett större politiskt motstånd mot utgiftsnedskärningar än skattehöjningar.

⁵⁵ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 1.4.

av de räntedifferenser mellan olika länders statsobligationer som uppkommit inom euroområdet under krisen. Räntedifferenserna mot Tyskland har blivit större för de länder som haft en tidigare historia av stora underskott än för andra.⁵⁶ Det kan illustreras av att Belgien som tidigare genomfört en framgångsrik skuldreduktion, men som fortfarande har en hög skuldkvot, fått vidkännas betydligt mindre ökning av sina statsskuldsräntor än Grekland, Italien och Portugal som alla har dåliga *track records*.

3.1.3 Inflation som en metod att reducera skuldsättningen

Att urholka realvärdet av utestående statsskuld genom inflation har historiskt varit en vanlig metod att sanera nedgångna offentliga finanser. I princip kan stora budgetunderskott tvinga en centralbank att föra en räntepolitik som släpper fram hög inflation, vilket blir ett sätt att finansiera underskotten.⁵⁷ Sannolikheten för en sådan utveckling borde emellertid vara liten med dagens penningpolitiska system med självständiga centralbanker med inflationsmål.⁵⁸

Det har dock förekommit förslag i den internationella ekonomiska debatten om att en ”måttlig” ökning av inflationen skulle kunna vara ett lämpligt sätt att reducera den offentliga sektorns skuldsättning.⁵⁹ Ett problem med en sådan politik är emellertid att det inte finns några garantier för att det går att öka inflationen endast ”lite grann”. Risken är uppenbar att den trovärdighet för en låginflationspolitik som de flesta ekonomiskt utvecklade länder lyckades etablera kan gå förlorad igen. Högre inflationsförväntningar skulle snabbt leda till höjda *nominella* långräntor: långivarna skulle i förväg kompensera sig för den väntade inflationen. Även de långa *realräntorna* (de nominella räntorna minus inflationen) skulle stiga därför att ökad *osäkerhet* om inflationen motiverar högre riskpremier.

Enligt ett helt annat resonemang kan en växande statsskuld till slut leda till att centralbanken förlorar förmågan att kontrollera prisnivån. På engelska kallas teorin för *fiscal theory of the price level*. Analysen byg-

⁵⁶ Haugh m fl (2009).

⁵⁷ Den mest välkända analysen av detta är Sargent och Wallace (1981).

⁵⁸ Det kan dock vara en tankeställare att 1920-talets hyperinflation i Tyskland åstadkoms av en självständig centralbank just i syfte att klara de offentliga finanserna som körts i botten av de omfattande krigsskadedstånd som landet enligt Versaillesfreden måste betala (se t ex Weitz 1997).

⁵⁹ Se t ex Rogoff (2008) och Blanchflower (2009).

ger på den intertemporala budgetrestriktion som diskuterades i avsnitt 2.1. Enligt denna måste statens framtida primära finansiella sparande (intäkter minus utgifter exklusive räntor) vara minst lika stora som den utestående statsskulden. Denna restriktion ses ibland som ett jämviktstvillkor som måste gälla med likhet och som då bestämmer (det reala) värdet av utestående statsskuld. Tanken är att statsobligationer har ett värde bara därför att de backas upp av förväntade framtida statliga intäktsöverskott som kan användas antingen för att återlösa obligationerna eller betala räntan på dem. Om innehavarna av statsobligationerna börjar tro att de framtida överskotten inte kommer att räcka till för att klara skuldförpliktelseerna, försöker de sälja obligationerna och i stället köpa varor och tjänster. Det leder till att varupriser och, under vissa antaganden, också nominella räntor stiger.⁶⁰ Realvärdet av utestående statsobligationer måste enligt detta resonemang falla så mycket att de framtida budgetöverskotten räcker till för att infria betalningsåtagandena.⁶¹

3.1.4 Budgetunderskotten och den expansiva finanspolitikens uthållighet

Ett land med stor och snabbt växande offentlig skuldsättning kan hamna i en ohälsig situation om man passerar den kritiska skuldnivå där statsskuldräntorna börjar öka kraftigt. Som diskuterades i avsnitt 2.1 kan följden bli att *snöbollseffekter* driver fram en skenande skuldutveckling som till slut leder till en betalningsinställelse. En sådan utveckling hade kunnat ske i Sverige under 1990-talskrisen om det inte hade förts en hårdhänt konsolideringspolitik. Risken för en sådan utveckling i Sverige idag är emellertid mycket liten. Tvärtom förefaller finanspolitiken ha ett betydande handlingsutrymme innan negativa räntereaktioner kan antas innebära några kraftiga restriktioner. Såväl de i Fördjupningsruta 3.1 rapporterade kalkylerna som de obetydliga räntemarginalerna till Tyskland (se Figur 3.4) ger stöd för denna bedömning.

⁶⁰ Ett ökat utbud av statsobligationer från placerarnas sida i denna process sänker priset (kursen) på dem. Med en fast avkastning (t ex ett visst antal kronor per obligation) innebär det att räntan (antalet kronor dividerat med priset) stiger.

⁶¹ Se t ex Cochrane (2001, 2009) eller Leeper (2009).

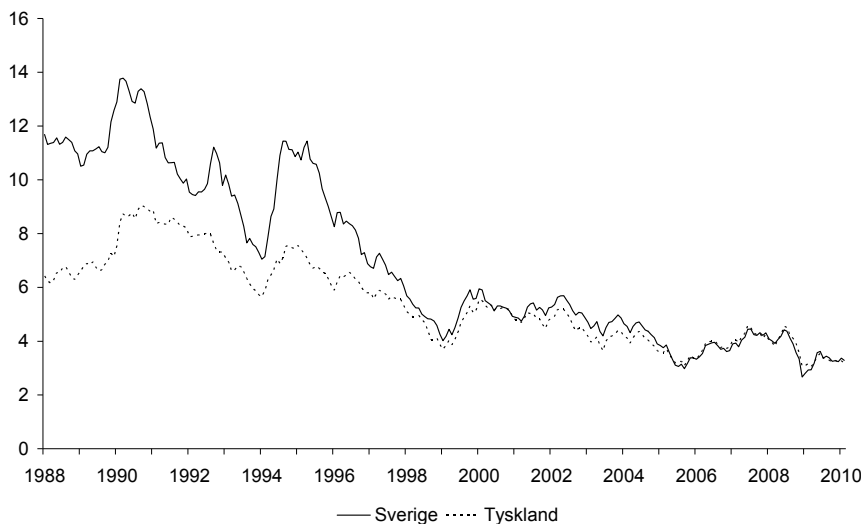
Tabell 3.1 Finansiellt sparande och skuldkvoter i OECD, procent av BNP

	Finansiellt sparande		Bruttoskuld	
	2009	2010	2009	2010
Australien	-4,0	-3,5	15,9	20,3
Belgien	-5,7	-5,6	101,2	105,2
Kanada	-4,8	-5,2	82,8	85,7
Danmark	-2,5	-5,4	45,3	48,8
Finland	-2,3	-4,8	43,7	52,3
Frankrike	-8,2	-8,6	84,5	92,5
Grekland	-12,7	-9,8	114,9	123,3
Irland	-12,2	-12,2	65,8	81,3
Island	-15,7	-10,1	117,6	142,5
Italien	-5,5	-5,4	123,6	127,0
Japan	-7,4	-8,2	189,3	197,2
Luxemburg	-2,3	-4,3	18,2	25,0
Nederländerna	-4,5	-5,9	71,4	77,1
Norge	9,6	9,9	59,9	59,0
Nya Zeeland	-1,2	-3,3	27,0	31,0
Polen	-6,4	-7,8	58,1	62,8
Portugal	-6,7	-7,6	83,8	90,9
Schweiz	-0,7	-1,3	44,4	45,0
Slovakien	-5,9	-6,3	36,7	43,0
Spanien	-9,6	-8,5	59,3	67,5
Storbritannien	-12,6	-13,3	71,0	83,1
Sverige	-2,0	-3,0	52,7	55,2
Sydkorea	-1,8	0,4	33,2	36,8
Tjeckien	-5,7	-5,6	46,5	53,1
Tyskland	-3,2	-5,3	77,4	82,0
Ungern	-4,3	-4,1	85,2	89,9
USA	-11,2	-10,7	83,9	92,4
Österrike	-4,3	-5,5	72,9	77,9
Euroområdet	-6,1	-6,7	81,8	88,3
OECD	-8,2	-8,3	90,0	97,4

Anm. Bruttoskuldkvoterna i denna tabell inkluderar (till skillnad från den konsoliderade bruttoskulden) även interna fordringar och skulder inom den offentliga sektorn (se Fördjupningsruta 2.1). Värden för 2010 är OECDs prognoser.

Källa: OECD Economic Outlook November 2009.

Figur 3.4 Räntor på tioåriga statsobligationer i Sverige och Tyskland, procent



Källor: Reuters.

Däremot finns en uppenbar risk att snöbollseffekter kan skapa en ohanterlig situation i flera andra länder. Det har redan skett i Grekland. Men riskerna är betydande också i Portugal och Spanien. Dessa länder har inte mycket val när det gäller avvägningen mellan stabilisering och hållbarhet utan är tvingade att snabbt minska sina budgetunderskott oberoende av konjunktursituationen. Irland har redan tvingats till en sådan anpassning.

Det mest oroande är att stora länder som USA, Japan och Storbritannien har budgetunderskott av samma storleksordning som Grekland (och Sverige under 1990-talskrisen) och har nått höga offentliga skuldnivåer (se Tabell 3.1). Finansmarknaderna har ännu inte reagerat på detta med några kraftigare höjningar av riskpremierna. De långa räntorna i dessa länder är fortfarande historiskt sett låga. Men det finns enligt vår bedömning stora risker för att sådana räntereaktioner plötsligt och hastigt kan uppkomma. Om sådana reaktioner speglar osäkerhet om den framtida inflationsutvecklingen, kommer de att sprida sig till alla typer av långa lån och kan ge betydande kontraktiva effekter. Om räntereaktionerna i stället främst speglar risken för nedskrivningar av den offentliga sektorns lån, behöver räntehöjningarna inte i samma grad sprida sig till andra låntagare, men kraftiga finanspolitiska åtstramningar kan

tingas fram. Det innebär stora risker för att den internationella konjunkturuppgången försvagas eller rentav stoppar upp. Detta kan också komma att ske om kraftiga finanspolitiska åtstramningar genomförs tidigt i preventivt syfte för att undvika senare räntekriser.

Trots det stödpaket för Grekland från euroländerna och IMF som förhandlats fram, finns fortfarande en betydande risk för att landet i något skede tvingas till en nedskrivning av sin utestående statsskuld. Det kommer i så fall att leda till kreditförluster för långivarna. Det går inte heller att utesluta att Portugal och Spanien kan få problem att klara sina lånebetalningar. Det skulle kunna innebära nya akuta problem på finansmarknaderna med kraftiga negativa effekter på den internationella konjunkturutvecklingen.

Sveriges stora exportberoende innebär att en sämre internationell konjunkturutveckling skulle få svåra följder för konjunkturutvecklingen i vårt land. Det skulle allvarligt kunna försvåra den svenska finanspolitiken. Å ena sidan skulle kraven på stimulansåtgärder för att hålla efterfrågan uppe öka. Å andra sidan skulle risken öka för att lågkonjunkturer får negativa långsiktiga verkningar på de offentliga finanserna med hållbarhetsproblem som följd.⁶²

Fördjupningsruta 3.1 Statsskuldräntorna och den offentliga skuldsättningen i Sverige

Huixin Bi och Eric Leeper har i en underlagsrapport till rådet gjort modellberäkningar av hur känsliga de svenska statslåneräntorna kan antas vara för förändringar i den offentliga skuldsättningen.⁶³ Kalkylerna har en enkel utgångspunkt: riskpremien på statsupplåning kompenserar för den risk för kapitalförluster som placerarna tar därför att de kan tvingas till en nedskrivning av sina fordringar om en regering inte kan klara sina skuldförpliktelser.

Bi och Leeper bedömer risken för nedskrivningar av den offentliga skulden utifrån beräkningar av vad de kallar för *fiscal limit*: den maximala skuld som staten kan klara att antingen amortera eller betala ränta på. Denna *skuldgräns* ges av den ”ackumulerade summan” av det *högsta möjliga* primära finansiella sparande som staten kan uppnå i framtiden (mer exakt nuvärdet av den maximala skillnaden

⁶² Se avsnitt 2.2.

⁶³ Bi och Leeper (2010).

mellan skatteintäkter och offentliga utgifter exklusive räntor per år i framtiden).⁶⁴

När det maximala primära finansiella sparandet i framtiden beräknas, så antas en given genomsnittlig nivå för de offentliga utgifterna i framtiden. Maximalt primärt sparande uppnås därför när skatteinkomsterna maximeras. Maximering av skatteintäkterna kräver att en avvägning görs mellan två olika effekter av en högre skattekvot. Å ena sidan innebär en högre skattekvot högre skatteintäkter vid given sysselsättning och produktion. Å andra sidan leder en högre skattekvot till minskat arbetsutbud och därmed till lägre sysselsättning och produktion. Om skattekvoten höjs från en låg nivå, kommer skatteintäkterna till en början att öka därför att den första effekten dominerar. Men vid någon skattekvot börjar den negativa effekten av lägre arbetsutbud på skatteintäkterna att dominera och dessa minskar därför om skattekvoten höjs ytterligare. Detta resonemang brukar illustreras av den s k *Lafferkurvan* som visar ett puckelformat samband mellan skatteintäkter och skattesats.⁶⁵

För varje möjlig kombination av framtida händelser går det att beräkna vilken maximal skuld som staten kan klara. Utifrån olika antaganden beräknar Bi och Leeper sannolikhetsfördelningar för skuldgränsen. Därmed kan de också beräkna sannolikheten för att en viss faktisk skuldnivå ska ligga över denna gräns och då kräva att skulden skrivs ner. Utifrån detta kan den riskpremie som placerarna måste få för att kompensera sig för förväntade kapitalförluster beräknas.

Bi och Leeper gör sådana beräkningar för att jämföra de svenska offentliga finansernas räntekänslighet idag med den som gällde innan det finanspolitiska ramverket infördes i slutet av 1990-talet. Figur 3.5 visar mått på sannolikhetsfördelningarna för skuldgränsen under de tidigare förhållandena och mått på motsvarande fördelningar ”idag” under tre olika antaganden. Som framgår har skuldgränsen i alla tre fallen förskjutits uppåt: medianvärdet har stigit från ca 80 till över 100 procent. Huvudförklaringen är att såväl den offentliga sektorns utgiftskvot som dess skattekvot minskat.⁶⁶ Följaktligen har risken för

⁶⁴ Se diskussionen om den offentliga sektorns s k *intertemporal budgetrestriktion* i avsnitt 2.1.

⁶⁵ Det enklaste sättet att förstå Lafferkurvan är att tänka på vad som skulle inträffa med en skattekvot på 100 procent respektive en skattekvot på 0 procent. Med 100 procents skattekvot vore det inte lönsamt att över huvud taget arbeta (vitt) och skatteintäkterna skulle därför falla till noll. Skatteintäkterna blir förstås också noll med en skattekvot på noll. Följaktligen måste det finnas en skattekvot mellan 0 och 100 procent som maximerar skatteintäkterna.

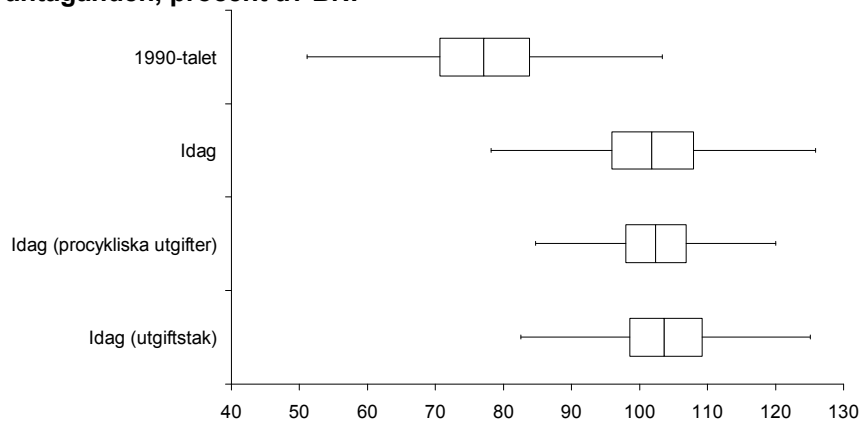
⁶⁶ Bi och Leeper räknar med en minskning av den offentliga utgiftskvoten med 2,5 procentenheter och av skattekvoten med 2 procentenheter.

att det ska krävas ökningar av skatteintäkterna som inte går att uppnå ens vid toppen på Lafferkurvan minskat. Det ökar i sin tur sannolikheten för att staten ska klara sina skuldförpliktelser vid en given skuldnivå.

Sannolikhetsfördelningens utseende påverkas också av om man antar ett mindre kontracykliskt mönster för de offentliga utgifterna än tidigare (tredje raden uppifrån i Figur 3.5): följderna blir en mer sammanpressad fördelning för skuldgränsen. Sannolikhetsfördelningen påverkas också av om man antar att ett bindande *utgiftstak* förhindrar stora utgiftsökningar i konjunkturedgångar: det minskar risken för en situation där skuldräntorna inte klaras och höjer därmed skuldgränsen (fjärde raden i diagrammet).

Figur 3.6 visar hur statsskuldräntan beror på skuldkvoten enligt Bis och Leepers kalkyler. Diagrammet visar ett tydligt icke-linjärt samband. Ökningarna av skuldkvoten från låga nivåer ger endast obetydligt utslag på räntan. Först när skuldkvoten stigit över en viss kritisk nivå börjar statsskuldräntan stiga, men då sker det mycket snabbt. Enligt Bi och Leeper ligger denna kritiska skuldnivå avsevärt högre idag än på 1990-talet: en konsoliderad bruttoskuldkvot på runt 90 i stället för runt 60 procent.

Figur 3.5 Den offentliga sektorns skuldgräns under olika antaganden, procent av BNP

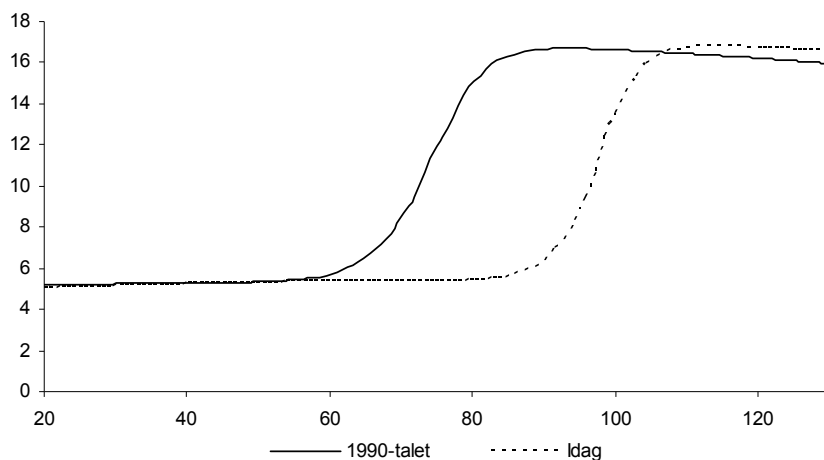


Anm: Den horisontella axeln visar den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld i procent av BNP. Den vertikala linjen i mitten av respektive box är medianen. Den vänstra kanten av respektive box är den 25e och den högra den 75e percentilen. Ytterkanten på de horisontella linjerna anger extremvärden i beräkningarna.

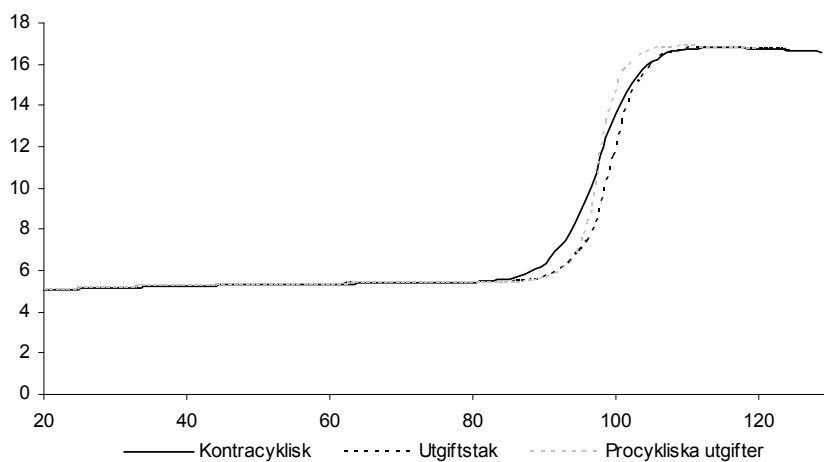
Källa: Bi och Leeper (2010).

Figur 3.6 Sambandet mellan den offentliga sektorns skuldkvot och statslåneräntan

(a) 1990-talet jämfört med idag



(b) olika politik idag



Anmr. Den vertikala axeln anger statslåneräntan i procent och den horisontella axeln den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld i procent av BNP.

Källor: Bi och Leeper (2010).

3.2 Förväntningarnas betydelse för finanspolitiken

När man väljer *exitstrategi* för finanspolitiken, dvs hur de nuvarande budgetunderskotten ska avvecklas framöver, måste hänsyn tas till att den framtida politiken kommer att påverka konjunkturen redan idag. En central insikt i senare års finanspolitiska forskning är nämligen att dagens politik påverkar efterfrågan både genom sina direkta, omedelbara effekter på offentliga utgifter och hushållens disponibla inkomster och genom *indirekta* effekter på *förväntningarna* om den framtida politiken.⁶⁷ Det betyder att man inte kan bedöma effekterna av de nuvarande finanspolitiska stimulanserna utan att bilda sig en uppfattning om hur politiken så småningom ska normaliseras.

Skälet till att förväntningar om den framtida finanspolitiken påverkar efterfrågan idag är att individer som inte är likviditetsbegränsade (dvs som kan spara och låna på kreditmarknaden) kan antas grunda sina konsumtionsbeslut på sin *förväntade livsinkomst* i stället för på den löpande inkomsten.⁶⁸ Enligt vedertagen teori strävar individer i en sådan situation efter en jämn konsumtionsprofil över tiden: vid variationer i den löpande inkomsten varierar de därför sparande och lån i syfte att motverka fluktuationer i sin konsumtion.⁶⁹ Individer i denna situation kommer att förändra sin konsumtion när förväntningarna om framtida inkomster förändras.

Betydelsen av förväntningar om den framtida finanspolitiken har fått empiriskt stöd av en lång rad studier som tyder på att hushåll och företag anpassar sitt beteende redan när skatteförändringar *tillkännages* snarare än när de genomförs.⁷⁰

⁶⁷ Se Leeper (2009) för en utförlig diskussion om detta. Leeper m fl (2009) utgör en god illustration av hur de finanspolitiska multiplikatorens storlek (och tecken) kan bero på hur stimulansåtgärderna finansieras i framtiden.

⁶⁸ Andelen likviditetsbegränsade hushåll är generellt lägre i ekonomier med mer utvecklade kreditmarknader som Sverige men tenderar att stiga i lågkonjunkturer. Se t ex Tagkalakis (2005).

⁶⁹ Den bakomliggande förklaringen till sådan *consumption smoothing* är att konsumtion har avtagande marginalnytta, dvs att nyttotillskottet av ytterligare ökning av konsumtionen blir allt mindre, ju högre konsumtionen blir. En individ kan därför antas få ut största möjliga nytta om konsumtionen fördelas jämnt över tiden. Se också Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 1.3.

⁷⁰ Se t ex Auerbach och Slemrod (1997), Ramey och Shapiro (1998) och Ramey (2009).

3.2.1 Effekterna av nuvarande budgetunderskott

Resonemangen ovan innebär att efterfrågeeffekterna av de nuvarande stora budgetunderskotten i de ekonomiskt utvecklade länderna beror på förväntningar om hur dessa så småningom ska avvecklas. Om det förväntas att hushållen får betala för underskotten genom höjda skatter och lägre mottagna transfereringar i framtiden, kommer den expansiva finanspolitik som nu bedrivs under vissa antaganden inte alls att stimulera konsumtionen för hushåll som inte är likviditetsbegränsade. Dessa kommer i stället att spara för att kunna hålla uppe sin konsumtion när en framtida finanspolitisk åtstramning leder till minskade hushållsinkomster.

De nuvarande budgetunderskotten kan antas få helt andra effekter om de i stället tros bli finansierade genom lägre offentlig konsumtion i framtiden. I så fall förväntas inga kommande skattehöjningar och det behöver då inte finnas någon anledning för framåtblickande hushåll att dra ner sin konsumtion och öka sitt sparande.⁷¹ Detta ses ibland som ett argument för att variationer i offentlig konsumtion kan vara en mer effektiv stabiliseringspolitik än variationer i skatterna.

Omvända effekter av finanspolitik

Finanspolitikens effekter på förväntningarna innebär att det är *teoretiskt* möjligt att en expansiv finanspolitik i själva verket *minskar* efterfrågan. Likaså skulle en kontraktiv politik med skattehöjningar och utgiftsminskningar i stället kunna *öka* efterfrågan.

Sådana *omvända* effekter av finanspolitik kan uppkomma därför att hushållen inser att det är ohållbart med stora budgetunderskott och att finanspolitiken därför förr eller senare måste läggas om i restriktiv riktning. Sannolikheten för det är liten om den offentliga skuldsättningen är låg. Då bör man också enligt detta resonemang vänta sig normala stimulanseffekter av skattesänkningar eller ökade offentliga utgifter. Men i en situation med mycket hög offentlig skuldsättning kan finanspolitiska åtgärder som ytterligare höjer skuldsättningen, öka sannolikheten för en snar omläggning av finanspolitiken som måste betalas av nuvarande – och inte framtida – generationer. För-

⁷¹ Se Corsetti m fl (2009) för såväl simuleringar som empirisk analys av effekterna av budgetunderskott i USA som finansieras på detta sätt.

väntningar om det kan innebära att hushållen redan nu minskar sin konsumtion.⁷²

Man kan också resonera utifrån hur finanspolitiska konsolideringsåtgärder kan se ut vid olika tidpunkter.⁷³ Om en regering i ett läge med stor och växande statsskuld avvaktar med sådana åtgärder, är det rimligt att tro att de – när de väl tvingas fram i en akut situation – blir mer oplanerade. Sådana improviserade konsolideringsåtgärder har sannolikt mer negativa verkningar på individernas livsinkomster, och därmed på framåtblickande hushålls konsumtion, än åtgärder som vidtas tidigare och därför kan genomföras i mer ordnade former. Om hushållen betraktar ett ”dåligt” framtida konsolideringsprogram som det troliga alternativet till ett ”bra” program idag, skulle därför ett program av det senare slaget kunna få positiva efterfrågeeffekter. Liknande effekter kan uppkomma därför att skattehöjningar vid olika tidpunkter kan ge upphov till olika stora effektivitetsförluster och därmed olika stora inkomstförluster. Om små skattehöjningar redan nu innebär att stora skattehöjningar kan undvikas längre fram, blir de totala effektivitets- och inkomstförlusterna mindre. Det kan antas ha positiva effekter på konsumtionen.⁷⁴

Slutsatsen blir att sannolikheten för omvända finanspolitiska effekter är högre ju större den offentliga sektorns skuld är. Ett ytterligare skäl kan vara att medvetenheten om att dagens finanspolitik har konsekvenser för den framtida politiken troligen är betydligt större än normalt i en situation med hög och snabbt växande offentlig skuldsättning. Då kommer nämligen den offentliga debatten att i hög grad handla om just det. Detta var t ex fallet i Sverige i mitten av 1990-talet.

Det har förts en intensiv debatt inom forskningen om huruvida finanspolitiska åtstramningar verkligen haft expansiva effekter. Det har gjorts både fallstudier av enskilda länder och bredare ekonomiska studier. Budgetkonsolideringarna i Danmark 1983-86, Irland 1986-89 och i Sverige efter 1990-talskrisen har anförts som exempel på expansiva finanspolitiska åtstramningar. De empiriska resultaten är emellertid blandade. Vissa studier finner stöd för expansiva

⁷² Sutherland (1997) är en teoretisk analys av denna möjlighet.

⁷³ Se Blanchard (1990).

⁷⁴ Slutsatsen bygger på den vedertagna uppfattningen att snedvridningskostnaderna av beskattning växer mer än proportionellt när skattesatsen ökar. Se Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 1.1, för en mer utförlig diskussion.

effekter av budgetåtstramningar, medan andra inte gör det.⁷⁵ En kärnfråga är om man i dessa studier verkligen lyckats särskilja effekterna av de finanspolitiska åtstramningarna från effekterna av samtidiga förändringar av andra faktorer. I Irlands och Sveriges fall gav t ex valutadeprecieringar kraftigt expansiva effekter i form av ökad export; i Danmarks fall kan inkomstpolitiska ingrepp i lönebildningen ha haft liknande verkningar. En rimlig tolkning av forskningsläget är att omvända finanspolitiska effekter är tänkbara i vissa lägen men att osäkerheten kring detta är stor.

I Fördjupningsruta 3.2 redovisar vi egna ekonometriska skattningar av finanspolitikens effekter under såväl normala tider som under budgetsaneringen på 1990-talet. Vi finner statistiskt signifikanta och positiva effekter av sänkta skatter och ökad offentlig konsumtion på BNP och privat konsumtion under normala förhållanden. Vi finner inte något stöd för att finanspolitiken under budgetsaneringen skulle ha haft andra effekter.

Enligt vår bedömning finns det inte någon anledning tro att finanspolitiska åtgärder i Sverige i nuvarande läge med förhållandevis goda offentliga finanser skulle ha omvända effekter. Skattesänkningar och utgiftshöjningar kan antas öka efterfrågan, medan skattehöjningar och utgiftsminskningar kan väntas minska den. Det innebär att den normala målkonflikten för finanspolitiken mellan kortsiktig stabilisering och långsiktig hållbarhet i en lågkonjunktur består för Sveriges del.

Däremot är det tänkbart att budgetkonsolideringar i länder som Grekland, Irland, Portugal och Island med mycket stora offentligfinansiella problem inte behöver få så stora negativa efterfrågeeffekter och möjligen rentav skulle kunna ha positiva sådana effekter.⁷⁶ Det kan inte heller uteslutas att Japan, Storbritannien och USA befinner sig i liknande situationer eller i varje fall snart kommer att göra det. Men vår bedömning är ändå att en avveckling av de stora budgetunderskotten i vår omvärld knappast kan ske utan betydande konsekvenser för den internationella konjunkturutvecklingen.

⁷⁵ Alesina och Perotti (1995), Giavazzi och Pagano (1990, 1996), Bergman och Hutchison (1999, 2010) och Afonso (2006) finner empiriskt stöd för omvända effekter. Andersen och Risager (1991), Andersen (1994), Hjelm (2002) och van Aarle och Garretsen (2003) gör det inte.

⁷⁶ Ett antal empiriska studier har funnit att finanspolitiska förändringar har mindre efterfrågeeffekter ju högre den offentliga skuldsättningen är. Se t ex Perotti (1999), Tagkalakis (2005), IMF (2008) och Dreyer Lassen (2010).

Fördjupningsruta 3.2 Finanspolitikens effekter i Sverige i en normalsituation och under 1990-talskrisen

Denna fördjupningsruta redovisar egna skattningar av den svenska finanspolitikens effekter i en "normalsituation" respektive under 1990-talskrisen. Utgångspunkten är att kriser kan ses som specifika historiska episoder där de normala makroekonomiska sambanden inte längre behöver hålla.

Vi använder en form av tidsseriemodell: en s k *vektorautoregressiv modell* (*VAR-modell*). Modellen har fem huvudvariabler: BNP, privat konsumtion, offentlig konsumtion, skatter och arbetslöshet.⁷⁷ Modellen gör det möjligt att analysera hur de ingående variablerna utvecklas över tiden då det sker en makroekonomisk störning eller finanspolitiken ändras.

När den socialdemokratiska regeringen tillträdde i september 1994 inleddes en omfattande sanering av de offentliga finanserna. Vi definierar saneringsperioden som sträckande sig från det fjärde kvartalet 1994 till utgången av 1997.⁷⁸ Under denna tid genomfördes åtgärder som innebar en permanent förstärkning av de offentliga finanserna med 126 miljarder.⁷⁹ Budgetsaneringen fördelade sig ganska jämnt mellan utgiftsminskningar och inkomstförstärkningar.

Figur 3.7 visar hur BNP, privat konsumtion och arbetslöshet i normala tider påverkas av en höjning av skatterna respektive en minskning av de offentliga utgifterna enligt våra skattningar. Båda typerna av kontraktiv finanspolitik leder till att såväl BNP som privat konsumtion minskar. Detta är de vanliga, keynesianska effekter som man bör vänta sig i en normalsituation. Enligt skattningarna leder vidare höjda skatter till stigande arbetslöshet, medan lägre offentliga utgifter har en marginellt ökande, men statistiskt inte signifikant, effekt på arbetslösheten.

Figur 3.8 illustrerar att budgetsaneringen efter 1990-talskrisen inte förefaller ha haft några effekter utöver dem som finanspolitiken har i normala tider.⁸⁰ Vi finner mycket små, och statistiskt insignifikanta,

⁷⁷ Se Michael Bergmans underlagsrapport till rådet för en utförligare beskrivning av analysen (Bergman 2010b).

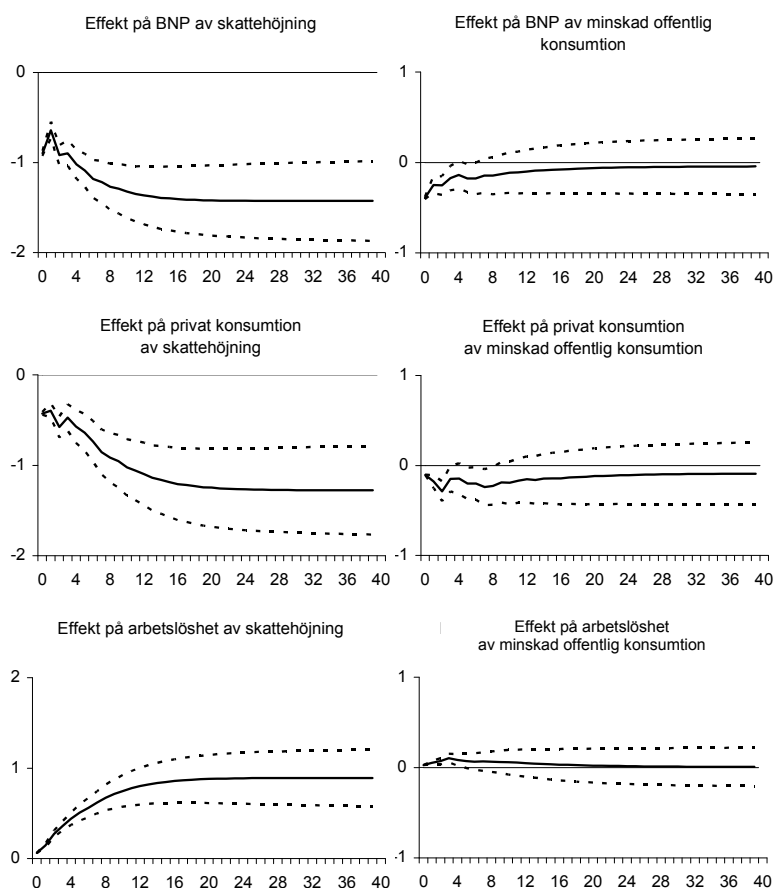
⁷⁸ Den exakta tidsdateringen är naturligtvis ganska godtycklig. Resultaten påverkas dock mycket lite av mindre förändringar i klassificeringen.

⁷⁹ Vårpropositionen 2000/01:100, bilaga 5.

⁸⁰ Budgetsaneringen fångas i vår analys av en s k dummyvariabel som antar värdet 1 fr o m sista kvartalet 1994 t o m sista kvartalet 1997 och 0 under övriga kvartal. Dummyvariabeln för budgetsaneringen kommer i analysen att mäta de effekter som inte förklaras av förändringar av övriga variabler. Dessa hänförs till den finanspolitiska åtstramningen. Se Blanchard och Perotti (2002) för en

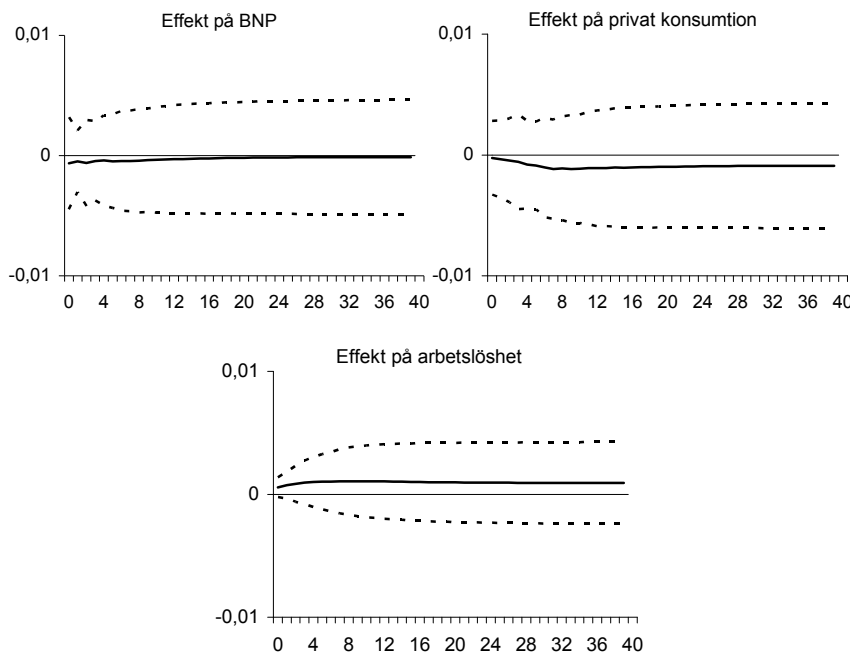
effekter på BNP, privat konsumtion och arbetslöshet. Detta kan tolkas som att finanspolitikens effekter då inte skiljde sig från de normala effekterna.

Figur 3.7 Finanspolitikens effekter under normala tider



Anm. Figurerna visar hur BNP, privat konsumtion och arbetslöshet påverkas av ökade direkta skatter och sänkt offentlig konsumtion. Den horisontella axeln visar kvartal medan den vertikala axeln visar effekten av en höjning av skatten respektive en minskning av den offentliga konsumtionen med en procent av BNP. För BNP och privat konsumtion anges procentuell förändring, för arbetslösheten anges förändring i procentenheter. De streckade linjerna visar osäkerheten i de skattade effekterna. Om nolllinjen ligger mellan de streckade linjerna är inte den skattade effekten signifikant skild från noll. Skattningsperioden sträcker sig från det första kvartalet 1971 till det sista kvartalet 2008.

Källor: Bergman (2010b).

Figur 3.8 Effekten av 1990-talets budgetsanering på BNP, privat konsumtion och arbetslöshet

Anm. Figuren visar vilka effekter budgetsaneringen i Sverige efter 1990-talskrisen hade på BNP, privat konsumtion och arbetslöshet utöver dem som uppkommer i normala tider. Den vertikala axeln visar antalet kvartal medan den vertikala axeln visar effektens storlek. För BNP och privat konsumtion anges procentuell förändring, för arbetslösheten anges förändring i procentenheter.

Källa: Bergman (2010b).

3.2.2 Viktigt med tydliga exitstrategier

När det gäller förväntningarnas betydelse, kan det vara intressant att jämföra finans- och penningpolitiken.⁸¹ Det är numera allmänt accepterat att en av de viktigaste uppgifterna för en centralbank är att påverka förväntningarna. Det är lättare att hålla inflationen vid inflationsmålet utan stora kostnader i form av varierande resursutnyttjande om centralbanken kan låsa inflationsförväntningarna till inflationsmålet. Man brukar se det som ett av de viktigaste skälen för öppenhet om penningpolitiken, inte minst i form av att centralbanken publicerar sin egen prognos om den framtida räntebanan. Senare års utveckling av teorin för finanspolitik pekar

⁸¹ Se t ex Leeper (2009).

mot att liknande överväganden kan gälla även den. Men här har förändringarna i den praktiska politiken varit mindre. Transparens för finanspolitiken tolkas ofta mer i termer av tydlig (och korrekt) redovisning än i termer av tydliga framtida planer.

Finanspolitiken är betydligt mer komplex än penningpolitiken. Det beror på att den både har fler mål och många fler instrument. Detta är emellertid ett argument för att det snarast är ännu viktigare med tydlighet om framtida planer för finanspolitiken än för penningpolitiken. En skillnad mot penningpolitiken – som numera nästan överallt styrs av centralbanksledning med långa mandatperioder där dessa överlappar för olika ledamöter – är dock att politiska regimförändringar kan leda till mycket stora revideringar av de finanspolitiska planerna. Det ställer också stora krav på tydliga preciseringar av den framtida politiken från oppositionens sida. Det är ett trivialt påpekande att det blir lättare för företag och hushåll att bilda sig förväntningar om den framtida finanspolitiken ju större enigheten om denna är över de politiska blockgränserna.

Vår analys i avsnitt 3.2.1 ledde till slutsatsen att nuvarande budgetunderskott kan ha större positiva efterfrågeeffekter idag om de finansieras genom att hålla tillbaka den framtida offentliga konsumtionen än om de finansieras genom skattehöjningar och minskade transfereringar i framtiden. Det betyder inte att den förra strategin nödvändigtvis är att föredra, eftersom valet i hög grad beror på hur man värderar privat i förhållande till offentlig konsumtion. Däremot kan en regering som avser att eliminera nuvarande budgetunderskott genom att i första hand hålla tillbaka den framtida offentliga konsumtionen få större stimulanseffekter av politiken idag ju tydligare man kommunicerar denna strategi.

Betingad eller obetingad exitstrategi?

De ränteeffekter som vi diskuterade i avsnitt 3.1 beror i allra högsta grad på förväntningarna om den framtida finanspolitiken. För länder med stora budgetunderskott är det helt centralt med en *trovärdig* plan för hur dessa ska reduceras för att minska risken för en skenande skuldtutveckling till följd de snöbollseffekter som stigande riskpremier annars kan föra med sig.

En omdiskuterad fråga är om exitstrategin bör *betingas* på den ekonomiska utvecklingen, dvs göras beroende av i vilken takt konjunkturen förbättras, eller om en i tiden preciserad strategi för av-

veckling av den nuvarande stimulanspolitiken bör läggas fast oberoende av utvecklingen. Standardrekommendationen från ekonomer och internationella organisationer har varit att strategin bör vara betingad.⁸² Det kan vid första påseende förefalla som det enda rimliga. Men det kan vara svårt att verifiera att en sådan betingad strategi verkligen följs, vilket kan ge upphov till trovärdighetsproblem. Det är intressant att notera att Sverige under budgetkonsolideringen på 1990-talet *inte* betingade politiken på den makroekonomiska utvecklingen utan i stället lade fast en takt i budgetsaneringen som skulle följas under alla omständigheter.⁸³

En obetingad strategi kan vara den enda tänkbara om hållbarhetsproblemen är så allvarliga som de är i t ex Irland och Grekland och som de förefaller bli i Storbritannien och USA. Däremot har Sverige enligt vår bedömning handlingsutrymme för att följa en betingad strategi. Det beror i första hand på att budgetunderskotten är små och den offentliga skuldsättningen låg. Men den trovärdighet som byggts upp genom 1990-talets konsolideringspolitik och det nuvarande finanspolitiska ramverket bidrar också i hög grad.⁸⁴

3.2.3 Finanspolitisk hållbarhet och pensionsreformer

Beslut *nu* om att höja den framtida pensionsåldern har lyfts fram som en lämplig exitstrategi.⁸⁵ Om sådana förändringar kopplas till en ökande livslängd, kan de bidra till en gradvis anpassning av de offentliga finanserna. Det skulle förbättra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet utan några dramatiska effekter för enskilda åldersgrupper.

Det har hävdats att en sådan pensionsreform skulle ge *dubbel avkastning* därför att den inte bara förbättrar de offentliga finanserna på lång sikt utan också bidrar till att öka efterfrågan på kort sikt.⁸⁶ Höjd pensionsålder skulle i så fall hjälpa till att lösa upp konflikten mellan finanspolitikens stabiliseringsmål och dess hållbarhetsmål.

Det är uppenbart att en högre pensionsålder förbättrar finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Vi analyserade detta ingående i vår rapport 2009.⁸⁷ En svårare fråga är om en framtida höjning av

⁸² Se t ex IMF (2009b).

⁸³ Se Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 2.3, respektive Henriksson (2007).

⁸⁴ Se avsnitt 3.4.1.

⁸⁵ Se t ex Giavazzi (2010).

⁸⁶ Se t ex Barrell m fl (2009).

⁸⁷ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 2.3-2.5.

pensionsåldern verkligen skulle ha en expansiv effekt på efterfrågan idag. Det argument som förts fram är att en högre lagstadgad pensionsålder skulle öka både hushållens konsumtion och företagens investeringar.⁸⁸ Framåtblickande individer skulle förstå att deras framtida inkomster ökar till följd av fler år i arbete. Framåtblickande företag antas vidare förstå att investeringar blir mer lönsamma om ett större framtida arbetsutbud håller tillbaka lönerna. Därför kommer enligt detta resonemang investeringarna att öka långt innan den faktiska höjningen av pensionsåldern äger rum.

Men argumentationen utgår från att lagstiftningen direkt styr pensionsåldern. Så ser pensionssystemet ut i många länder. Men analysen blir mer komplicerad i ett system som det svenska där ju den enskilda arbetstagaren själv väljer tidpunkt för pensionering givet att en viss minimiålder (61 år) har uppnåtts. Palme och Svensson (2007) har analyserat konsekvenserna av en reform som förändrar *incitamenten* för att gå i pension genom att förlänga den tid som den enskilda arbetstagaren måste arbeta för att tjäna in pensionsrättigheter av en viss storlek. Innebörden av en sådan förändring är att individernas förväntade pensionsförmögenhet, dvs nuvärdet av förväntade framtida pensionsinkomster, faller. Enligt Palmes och Svenssons analys ger det upphov till en negativ s k *inkomsteffekt*. De minskade pensionsförmånerna leder till att individerna minskar *all* sin konsumtion: såväl konsumtionen av "fritid" (genom att gå i pension senare) som konsumtionen av varor/tjänster.⁸⁹

Slutsatsen blir att det spelar roll för effekterna på sparande och efterfrågan om pensionsåldern bestäms av ett individuellt beslut eller om den följer en (lagstadgad eller på annat sätt etablerad social) norm. I det förra fallet kan en reform som höjer pensionsåldern (genom ökade krav för att tjäna in pensionsrättigheter) antas minska efterfrågan, i det senare fallet kan reformen antas öka den.

⁸⁸ Se t ex Barrell m fl (2009).

⁸⁹ Andersen (2010b) kommer till liknande resultat utifrån en rent teoretisk modell med s k *överlappande generationer*, där en person antingen är *ung* (och då alltid arbetar) eller *gammal* (och då väljer tidpunkt för pensionering). Andersen skiljer mellan den ålder vid vilken pension börjar betalas ut och den ålder då individen lämnar arbetsmarknaden: i analysen kan således en individ både lämna arbetsmarknaden innan pension börjat betalas ut och fortsätta arbeta efter att så skett. I modellen är det bara unga som sparar. Enligt analysen leder en höjning av pensionsåldern (som minskar antalet år som en given årlig pension kan lyftas) till både ett senare utträde från arbetsmarknaden och ett högre sparande. Det högre sparandet beror på att de ökade arbetsinkomsterna till följd av en högre utträdesålder bara delvis motverkar den inkomstminskning för gamla som beror på färre år med pension: det skapar incitament för unga att spara mer i syfte att utjämna konsumtionen mellan tiden som ung och tiden som gammal.

Även i det svenska systemet, där den enskilde själv är fri att fatta beslut, kan normer antas spela roll. Det visas av att en stark tendens för pensioneringar att "klumpa ihop sig" vid den tidigare 65-årsgränsen.⁹⁰ Vi diskuterade i vår rapport från 2009 möjligheten att åstadkomma en höjning av den effektiva pensionsåldern genom olika förändringar av pensionsvillkoren: högre minimiålder för att få lyfta pension, högre åldersgräns för förlust av rätten till ersättning från andra socialförsäkringar och högre ålder för avgångsskyldighet (den ålder vid vilken lagen om anställningsskydd slutar gälla).⁹¹ En sådan reform skulle innebära en blandning av de efterfrågeeffekter som diskuterats ovan. Det är därför oklart om en pensionsreform av detta slag verkligen ger "dubbel avkastning": den exakta utformningen kommer att vara betydelsefull.

Klart är emellertid att en framtida höjning av pensionsåldern – givet att den verkligen kommer till stånd – innebär att de offentliga finanserna på sikt kan stärkas till en lägre kostnad i form av minskad efterfrågan idag än om en finanspolitisk åtstramning genomförs redan nu.

Ett problem är vilken *trovärdighet* beslut nu i syfte att höja den framtida pensionsåldern har. Ett sådant beslut kan vara mer trovärdigt än utfästelser om att minska andra offentliga utgifter eller höja skatter i framtiden. Ett skäl är att det finns en allmän enighet om att framtida pensionsregler måste beslutas med lång framförhållning. Det finns också en lättbegriplig logik i att en successiv höjning av livslängden rimligen måste få konsekvenser för pensionsåldern. Vi argumenterade i vår rapport från förra året utförligt för att en lämplig strategi för att hantera de offentligfinansiella påfrestningar som en åldrande befolkning innebär borde innefatta successiva förändringar av pensionsreglerna.⁹² De nuvarande stora budgetunderskotten i många länder utgör starka argument för att sådana beslut är lämpliga att ta just nu. Sådana reformer är på väg i t ex Grekland och Spanien. De har också diskuterats på andra håll. Liknande beslut kan vara lämpliga att ta nu också i Sverige även om våra underskott är avsevärt mindre och vårt pensionssystem är mer stabilt.⁹³

⁹⁰ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 6.3.2. Se också Brown (2006).

⁹¹ Se Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 6.3.6. Se också Gabriella Sjögren Lindquists och Eskil Wadensjö's underlagsrapport till rådets rapport 2009 (Sjögren Lindquist och Wadensjö 2009).

⁹² Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitten 2.3-2.5.

⁹³ Se avsnitt 2.1 ovan.

3.3 De närmaste årens finanspolitik i Sverige

Den finanspolitiska situationen i Sverige skiljer sig kraftigt från den i de flesta andra länder. Detta illustreras i Figur 3.9 som visar hur olika EU-länder under innevarande år förväntas ligga i förhållande till gemenskapens regler om ett maximalt offentligt finansiellt sparandeunderskott på tre procent av BNP och en maximal offentlig bruttoskuldskvot på 60 procent av BNP.⁹⁴

Enligt EU-kommissionens bedömning i maj 2010 är Sverige, Bulgarien och Estland de enda EU-länder som kommer att ligga under treprocentsgränsen för budgetunderskott i år. Sverige är ett av 15 länder med en offentlig bruttoskuldskvot under 60 procent av BNP. Sverige är också ett av få länder inom EU som inte är föremål för ett pågående förfarande vid alltför stora underskott (*excessive deficit procedure*).⁹⁵ De flesta länder för vilka detta förfarande har påbörjats har fått rekommendationer från EUs Ekofinråd om att påbörja en budgetkonsolidering 2011 och att reducera budgetunderskotten till under tre procent av BNP till 2013.⁹⁶

3.3.1 Skuldutvecklingen i Sverige

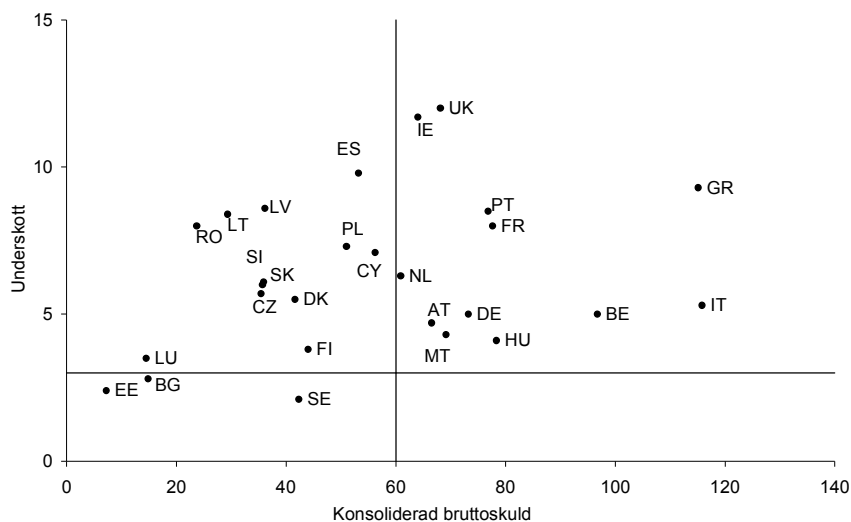
Tabell 3.2 visar hur den offentliga sektorns finansiella ställning i Sverige har förändrats under den ekonomiska krisen. Vid utgången av 2007 hade den samlade offentliga sektorn en finansiell nettoförmögenhet på 17,5 procent av BNP. Denna finansiella nettoförmögenhet föll under 2008 med 5,4 procentenheter. 2009 återhämtade sig den finansiella nettoförmögenheten och uppgick vid årets slut till 15,9 procent av BNP. 2010 förväntas ett visst fall.

⁹⁴ Regelsystemet tillåter dock underskott över tre procent av BNP om de ligger nära treprocentsgränsen, är tillfälliga och har orsakats av en ovanlig händelse utanför den berörda medlemsstatens kontroll eller en allvarlig konjunkturnedgång (som definieras som att BNP fallit eller att det uppstått ett stort ackumulerat produktionsgap). Skuldskvoter över 60 procent av BNP tillåts också förutsatt att skuldskvoten "minskar i tillräcklig utsträckning och närmar sig referensvärdet (60 procent av BNP, vår anmärkning) i tillfredsställande takt" (Artikel 106 i EU-fördraget).

⁹⁵ Övriga länder som inte är föremål för ett sådant förfarande är Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland och Luxemburg.

⁹⁶ Ekofinrådet är benämningen på EUs ministerråd i dess sammansättning av ekonomi- och finansministrar.

Figur 3.9 De offentliga finanserna i EU-länderna i förhållande till de finanspolitiska reglerna 2010



Anm. Prognostiserat finansiellt sparandeunderskott avser 2010 och bruttoskuld utgången av 2009.

Källa. European Commission, European Economy Spring 2010.

Vårpropositionen 2010 och marsrapporten från Konjunkturinstitutet (2010) redovisar helt olika data för den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet. Konjunkturinstitutets siffra vid utgången av 2009 är 25,8 procent av BNP, vilket är 9,9 procentenheter mer än Finansdepartementets. Detta motsvarar ca 300 mdr kr. Skillnaden beror främst på att Konjunkturinstitutet räknar upplupna skatter och avgifter som tillgångar enligt den konvention som numera används i finansiella räkenskaper. Finansdepartementet gör inte motsvarande periodiseringar. Det är otillfredsställande att Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet redovisar den offentliga sektorns finansiella förmögenhet på olika sätt utan att förklara vilka redovisningsprinciper som tillämpas. Vi har i Tabell 3.2 valt att följa samma redovisningsprincip som Finansdepartementet.

Tabell 3.2 Nivå på och förändring av den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet som andel av BNP i Sverige, 2007-2010

	2007	2008	2009	2010
Finansiell nettoförmögenhet vid årets slut	17,5	12,1	15,9	13,6
Förändring av finansiell nettoförmögenhet	3,3	-5,4	3,8	-2,4
<i>Bidrag från</i>				
Finansiellt sparande	3,8	2,5	-0,8	-2,1
Nominell BNP-tillväxt	-0,7	-0,5	0,4	-0,6
Restpost (värdeförändring)	0,3	-7,4	4,3	0,3

Anm. Periodiseringsposter avseende upplupna skatter och avgifter inräknas inte i den finansiella förmögenheten. 2008 avser minskning från 31 december 2007 till 31 december 2008 osv.

Källor. Konjunkturinstitutet.

Tabell 3.2 dekomponerar också förändringen av den finansiella nettoförmögenheten som andel av BNP under perioden 2007-2010 i bidrag från finansiellt sparandeunderskott, en tillväxtfaktor och en restpost. Denna typ av dekomponering förklaras i Appendix 2. Restposten för förändringen i den finansiella nettoförmögenheten speglar i huvudsak värdeförändringar på den offentliga sektorns aktieinnehav och lån från utlandet i utländsk valuta. Tabellen visar att den viktigaste faktorn bakom den minskade nettoförmögenheten 2008 var restposten, dvs de värdeförändringar som ägt rum. Restposten gav då ett bidrag på hela 7,4 procentenheter till minskningen av den finansiella nettoförmögenheten som andel av BNP. 2009 var restposten däremot positiv (4,3 procentenheter) till följd av den återhämtning av börskurserna som då skedde, men detta kompenserade endast till en del för den tidigare utvecklingen. Jämfört med värdeförändringarna spelade det finansiella sparandeunderskottet under 2009 liten roll.

Enligt Tabell 3.3 föll den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuldkvot under 2008 med 2,6 procentenheter för att under 2009 stiga med 4 procentenheter. Bruttoskuldkvoten uppgick vid utgången av 2009 till 42,3 procent av BNP. Tabellen visar också en dekomponering av förändringarna av bruttoskuldkvoten. Här spelar restposten en mindre roll än för nettoförmögenheten.⁹⁷

⁹⁷ Restposten i förändringen av bruttoskuldkvoten är mer svårtolkad än restposten i förändringen av den finansiella nettoförmögenheten, eftersom den förutom av värdeförändringar också påverkas av om t ex staten lånar upp medel på kapitalmarknaden och sedan lånar dessa vidare till den privata sektorn. Detta påverkar inte den finansiella nettoförmögenheten men ökar den konsoliderade offentliga sektorns

Tabell 3.3 Dekomponering av förändringarna i den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld som andel av BNP i Sverige, 2007-2010

	2007	2008	2009	2010
Bruttoskuldkvot vid årets slut	40,9	38,3	42,3	41,4
Förändring av bruttoskuldkvot	-5,0	-2,6	4,0	-0,9
<i>Bidrag från</i>				
Finansiellt sparande	-3,8	-2,5	0,8	2,1
Nominell BNP-tillväxt	-2,4	-1,2	1,2	-1,5
Restpost	1,3	1,0	2,0	-1,5

Källa: Konjunkturinstitutet.

3.3.2 Det framtida reformutrymmet

I princip står Sverige inför samma slags finanspolitiska avvägningsproblem mellan stabilisering och hållbarhet som andra länder. Detta sammanfattas väl på följande sätt i Vårpropositionen 2010: ”Det gäller samtidigt att finna en balans för finanspolitiken mellan behovet av att stödja den kommande återhämtningen och kravet att nå tillbaka till överskott i de offentliga finanserna som säkerställer att Sverige går in i nästa lågkonjunktur utifrån en stark offentligfinansiell position”.⁹⁸

Men det är också uppenbart att de finanspolitiska hållbarhetsproblemen är mycket mindre för Sverige än för de flesta andra länder.⁹⁹ Detta har flera orsaker. Den viktigaste är förmodligen att de offentliga finanserna var så starka när den ekonomiska krisen bröt ut med full kraft hösten 2008, vilket både nuvarande regering och tidigare regeringar ska ha ”credit” för.¹⁰⁰ Den svenska regeringen har inte heller behövt gå in med kostsamma statsstöd till finanssektorn. Men den minskning av kostnaderna för sjukskrivningar och förtidspensioneringar som skett har också haft viss betydelse.

bruttoskuld. Den konsoliderade bruttoskulden minskar om t ex AP-fonden placerar om tillgångar från privata obligationer till statsobligationer (eftersom de senare men inte de förra avräknas från bruttoskulden; se Fördjupningsruta 1.1). Vårpropositionen 2010 innehåller en tabell (9.14) och en kort text (s 220-221) som syftar till att förklara s k stock-flödesjusteringar som motsvarar restposten i Tabell 3.3 ovan. Förklaringarna är dock så kortfattade att de förmodligen är obegripliga för alla utom dem som är så väl insatta i statsskuldspolitiken att de inte behöver några förklaringar.

⁹⁸ Se s 29.

⁹⁹ Se också diskussionen om den s k S2-indikatorn i avsnitten 2.1 och 2.4.

¹⁰⁰ Vårpropositionen 2010 betonar också på flera ställen att den viktigaste förklaringen till att budgetunderskotten förblivit förhållandevis små trots den djupa krisen varit det starka utgångsläget. Se t ex s 29 och s 47.

Tabell 3.4 Det finansiella sparandet 2009-2013 enligt Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet

	2009	2010	2011	2012	2013
Konjunkturinstitutet (2010)	-0,7	-1,0	-0,3		
Vårpropositionen 2010	-0,8	-2,1	-1,0	0,4	1,3
Budgetpropositionen för 2010	-2,2	-3,4	-2,1	-1,1	

Anm. Finansiellt sparande enligt Konjunkturinstitutets bedömning tar hänsyn endast till de reformer som aviserades i Budgetpropositionen för 2010 men inte till de reformer som aviseras i Vårpropositionen 2010.

Enligt Finansdepartementets prognoser i vårpropositionen kommer det att ske en återgång till överskott i de offentliga finanserna fr o m 2012 (se Tabell 3.4). Detta väntas ske utan att det behövs några diskretionära (aktiva) beslut om finanspolitiska åtgärder. Bedömningen är betydligt mer positiv än i Budgetpropositionen för 2010. Konjunkturinstitutets är ännu mer positiv i sin marsrapport; man räknar med ett finansiellt sparandeunderskott 2011 på endast 0,3 procent av BNP utifrån tidigare beslutade eller aviserade åtgärder (i vilka de reformer som aviseras i Vårpropositionen 2010 inte ingår). Huvudförklaringarna till den förändrade bedömningen är att såväl sysselsättningen som den privata konsumtionen nu tros komma att utvecklas bättre än man tidigare räknade med. Den mer förmånliga arbetsmarknadsutvecklingen innebär både högre skatteintäkter (när hushållens inkomster ökar snabbare) och mindre offentliga utgifter till följd av lägre utgifter för arbetslösheten än tidigare beräknat. Högre konsumtionsökningar innebär större inkomster från mervärdesskatten.

Ett problem när olika avnämare ska bedöma prognoserna för de offentliga finanserna i regeringens ekonomiska propositioner och Konjunkturinstitutets rapporter är att dessa redovisar den offentliga sektorns inkomster och utgifter på olika sätt. Det krävs därför ett betydande merarbete för att läsa ut vad som förklarar skillnader i prognoserna. Det vore önskvärt att regeringen i sina propositioner klart redogjorde för varför prognoserna skiljer sig åt.

Tabell 3.5 De av regeringen använda indikatorerna för avstämning av överskottsmålet, procent av BNP

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tillbakablickande tioårsgenomsnitt	1,3					
Konjunkturjusterat tillbakablickande tioårsgenomsnitt	1,4					
Sjuårsindikator	0,7	0,5	0,3			
Konjunkturjusterad sjuårsindikator	1,4	1,6	1,6			
Strukturellt sparande	2,2	0,4	0,7	1,5	2,0	2,4
Tioårsindikator (vår beräkning)	0,7	0,9	1,1			

Anm. Samtliga indikatorer avser den offentliga sektorns finansiella sparande. Tioårsindikatorn är beräknad som ett genomsnitt för det faktiska finansiella sparandet sex år tillbaka och för det prognostiserade sparandet under innevarande år och tre år framåt.

Källor: Vårpropositionen 2010 och egna beräkningar.

Regeringen bedömer om överskottsmålet uppfylls genom flera olika indikatorer, närmare bestämt fem stycken. Vi har tidigare kritiserat denna uppföljning därför att de olika indikatorerna, som speglar i grunden olika målformuleringar, kan visa mycket olika värden.¹⁰¹ Detta framgår av Tabell 3.5. Problemet är den otydlighet som skapas om hur överskottsmålet ska tolkas.

Vi argumenterar i avsnitt 4.1.4 för att man vid uppföljningen ska göra en klarare åtskillnad mellan en *tillbakablickande utvärdering* av om målet har uppnåtts och en *framåtblickande bedömning* av vilket reformutrymme som finns (eller besparingsbeslut som krävs) för att målet ska uppnås i framtiden. Tabell 3.5 visar att överskottsmålet överträffats med i genomsnitt 0,3 procent av BNP per år under perioden 2000-2009. Om man i stället beräknar ett glidande sjuårsgenomsnitt för det finansiella sparandet underskrids enprocentsmålet i stället med 0,3 procentenheter.¹⁰² Målet överskrids dock om man konjunkturjusterar sjuårsindikatorn. Ser man enbart på det strukturella sparandet 2011 ligger detta något under enprocentsmålet, men det förväntas sedan överstiga detta fr o m 2012.

När regeringen väger samman de olika indikatorerna blir bedömningen i vårpropositionen ”att det, med hänsyn tagen till konjunkturläget, finns ett begränsat utrymme för ytterligare ofinansierade

¹⁰¹ Se Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 2.3, Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 2.2, och Finanspolitiska rådet (2010).

¹⁰² Sjuårsindikatorn diskuteras mer utförligt i avsnitt 4.1.4. Se också avsnitt 1.3.1.

reformer 2011”.¹⁰³ Man för också ett resonemang om att ”en strikt mekanisk beräkning utifrån de indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet indikerar att det finns ett visst reformutrymme sett över hela mandatperioden (fram till 2014, vår anmärkning)”, men att denna slutsats baseras på en förbättring av det strukturella sparandet först i slutet av prognosperioden. Mot bakgrund av osäkerheten i denna bedömning av det framtida reformutrymmet drar regeringen slutsatsen att detta ”inte bör intecknas på förhand utan i stället stämmas av löpande över tiden”.

Man kan kritisera det sätt som regeringen använder de olika indikatorerna för avstämning av överskottsmålet på, men vi delar ändå i huvudsak regeringens bedömning av reformutrymmet för 2011.¹⁰⁴ Vi argumenterar i avsnitt 4.1.4 vi för att om man i efterhand ska utvärdera om överskottsmålet uppfyllts under föregående tioårsperiod, så bör det logiska vara att också som beslutsunderlag för framtiden använda en tioårsperiod. Om denna ska avse innevarande år och prognoser för de tre efterföljande åren, bör i så fall sex (och inte tre) år bakåt ingå. Om man beräknar en sådan indikator – som vi gjort på sista raden i Tabell 3.5 – så ligger den i år på 0,9 och 2011 på 1,1. Denna alternativa beräkning indikerar att överskottsmålet med regeringens prognoser för de framtida överskotten kommer att uppfyllas.

Vi delar också regeringens bedömning att osäkerheten om de offentliga finansernas framtida utveckling är mycket stor. Det beror inte minst på svårigheten att bedöma vilka permanenta effekter som krisen kan ge på sysselsättningen (se avsnitten 2.2 och 2.4 ovan). Det är därför välkommet att det slås fast att ”om ekonomin av strukturella skäl utvecklas svagare än enligt nuvarande bedömningar är regeringens beredskap hög för att vidta de åtgärder som krävs för att finanspolitiken ska vara förenlig med de budgetpolitiska målen”.¹⁰⁵

¹⁰³ Värpropositionen 2010, s 42.

¹⁰⁴ Ett problem – som regeringen i hög grad är medveten – är att det strukturella sparandet, som det beräknas av Finansdepartementet, tenderar att överskatta de offentliga finansernas styrka eftersom det beräknas som sparandet vid ett BNP-gap på noll (fullt resursutnyttjande), samtidigt som BNP-gapet är i genomsnitt negativt över längre tidsperioder (se t ex Finansdepartementet 2010a). Om BNP-gapet beräknas på detta sätt, bör därför det strukturella sparandet beräknas som sparandet vid det *genomsnittliga* BNP-gapet. Alternativt bör BNP-gapskalkylerna göras så att det genomsnittliga BNP-gapet blir just noll. Se också avsnitt 4.1.4 respektive Finanspolitiska rådet (2010).

¹⁰⁵ Värpropositionen 2010, s 42. Det slås där också fast att ”sambällsekonomiskt riktiga skattehöjningar kan användas för att finansiera en sänkning av samhällsekonomiskt skadliga skatter, men att skattehöjningar inte ska användas för att finansiera ökade utgifter”. Man kan ha olika värderingar angående dessa politiska intentioner, men det är klargörande att regeringen preciserar att man inte

Mot bakgrund av den stora osäkerheten om den ekonomiska krisens långsiktiga effekter på de offentliga finanserna hade det dock varit önskvärt om vårpropositionen mer tydligt hade angett vilka åtgärder som kan komma i fråga ifall det krävs aktiva beslut för att återgå till budgetöverskott. Detta skulle vara i linje med vår argumentation i avsnitt 3.2.2 om att finanspolitikens stimulanseffekter på kort sikt i hög grad beror på förväntningarna om den framtida politiken.¹⁰⁶

Vårpropositionen 2010 innehåller förslag om permanenta satsningar från 2011 med en kostnadsram på ca 6,8 mdr kr. Huvuddelen utgörs av sänkt skatt för personer över 65 år (5 mdr kr), infrastruktursatsningar (1,3 mdr kr) och höjda flerbarnstillägg (0,7 mdr kr). Reformerna är av begränsad omfattning och det är därför svårt att hävda att de skulle äventyra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, även om osäkerheten är stor om det framtida reformutrymmet. Men vi vill framhålla vikten av att regeringen verkligen håller fast vid sin inställning att ett möjligt framtida reformutrymme ”inte bör intecknas i förhand”.¹⁰⁷ Det är enligt vår bedömning mycket riskabelt att nu göra utfästelser om ytterligare kostnadskrävande reformer utan att samtidigt ange finansiering. Det vore olyckligt om så sker i valrörelsen.

Ett sätt att vidga det finanspolitiska reformutrymmet skulle kunna vara att nu fatta beslut om förändringar i pensionssystemet i syfte att öka den effektiva pensionsåldern. Vi diskuterade detta i avsnitt 3.2.3.¹⁰⁸ Vi noterar med beklagande att det inte förs någon bred politisk diskussion om dessa frågor. Det borde vara ett centralt tema i valrörelsen.

tänker höja skatter för att finansiera ökade utgifter. Däremot är det mindre klart vad som menas med ”samhällsekoniskt riktiga skattehöjningar” respektive ”samhällsekoniskt skadliga skatter”, eftersom vad som betraktas som ”samhällsekoniskt riktigt” respektive ”skadligt” uppenbarligen beror på politiska värderingar. Vi har tidigare kritiserat regeringens användning av sådana begrepp (Finanspolitiska rådet 2009b).

¹⁰⁶ Budgetpropositionen för 2010 var något tydligare, eftersom den angav att ”om budgetförstärkningar blir nödvändiga bör de bland annat ta sikte på skattejusteringar som bidrar till en bättre miljö och hälsa utan att minska incitamenten till arbete” och att ”även utgiftsminskningar kan bli aktuella” (s 62).

¹⁰⁷ Vårpropositionen 2010, s 42.

¹⁰⁸ Se också avsnitten 2.1 respektive 4.1.6 i denna rapport. Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 2.3-2.5 respektive 6.3, innehöll en mer utförlig diskussion.

3.3.3 Det stabiliseringspolitiska handlingsutrymmet

Vår diskussion ovan visar emellertid också att regeringen har ett *stabiliseringspolitiskt* manöverutrymme. Sverige är inte som många andra länder tvunget att genomföra en snabb konsolidering av de offentliga finanserna utan regeringen har stora valmöjligheter när det gäller i vilken takt detta ska ske. Det är också sannolikt att finanspolitiken har normala keynesianska effekter på efterfrågan (positiva effekter av skattesänkningar och offentliga utgiftsökningar) i den situation som Sverige befinner sig.¹⁰⁹ Det gäller då att göra en avvägning mellan fördelarna av fortsatta stimulansåtgärder som stabiliserar konjunkturen och nackdelarna av att sådana innebär att det tar längre tid att återställa önskvärda offentligfinansiella buffertar.

Regeringens bedömning i Vårpropositionen 2010 är att det ”mot bakgrund av den nu betydligt ljusare utsikten för den makroekonomiska utvecklingen ... inte föreligger något behov av ytterligare stora stabiliseringspolitiska insatser”.¹¹⁰ Man menar också att utrymmet för ytterligare stabiliseringspolitiska åtgärder är begränsat. Det fortsatt låga resursutnyttjandet anses dock tala för ”vissa stabiliseringspolitiska insatser i syfte att i viss mån underbygga återhämtningen och fånga upp dem som står längst från arbetsmarknaden”.¹¹¹ Vissa stabiliseringsåtgärder föreslås för 2010. De inkluderar en tidigareläggning av infrastruktursatsningar, en satsning på sommarskola och sommarjobb för unga samt kortare kvalificeringstid för nystartsjobb för äldre. Sammantaget minskar de föreslagna och aviserade åtgärderna det finansiella sparandet med ca 5 mdr kr 2010.

Det strukturella finansiella sparandet prognostiseras öka 2011 med 0,3 procent av BNP enligt Finansdepartementets bedömning i Vårpropositionen 2010 och med 0,5 procentenheter enligt Konjunkturinstitutets senaste bedömning utifrån den politik som var beslutad eller aviserad före vårpropositionen. Det indikerar en viss åtstramande effekt av finanspolitiken, även om förändringar i det strukturella sparandet är ett mycket grovt mått på finanspolitikens effekter.¹¹² Det är inte självklart att finanspolitiken i rådande konjunkturläge bör ges denna inriktning utan här finns valmöjligheter

¹⁰⁹ Se vår diskussion ovan i avsnitt 3.2.2 och Fördjupningsruta 3.2.

¹¹⁰ S 49.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Detta är skälet till att vi tidigare efterlyst att Finansdepartementet ska redovisa mer utvecklade effektanalyser (Finanspolitiska rådet 2008, avsnitt 2.4.2).

beroende på vilka avvägningar som görs mellan stabilisering i nuläget och att återställa de offentligfinansiella buffertarna inför framtiden. Denna avvägning bör spegla politiska värderingar som vi inte har någon anledning att ha synpunkter på. Däremot finns det skäl för oss att analysera de överväganden som bör göras.

Vi delar regeringens uppfattning att det är nödvändigt att komma tillbaka till överskott i de offentliga finanserna inom en rimlig tidshorisont.¹¹³ Samtidigt visar vår analys att det knappast finns någon bindande hållbarhetsrestriktion för begränsade tillfälliga stabiliseringspolitiska insatser.

Om man skulle vilja ge finanspolitiken en mer expansiv inriktning under 2011 är den möjlighet som ligger närmast till hands att förlänga de extra statsbidrag som utgår till kommunerna för innevarande år. Motivet skulle i så fall vara att försöka åstadkomma en ökning av sysselsättningen i kommunsektorn (som nu prognostiseras bli i stort sett oförändrad 2011 efter fall på 2,4 procent 2009 och ett förväntat ytterligare fall på 1,7 procent 2010 enligt vårpropositionen) för att därigenom hålla nere arbetslösheten i ett läge där resursutnyttjandet enligt samstämmiga bedömningar kan antas förbli lågt även 2011.¹¹⁴

Om man skulle vilja vidta ytterligare stimulansåtgärder är förlängda extra statsbidrag till kommunerna att föredra framför ytterligare stimulanser av den privata konsumtionen, eftersom denna ändå kan väntas öka ganska kraftigt under 2011 (med 3,8 procent enligt Vårpropositionen 2010). Denna konsumtionsökning kan också antas bidra till en fortsatt sysselsättningsökning i den privata tjänstesektorn. Enligt Konjunkturinstitutets bedömning kommer antalet arbetade timmar där att öka med ca 2 procent 2010 och med ca 1 procent 2011.¹¹⁵

Det finns emellertid också argument som talar emot en förlängning av de extra statsbidragen till kommunerna. Ett sådant är risken för att *hastigheten* i konjunkturuppgången blir för hög, även om sysselsättningsnivån förblir låg. Ett givet resursutnyttjande kan antas leda till större pris- och lönestegringar ju högre ökningstakten för resurs-

¹¹³ Vårpropositionen 2010, s 40.

¹¹⁴ Vårpropositionen 2010, s 151. Till viss del har fallet i kommunal sysselsättning motverkats genom att den sysselsättning i näringslivet som finansieras av kommunsektorn har ökat. Den totala kommunfinansierade sysselsättningen bedöms i vårpropositionen ha fallit med ca 20 000 personer mellan 2007 och 2009, varav huvuddelen berott på utfasning av plusjobben och friåret. Enligt vårpropositionens bedömning kommer den totala kommunfinansierade sysselsättningen att falla svagt mellan 2009 och 2010 och sedan förbli ungefär oförändrad mellan 2010 och 2011.

¹¹⁵ Konjunkturinstitutet (2010). En liknande bedömning görs i Vårpropositionen 2010, s 151.

utnyttjandet är. Ett annat viktigt argument är risken för att en förlängning av de tillfälliga bidragen skulle leda till att de uppfattas som *permanent*. Det skulle kunna göra det svårt att inte fortsätta att betala ut dem när konjunkturen förbättrats ytterligare.¹¹⁶ Denna risk hänger samman med att sådana bidragshöjningar beslutas diskretionärt, dvs från fall till fall.

Vi argumenterade i vår förra rapport för att ett system borde införas enligt vilket statsbidragen till kommunerna regelmässigt varieras på ett kontracykliskt sätt, så att de ökar mer när kommunernas skatteunderlag i lågkonjunkturer växer långsammare än den långsiktiga trenden och ökar mindre i högkonjunkturer när skatteunderlaget växer snabbare.¹¹⁷ Regeringen har också fastställt direktiven till en utredning om att främja en stabil kommunal verksamhet över konjunkturcykeln. Utredningen ska studera möjligheterna både att utforma det kommunala balanskravet på ett annat sätt än idag och att utjämna kommunsektorns intäkter över tid genom en kommunstabiliseringsfond.

Tanken på en kommunstabiliseringsfond ligger nära vårt förslag om konjunkturvarierande statsbidrag enligt ett förutbestämt regelsystem. Med ett sådant system skulle förmodligen extra resurser tillföras kommunerna också under ett lågkonjunkturår som 2011. Det är enligt vår uppfattning viktigt att försöka få ett sådant regelsystem på plats så snart som möjligt, eftersom det skulle minska riskerna för att stabiliseringsåtgärder riktade till kommunerna skulle bli permanenta. Eftersom frågan är så viktig, är det anmärkningsvärt att det har tagit så lång tid att få utredningen till stånd.¹¹⁸

3.3.4 Balansen mellan finans- och penningpolitiken

Hur finanspolitiken bäst bör utformas hänger samman med frågan om den lämpliga balansen mellan finans- och penningpolitiken. I de länder som har allvarliga offentligfinansiella problem måste sannolikt finanspolitiken läggas om i åtstramande riktning redan innan

¹¹⁶ Ett bra exempel på denna risk är två TCO-ekonomers argumentation i en debattartikel i Dagens Nyheter (Zettergren och Mörtvik 2010). I stället för att argumentera *för* att det tillfälliga statsbidraget ska förlängas ytterligare ett år argumenterar de *emot* ”regeringens förslag att dra in stödet” och emot ”att stödet nu hastigt och olustigt dras tillbaka i förtid”.

¹¹⁷ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 1.3.3.

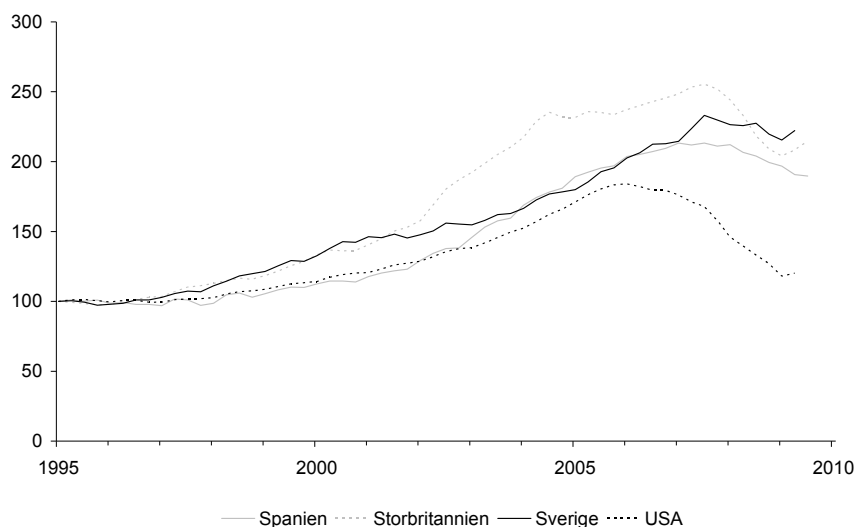
¹¹⁸ Utredningen aviserades redan i Vårpropositionen 2009, men regeringen beslutade inte om direktiv förrän i mars i år. Utredningens ledamöter har ännu inte tillsatts.

resursutnyttjandet nått en tillfredställande nivå. Det kan i så fall behöva kompenseras av en fortsatt expansiv penningpolitik, särskilt i länder med kvarvarande problem i finanssektorn och där det skett betydande fall i fastighetspriserna.

Den svenska situationen är emellertid mycket annorlunda. Här har inte något bestående fall skett i bostadspriserna, utan dessa har tvärtom återhämtat sig efter en tillfällig nedgång (se Figur 3.10). Riksbanken bedömde hösten 2009 att det fanns en stor risk för att bostadspriserna i Sverige låg på en ohållbart hög nivå. Vi känner oro för att de nuvarande lågräntepolitiken ska medföra alltför stor upplåning från hushållens sida och därmed leda till alltför höga bostadspriser. Följden kan bli obalanser som skapar framtida kriser. Det är en vanlig uppfattning att alltför låga räntor i många länder efter IT-kraschen i början av seklet bidragit till de obalanser på kredit- och fastighetsmarknaderna som utlöste den nuvarande krisen. Det kan utgöra ett argument för att Riksbanken borde höja reporäntan i snabbare takt än vad som är motiverat enbart utifrån en medelfristig inflationsprognos. Det skulle emellertid innebära negativa effekter på den samlade efterfrågan i ekonomin. För att motverka det skulle i så fall finanspolitiken behöva bli mer expansiv än som annars skulle vara önskvärt.

Frågan om vilken balans mellan finans- och penningpolitiken som är mest lämplig i nuvarande läge bör tillmätas stort intresse. Den starkare offentligfinansiella situationen i Sverige i kombination med att vi inte har haft några bostadsprisfall talar för en annan stabiliseringspolitisk mix än i de flesta andra länder. Penningpolitiken skulle kunna stramas åt tidigare, samtidigt som finanspolitiken förblir expansiv längre.¹¹⁹ Det är emellertid inte uppenbart hur man får till stånd en lämplig samordning mellan penning- och finanspolitiken i ett system där – på goda grunder – den förra sköts av en självständig centralbank och den senare av regeringen.

¹¹⁹ Detta skulle ligga i linje med de principer för finanspolitikens användning som vi analyserade i vår första rapport (Finanspolitiska rådet 2008, avsnitt 1.3). Där diskuterade vi bl a ett läge där penningpolitiken av hänsyn till risken för alltför uppdrivna fastighetspriser skulle behöva göras mer restriktiv än som motiveras av inflation och real konjunkturutveckling. Slutsatsen var att en sådan situation skulle kunna motivera en mer aktiv användning av finanspolitiska stimulansåtgärder.

Figur 3.10 Priser på småhus, deflaterade med KPI, 1995 = 100

Källa: Riksbanken.

Slutligen bör den stora osäkerheten om den närmaste konjunkturutvecklingen framhållas. De flesta prognoser pekar på en återhämtning i världsekonomin. Såväl Finansdepartementets som Konjunkturinstitutets prognoser är förhållandevis optimistiska. Samtidigt har vi pekat på risken för att de offentligfinansiella problemen i många länder ska få negativa konsekvenser för den internationella konjunkturen. En liknande bedömning görs i vårpropositionen som menar att nedåtriskerna för konjunkturutvecklingen är betydligt större än uppåtriskerna.¹²⁰ Den ekonomiska politiken – och inte minst då finanspolitiken – måste därför ha en stor handlingsberedskap. Det offentligfinansiella läget i Sverige innebär emellertid att det finns ett betydande stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme ifall konjunkturutvecklingen skulle bli svagare än väntat.

En särskild osäkerhetsfaktor utgörs av växelkursutvecklingen. Om det skulle ske en kraftig förstärkning av kronan till följd av den offentlig-finansiella turbulensen i vår omvärld kan det vara ett argument för Riksbanken att vänta med räntehöjningar.

¹²⁰ Vårpropositionen 2010, s 156. Se också Konjunkturinstitutet (2010).

4 Det finanspolitiska ramverket

Efter den ekonomiska krisen på 1990-talet behövde de svenska offentliga finanserna konsolideras. Det finanspolitiska ramverk som gäller idag växte fram ur erfarenheterna från denna process. Ramverket består av fyra hörnstenar:

- en beslutsordning för statsbudgeten i två steg¹²¹
- överskottsmålet
- utgiftstaket
- det kommunala balanskravet.

I Budgetpropositionen för 2007 aviserade regeringen en översyn av ramverket i syfte att stärka detta. Översynen har lett till att regeringen i Vårpropositionen 2010 föreslår att överskottsmålet ska lagfästas. Redan tidigare har utgiftstakets ställning förstärkts. En bestämmelse om att det ska finnas ett tak för statens utgifter fördes in i budgetlagen 2009.

Avsnitt 4.1 diskuterar överskottsmålet och avsnitt 4.2 utgiftstaket. Avslutningsvis behandlar avsnitt 4.3 relationen mellan regleringen av finansmarknaderna och stabiliseringspolitiken.

4.1 Överskottsmålet

Sedan slutet av 1990-talet har *överskottsmålet* varit ett centralt inslag i det svenska finanspolitiska ramverket.¹²² Målet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande, dvs skillnaden mellan inkomster och utgifter, ska vara en procent av BNP över en konjunkturcykel.¹²³

Införandet av ett överskottsmål kan ses som en fortsättning på budgetsaneringen efter 1990-talskrisen. Denna konsolideringspolitik stagades upp av tydliga mål för i vilken takt underskotten i de

¹²¹ I det första steget beslutar riksdagen om det totala budgetutrymmet och dess fördelning på olika utgiftsområden. I det andra steget beslutas om anslagens fördelning inom de olika utgiftsområdena. Se Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 2.1.

¹²² Riksdagen beslutade om målet 1996. Det fasades sedan in successivt och började tillämpas fullt ut från 2000.

¹²³ Det ursprungliga målet var två procent av BNP men inkluderade då också sparandet i premiepensionssystemet, som uppgår till ca en procent av BNP. Sedan 2007 hänförs detta sparande inte längre till den offentliga sektorn utan i stället till den privata sektorn. Överskottsmålet har därför justerats ner i motsvarande mån.

offentliga finanserna skulle reduceras. Överskottsmålet fastställdes emellertid utan att några mer ingående överväganden bakom det redovisades. Regeringens senare ekonomiska propositioner har visserligen angett olika motiv, men några fullgoda skäl till varför målet bör utformas just så som det gjorts har aldrig getts.

Regeringen har nu gjort en översyn av överskottsmålet. Under våren 2010 publicerades en tjänstemannarapport från Finansdepartementet.¹²⁴ Med denna som underlag föreslår regeringen i Vårpropositionen 2010 att överskottsmålet ska lagfästas.

4.1.1 Motiven för överskottsmålet

Överskottsmålet är ett s k *intermediärt mål* vars syfte är att göra det lättare att uppnå överordnade, mer grundläggande mål. Dessa bakomliggande motiv har preciserats på delvis olika sätt i olika ekonomiska propositioner.¹²⁵ De viktigaste motiven – som såväl nuvarande regering som tidigare regeringar angett – kan sammanfattas som:

- långsiktigt hållbara offentliga finanser
- ekonomisk effektivitet
- en jämn fördelning av resurser mellan generationerna
- tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer även vid en politik som aktivt motverkar kraftiga konjunkturedgångar.

Vi har – liksom Riksrevisionen – tidigare diskuterat att dessa motiv inte behöver vara konsistenta med varandra utan tvärtom skulle kunna motivera olika nivå på ett saldomål.¹²⁶ Vi har därför efterlyst en precisering från regeringen av vilken vikt som tillmäts de olika motiven.

Regeringens diskussion av överskottsmålets motiv har blivit tydligare i Vårpropositionen 2010. Regeringen klargör att hållbarhetsmålet är ”en nödvändig förutsättning” för att nå övriga mål och att det stabiliseringspolitiska motivet ”bör ges en stor

¹²⁴ Finansdepartementet (2010a).

¹²⁵ Detta diskuterades ingående i Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 2.3.1.

¹²⁶ Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 3, respektive Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitten 2.1 och 2.2. Se också t ex Riksrevisionen (2006, 2008a och 2008b).

vikt”.¹²⁷ I frågan om rättvisa mellan generationerna skriver regeringen att ”överskottsmålet ... inte [ska] användas för att hantera den kontinuerligt ökande medellivslängden... [och] inte heller för att förfinansiera eventuella framtida krav på ökad kvalitet i välfärden.”¹²⁸ Vi välkomnar dessa klargöranden. Samtidigt återstår en del oklarheter om sambandet mellan de övergripande motiven för överskottsmålet och uppföljningen av det (se avsnitt 4.1.3 nedan).

Finanspolitisk hållbarhet

De demografiska utmaningarna skapar problem för finanspolitikens långsiktiga *hållbarhet*. Hållbara offentliga finanser kräver att den offentliga sektorns s k *intertemporala budgetrestriktion* är uppfylld. Den innebär att sektorns finansiella nettoförmögenhet måste vara minst lika stor som nuvärdet av alla framtida *primära* finansiella sparandeunderskott (skillnaden mellan offentliga utgifter och intäkter exklusive räntor).¹²⁹

Finanspolitisk hållbarhet är inte tillräcklig för att definiera en bestämd bana för det finansiella sparandet. Det finns en rad skilda banor med olika fördelning av sparandeöverskott och sparandeunderskott över tiden som alla är förenliga med långsiktigt hållbara offentliga finanser. Kriterierna om ekonomisk effektivitet respektive jämn fördelning av resurserna mellan generationerna ger däremot underlag för att välja en viss bana.

Regeringens synsätt att hållbarhet är en förutsättning för att nå övriga mål stämmer väl överens med detta synsätt. Om det uppstår problem för finanspolitikens trovärdighet kan det leda till dels ökade riskpremier på den offentliga upplåningen, dels att man tvingas till ”brandkårsuttryckningar” som inte är förenliga med vare sig ekonomisk effektivitet eller rättvisa mellan generationerna.

Samhällsekonomisk effektivitet

Enligt *effektivitetskriteriet* är det önskvärt att utjämna de samhällsekonomiska kostnaderna av beskattning över tiden. Det brukar ses som ett argument för s k *tax smoothing*, dvs för att utjämna skattekvoten över tiden. Förklaringen är att de samhällsekonomiska

¹²⁷ S 88.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Se Fördjupningsruta 2.1.

effektivitetsförlusterna till följd av att beskattning snedvrider incitamenten för arbete. Enligt vedertagen ekonomisk analys växer dessa förluster mer än proportionellt när (marginal)skattesatserna stiger. Om en given bana för de offentliga utgifterna ska finansieras, är det därför bättre att det sker genom en skattekvot som ligger fast över tiden än genom en skattekvot som varierar.¹³⁰ Enligt detta synsätt är det därför bättre att *förfinansiera* offentliga utgifter (som successivt ökar till följd av den demografiska utvecklingen) genom att redan idag lägga skatterna på en långsiktigt uthållig nivå än att successivt höja dem. I så fall kommer offentliga sparandeöverskott nu (förtida sparande) att finansiera framtida sparandeunderskott.

Riskdelning

Finanspolitiken kan också användas för att *dela risker* vid tillfälliga oväntade störningar i ekonomin. Kostnaderna för den skuldökning som nuvarande ekonomiska kris har inneburit kan t ex delas mellan nuvarande och framtida generationer genom ett permanent överskott i de offentliga finanserna.¹³¹

Rättvisa mellan generationerna

En rättvis *fördelning mellan generationerna* kan också motivera överskott i de offentliga finanserna under vissa perioder. Vad som uppfattas som rättvist beror på värderingar. Ekonomisk forskning kan inte ge vägledning för vilka värderingar som bör vara styrande. Däremot kan ekonomisk analys belysa sambandet mellan olika värderingar och olika politik samt klargöra om olika beslut är inbördes konsistenta.

Diskussionen kring detta går i Vårpropositionen 2010 betydligt utöver den i tidigare ekonomiska propositioner. Dessa har utgått från att förtida sparande är en lämplig metod att hantera *alla* framtida påfrestningar på de offentliga finanserna till följd av att försörjningskvoten ökar.¹³² I Vårpropositionen 2010 gör regeringen en annan värdering: det finns enligt resonemanget där inte några fördelningspolitiska skäl för att de ökade kostnader som uppkommer

¹³⁰ I en mer sofistikerad analys bör man ta hänsyn till att en given skattesats kan ge upphov till olika stora effektivitetsförluster vid olika tidpunkter. Ett möjligt argument är att globaliseringen leder till successivt alltmer rörliga skattebaser. I så fall kan det vara önskvärt för ett enskilt land med en successivt sjunkande skattekvot så länge denna process fortskrider.

¹³¹ Se också avsnitt 2.1.

¹³² Försörjningskvoten definieras vanligen som kvoten mellan å ena sidan barn (under 20 år) och äldre (över 64 år) och å andra sidan personer i åldern 20-64 år.

därför att en generation har förmånen att leva längre ska betalas av tidigare generationer med kortare livslängd.

Denna slutsats är i linje med vad vi argumenterat för i våra tidigare rapporter. Vi har där hävdad att de offentligfinansiella påfrestningar som uppkommer till följd av stigande livslängd bör motivera en successiv höjning av pensionsåldern snarare än ett ökat förtida sparande.¹³³

Regeringen klargör också hur man avser att hantera de framtida offentligfinansiella problem som kan uppkomma på grund av kombinationen av *Wagners lag* och *Baumols sjuka*. Wagners lag innebär att efterfrågan på välfärdstjänster ökar när realinkomsterna stiger. Baumols sjuka säger att den relativa kostnaden för att producera offentliga (och andra) tjänster ökar över tiden, därför att produktivitetstillväxten i tjänsteproduktionen är lägre än i varuproduktionen.¹³⁴ Regeringen menar numera att inte heller dessa problem bör lösas genom förfinansiering. Ställningstagandet ligger i linje med uppfattningen att nuvarande generationer inte bör ta på sig kostnader för att framtida generationer får en högre standard.

Det är välkommet att regeringen har tydliggjort sina ställningstaganden i dessa avseenden. Samtidigt kvarstår en grundläggande brist i analysen av fördelningen mellan generationerna. Det saknas alltså *generationskalkyler* av den typ som vi tidigare efterlyst.¹³⁵ Sådan analys är nödvändig för att man ska kunna att bilda sig en välgrundad uppfattning om lämpligt saldomål utifrån överväganden om fördelningen mellan generationer. Det finns skäl att vara kritisk mot att ett sådant arbete inte gjorts inom ramen för Finansdepartementets översyn av överskottsmålet.¹³⁶

Stabiliseringspolitiska motiv för överskottsmålet

Man kan också anlägga ett rent *stabiliseringspolitiskt perspektiv* på överskottsmålet. Det övergripande motivet är då att bygga upp offentligfinansiella buffertar som skapar ett stabiliseringspolitiskt

¹³³ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 2.3-2.5. Se också Andersen (2008).

¹³⁴ Se också avsnitt 2.1.

¹³⁵ Finanspolitiska rådet (2008).

¹³⁶ Finansdepartementet (2010a, s 94) drar slutsatsen att ”det krävs en djupare analys i form av generationsanalyser” om man ska kunna bedöma hur den offentliga sektorn fördelar om resurser mellan generationerna. Arbetsgruppen bakom rapporten har dock inte gjort några egna sådana analyser men ”rekommenderar att Finansdepartementets nuvarande hållbarhetsberäkningar med jämna mellanrum kompletteras med generationsanalyser”. Vi instämmer i denna rekommendation (se Finanspolitiska rådet 2008, s 80-81).

manöverutrymme för finanspolitiken, så att inte möjligheterna att motverka lågkonjunkturer genom finanspolitiska stimulanser inskränks av räntereaktioner på finansmarknaderna.

Detta stabiliseringspolitiska motiv förefaller tidigare ha förskjutits i bakgrunden: så t ex nämndes det överhuvud taget inte i Vårpropositionen 2008. Det faktum att det stabiliseringspolitiska motivet framhålls som särskilt viktigt i Vårpropositionen 2010 är en indikation på att stabiliseringspolitiska överväganden idag tillmäts betydligt större vikt än tidigare. Detta är naturligt mot bakgrund av de senaste årens kriserfarenheter.

4.1.2 Överskottsmålets nivå

I Vårpropositionen anger regeringen att överskottsmålet ska förbli en procent av BNP över konjunkturcykeln ”under åtminstone den kommande mandatperioden och så länge som det är nödvändigt för att de offentliga finanserna ska utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt.”¹³⁷ Huvudargumentet är att målet är väletablerat och att en omformulering riskerar att urholka det förtroende för finanspolitiken som byggts upp. Någon närmare analys av ändamålsenligheten i just en procents överskott över konjunkturcykeln ges inte i vårpropositionen. En sådan analys finns däremot i den bakomliggande tjänstemannarapporten från Finansdepartementet.¹³⁸

Härledning utifrån de långsiktiga finanspolitiska målen

Finansdepartementets rapport redovisar en intressant principskiss för hur nivån på ett saldomål kan härledas från hållbarhetsberäkningar. Skissen har flera utgångspunkter. Framtida generationer ska kunna garanteras samma nivå på välfärdstjänster som nuvarande generationer. Utträdesåldern på arbetsmarknaden och pensionsåldern antas stiga i samma takt som medellivslängden. Slutligen ska skattekvoten ligga på en nivå som är konstant över tiden och som samtidigt innebär att den ovan diskuterade intertemporala budgetrestriktionen (dvs villkoret att framtida primära finansiella sparandeunderskott inte är större än dagens finansiella

¹³⁷ Ibid, s 89.

¹³⁸ Finansdepartementet (2010a).

nettoförmögenhet) är precis uppfylld för staten och kommunerna givet en antagen bana för de offentliga utgifterna.

Under de givna förutsättningarna härleder rapporten en sekvens av överskottsmål, vilka antas gälla för tio år i taget, för hela den offentliga sektorn. Överskottsmålet för den närmaste tioårsperioden ligger enligt denna analys i intervallet 0-1 procent av BNP för att sedan successivt öka fram till slutet av århundradet. Den principiella metodiken i beräkningarna är enligt vår uppfattning rimlig. Den ligger i vissa avseenden nära den principanalys som vi redovisade i vår rapport 2009.¹³⁹

Stabiliseringspolitiskt motiverad nivå på överskottsmålet

Finansdepartementets rapport analyserar de stabiliseringspolitiska skälen för överskottsmålet från två utgångspunkter:

- behovet av en tillräcklig säkerhetsmarginal till treprocentsgränsen för budgetunderskott i EUs stabilitetspakt
- värdet av att undvika höjda riskpremier på statsupplåningen i lågkonjunkturer.

EUs regler anger en gräns för högsta tillåtna underskott i de offentliga finanserna på tre procent av BNP. Rapporten ägnar betydande utrymme åt att analysera vilken säkerhetsmarginal i förhållande till denna gräns som kan vara lämplig. Detta är samma angreppssätt som i den s k STEMU-utredningen 2002 om vilka krav som borde ställas på finanspolitiken vid ett eventuellt svenskt inträde i valutaunionen.¹⁴⁰

Rapporten analyserar hur stora försvagningar av det finansiella sparandet som kan antas komma att äga rum i konjunkturedgångar. Man beräknar att medianvärdet för sådana försämringar under perioden 1970-2009 varit ca 3 procent av BNP över två år och ca 4,5 procent över tre år. Därifrån dras slutsatsen att finanspolitiken skulle behöva ”inriktas på överskott om ca 1,5 procent av BNP för att inte underskotten ska underskrida 3 procent av BNP i mer än hälften av alla försämringar över 3 år”.¹⁴¹ En uppenbar invändning är att resonemanget tycks förutsätta att budgetförsvagningar startar från en situation då överskottsmålet är precis uppfyllt. Men eftersom målet

¹³⁹ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 2.5.

¹⁴⁰ SOU 2002:16.

¹⁴¹ S 134-135. ”Underskrida” i citatet ska rimligen tolkas som ”överskrida”.

gäller *över en konjunkturcykel* kan det normala antas vara att en budgetförsvagning startar från en konjunkturtopp då överskottsmålet överskrids. Om detta beaktas, bör slutsatsen enligt detta resonemang bli att överskottsmålet kan sättas lägre än vad arbetsgruppen anger.

Ett annat perspektiv avser risken att ökade statliga upplåningskostnader ska minska utrymmet för att använda finanspolitiken i konjunkturstimulerade syfte. Denna fara har på ett övertydligt sätt illustrerats av de höjningar av statsskuldräntorna som på senare tid skett i euroländer med stora underskott och hög statsupplåning.

Det finns en omfattande forskning om sambandet mellan å ena sidan budgetunderskott och statsskuld och å andra sidan statsskuldräntorna. Rapporten ger en bra översikt av denna forskning som också inkluderar en studie som gjorts i Finansdepartementet.¹⁴² Rapporten gör den rimliga bedömningen ”att det utifrån befintliga empiriska studier inte går att dra några bestämda slutsatser om vad som är ett välavvägt mål för den offentliga sektorns sparande om syftet med målet i första hand ska vara att undvika höga riskpremier vid kraftiga konjunkturavmattningar”.¹⁴³ Men en ytterligare belysning av denna fråga hade varit önskvärd. På vårt uppdrag har en sådan studie gjorts av Huixin Bi och Eric Leeper.¹⁴⁴ Denna studie, som redovisas i avsnitt 3.1.2 och Fördjupningsruta 3.1, kommer till slutsatsen att den kritiska nivå för den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld vid vilken statsskuldräntorna börjar stiga brant har ökat från ca 60 procent till ca 90 procent av BNP idag. Alla sådana beräkningar är mycket osäkra men det finns goda skäl att tro att en förändring i denna riktning skett. Det skulle ha varit värdefullt om Finansdepartementets rapport utförligare analyserat hur den svenska situationen förändrats sedan överskottsmålet beslutades.

Avvägningen mellan olika motiv

Rapportens slutsats är att de långsiktiga motiven för överskottsmålet talar för ett mål på 0-1 procent av BNP, medan de stabiliseringspolitiska övervägandena i stället kan motivera ett mål i intervallet 1-2 procent. Vi har ovan ifrågasatt den senare slutsatsen.

¹⁴² Finansdepartementet (2009a).

¹⁴³ S 142.

¹⁴⁴ Bi och Leeper (2010).

Arbetsgruppens sammantagna slutsats är att det nuvarande enprocentsmålet är rimligt: ”eftersom nuvarande överskottsmål är väletablerat, ser arbetsgruppen inga starka skäl till att ändra nivån på målet under överskådlig framtid”.¹⁴⁵ Denna bedömning delas av regeringen i Vårpropositionen 2010. En kritisk reflektion är att det hade varit förvånande om Finansdepartementets tjänstemän och regeringen hade kommit till någon annan slutsats. Trots att målet från början var grovt tillyxat, har det funnits en stark tendens i Finansdepartementets analyser att alltid finna att den ursprungliga valda nivån är ”precis rätt”. Detta kan vara ägnat att resa vissa tvivel.

Man kan emellertid också inta en helt annan attityd. Det viktiga är förmodligen inte den exakta nivån på ett saldomål utan själva *existensen* av det. Såväl erfarenheter som forskning visar att det finns en stark tendens i finanspolitiken att kortsiktiga hänsyn kommer att dominera över mer långsiktiga sådana och därmed leda till en kraftig skulduppbyggnad. Detta motverkas av tydliga saldomål. Det går inte med någon större säkerhet att säga vilket av mål på -1,-0,5, 0, 0,5, 1 eller 1,5 procent av BNP som är mest lämpligt. Men inget av dessa mål kan heller antas leda till en orimlig utveckling.

Eftersom enprocentsmålet nu framstår som väletablerat, är det också enligt vår uppfattning svårt att argumentera för att det bör ändras. Den rådande ekonomiska krisen med stora budgetunderskott och med ifrågasatt trovärdighet för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i många länder ger ytterligare argument för ett sådant pragmatiskt förhållningssätt. Om Sverige i ett sådant läge kan hålla fast vid tidigare överskottsmål utan några stora kostnader borde trovärdighetsvinsterna vara stora. Det skulle kunna ge betydande vinster i form av lägre riskpremier i framtiden.

4.1.3 Målformuleringen

Finansdepartementets rapport diskuterar tre grundläggande aspekter på mål för de offentliga finanserna som det finns skäl att kommentera:

- Bör målet avse den offentliga sektorns skuld/förmögenhet eller dess sparande?
- Bör målet gälla det finansiella sparandet eller det totala sparandet?

¹⁴⁵ S 156.

- Bör målet omfatta hela eller bara delar av den offentliga sektorn?

Skuld- eller saldomål

Det finns en pågående diskussion inom forskningen om huruvida mål för de offentliga finanserna bör utformas som mål för skuld/förmögenhet eller för sparande. I praktiken är det vanligaste att mål eller restriktioner gäller det finansiella sparandet, men det finns också exempel på att de avser skuldsättningen.

Synen på skuldmål kontra saldomål hänger samman med vilken vikt man ger de olika övergripande motiv för finanspolitiken som vi diskuterade i avsnitt 4.1.1. Utifrån målet om intergenerationell rättvisa kan det vara motiverat med ett skuldmål, som innebär att man måste kompensera tidigare underskott med överskott eftersom det är den skuld som en generation lämnar efter sig som bestämmer fördelningen av konsumtion mellan generationerna. Men man kan också hävda att "bygones are bygones", dvs att man inte bör kompensera tidigare avvikelser från målet. Det talar för ett framåtblickande överskottsmål i stället för ett skuldmål.¹⁴⁶

I vårpropositionen tar regeringen ställning för ett sparandemål i stället för ett skuldmål. Regeringens huvudskäl är att i "nuvarande offentlig-finansiella läge, ... är det centrala att inte hamna i ett läge med stora underskott med den risk för snabbt växande skuldutveckling som det innebär".¹⁴⁷ Man argumenterar visserligen för att skuldnivån är viktig eftersom en hög skuld minskar möjligheten att bedriva aktiv konjunkturpolitik. Men samtidigt menar regeringen att erfarenheterna från finanskrisen (särskilt utvecklingen i Storbritannien och Irland) visar att höga budgetunderskott leder till förväntningar om höga skuldnivåer och därmed höga riskpremier.

Regeringens slutsatser angående överskottsmål kontra skuldmål kan vara problematisk eftersom man betonar kravet på stabiliseringspolitisk handlingsfrihet. Utifrån befintlig forskning finns det inget starkt stöd för att budgetunderskott skulle påverka riskpremierna väsentligt mer än höga skuldnivåer. I den mån riskpremierna på statsupplåningen beror mer på skuldnivån än (nuvarande och prognostiserade) underskott, utgör det ett argument för skuldmål snarare än överskottsmål.

¹⁴⁶ En närmare analys av dessa frågor görs i Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 2.2.1.

¹⁴⁷ S 90.

Mål för finansiellt eller totalt sparande

I vår första rapport föreslog vi att det bör utredas om överskottsmålet enbart bör gälla den offentliga sektorns finansiella sparande eller om det i stället borde avse sektorns totala sparande, dvs inkludera också realt sparande i form av investeringar i realkapital (en s k *gyllene regel*).¹⁴⁸ Utgångspunkten var att det ursprungliga överskottsmålet formulerades utan att några överväganden av dessa aspekter verkar ha gjorts.

Det teoretiska argumentet för en gyllene regel är att om offentliga investeringar måste skattefinansieras av nuvarande generationer, samtidigt som avkastningen delvis tillfaller kommande generationer, kan investeringsnivån bli lägre än vad som är samhällsekoniskt önskvärt. De viktigaste argumenten emot en gyllene regel är att den kan ge upphov till svåra gränsdragningsproblem när det gäller vilka utgifter som ska betraktas som investeringar, hur stora avskrivningarna ska vara osv. Dessa gränsdragningsproblem innebär att möjligheterna till manipulationer ökar.

Regeringen gör bedömningen att överskottsmålet bör avse det finansiella sparandet. Här anger inte Vårpropositionen 2010 skälen närmare. I tidigare ekonomiska propositioner har regeringen anfört att ovan nämnda gränsdragningsproblem och att ”erfarenheterna från perioden 1950-1960 då statsbudgeten var indelad i en drifts- respektive kapitalbudget är dåliga” som skäl för sin ståndpunkt.¹⁴⁹

Det kan finnas skäl att på sikt ytterligare utreda frågan om en gyllene regel. Dagens ekonomiska kris, då många länder har stora budgetunderskott och finansmarknadernas uppmärksamhet därför är koncentrerad på just de finansiella sparandeunderskotten, är dock inte rätt tillfälle att aktualisera denna fråga. Det finns därför inte några skäl att nu omdefiniera överskottsmålet så att det omfattar också den offentliga sektorns reala sparande.

Vi har i tidigare rapporter betonat den bristfälliga redovisningen i de ekonomiska propositionerna av såväl de offentliga investeringarna som hur den offentliga sektorns realkapitalstock utvecklas.¹⁵⁰ Enligt vår bedömning är denna redovisning så dålig att riksdagen inte ges ett tillfredsställande underlag för beslut om offentliga investeringar. Denna kritik kvarstår, även om vi noterar att Finansdepartementets

¹⁴⁸ Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 2.3.3.

¹⁴⁹ Budgetpropositionen för 2009, s 274.

¹⁵⁰ Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 2.2.3, respektive Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 4.

rapport om överskottsmålet ansluter sig till vår linje. Rapporten skriver att det finns ”skäl att noggrant följa utvecklingen av den offentliga sektorns investeringar och realkapitalstock” och att det är angeläget att redovisningen på detta område förbättras i vår- och budgetpropositionerna samt i årsredovisningen för staten.¹⁵¹ Trots att en sådan förbättring borde ligga i allas intresse och kunna komma till stånd med endast små resursinsatser, har regeringen hittills inte åstadkommit några förbättringar på detta område.¹⁵² Nu aviserar regeringen att man inleder ett arbete med att ”utveckla redovisningen av den offentliga sektorns reala tillgångar och investeringar” som avses redovisas i Vårpropositionen 2011.¹⁵³ Vi välkomnar detta. Men det har tagit förvånansvärt lång tid att åstadkomma en förändring.

Vilka delar av offentlig sektor ska överskottsmålet gälla?

En ytterligare fråga är om överskottsmålet bör avse staten, staten och kommunerna eller som nu hela den offentliga sektorn. Regeringens bedömning är att målet bör gälla hela den offentliga sektorn. Någon närmare motivering utöver att överskottsmålet är ”ett ankare för finanspolitiken [och] bör omfatta alla sektorer som kan påverka hållbarheten” ges inte i Vårpropositionen 2010.

I Finansdepartementets rapport, som regeringen hänvisar till, argumenteras det för att det är staten som i slutändan har ansvaret för de offentliga åtagandena och att det därför är oegentligt att betrakta kommunsektorn och pensionssystemet som autonoma. Om det skulle uppstå hållbarhetsproblem i dessa delar av den offentliga sektorn kan staten tvingas skjuta till resurser. Därför är det enligt rapporten viktigt att se till det finansiella sparandet i hela den offentliga sektorn. Vi delar denna bedömning.¹⁵⁴ Belysande exempel är den skattesänkning för personer över 65 år som genomfördes 2009 liksom motsvarande aviserade skattesänkning för 2010. Dessa skattesänkningar – liksom en justering av pensionssystemets balanseringsmekanism – har gjorts för att motverka en svag utveckling av pensionerna bl a till följd av att pensionssystemets tillgångar fallit i värde under den ekonomiska krisen.

¹⁵¹ Finansdepartementet (2010a), s 163.

¹⁵² Finanspolitiska rådet (2009b).

¹⁵³ Vårpropositionen 2010, s 92.

¹⁵⁴ Samma slutsats drogs i vår rapport 2008 (Finanspolitiska rådet 2008, avsnitt 2.3.3).

4.1.4 Uppföljningen av överskottsmålet

Fram till Vårpropositionen 2010 har regeringen använt fem olika indikatorer för att bedöma om överskottsmålet nås:

- En *tillbakablickande genomsnittsindikator* för det *faktiska* finansiella sparandet, vilken beräknas som det genomsnittliga sparandet från år 2000 (det år då överskottsmålet började gälla fullt ut).
- En *rullande framåtblickande genomsnittsindikator* för det *faktiska* finansiella sparandet. Den utgör ett sjuårigt glidande medelvärde för det finansiella sparandet som centreras på innevarande år. Det glidande medelvärdet för ett visst år omfattar således det angivna året, de tre närmast föregående åren och (en framskrivning för) de tre kommande åren.
- *Årets strukturella finansiella sparande*, dvs det konjunkturjusterade finansiella sparandet under året (justerat för engångseffekter och extraordinära kapitalvinster).
- En *tillbakablickande genomsnittsindikator* för det *konjunkturjusterade finansiella sparandet*, vilken beräknas på analogt sätt som motsvarande indikator för det faktiska sparandet.¹⁵⁵
- En *rullande framåtblickande genomsnittsindikator* för det *konjunkturjusterade finansiella sparandet*, som beräknas på analogt sätt som motsvarande indikator för det faktiska sparandet.

Enligt Vårpropositionen 2010 ska de två tidigare indikatorerna som blickar tillbaka till år 2000 ersättas av nya, rullande, bakåtblickande indikatorer som går tio år bakåt i tiden. Detta innebär ingen skillnad i år men kommer att göra det framöver, när tidigare år succesivt slutar att räknas in.

Ett uppenbart problem är att de olika indikatorerna kan visa mycket olika resultat. Detta framgår tydligt av Tabell 3.5 i avsnitt 3.3. Det skapar en otydlighet om i vilken utsträckning överskottsmålet uppfylls. Ett mer fundamentalt problem är att de olika indikatorerna speglar olika grundläggande mål. Om man utgår från årets strukturella sparande, behöver en avvikelse ett år inte alls kompenseras ett annat år. Utgår man i stället från den tillbakablickande genomsnittsindikatorn – som har stora likheter med

¹⁵⁵ Det strukturella sparandet skiljer sig från det konjunkturjusterade sparandet genom att engångseffekter och extraordinära kapitalinkomster räknas bort i det senare måttet.

ett skuldmål – ska tidigare avvikelser kompenseras. Utifrån den framåtblickande rullande sjuårsindikatorn ska man under innevarande och kommande tre år *försöka* kompensera avvikelser under de tre föregående åren, men inte under tidigare år.

Valet av uppföljningsindikatorer är centralt eftersom det definierar överskottsmålets innebörd och därmed också vilken vikt som läggs vid de olika underliggande motiven för målet.¹⁵⁶ Regeringen framhåller i Vårpropositionen 2010 att överskottsmålet i första hand ska utvärderas framåtblickande.¹⁵⁷ Syftet med de bakåtblickande indikatorerna är enligt regeringen främst att ”bedöma om det tidigare funnits systematiska fel i den framåtblickande styrningen av finanspolitiken som minskar sannolikheten för att överskottsmålet ska uppnås”.¹⁵⁸ Samtidigt planerar man att använda alla de ovan nämnda indikatorerna. Regeringens argument för att även fortsättningsvis utnyttja hela fem indikatorer är att den vill undvika en ”för mekanisk” analys, eftersom en sådan enligt dess bedömning ”riskerar att leda politiken fel”.¹⁵⁹

Det kan vara intressant att jämföra regeringens bedömning med den reform av det finanspolitiska ramverket som nyligen beslutats i Tyskland.¹⁶⁰ Enligt denna införs ett saldomål på noll för det strukturella finansiella sparandet. För att målet verkligen ska bli bindande ska det följas upp med hjälp av en tillbakablickande indikator som har ”minne”. Det ska gå till så att underskott större än 0,35 procent av BNP debiteras ett särskilt konto. När de ackumulerade underskotten där överstiger 1,5 procent av BNP är regeringen skyldig att reducera dessa. Detta behöver dock bara göras i konjunkturuppgångar. Man har således i Tyskland gjort en annan värdering av den lämpliga avvägningen mellan tillbakablickande och framåtblickande indikatorer än den svenska regeringen.

Ingen torde förorda att uppföljningen av överskottsmålet blir alltför mekanisk. När vi tidigare framhållit att regeringen bör ange vilken vikt olika indikatorer bör ha, har vi inte menat att indikatorerna ska utgöra ett (mekaniskt) vägt genomsnitt av de befintliga indikatorerna. Det är förstås osannolikt att det finns *en* indikator som sammanfattar all relevant information i alla

¹⁵⁶ Se avsnitt 2.1 ovan.

¹⁵⁷ Vårpropositionen 2010, s 91.

¹⁵⁸ Ibid, s 227.

¹⁵⁹ Vårpropositionen 2010, s 91.

¹⁶⁰ Se Federal Ministry of Finance (2009).

upptänkliga lägen. Men vi är ändå kritiska mot regeringens resonemang.

Vi menar att regeringen blandar ihop ett bakåtblickande perspektiv, som syftar till att *utvärdera* huruvida målet *har* uppfyllts, och ett framåtblickande perspektiv, som bör utgöra ett *planeringsverktyg* för att uppnå målet i framtiden. Om överskottsmålet ska vara tillräckligt bindande måste betydande vikt fästas vid en bakåtblickande utvärdering. Samtidigt delar vi regeringens syn att det är önskvärt att se framåt för att planera finanspolitiken så att målet kan nås i framtiden. En enligt vårt synsätt bättre uppföljning av överskottsmålet än den nuvarande vore att ha enbart *två* huvudindikatorer, varav en är tillbakablickande och en delvis framåtblickande.

Ingen av dessa indikatorer bör bygga på beräkningar av det strukturella sparandet, särskilt inte beräkningar baserade på den metod som hittills använts. Det strukturella finansiella sparandet fås genom att det faktiska sparandet korrigeras för de variationer som uppkommer till följd av att skatteintäkter och en del offentliga utgifter varierar med resursutnyttjandet. Ett problem med Finansdepartementets – och många andras – beräkningar av det strukturella sparandet är att detta i genomsnitt över längre perioder är högre än det faktiska sparandet. Det beror i sin tur på att BNP-gapet i genomsnitt över längre perioder är negativt. Sådana beräkningar av det strukturella sparandet är en mindre lämplig indikator för om överskottsmålet uppnåts.

Vår uppfattning är att den rullande tillbakablickande tioårsindikatorn bör användas som huvudindikator på om överskottsmålet har uppfyllts. Detta bör ske utan någon konjunkturjustering. Däremot bör förstås det tidigare konjunkturläget vara en central faktor vid en bedömning om det varit motiverat att avvika från överskottsmålet under den tidigare tioårsperioden.

En framåtblickande indikator bör användas för att bedöma vilka krav som ställs på finanspolitiken framöver för att överskottsmålet ska uppnås under de rullande tioårsperioderna, dvs för att precis som nu beräkna reformutrymme eller besparingskrav. Men om den tillbakablickande indikatorn avser en rullande tioårsperiod är det svårt att förstå varför den framåtblickande indikatorn ska avse endast sju år. Det logiska bör vara att den också omfattar en tioårsperiod om

det är för den perioden som överskottsmålet ska utvärderas i efterhand. Om man vill använda sig av prognoser för högst tre år framåt borde i så fall den framåtblickande indikatorn beräknas som ett genomsnitt för en tioårsperiod som omfattar det faktiska sparandet sex år tillbaka och prognoser för innevarande år samt tre år framåt.

Vi förordar således att två indikatorer ska användas: en rullande tillbakablickande indikator som beräknas som det genomsnittliga finansiella sparandet tio år bakåt och en rullande framåtblickande indikator som beräknas som ett genomsnitt sex år bakåt och tre år framåt. Den tillbakablickande indikatorn ska betraktas som en indikator för att utvärdera den tidigare måluppfyllelsen och den framåtblickande som ett beslutsunderlag för att nå målet i framtiden.

Vi delar regeringens syn att mekaniska anpassningar till tidigare eller framtida förväntade målavvikelser bör undvikas. Däremot skulle man kunna markera vikten av tydliga hänsynstaganden till målavvikelser genom att stipulera att om det uppkommer avvikelser över en viss storleksordning enligt *någon* av de två indikatorerna, så ska regeringen vara skyldig att redovisa orsakerna till det och hur man avser att reagera.¹⁶¹

4.1.5 Överskottsmålets ställning

Budgetlagen innehåller idag inte några bestämmelser om överskottsmålet. Regeringen föreslår i vårpropositionen att det bör lagfästas att ett sådant mål ska finnas. Däremot menar man att målets nivå inte bör regleras i lag.

Lagreglering av ett överskottsmål

Trovärdigheten för överskottsmålet skulle stärkas av en bestämmelse i budgetlagen om att det ska finnas ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Det är rimligt att inte lagreglera målets nivå för att på så sätt markera att olika regeringar utifrån sina bedömningar av de grundläggande motiven bakom målet *kan* komma till olika slutsatser. För målets trovärdighet är det emellertid viktigt att det finns en bred politisk enighet om nivån för att undvika att det ändras alltför ofta.

¹⁶¹ Se avsnitt 4.1.5 nedan.

En uppförandekod för finanspolitiken

Finansdepartementets rapport argumenterar för att regeringen i en skrivelse till riksdagen ska formulera en *uppförandekod* för finanspolitiken. Koderna skulle redovisa de övergripande målen för finanspolitiken, de gällande budgetpolitiska målen (särskilt överskottsmålet) samt regeringens syn på den stabiliseringspolitiska rollfördelningen och på hur olika målkonflikter principiellt ska hanteras.

I vårpropositionen aviserar regeringen att man inleder ett arbete med att utforma en uppförandekod och att man avser att presentera en sådan i Vårpropositionen 2011. Vi välkomnar detta. I den ekonomiska krisens inledning hade det varit en stor fördel om det funnits en i förväg mer genomtänkt principiell syn från regeringens sida på i vilka lägen finanspolitiken bör användas för konjunkturstabilisering.¹⁶²

En möjlighet vore att man slår fast exakt hur stora målavvikelser, enligt de valda indikatorerna för målet, som ska föranleda en reaktion från regeringen.¹⁶³ Regeringen skulle t ex kunna vara skyldig att ange vilken strategi man tänker följa om det uppkommer en avvikelse på mer än 0,5 procent av BNP från överskottsmålet för *antingen* den tillbakablickande *eller* den framåtblickande indikatorn som vi rekommenderade i föregående avsnitt. Enligt vår mening är det viktigt att också se bakåt om överskottsmålet ska uppfattas som tillräckligt bindande. Men detta förutsätter att man tillmäter den tidigare skuldutvecklingen vikt i sig (jfr vår tidigare diskussion). I så fall bör också målavvikelser under tidigare perioder kunna initiera en diskussion om huruvida det finns anledning att revidera överskottsmålet framöver.

För att få tillräcklig fokusering på avvikelser från överskottsmålet kan det finnas skäl för särskilda procedurer vid sidan av den vanliga budgetprocessen. Annars finns det en stor risk att medel- och långfristiga överväganden drunknar i den mer kortsiktiga debatten om innevarande års budget. Detta skulle kunna motivera att regeringen måste avge en *särskild skrivelse till riksdagen* vid målavvikelser över en viss storlek enligt de indikatorer man valt att använda. Det kan ses som en parallell till de bestämmelser som gäller

¹⁶² Vi argumenterade för detta redan i vår rapport 2008 (Finanspolitiska rådet 2008, avsnitten 1.3 och 2.4).

¹⁶³ Se avsnitt 4.1.4 ovan.

för *Bank of England*, där centralbankschefen måste utforma en särskild skrivelse till finansministern när inflationen avviker med mer än en procentenhet från målet. Men riksdagen kunde också regelmässigt inhämta bedömningar från t ex Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet och Riksrevisionen när en sådan skrivelse avfattats.

En uppförandekod kan också ange hur översynen av överskottsmålets nivå ska gå till. Finansdepartementets rapport föreslår att sådana regelbundet ska göras. Vi stöder rapportens förslag. Sådana översyner bör av trovärdighetsskäl inte göras alltför ofta, men det är också viktigt att de verkligen kommer till stånd. Det kan vara ett skäl att i en uppförandekod ange att de *normalt* ska ske med vissa tidsintervall, t ex tio år. Det får självfallet inte hindra en tidigare omprövning om oförutsedda större händelser så motiverar.

4.1.6 Överskottsmålet och reglerna i pensions-systemet

Det finns ett starkt inbördes samband mellan finanspolitiken och sysselsättningspolitiken. Finanspolitiken påverkar på olika sätt sysselsättningen. Samtidigt är sysselsättningen central för de offentliga finanserna. Vi har därför tidigare argumenterat för behovet av en närmare samordning mellan de finanspolitiska och de sysselsättningspolitiska ramverken.¹⁶⁴

Samspelet mellan sysselsättning och offentliga finanser är särskilt tydligt när det gäller *utträdesåldern* på arbetsmarknaden. Utträdesåldern påverkas framför allt av reglerna i pensionssystemet. Ju högre pensionsåldern är, desto mindre blir de framtida demografiska påfrestningarna på de offentliga finanserna. Finansdepartementets rapport betonar i hög grad detta. De beräkningar som syftar till att härleda ett lämpligt saldomål från långsiktiga hållbarhetskalkyler utgår från att utträdesåldern kommer att stiga i takt med medellivslängden.¹⁶⁵

Pensionsreglerna är utformade så att pensionerna tenderar att falla när medellivslängden stiger, vilket skapar drivkrafter för individerna att senarelägga sitt utträde från arbetsmarknaden. Men det är svårt att veta hur stark denna effekt är. De privatekonomiska incitament som

¹⁶⁴ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitten 2.3-2.5.

¹⁶⁵ Se avsnitt 1.1 ovan.

den enskilde möter tar inte hänsyn till de ökade skatteintäkter som uppstår vid senare utträde/pensionering. Individuella beslut kan därför inte automatiskt väntas ge den samhällsekonomiskt ”önskvärda” anpassningen av pensionsålder/utträdesålder när medellivslängden ökar, utan det krävs förmodligen också kollektiva beslut om förändringar av pensionsreglerna.

Vi argumenterade i vår rapport från 2009 för en pensionsreform enligt dansk modell som skulle innebära någon form av automatisk anpassning av pensionsreglerna till medellivslängden.¹⁶⁶ Vår tanke-skiss innehöll också förslag om återkommande omprövningar av pensionsreglerna i ljuset av utvecklingen. Dessa frågor kommenteras inte alls i vårpropositionen.¹⁶⁷ Vi vill emellertid återkomma till frågan om kopplingen mellan finanspolitiska mål och pensionsregler. En stigande medellivslängd ställer förr eller senare krav på förändringar i pensionssystemet. Det kan därför vara klokt att redan nu komplettera det finanspolitiska ramverket med bestämmelser om återkommande regelbundna översyner av pensionsreglerna för att ge underlag för eventuella förändringar. Det skulle inte minst bidra till att öka den allmänna medvetenheten om hur kraven på långsiktig finanspolitik och pensionsregler hänger ihop.

4.2 Utgiftstaket

Utgiftstaket innebär att riksdagen fastställer ett nominellt tak för statens utgifter för flera år framåt. Utgiftstakets roll har stärkts genom att det nu regleras i budgetlagen. I denna stipuleras nu att:

- Det är obligatoriskt att använda utgiftstak.
- Regeringen ska i budgetpropositionen lämna förslag för statens utgifter för det tredje tillkommande budgetåret.
- Det ska finnas en budgeteringsmarginal som ska hantera både makroekonomisk osäkerhet och, om utrymme finns, behov av utgiftsreformer.
- Justeringar av ett beslutat utgiftstak ska göras så att taket behåller den ursprungligen avsedda stramheten även vid ”tekniska” förändringar i olika regelsystem.

¹⁶⁶ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitten 2.3-2.5 och 6.3.

¹⁶⁷ Finansdepartementet (2010a), som är inriktad på det finanspolitiska ramverket i mer snäv mening, analyserar inte heller dessa frågor.

Utgiftstaken är en viktig del av det finanspolitiska ramverket. Tidigare var användning av sådana tak frivillig. Det är bra att det nu i budgetlagen regleras att det ska finnas utgiftstak. Detta ökar den politiska kostnaden för att överge systemet eftersom det skulle kräva en lagändring.

När utgiftstaket började tillämpas föreslogs de i vårpropositionen och gällde för de tre följande åren, dvs för en tidsperiod om 3½ år. I början av 2000-talet föreslogs utgiftstak för endast ett eller två år framåt. Längre tidshorisont ökar förutsäbarheten i finanspolitiken och bidrar därmed till att stärka dess trovärdighet.

I förra årets rapport argumenterade vi för att utgiftstaket inte bör förhindra stabiliseringspolitiska insatser i djupa lågkonjunkturer. Vi anser fortfarande att det bör införas en explicit s k *undantagsklausul* i budgetlagen som anger förhållanden under vilka utgiftstaket får brytas för att tillåta stabiliseringspolitiska åtgärder. Sådana undantagsklausuler förekommer i t ex EUs stabilitetspakt. En sådan tydlig undantagsklausul är att föredra framför olika manipulationer för att kringgå utgiftstaket.¹⁶⁸ Ett möjligt alternativ till en undantagsklausul vore att införa *två* budgeteringsmarginaler: en för *konjunkturbedingade* utgifter och en för *oförutsedda reformer*.

Utgiftstak som ska gälla tre år framåt innebär att det kan ske tekniska regelförändringar som påverkar hur de offentliga utgifterna redovisas. Regeringen har tidigare fått kritik för att ha underlåtit att genomföra tekniska justeringar av utgiftstaket då dessa skulle ha medfört att taket sänkts.¹⁶⁹ Vår uppfattning är att tekniska justeringar är nödvändiga och att de måste tillämpas *symmetriskt*, dvs göras både uppåt och nedåt.

Våra tidigare rapporter har kritiserat regeringen för att ha urholkat utgiftstakets trovärdighet genom att betala ut de tillfälliga höjningarna av statsbidragen till kommunerna för 2010 redan 2009.¹⁷⁰ Syftet har varit att minska risken för att formellt bryta igenom utgiftstaken. Denna hantering liknar i hög grad de kringgåenden som skett under tidigare regeringar och som kritiserats av den nuvarande regeringen.

¹⁶⁸ Se Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 1.3.2, Finanspolitiska rådet (2009b), Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 2.5.4 och Calmfors och Flodén (2009).

¹⁶⁹ Se Riksrevisionen (2008b).

¹⁷⁰ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 1.3.2 och Finanspolitiska rådet (2009b).

4.3 Finansmarknaderna och stabiliseringspolitiken

Finanskrisen har visat på behovet av ändrade regleringar och bättre övervakning av de finansiella marknaderna. Det finns en tydlig koppling till stabiliseringspolitiken. Kopplingen beror både på att stabiliseringspolitiken påverkar finansmarknaderna och på att finansmarknaderna påverkar den makroekonomiska utvecklingen.

Redan före finanskrisen fanns en diskussion om vilka effekter penningpolitiken har på kreditvolymen och tillgångspriser. Vissa har menat att en expansiv penningpolitik med låga räntor riskerar att orsaka en ohållbar kreditexpansion och ökning av tillgångspriser också om prisutvecklingen i övrigt inte hotar inflationsmålet.¹⁷¹ Även om man delar den oron kan man ha olika uppfattning om hur stabiliseringspolitiken bör hantera riskerna på finansmarknaderna.

Det kanske vanligaste synsättet före finanskrisens utbrott var att ekonomisk-politiska beslutsfattare har lika svårt som andra aktörer att identifiera ”bubblor” på finansmarknaderna. I så fall kan de problem bubblorna ger upphov till bäst hanteras med hjälp av en kraftfull penningpolitik när bubblorna spricker.¹⁷² Ett annat synsätt var att penningpolitiken bör beakta kreditvolymen och tillgångspriser även om beslutsfattarna har begränsad förmåga att identifiera bubblor. Penningpolitiken bör enligt detta synsätt stramas åt om kreditvolymen eller tillgångspriser stiger ovanligt snabbt.¹⁷³ Slutligen menade vissa att hela det stabiliseringspolitiska ramverket med fokus på enbart inflationsmål och ett stabilt resursutnyttjande är feltänkt, och att det behövs en bredare syn på makroekonomisk stabilitet som inkluderar obalanser på finansmarknaderna.¹⁷⁴

Efter de senaste årens finanskris har de flesta nu övergett det tidigare förhärskande synsättet att bubblor bäst hanteras först efter det att de har spruckit. Det tycks ha växt fram en samsyn att det behövs förändringar av hur stabiliseringspolitiken tar hänsyn till finansmarknaderna, kreditvolymen och tillgångspriser. Hur dessa reformer ska se ut är dock fortfarande oklart, delvis därför att det finns olika uppfattningar om orsakerna till finanskrisen. Så t ex

¹⁷¹ Se t ex Borio (2005).

¹⁷² Se t ex Greenspan (2002), Trichet (2005) samt Giavazzi och Mishkin (2006).

¹⁷³ Se t ex Ingves (2007).

¹⁷⁴ Se t ex White (2006).

diskuteras den roll räntepolitiken haft för utvecklingen av kreditvolymen och tillgångspriser.

Det är vidare oklart om räntesättningen är ett effektivt instrument för att motverka liknande kriser i framtiden. Mycket tyder i varje fall på att räntesättningen är ett *otillräckligt* instrument för att hantera obalanser på de finansiella marknaderna. Det behövs en förändrad (och sannolikt utökad) reglering av dessa marknader, och framför allt ett tydligare mandat för någon myndighet att beakta samspelet mellan finansmarknader, konjunkturutveckling och allmänna makroekonomiska risker.¹⁷⁵ Vi stödjer därför Riksbankens (2010c) framställning till riksdagen att regeringen skyndsamt ska utreda hur de finansiella regelverken bör reformeras och vilken myndighet som bör ansvara för övervakningen av marknaderna från ett makroekonomiskt perspektiv.

¹⁷⁵ Se Bank of England (2009) och Blanchard m fl (2010) samt Calmfors (2009).

5 Regeringens prognoser

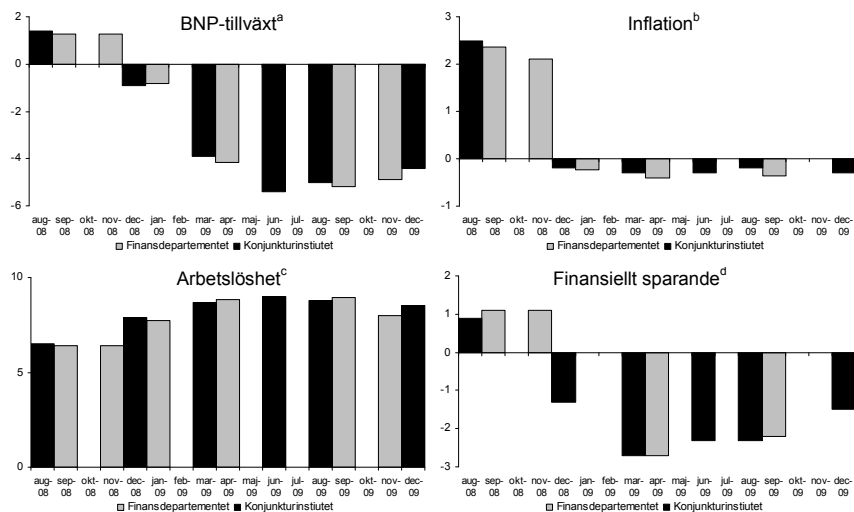
Regeringens ekonomiska politik är beroende av goda prognoser för den ekonomiska utvecklingen. Detta avsnitt utvärderar Finansdepartementets prognoser från flera synvinklar. Avsnittet inleds med en beskrivning av prognoserna i samband med den dramatiska utvecklingen fr o m hösten 2008 fram till idag. Sedan analyserar vi hur bra prognoser Finansdepartementet gjort i ett längre tidsperspektiv. Vi diskuterar vidare hur regeringen hanterar den osäkerhet som omgärdar de makroekonomiska prognoserna. Slutligen analyseras om prognoserna brukar avvika från det normala under valår.

5.1 Prognoserna och finanskrisen

Finanskrisen nådde sitt mest akuta skede i samband med Lehman Brothers konkursansökan den 13 september 2008. Regeringen presenterade endast någon vecka efter detta sin prognos för den ekonomiska utvecklingen 2009-2011 i Budgetpropositionen för 2009. Regeringens bedömning var då att BNP-tillväxten skulle bli 1,3 procent 2009, en prognos som var alldeles för optimistisk.

Regeringen har fått en del kritik för att denna prognos blev alldeles fel. Till viss del är kritiken oförtjänt. Regeringens bedömning under hösten 2008 avvek inte nämnvärt från andra prognosmakares. De stora prognosfelen berodde på att den dramatiska utvecklingen på de finansiella marknaderna var oförutsedd av alla.

Som framgår av Figur 5.1 var regeringens prognoser för BNP-tillväxten, arbetslösheten, inflationen och det finansiella sparandet fr o m hösten 2008 t o m hösten 2009 mycket lika Konjunkturinstitutets. Både Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet underskattade krisens kraft under hösten 2008. Under våren 2009 reviderades prognoserna ner mycket kraftigt. Så sent som i november 2008 var regeringens bedömning att tillväxten 2009 skulle överstiga en procent. När vårpropositionen publicerades i april 2009 hade prognosen reviderats med mer än fem procentenheter, vilket måste betraktas som en extrem omvärdering

Figur 5.1 Prognoser för 2009 vid olika tidpunkter

Anm. a) Volymtillväxt. b) Årsgenomsnitt för ökningen av konsumentprisindex (KPI). c) Andel av arbetskraften 16-64 år. d) Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP.

Källor: Budgetpropositionen för 2009, Proposition 2008/09:87, Vårpropositionen 2009, Budgetpropositionen för 2010 samt Konjunkturinstitutet (2008b,c, 2009a,b,c).

av de ekonomiska utsikterna. Konjunkturinstitutet gjorde en något mindre revidering mellan prognoserna i december 2008 och mars 2009. Revideringarna hade sin grund inte minst i det unikt stora BNP-fallet under sista kvartalet 2008, vilket blev känt först i och med att SCB publicerade nationalräkenskaperna för 2008 i mars 2009. Det fanns andra prognosmakare som betydligt tidigare såg finanskrisens kraft.¹⁷⁶ Men det är svårt att hävda att regeringen utmärkte sig som särskilt senfärdig. Den långsamma anpassningen av regeringens prognoser förklaras sannolikt snarare av *hur* Finansdepartementet hanterar risken för sämre utfall än av att regeringen inte insåg att en djup ekonomisk kris kunde inträffa med relativt stor sannolikhet.¹⁷⁷

Den ändrade synen på BNP-utvecklingen medförde att även prognoserna för inflationen och arbetslösheten gradvis anpassades till synen att krisen skulle bli djup och utdragen. BNP-fallet förutsågs

¹⁷⁶ Se utvärderingen av prognoserna för BNP-tillväxten 2008 av Andersson och Aranki (2009). Enligt denna studie lyckades de prognosmakare bäst som historiskt gjort de mest pessimistiska prognoserna. Det ligger i sakens natur att de prognosmakare som alltid tror på lägst tillväxt får mest rätt vid stora konjunkturedgångar.

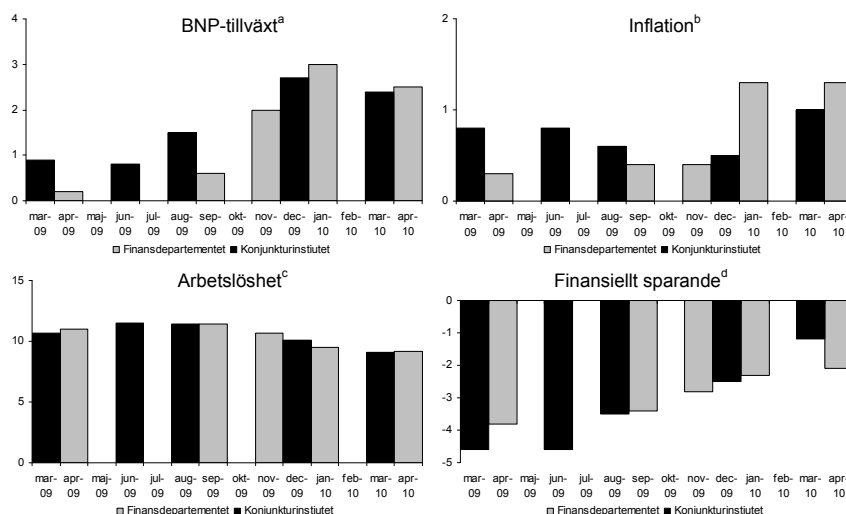
¹⁷⁷ Vi återkommer till diskussionen om hur regeringen hanterat osäkerheten i sina prognoser i avsnitt 5.3.

leda till lågt resursutnyttjande, vilket tillsammans med bl a fallande råvarupriser i krisens spår ledde till att inflationsprognoserna reviderades från drygt två procent under hösten 2008 till negativa tal under våren 2009. Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet reviderade upp prognosen för arbetslösheten 2009 med 2,5 procentenheter från hösten 2008 t o m våren 2009. Under hösten 2009 reviderades emellertid arbetslöshetsprognoserna ner med knappt en procentenhet då det visade sig att arbetsmarknaden stod emot krisen bättre än väntat.¹⁷⁸

Även prognoserna för det finansiella sparandet reviderades kraftigt från hösten 2008 till våren 2009. Regeringen reviderade ner prognosen för den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP med 3,8 procentenheter mellan Budgetpropositionen för 2009 och Vårpropositionen 2009. Konjunkturinstitutet trodde på en något sämre utveckling, vilket bl a förklaras av att institutet prognostiserade en mer expansiv finanspolitik under 2009 än vad regeringen aviserade. Den förändrade synen på de offentliga finansernas utveckling från Budgetpropositionen för 2009 till Vårpropositionen 2009 berodde framförallt på att de automatiska stabilisatorerna fick verka i konjunkturedgången men också på de diskretionära stimulansåtgärder som aviserades i propositionen *Åtgärder för jobb och omställning* och i Vårpropositionen 2009. Under sommaren 2009 publicerades statistik som tydde på att regeringen varit alltför pessimistisk rörande de offentliga finansernas utveckling. Lägre kostnader än väntat för bl a sjukpenning och sjukersättning ledde till att prognosen för det finansiella sparandet 2009 reviderades upp i Budgetpropositionen för 2010.

Synen på den ekonomiska utvecklingen under 2010 förändrades kraftigt under hösten 2009. Figur 5.2 visar regeringens och Konjunkturinstitutets prognoser för 2010 vid olika tidpunkter.

¹⁷⁸ Se avsnitt 1.2 för en analys av sysselsättningsutvecklingen under krisen.

Figur 5.2 Prognoser för 2010 vid olika tidpunkter

Anm. a) Volymtillväxt. b) Årsgenomsnitt för ökningen av konsumentprisindex (KPI). c) Andel av arbetskraften 16-64 år. d) Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP.

Källor: Vårpropositionen 2009, Budgetpropositionen för 2010, Finansdepartementet (2010c), Pressträff med Anders Borg 27 januari 2010, Vårpropositionen 2010 samt Konjunkturinstitutet (2009a,b,c,d, 2010).

Regeringens syn på BNP-tillväxten 2010 var betydligt mer pessimistisk i Vårpropositionen 2009 och Budgetpropositionen för 2010 än Konjunkturinstitutets prognoser i mars respektive augusti 2009. I samband med detta restes frågan om regeringen medvetet målade en dyster bild av den ekonomiska utvecklingen 2010 för att senare, närmare valet, kunna revidera upp sina prognoser.¹⁷⁹ Regeringen har också skrivit upp tillväxten för 2010 kraftigt sedan Budgetpropositionen för 2010. I Vårpropositionen 2010 bedömer regeringen att tillväxten blir 2,5 procent 2010, vilket är en upprevidering med hela 1,9 procentenheter jämfört med bedömningen i Budgetpropositionen för 2010.

Det kan ligga nära till hands att tolka regeringens förändrade bedömning och skillnaderna mot Konjunkturinstitutet som att man manipulerat prognoserna av strategiska skäl. Men samtidigt måste man hålla i minnet att situationen var extremt svår att bedöma. Andra viktigare orsaker till skillnaderna gentemot Konjunkturinstitutets bedömning under våren 2009 var sannolikt att institutet dels gjorde en annan bedömning av behovet av finanspolitiska stimulanser 2010,

¹⁷⁹ Se t ex Petersen (2009).

dels gör prognoser på icke aviserad finanspolitik. Under våren 2009 prognostiserade (och förordade) Konjunkturinstitutet finanspolitiska stimulanser på 50 mdr kr 2010 utöver då aviserad politik, medan regeringen i Vårpropositionen endast tog hänsyn till då beslutad eller aviserad politik. Följaktligen bedömde Konjunkturinstitutet att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn skulle bli -4,6 procent av BNP 2010, medan regeringens prognos i Vårpropositionen 2009 var ett finansiellt sparande 2010 på -3,7 procent.¹⁸⁰ Mot bakgrund av de stora skillnaderna i prognoserna av finanspolitiken är inte diskrepansen i tillväxtprognoserna för 2010 mellan Vårpropositionen 2009 och Konjunkturinstitutets marsrapport uppseendeväckande.

Det är svårare att förstå varför regeringen alltjämt hade en så dyster bild av tillväxten 2010 jämfört med Konjunkturinstitutet under hösten 2009. I Budgetpropositionen för 2010 kunde regeringen i sin BNP-prognos ta hänsyn till de 32 mdr kr i åtgärder som aviserades i propositionen. Skillnaden mellan regeringens och Konjunkturinstitutets bedömning av det finansiella sparandet var också relativt liten under hösten 2009.

Under våren 2010 har regeringens prognoser stämt bättre överens med Konjunkturinstitutets. I Vårpropositionen 2010 bedöms BNP-tillväxten 2010 bli 2,5 procent jämfört med Konjunkturinstitutets marsprognos på 2,4 procent. Prognoserna för de offentliga finanserna skiljer sig fortfarande åt mellan regeringen och Konjunkturinstitutet. Regeringen bedömer med hänsyn tagen till beslutad och aviserad finanspolitik att den offentliga sektorns finansiella sparande 2010 kommer att uppgå till -2,1 procent av BNP medan Konjunkturinstitutets bedömning är att det finansiella sparandet blir -1,0 procent om hänsyn endast tas till beslutad och aviserad politik. Utöver detta prognostiserar Konjunkturinstitutet ytterligare finanspolitiska stimulanser, vilket innebär att institutets obetingade prognos på det finansiella sparandet blir -1,2 procent av BNP.

¹⁸⁰ Att prognoserna skulle liknat varandra mer om de haft samma förutsättningar understryks av att Konjunkturinstitutet i mars 2009 bedömde att "de offentliga finanserna 2010 skulle uppvisa ett underskott motsvarande -3,7 procent av BNP vid hittills beslutad och aviserad politik".

5.2 Hur bra är Finansdepartementets prognoser?

Diskussionen i föregående avsnitt visar med all önskvärd tydlighet på hur svårt det kan vara att göra makroekonomiska prognoser. Prognosprocessen, och därmed vilka bedömningar som ligger till grund för en viss prognos, är typiskt sett svår att överblicka för utomstående. En orsak är att prognosmakare i regel använder en stor mängd data från olika källor och analyserar informationen med hjälp av en mängd modeller och andra analysredskap vilka sällan redovisas uttryckligen. För de flesta prognosmakare spelar icke formaliserade bedömningar en stor roll.

Bristen på transparens har lett till prognosutvärderingar oftast fokuserar på prognosförmågan (absolut sett eller relativt andra prognosmakare) och underlåter att mer systematiskt analysera orsakerna till felen. En alternativ ansats är att jämföra olika prognosmakares bedömningar med prognoser baserade på mekaniska statistiska modeller.

Detta avsnitt jämför Finansdepartementets prognoser med Konjunkturinstitutets och med enkla statistiska modeller över en längre tidsperiod. Syftet är att avgöra hur mycket prognosverksamheten tillför och om det finns omständigheter då det är viktigare än annars att lägga personalresurser på att göra prognoser. De statistiska modellerna är starkt förenklade. Avsikten är inte att hitta prognosmodeller som ska ersätta Finansdepartementets och andras prognosmetoder, utan att se vad en prognosorganisation kan åstadkomma utöver att mekaniskt förutsätta att den ekonomiska utvecklingen följer historiska samband.

Vår jämförelse gäller BNP-tillväxten, arbetslösheten och inflationen 2001-2008. För BNP-tillväxten antar den statistiska modellen att innevarande kvartals tillväxt (i uppräknad årstakt) bestäms av de föregående kvartalens dito enligt ett stabilt mönster.¹⁸¹ Modellen skattas sedan på *s k realtidsdata* för varje kvartal under perioden från och med andra kvartalet 1993 fram till det kvartal då prognosen görs. Användningen av realtidsdata innebär att modellen inte kan bygga på någon information utöver den som fanns tillgänglig vid det aktuella tillfället. Modellerna för arbetslösheten och

¹⁸¹ Se Appendix 3 för en detaljerad beskrivning av modellerna.

inflationen liknar den för BNP-tillväxten. Arbetslösheten antas bero av de senaste kvartalens arbetslöshetsnivå.¹⁸² Inflationen modelleras på samma sätt fast med månadsdata för ökningstakten i konsumentprisindex (KPI) jämfört med samma månad föregående år. Prognoserna utvärderas sedan mot det senaste utfallet. Eftersom Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet använder sig av mer information och har tillgång till mer sofistikerade modeller över ekonomin än vi använder i de statistiska modellerna bör dessa prognosmakares prognoser vara väsentligt bättre än de statistiska modellprognoserna.

För att jämföra prognoserna med modellerna studerar vi dels de genomsnittliga prognosfelen, dels de genomsnittliga absolutfelen. Genomsnittliga fel visar huruvida prognosmakarna gör systematiska fel, och kallas ofta *bias* (engelska för snedvridning). Detta är emellertid ett dåligt mått på prognosförmågan. Anledningen är att stora negativa fel ett år kan kompenseras av stora positiva fel ett annat. Det genomsnittliga absolutfelet, som beräknas som genomsnittet av alla avvikelser från utfallet oberoende av tecknet på dessa, är ett bättre mått på prognosförmågan. Det ger en uppfattning om hur stora fel en prognosmakare eller modell gör i genomsnitt.¹⁸³

Som framgår av Tabell 5.1 är de genomsnittliga prognosfelen för BNP-tillväxten 2001-2008 mycket lika för Finansdepartementet och vår statistiska modell, medan Konjunkturinstitutet gjorde något större genomsnittliga prognosfel. Under perioden 2001-2007, då den makroekonomiska utvecklingen var mindre dramatisk än under de senaste två åren, gör modellen något större (negativa) prognosfel än prognosmakarna. Även under det dramatiska 2008 gör modellen genomsnittliga fel av samma storleksordning som Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet. Såväl Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet som vår modell gjorde alltför positiva prognoser för BNP-tillväxten sett över hela perioden. Sammantaget är biasen för prognosmakarna låg för alla variabler, vilket tyder på att prognosmetoderna inte snedvrider prognoserna systematiskt. De

¹⁸² Arbetslösheten mäts genomgående enligt den definition som gällde före 2007. Denna definition exkluderar heltidsstuderande som söker efter arbete, vilket medför att nivån blir lägre än enligt nuvarande officiella definition. Skälet till att den gamla definitionen valts är att det var den officiella definitionen under merparten av den studerade tidsperioden samt att både regeringen och Konjunkturinstitutet alltså gör prognoser även med den gamla definitionen.

¹⁸³ Om prognosen överstiger utfallet med 2 procentenheter ett år och understiger det med 1 procentenhet ett annat, blir det genomsnittliga felet för dessa år $(2+(-1))/2=0,5$ procentenheter och det genomsnittliga absolutfelet $(2+1)/2=1,5$ procentenheter.

statistiska modellerna genererar systematiskt för låg inflation och arbetslöshet.

När de gäller de genomsnittliga absoluta prognosfelen är det bara för BNP-tillväxten som den statistiska modellen gör fel av samma storleksordning som Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet. Av tabell 5.2 framgår att denna modell t o m genererar något lägre absoluta prognosfel för BNP-tillväxten än Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet sett över hela perioden 2001-2008. Under perioden 2001-2007, då ekonomin utvecklades relativt odramatiskt och prognosfelen är små för alla prognoser, gör modellen också bättre tillväxtprognoser än prognosmakarna, medan modellen gör fel i samma storleksordning för 2008. Detta anknyter till ett välkänt argument bland prognosmakare, nämligen att en mindre dramatisk makroekonomisk utveckling å ena sidan gör det lättare att göra prognoser med små prognosfel, men å andra sidan gör det svårare för prognosmakarna att göra bättre prognoser än enkla mekaniska modeller.¹⁸⁴ Detta samband gäller emellertid inte för inflationen och arbetslösheten. Här gör de statistiska modellerna väsentligt sämre prognoser än Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet. Modellerna ger här mer än dubbelt så stora prognosfel som Finansdepartementets och Konjunkturinstitutets prognoser under 2001-2007, medan modellernas fel är relativt sett mindre (även om de fortfarande är större absolut sett) 2008.

Tabellerna 5.3 och 5.4 redovisar prognosfelen för olika tidshorisonter. Horisont 1 motsvarar budgetpropositionen för innevarande år och horisont 2 motsvarar vårpropositionen innevarande år. Horisont 3 respektive 4 motsvarar budgetpropositionen och vårpropositionen föregående år. Med undantag för modellprognosen för BNP-tillväxten blir prognosfelen större ju tidigare prognosen görs, vilket är naturligt. Vidare finns det visst stöd för att modellprognoserna är relativt sämre på kortare horisonter och bättre på längre. Att bedömningsprognoserna är bättre än en modell på kort sikt är naturligt eftersom dagsaktuell information om nuläget då spelar stor roll. Prognosfelen för samtliga variabler på mer än ett års sikt är stora både för Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet och de statistiska modellerna.

¹⁸⁴ Se Stock och Watson (2007).

Tabell 5.1 Genomsnittliga prognosfel

Period	BNP-tillväxt			Inflation (KPI)			Arbetslöshet		
	FiD	KI	Modell	FiD	KI	Modell	FiD	KI	Modell
2001-2008	0,25	0,38	0,20	0,04	-0,09	-0,47	-0,27	-0,27	-0,44
2001-2007	-0,10	-0,01	-0,19	0,11	0,01	-0,29	-0,25	-0,24	-0,59
2008	2,73	3,08	2,88	-0,42	-0,77	-1,74	-0,42	-0,45	0,60

Anmr. Prognosfelen är prognos minus utfall och anges i procentenheter. Arbetslöshet avser den tidigare officiella definitionen där heltidsstuderande inte är inräknade. Finansdepartementets prognoser kommer från vår- och budgetpropositionerna från Vårpropositionen 2000 till Budgetpropositionen för 2009. De statistiska modeller som jämförs med vårpropositionerna använder data från första kvartalet respektive år (för BNP och arbetslöshet) och från januari respektive år för KPI. De modeller som jämförs med budgetpropositionerna använder data från andra kvartalet respektive år (för BNP och inflation) och från juli respektive år för KPI. För varje år finns fyra prognoser: vårpropositionen ett år före utfall, budgetpropositionen som publiceras ett år före utfall, vårpropositionen för utfallsåret och budgetpropositionen som publiceras under utfallsåret. Konjunkturinstitutets prognoser är från Konjunkturläget, där den första prognosen (vanligen mars) jämförs med vårpropositionen och den tredje prognosen (augusti) jämförs med budgetpropositionen.

Källor: SCB, Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Tabell 5.2 Genomsnittliga absoluta prognosfel

Period	BNP-tillväxt			Inflation (KPI)			Arbetslöshet		
	FiD	KI	Modell	FiD	KI	Modell	FiD	KI	Modell
2001-2008	1,11	1,20	1,09	0,41	0,45	1,06	0,38	0,30	0,89
2001-2007	0,88	0,94	0,83	0,38	0,38	0,97	0,38	0,28	0,93
2008	2,73	3,08	2,88	0,60	0,95	1,74	0,42	0,45	0,60

Anmr. Se tabell 5.1.

Källor: SCB, Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Tabell 5.3 Genomsnittliga prognosfel på olika horisonter

Horisont	BNP-tillväxt			Inflation (KPI)			Arbetslöshet		
	FiD	KI	Modell	FiD	KI	Modell	FiD	KI	Modell
1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	-0,3	-0,1	-0,1	-0,2
2	0,2	0,2	0,1	-0,1	-0,3	-0,4	-0,2	-0,1	-0,2
3	0,5	0,6	0,3	0,1	-0,2	-0,5	-0,3	-0,4	-0,6
4	0,4	0,6	0,4	0,1	0,0	-0,6	-0,5	-0,5	-0,8

Anmr. Horisont 1 motsvarar budgetpropositionen som publiceras det aktuella året, horisont 2 motsvarar vårpropositionen samma år, horisont 3 motsvarar budgetpropositionen som publiceras föregående år och horisont 4 motsvarar vårpropositionen detta år. Se vidare Tabell 5.1.

Källor: SCB, Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Tabell 5.4 Genomsnittliga absoluta prognosfel på olika horisonter

Horisont	BNP-tillväxt			Inflation (KPI)			Arbetslöshet		
	FiD	KI	Modell	FiD	KI	Modell	FiD	KI	Modell
1	0,7	0,8	1,2	0,2	0,2	0,7	0,1	0,1	0,5
2	1,1	1,2	1,3	0,3	0,4	1,1	0,3	0,3	0,7
3	1,3	1,4	0,9	0,6	0,6	1,2	0,6	0,4	1,1
4	1,3	1,4	1,0	0,6	0,7	1,3	0,5	0,5	1,3

Anmr. Se Tabell 5.1 och Tabell 5.3.

Källor: SCB, Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Den sammanfattande slutsatsen är att Finansdepartementets (och Konjunkturinstitutets) prognoser för arbetslöshet och inflation har varit bättre än mekaniska statistiska modeller under perioden 2001-2008. Detta är vad man bör vänta sig. Men något förvånande gäller detta inte för BNP-prognoserna. Här har prognosarbetet i Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet inte tillfört något utöver mekaniska framskrivningar av den historiska utvecklingen.

5.3 Prognosstrategier och hanteringen av osäkerhet

Makroekonomiska prognoser omgärdas alltid av stor osäkerhet. Eftersom prognoserna ofta avviker kraftigt från utfallen, även på relativt kort sikt, finns det anledning att ha beredskap för att prognoserna blir fel. Detta är särskilt viktigt för prognoser som utgör underlag för den ekonomiska politiken.

Hur osäkerheten bör hanteras beror delvis på vad som är det grundläggande målet för de ekonomiska prognoserna. Här finns olika synsätt.

Ett synsätt är att prognoserna ska spegla det mest sannolika utfallet. Om man använder en sådan strategi kan riskbilden vara asymmetrisk, dvs prognosmakarens bedömning av sannolikheterna för bättre respektive sämre utfall kan skilja sig åt. Fördelen med en prognos av detta slag är att sannolikheten att ha "helt rätt" blir så stor som möjligt. En nackdel är att prognoserna riskerar att bli mycket fel, särskilt i situationer som präglas av stor osäkerhet. Detta kan klargöras med ett exempel. Anta att det finns en risk för att en finansiell kris ska inträffa, men att det är mycket osäkert om så kommer att ske. Anta vidare att prognosmakaren bedömer att sannolikheten att krisen inte inträffar är 60 procent och att risken att krisen inträffar är 40 procent. Om BNP-tillväxten bedöms bli 3 procent i det förra och -5 procent i det senare fallet, är det mest sannolika utfallet att BNP-tillväxten blir 3 procent. En sådan prognos kan bli helt rätt (med 60 procents sannolikhet), men den riskerar med 40 procents sannolikhet att avvika hela 8 procentenheter från utfallet.

En alternativ prognosstrategi är att prognoserna ska utgöra *väntevärdet* av de möjliga utfallen, dvs genomsnittet av olika möjliga utfall vägt med prognosmakarens uppfattning om sannolikheten för dessa. Med denna ansats blir riskbilden mer symmetrisk. Risken för

stora fel i situationer som i exemplet ovan blir mindre än om prognosen speglar det mest sannolika utfallet. I exemplet ovan blir väntevärdet för BNP-tillväxten $0,6 \times 3 + 0,4 \times (-5) = -0,2$ procent. Detta innebär att prognosen i bästa fall blir 2,8 procentenheter fel, men i gengäld kan prognosen inte avvika från utfallet med mer än 4,8 procentenheter.

Finansdepartementets sätt att hantera prognososäkerhet är dels att fortlöpande uppdatera prognoserna i ljuset av ny information, dels att presentera olika s k alternativscenarier. Till de ekonomiska propositionernas prognoser biläggs i regel flera analyser av alternativa makroekonomiska förlopp. Alternativscenarierna utgör ett viktigt komplement till frekventa prognosuppdateringar eftersom den ekonomiska politiken måste utformas relativt lång tid innan den träder i kraft.

De alternativa scenarier som beaktats i de senaste årens ekonomiska propositioner visas i Tabell 5.5. Med undantag för Budgetpropositionen för 2010 innehåller samtliga propositioner ett alternativscenario med en bättre utveckling än huvudscenariot och ett med sämre utveckling. Detta antyder att regeringen haft en balanserad riskbild under större delen av den ekonomiska krisen. I propositionernas scenariebeskrivningar och de vidhängande redogörelserna för riskbilden framgår emellertid att så inte är fallet. Så t ex skriver regeringen i Budgetpropositionen för 2009, som publicerades under finanskrisens mest akuta skede, att ”riskerna för en svagare utveckling [än basscenariot] dominera[r] på kort sikt”.¹⁸⁵ Vidare skriver regeringen i ”minibudgetpropositionen” *Åtgärder för jobb och omställning* som publicerades i januari 2009 att det ”finns en risk att den finansiella krisen blir mer utdragen än vad som antas i huvudscenariot” och att ”sammantaget överväger nedåtriskerna”.¹⁸⁶ I vårpropositionens prognoser är riskbilden också asymmetrisk. Regeringen presenterar även i denna två alternativscenarier, varav ett är mer positivt och ett mer negativt än huvudscenariot. Regeringens samlade bedömning av riskbilden för närvarande är att ”riskerna för en svagare utveckling än i huvudscenariot dominerar”.¹⁸⁷

¹⁸⁵ S 128.

¹⁸⁶ Proposition 2008/09:97, s 38.

¹⁸⁷ S 156.

Tabell 5.5 Alternativscenarier och prognosrevideringar i de ekonomiska propositionerna hösten 2008-våren 2010

Proposition	Scenario	Avvikelse huvudscenariot	från	Nästa revidering	propositions
BP09	Svagare inhemsk efterfrågan	BNP 09	-0,5	BNP 09	-0,5
		Arbetslöshet 09	0,1		
		Finansiellt sparande 09	-0,3		
	Högre produktivitet	BNP 09	0,8	Arbetslöshet 09	1,3
		Arbetslöshet 09	0,4		
		Finansiellt sparande 09	-0,3		
Proposition 2008/09:97	Fördjupad finansiell kris	BNP 09	-1,6	BNP 09	-3,4
		Arbetslöshet 09	0,4		
		Finansiellt sparande 09	-0,5		
	Snabbare återhämtning 2010	BNP 09	0,1	Arbetslöshet 09	1,2
		Arbetslöshet 09	0,0		
		Finansiellt sparande 09	0,1		
VÅP09	Snabbare återhämtning	BNP 09	0,6	BNP 09	-1,0
		Arbetslöshet 09	0,0		
		Finansiellt sparande 09	0,3		
	Deflation	BNP 10	-0,1	BNP 10	0,4
		Arbetslöshet 10	0,1		
		Finansiellt sparande 10	-0,3		
BP10	Snabbare återhämtning	BNP 10	0,8	BNP 10	1,9
		Arbetslöshet 10	-0,3		
		Finansiellt sparande 10	0,4		
	Starkare produktivitet	BNP 2010	0,0	Arbetslöshet 10	-2,2
		Arbetslöshet 10	0,3		
		Finansiellt sparande 10	0,1		

Fortsättning av Tabell 5.5

VÄP 10	Svagare internationell utveckling	BNP 2010	0,9		
		Arbetslöshet 10	0,2	-	-
		Finansiellt sparande 10	-0,1		
	Större effekt av regeringens politik	BNP 2010	0,2	-	-
		Arbetslöshet 10	0,2		
		Finansiellt sparande 10	-0,1	-	-

Som framgick i avsnitt 5.1 var Regeringens prognoser för 2009 alltför optimistiska från Budgetpropositionen för 2009 fram till sommaren 2009. En tolkning är att regeringen, liksom Konjunkturinstitutet, alltför sent insåg hur djup finanskrisen kunde bli. Mot bakgrund av den riskbild som regeringen uttryckte är emellertid en rimligare tolkning att man i prognosernas huvudscenarier siktat på det mest sannolika utfallet givet den information som fanns tillgänglig. Detta har inneburit en asymmetrisk riskbild och har därmed upprepade gånger tvingat fram nedrevideringar av prognoserna när farhågorna om en sämre utveckling, såsom de uttrycks i alternativscenarierna, besannats. Denna tolkning stärks av att revideringsriktningen i propositionerna följer riskbilden i föregående proposition.

Prognoserna hade haft större träffsäkerhet om regeringen i stället vägt in den asymmetriska riskbilden och alternativscenarierna i huvudscenarierna, och därmed gjort prognoser som speglar den förväntade (sannolikhetsvägda) utvecklingen enligt den andra strategin som diskuterades ovan. Riksbanken förefaller använda just en sådan strategi.¹⁸⁸ Vi är förstås medvetna om att det är lätt att vara efterklok. Vi menar inte att regeringen nödvändigtvis valt en olämplig strategi i sin prognosverksamhet. Däremot bör regeringen beakta att den prognosstrategi som man förefaller ha valt är särskilt känslig för situationer som den under 2008. Man kan argumentera för att det är just i sådana situationer som det, av försiktighetsskäl, är allra viktigast att ha en prognosstrategi som minimerar risken för mycket stora fel.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Svensson (2010) skriver t ex att "[p]rognoserna är ju väntevärdesprognoser, och en viss sannolikhet för ett negativt utfall påverkar väntevärdet negativt. Prognoserna är i denna mening 'riskjusterade'".

¹⁸⁹ Utöver de prognosstrategier som diskuteras i detta avsnitt finns alternativa strategier som tar ännu större hänsyn till risker än väntevärdesprognoser. Ellison och Sargent (2009) diskuterar t ex en

Det vore önskvärt om det framgick tydligare av de ekonomiska propositionerna hur regeringen i sitt prognosarbete hanterar osäkerheten i den makroekonomiska utvecklingen. Vi menar inte att regeringen ska ange precisa sannolikheter för olika preciserade alternativscenarier. Det finns andra sätt att kvantifiera osäkerheten i de makroekonomiska prognoserna. Riksbanken publicerar t ex, utöver alternativscenarier, osäkerhetsintervall kring huvudscenariot utifrån tidigare prognosfel. En annan möjlighet vore att publicera subjektiva bedömningar av prognosernas osäkerhet. En sådan strategi kan vara värdefull eftersom den möjliggör att osäkerheten varierar över tid beroende på bedömningen av prognosläget. Hur regeringen än väljer att göra vore det önskvärt att i möjligaste mån klargöra hur osäker den bedömer att dess prognoser är.

5.4 Politikens roll i prognosarbetet

5.4.1 Politiska hänsyn

Makroekonomiska prognoser används inte bara som beslutsunderlag för den ekonomiska politiken utan fungerar också som information till allmänheten om den förväntade ekonomiska utvecklingen. Inte bara den faktiska utan också den förväntade framtida utvecklingen påverkar allmänhetens syn på regeringen och dess förmåga att utforma den ekonomiska politiken. En god makroekonomisk utveckling har visat sig leda till större väljarstöd för sittande regering. Följaktligen kan det finnas en frestelse för en regering att publicera alltför positiva prognoser inför allmänna val.

Tabell 5.6 visar att det inte går att belägga ett sådant mönster i Finansdepartementets prognoser för BNP-tillväxten över de senaste fyra decennierna. Tvärtom är genomsnittsfelet, eller biasen, (svagt) *negativ* för de prognoser som publicerats året före ett riksdagsval och positiv övriga år.

Prognoskvaliteten förefaller inte heller vara sämre under valår. Tvärtom är det genomsnittliga absoultsfelet mindre för de prognoser som publiceras under valår än för övriga prognoser.

prognosmetod som går ut på att prognosen utgör det *närsta möjliga scenario som bedöms ha en rimligt hög sannolikhet*.

Tabell 5.6 Prognosfel för BNP-tillväxten i Budgetpropositionerna för 1971-2008

	Alla år	Valår	Icke valår
Genomsnittsfel	0,28	-0,05	0,41
Standardavvikelse	1,53	0,97	1,74
Genomsnittliga absolutfel	1,25	0,77	1,46
<u>Standardavvikelse</u>	<u>0,89</u>	<u>0,54</u>	<u>0,90</u>

Anm. Prognosfelen anges i procentenheter.

Källor: SCB och budgetpropositionen för respektive år.

Valtaktiska hänsyn verkar alltså inte ha snedvridit eller försämrat prognoserna i någon större grad. Vår bild är att prognosarbetet i Finansdepartementet inte skiljer sig på något avgörande sätt från metoderna som används av opolitiska organisationer. Prognoserna förefaller i huvudsak grunda sig på professionella bedömningar av regeringskansliets tjänstemän.

5.4.2 Olika regeringars prognosförmåga

Vilken partifärg sittande regering har verkar inte heller påverka prognoserna. När vi jämför de prognoser som publicerades under de socialdemokratiska regeringarna 2001-2006 med dem som publicerats av nuvarande regering finns ingen skillnad som kan hänföras till respektive regerings prognosförmåga. Av Tabell 5.7 framgår att prognosfelen förvisso var betydligt mindre under 2001-2006 än under de senaste åren men att regeringens och Konjunkturinstituts prognosfel var av samma storleksordning under båda perioderna. Att regeringen gjorde bättre prognoser under 2001-2006 än under 2006-2008 förklaras således sannolikt av att prognososäkerheten var avsevärt mindre under den tidigare perioden.

Tabell 5.7 Olika regeringars prognosfel 2001-2008

	Socialdemokratisk regering (2001-2006)				Borgerlig regering (2006-2008)			
	Genomsnittsfel		Genomsnittligt absolutfel		Genomsnittsfel		Genomsnittligt absolutfel	
	Fi	KI	Fi	KI	Fi	KI	Fi	KI
BNP-tillväxt	-0,2	-0,1	1,0	1,0	1,3	1,5	1,5	1,6
Arbetslöshet	-0,4	-0,4	0,4	0,4	-0,2	-0,3	0,4	0,3
Inflation	0,0	-0,1	0,5	0,5	-0,3	-0,5	0,4	0,5

Källor: Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet, SCB och egna beräkningar.

5.5 Slutsatser

Finanskrisen har inneburit en stor utmaning för alla bedömare av den makroekonomiska utvecklingen. Regeringen har, liksom Konjunkturinstitutet, alltför långsamt anpassat sina prognoser till den djupa lågkonjunkturen. Men vi har inga belägg för att detta skett för att manipulera synen på den ekonomiska utvecklingen. Sett i ett längre perspektiv finns det inte heller något stöd för att Finansdepartementets prognoser skulle vara sämre (eller mer optimistiska) under valår än annars.

I ett längre perspektiv har regeringens prognoser för arbetslöshet och inflation tillfört ett värde utöver mekaniska statistiska modeller. Däremot är varken regeringens eller Konjunkturinstitutets prognoser för BNP-tillväxten bättre än en enkel statistisk modell. Här finns uppenbarligen ett behov av att förbättra prognosmetoderna.

Det finns också ett behov av att regeringen tydliggör hur man beaktar den osäkerhet som alltid är förknippad med makroekonomiska prognoser. I dagsläget är informationen rörande detta så vag i de ekonomiska propositionerna att läsaren har svårt att få en tillräckligt bra bild av prognosernas innebörd.

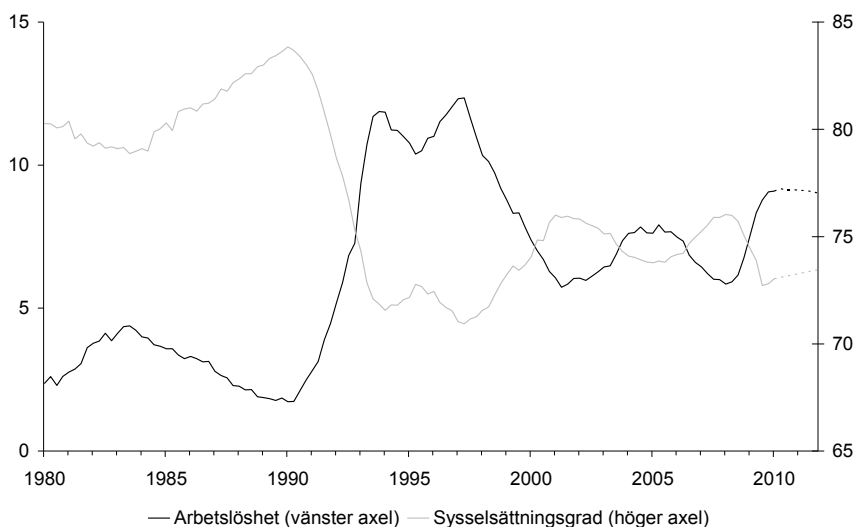
6 Arbetsmarknadsutvecklingen

Från toppen under sommaren 2008 fram till våren 2010 har sysselsättningen minskat med ca 2 procent. Detta avsnitt beskriver utvecklingen på olika delar av arbetsmarknaden och jämför den nuvarande konjunkturedgången med tidigare nedgångar. Avsnitt 6.1 diskuterar utvecklingen i olika näringsgrenar och regioner, medan avsnitt 6.2 analyserar flöden till och från sysselsättning. Avsnitt 6.3 beskriver utvecklingen för olika grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Avsnitt 6.4 behandlar krisens påverkan på sysselsättningen på längre sikt. Avsnitt 6.5 diskuterar lämpligheten i att använda utanförskap som indikator på arbetsmarknadsläget.

6.1 Utvecklingen i olika näringsgrenar och regioner

Den ekonomiska krisens negativa konsekvenser för arbetsmarknaden illustreras i Figur 6.1 som visar arbetslöshet och sysselsättningsgrad. Sysselsättningsgraden beräknas falla till ungefär de nivåer som rådde under 1990-talskrisen. Förändringen är dock inte lika stor eftersom utgångsnivån nu var lägre än före 1990-talskrisen.

För att få perspektiv på sysselsättningsutvecklingen i den pågående krisen jämförs den med utvecklingen under 1990-talskrisen. Det är emellertid inte självklart vilken period som är den mest relevanta jämförelseperioden. Vi har därför valt två perioder: (i) de två första åren av 1990-talskrisen (kvartal 1, 1990 – kvartal 1, 1992) för att jämföra med en lika lång tidsperiod som hittills under den nuvarande krisen; och (ii) hela 1990-talskrisen från dess början fram till att sysselsättningen varaktigt steg igen (kvartal 1, 1990 – kvartal 1, 1997) för att få en jämförelseperiod med ett stort sysselsättningsfall.

Figur 6.1 Arbetslöshet och sysselsättning

Anm: Arbetslösheten mäts som antalet arbetslösa som andel av arbetskraften och följer den s k ILO-definitionen, vilken inkluderar arbetssökande heltidsstudenter. Sysselsättningsgrad avser antalet sysselsatta som andel av befolkningen 16-64 år.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 6.1 visar sysselsättningsförändringen i olika näringsgrenar. Nästan hela sysselsättningsnedgången 2008-2010 har varit koncentrerad till tillverkningsindustrin. Velfärdssektorer som vård och utbildning har drabbats i viss grad, medan övriga näringsgrenar sysselsätter ungefär lika många som före krisen. Sysselsättningsminskningen var inte lika koncentrerad till tillverkningsindustrin under 1990-talskrisen. Då drabbades även byggsektorn, handeln och vården av stora minskningar redan i krisens inledning. De starkare offentliga finanserna idag innebär att risken för senare stora minskningar av sysselsättningen i den offentliga sektorn är liten. Detta är en viktig skillnad mot 1990-talskrisen då sysselsättningen i vård och omsorg sjönk med nästan 14 procent mellan 1990 och 1997.

Att tillverkningsindustrin har drabbats värst under den pågående krisen syns också i förändringen av antalet sysselsatta fördelat efter yrke (Tabell 6.2). Den största sysselsättningsminskningen har skett i kategorin process- och maskinoperatörsarbete, transportarbete m m.

Tabell 6.1 Förändring i antal sysselsatta efter näringsgren

	2008 kv1 till 2010 kv1		1990 kv1 till 1992 kv1		1990 kv1 till 1997kv1	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Jordbruk, skogsbruk och fiske	-7 200	-7,6	-12 800	-8,6	-40 800	-27,5
Tillverkning, utvinning, energi m m	-78 550	-11,8	-135 400	-13,7	-202 300	-20,4
Byggverksamhet	-5 600	-1,9	-28 600	-9,2	-107 400	-34,6
Handel	-11 600	-2,1	-36 600	-6,3	-88 600	-15,4
Transport	-3 850	-1,6	-11 800	-3,8	-50 300	-16,4
Hotell och restaurang	-650	-0,5	-3 100	-3,3	1 700	1,8
Information och kommunikation	-10 700	-5,9	-4 100	-3,7	-30 100	-27,1
Fin. verksamhet, företagstjänster	18 000	2,6	13 700	3,6	53 400	13,9
Offentlig förvaltning m m	14 200	5,6	8 800	3,8	-21 800	-9,5
Utbildning	5 050	1,0	15 800	3,2	-24 700	-5,0
Vård och omsorg	-26 950	-3,8	-30 400	-4,3	-99 500	-14,2
Personliga och kulturella tjänster	13 850	6,6	8 800	11,4	41 100	53,1
Uppgift saknas	-800	-10,5	-100	-1,8	-1 700	-30,9
Totalt	-94 900	-2,1	-215 800	-4,9	-571 000	-12,9

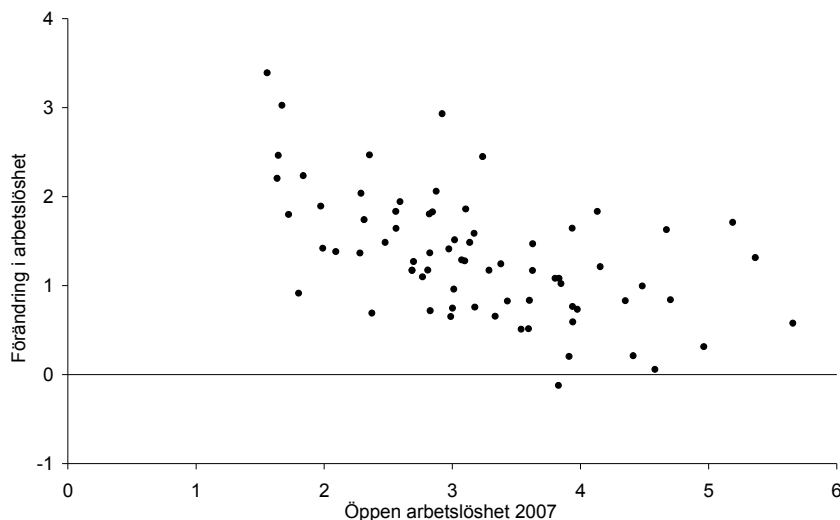
Källa: SCB och egna beräkningar.

Tabell 6.2 Förändring i sysselsättning fördelad efter yrke, 2008 kv1-2010 kv1

	Antal	Procent
Ledningsarbete	9 800	4,2
Arbete som kräver teoretisk specialistkompetens	-10 500	-1,2
Arbete som kräver kortare högskoleutbildning eller motsv	50 200	5,6
Kontors- och kundservicearbete	-31 150	-7,8
Service-, omsorgs- och försäljningsarbete	-12 200	-1,4
Arbete inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	-4 500	-5,3
Hantverksarbete inom byggverksamhet och tillverkning	-30 550	-6,3
Process- och maskinoperatörsarbete, transportarbete m m	-49 950	-11,3
Arbete utan krav på särskild yrkesutbildning	-10 500	-4,8
Militärt arbete	-1 650	-18,3
Yrke okänt	-3 800	-54,3
Totalt	-94 900	-2,1

Källa: SCB.

Figur 6.2 Öppen arbetslöshet 2007 och förändring i arbetslöshet 2007–2009 för olika FA-regioner, procentenheter



Källa: Arbetsförmedlingen.

Krisens effekter skiljer sig kraftigt mellan olika regioner. Hårdast drabbade är industrikluster med anknytning till fordonsindustrin som Gnosjöregionen, Olofström och Trollhättan samt kommuner i Örebro län.¹⁹⁰ De flesta av dessa regioner har tidigare haft låg arbetslöshet och hög sysselsättning. Figur 6.2 visar att såkallade FA-regioner med låg arbetslöshet före krisen i flera fall har drabbats hårdare än regioner där arbetslösheten var relativt hög redan tidigare.¹⁹¹

Eftersom sysselsättningen hittills minskat mest i mansdominerade sektorer och yrken har arbetslösheten ökat mer bland män än bland kvinnor. Detta framgår av Figur 6.3. Under det inledande skedet av 1990-talskrisen ökade arbetslösheten också mer bland män än kvinnor, men krisen spred sig till offentlig sektor och då ökade arbetslösheten bland kvinnor dramatiskt. I lågkonjunkturen under början av 2000-talet drabbades båda könen ungefär lika mycket.

¹⁹⁰ Vi har jämfört sysselsättningsutvecklingen med Fordonskomponentgruppens databas över underleverantörer till fordonsindustrin. De län som har haft det största sysselsättningsfallet sammanfaller nästan helt med de län som haft högst andel anställda bland fordonsindustrins underleverantörer.

¹⁹¹ Indelningen av Sveriges 290 kommuner i 72 FA-regioner baseras på arbetspendling mellan kommuner. FA-regionerna ska representera regionala arbetsmarknader.

Figur 6.3 Arbetslöshet bland män och kvinnor

Anm: 16-64 år. Äldre AKU-definition där heltidsstuderande inte räknas som arbetslösa.

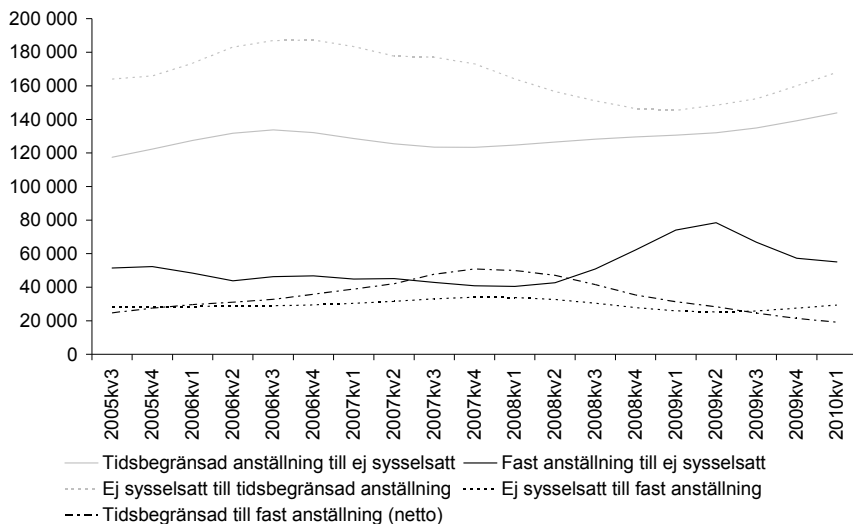
Källa: SCB.

6.2 Flöden till och från sysselsättning

Figur 6.4 visar hur flödena in och ut ur sysselsättning har förändrats under den nuvarande krisen. Från andra kvartalet 2008 har det skett en dramatisk ökning av flödet från fast anställning till ej sysselsatt. Flödet från tidsbegränsad till fast anställning har samtidigt minskat, liksom flödet från ej sysselsatt till fast anställning. Sammantaget är betydligt färre fastanställda idag än 2008. Även flödet från ej sysselsatt till tidsbegränsad anställning har minskat, men den utvecklingen startade redan i början av 2007.

Figur 6.5 relaterar flödena till respektive grupps storlek. Kurvorna anger därmed arbetslöshetsrisken för anställda respektive jobbchans för personer utan arbete. Det framgår att arbetslöshetsrisken för fast anställda i det närmaste fördubblades mellan andra kvartalet 2008 och andra kvartalet 2009. Därefter har arbetslöshetsrisken minskat något. Arbetslöshetsrisken för personer med tidsbegränsad anställning har varit högre än för fast anställda under hela perioden, men den har inte ökat lika kraftigt under den nuvarande lågkonjunkturen.

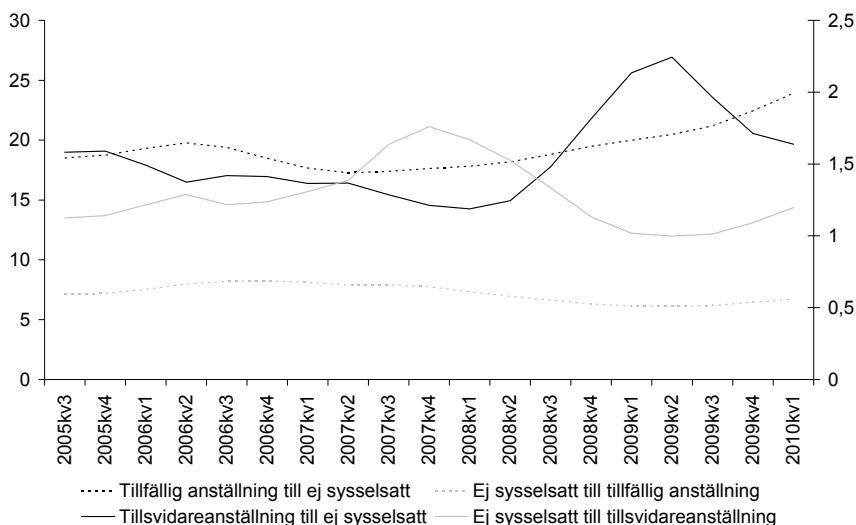
Figur 6.4 Antal personer som flyttar sig till och från sysselsättning uppdelat på anställningsform, 2006 – 2009



Anm: Säsongsrensade värden.

Källa: SCB.

Figur 6.5 Andel som lämnar sysselsättning av de anställda (arbetslöshetsrisk) och andel som blir anställda av ej sysselsatta (jobbchans), uppdelat på anställningsform, procent



Anm: Flöden till och från tidsbegränsad anställning visas på vänster axel. Flöden till och från fast anställning visas på höger axel.

6.3 Arbetsmarknadsutvecklingen för särskilda grupper

Regeringen har under mandatperioden vidtagit flera åtgärder som syftar till att stärka ställningen för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. I vår rapport från 2008 gjorde vi en analys av arbetsmarknadsläget för ungdomar (16-24 år), äldre (55-64 år), personer födda utanför Europa och personer utan avslutad gymnasieutbildning. Eftersom regeringen uttryckligen prioriterar dessa grupper, finns det skäl att återigen granska utvecklingen för dem och jämföra med tidigare konjunkturedgångar.¹⁹² Man borde vänta sig att de reformer som regeringen riktat just till dessa grupper innebär att de drabbas mindre av denna kris i förhållande till befolkningen som helhet än tidigare.

Övre delen av Tabell 6.3 visar förändringar i sysselsättningsgraden för respektive grupp i de tre senaste konjunkturedgångarna. Den relativa förändringen i sysselsättningsgrad i den nedre delen av tabellen anger hur sysselsättningen i respektive grupp utvecklades jämfört med utvecklingen i hela befolkningen. Sysselsättningen bland ungdomar sjönk t ex 2,3 gånger mer än i befolkningen som helhet mellan 2007 och 2009. För att komplettera bilden visar Figur 6.6 kvoten mellan sysselsättningsgraden i de fyra grupperna och sysselsättningsgraden i hela befolkningen och Figur 6.7 motsvarande kvot för arbetslösheten sedan 1987.

Tabell 6.3 visar att det inte finns något gemensamt mönster för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Olika kriser har slagit olika hårt för olika grupper. Ungdomar har i förhållande till befolkningen som helhet drabbats ungefär lika hårt under samtliga konjunkturedgångar sedan början på 1990-talet. Personer födda utanför Europa ser däremot ut att ha klarat sig betydligt bättre under denna kris än under de tidigare. Gruppen äldre har klarat sig något bättre under denna kris än under 1990-talet men något sämre än under konjunkturedgången i början på 2000-talet. Det motsatta gäller för personer utan gymnasieutbildning.

¹⁹² Arbetsmarknadsutvecklingen för olika grupper med svag förankring på arbetsmarknaden diskuteras i Vårpropositionen 2010, avsnitt 5.2.2. Regeringen redogör för sina prioriteringar på arbetsmarknadsområdet på s 108.

Tabell 6.3 Förändring i sysselsättningsgrad

	Samtliga	Ungdomar	Äldre (55-64)	Födda utanför Europa	Personer utan gymnasie- utbildning
<i>Förändring i sysselsättningsgrad, procentenheter</i>					
1990–1992	-5,8	-13,9	-2,4	-12,7	-8,0
1990–1997	-12,4	-26,4	-6,8	-20,0	-14,0
2001–2004	-1,8	-5,1	2,6	-2,5	-4,4
2008 kv1–2010 kv1	-2,8	-5,7	0,6	-	-
2007–2009	-2,2	-5,0	0,0	-2,4	-5,1
<i>Relativ förändring i sysselsättningsgrad (förändring / förändring för hela befolkningen)</i>					
1990–1992		2,4	0,4	2,2	1,4
1990–1997		2,1	0,5	1,6	1,1
2001–2004		2,8	-1,4	1,4	2,4
2008 kv1–2010 kv1		2,0	-0,2	-	-
2007–2009		2,3	0,0	1,1	2,4

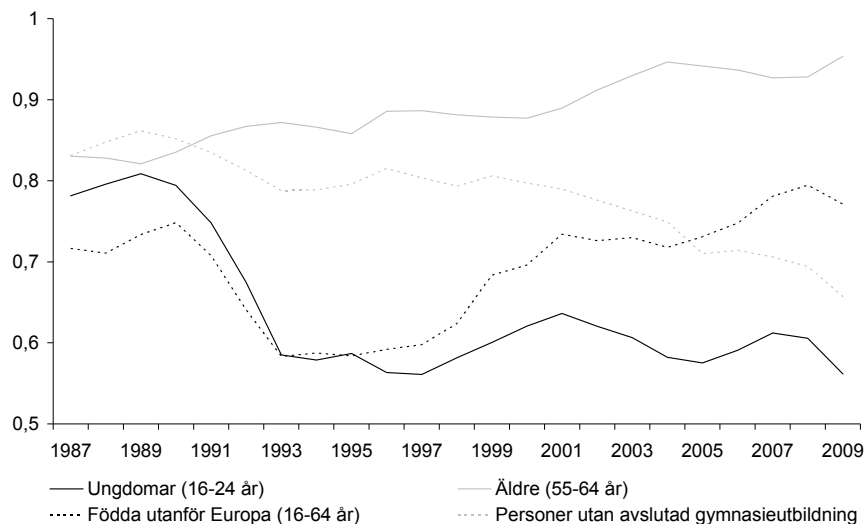
Anm: Anledningen till att personer 55-64 år uppvisar negativa värden för relativ förändring i sysselsättningsgraden under perioderna 2001-2004 och 2008 kv1–2010 kv1 är att sysselsättningsgraden i den gruppen steg samtidigt som sysselsättningsgraden i befolkningen som helhet sjönk.

Källor: SCB.

Bakom siffrorna i Tabell 6.3 ligger flera trendmässiga förändringar. Figur 6.6 visar hur det sedan 1990-talskrisen har skett en stadig återhämtning i den relativa sysselsättningen för utomeuropeiska invandrare, men inte för ungdomar. En del av ungdomarnas fortsatt låga sysselsättningsgrad kan bero på att andelen ungdomar som studerar har ökat kraftigt. Men utvecklingen har varit svag också för de ungdomar som befinner sig på arbetsmarknaden. Arbetslösheten för ungdomar har stigit i förhållande till arbetslösheten i hela befolkningen under hela 2000-talet (se Figur 6.7). Det är anmärkningsvärt att ungdomssysselsättningen minskar så kraftigt under denna kris, eftersom en av regeringens stora satsningar har varit att sänka kostnaderna för att anställa ungdomar. Det finns flera möjliga förklaringar till att invandrarnas ställning på arbetsmarknaden har förstärkts, t ex förändringar i gruppens sammansättning eller att utrikes födda i lägre utsträckning arbetar i de sektorer som drabbats hårdast av krisen.¹⁹³

¹⁹³ Se Värpropositionen 2010, s 114 ff.

Figur 6.6 Kvoten mellan sysselsättningsgrad i olika grupper och sysselsättningsgrad i hela befolkningen

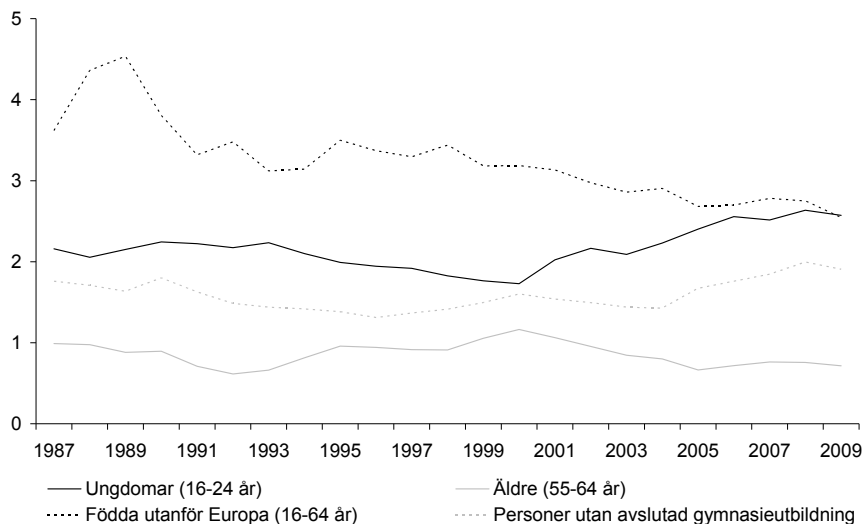


Källa: SCB.

Figur 6.6 visar att sysselsättningen för äldre har varit relativt okänslig för konjunktursvängningar. Denna lågkonjunktur är inget undantag. I gruppen 55-64 år har sysselsättningsgraden varit nästintill oförändrad, trots att den har fallit med tre procentenheter i befolkningen som helhet. Det har funnits en positiv trend i den relativa sysselsättningsgraden för äldre under hela den studerade perioden. Figur 6.7 visar att arbetslösheten har varit bestående lägre för äldre än i resten av befolkningen. Att gruppen äldre klarat sig så pass bra under krisen kan ha långsiktigt positiva effekter på sysselsättningen, eftersom äldre personer som blir arbetslösa ofta lämnar arbetsmarknaden för gott.

Personer utan avslutad gymnasieutbildning tycks vara en grupp som klarar sig allt sämre på arbetsmarknaden. Deras sysselsättningsgrad jämfört med sysselsättningsgraden i hela befolkningen har varit konstant sjunkande och den relativa arbetslösheten har stigit sedan mitten av 1990-talet.

Figur 6.7 Kvoten mellan arbetslöshet i olika grupper och arbetslöshet i hela befolkningen



Källa: SCB.

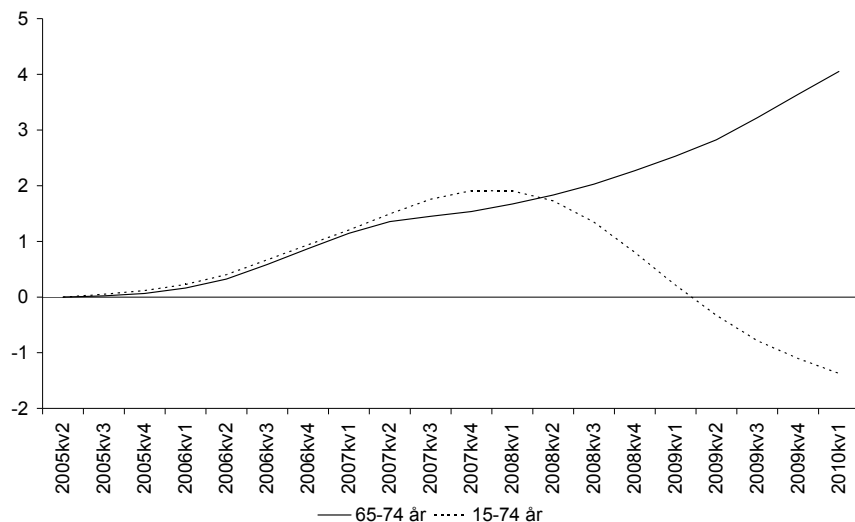
Regeringen har vidtagit särskilda åtgärder för att öka arbetsutbudet i gruppen äldre över 65 år. Personer över 65 år får sedan 2009 dubbelt så stora jobbskatteavdrag som yngre personer.¹⁹⁴ Figur 6.8 visar hur sysselsättningsgraden för personer 65-74 år och hela befolkningen har förändrats sedan andra kvartalet 2005. Sysselsättningen har stigit oavbrutet för åldersgruppen 65-74 år. Detta har skett även under krisen när sysselsättningen i övriga befolkningen har fallit kraftigt.

6.4 Risker för bestående arbetslöshet

Tidigare erfarenheter av djupa lågkonjunkturer visar på en risk för att det som ursprungligen är konjunkturrellt betingad arbetslöshet biter sig fast även när konjunkturen vänder uppåt. I Sverige ökade t ex jämviktsarbetslösheten enligt Konjunkturinstitutet (2010) med omkring 5,5 procentenheter efter 1990-talskrisen.

¹⁹⁴ Jobbskatteavdraget och dess effekter på sysselsättningen för äldre diskuteras mer i detalj i avsnitt 7.1.6.

Figur 6.8 Förändring i sysselsättningsgrad för äldre sedan andra kvartalet 2005, procentenheter



Anm: Sysselsättningssiffrorna är säsongrensade.

Källa: SCB.

6.4.1 Orsaker till bestående arbetslöshet

Det finns flera anledningar till att konjunkturarbetslöshet kan övergå i strukturell sådan. De som blir arbetslösa kan komma från branscher som krymper och ha kompetens som inte längre efterfrågas. Ju längre arbetslösheten varar desto mer föråldrade blir individens kunskaper. Därmed minskar motivationen att söka jobb. Arbetsgivare kan också vara tveksamma till att anställa personer som tidigare varit långtidsarbetslösa (s k statistisk diskriminering). En annan möjlig mekanism går via lönebildningen. Om facket i avtalsförhandlingarna i första hand tar hänsyn till de sysselsatta medlemmarna (*insiders*), men inte till dem som är arbetslösa (*outsiders*), kan en konjunkturuppgång leda till så stora löneökningar redan på ett tidigt stadium att det inte blir lönsamt för företagen att nyanställa. En ytterligare orsak till att arbetslöshet blir bestående kan vara att uteblivna investeringar i en lågkonjunktur innebär att kapitalstocken faller, vilket minskar efterfrågan på arbetskraft.

Risken för att konjunkturarbetslöshet biter sig fast beror enligt forskningen på institutionella faktorer. Höga uppsägningskostnader kan t ex minska nyanställningarna och göra arbetslöshetstiderna

längre. En generös arbetslöshetsförsäkring kan innebära att det tar lång tid för arbetslösheten att återgå till sin ursprungsnivå efter en tillfällig makroekonomisk störning. Det beror på effekterna på de arbetssökandes sökintensitet och reservationslöner. Blanchard och Wolfers (2000) fann t ex att de makroekonomiska störningarna på 1970- och 1980-talen tycks ha lett till större ökningsar av arbetslösheten i länder som hade generös arbetslöshetsförsäkring, strikt anställningsskydd, höga skatter, liten volym arbetsmarknadspolitiska program och decentraliserade avtalsförhandlingar. En studie för några år sedan tyder på att den aktiva arbetsmarknadspolitiken i Sverige bidrog till att hålla kvar arbetslösa i arbetskraften under 1990-talskrisen.¹⁹⁵

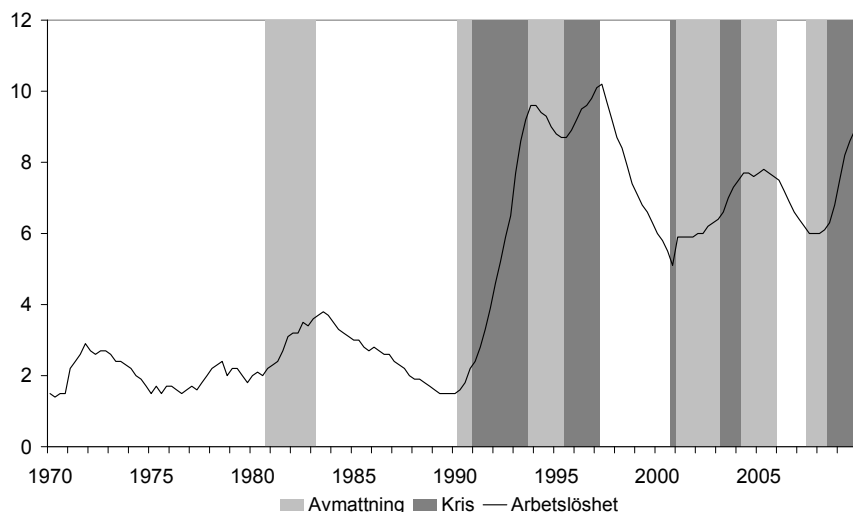
Vår analys av tidigare arbetslöshet i Sverige visar att uppgångar i arbetslösheten tycks ha långvariga konsekvenser. Analysen beskrivs i mer detalj i Bergman (2010a) och sammanfattas i fördjupningsruta 6.1 nedan. Störningar på arbetsmarknaden har generellt hög varaktighet, men varaktigheten tycks vara något högre i konjunkturedgångar än annars.

Fördjupningsruta 6.1 Arbetslöshetens varaktighet

Michael Bergmans underlagsrapport (2010a) undersöker varaktigheten i svensk arbetslöshet.¹⁹⁶ Studien skiljer mellan *uppgångsfaser* i ekonomin och två typer av nedgångsfaser: mindre nedgångar (*avmattningsfaser*) och större nedgångar (*krisfaser*). En central fråga är om sannolikheten att störningar har varaktiga effekter skiljer sig mellan olika konjunkturfaser.

Figur 6.9 visar resultaten från skattningarna. Mörkgråa staplar indikerar krisperioder. Sammantaget identifieras fyra krisperioder: 1990-talskrisen, budgetsaneringen i mitten på 1990-talet, 2003 och nuvarande kris. Ljusgråa staplar indikerar avmattningsfaser då arbetslösheten var stigande i långsammare takt än under krisperioder. Slutligen identifieras uppgångsfaser med låg eller fallande arbetslöshet. Uppgångsfaserna består av hela 1970-talet, andra halvan av 1980-talet (då arbetslösheten minskade från 5 till strax under 2 procent), perioden efter budgetsaneringen på 1990-talet och en kort period kring 2006.

¹⁹⁵ Johansson (2006a).

Figur 6.9 Svensk arbetslöshetskonjunktur 1970-2009

Källa: Bergman (2010a).

Första kolumnen i Tabell 6.4 visar att arbetslösheten i genomsnitt har varit dubbelt så hög under kriser jämfört med under uppgångsfaser och två procentenheter högre i kriser än i avmattningsfaser. Över hälften av de sammanlagt 159 kvartalen ligger inom en uppgångsfas, en fjärdedel inom en krisfas och de resterande 28 kvartalen inom en avmattningsfas. Den andra kolumnen visar att uppgångsfaserna har varat betydligt längre än nedgångarna: 19 kvartal mot runt 6. Under 1990- och 2000-talet har skillnaden i fasernas längd visserligen varit mindre. Den tredje kolumnen visar hur länge det tar i genomsnitt innan hälften av den initiala effekten av en störning har försvunnit. Denna sk halveringstid skiljer sig mellan faserna. När en störning inträffar under en uppgångsfas tar det drygt 13 kvartal innan arbetslösheten skulle komma halvvägs tillbaka till sitt genomsnittliga värde. Halveringstiden beräknas till ett halvår längre, runt 15 kvartal, när störningen inträffar under en avmattningsfas eller under en kris.

Svensk arbetslöshet uppvisar en hög grad av varaktighet. Störningar i avmattnings- och krisfaser har något mer varaktiga effekter på arbetslösheten än störningar i uppgångsfaser. Däremot verkar det inte spela någon roll för varaktigheten hur hastig nedgången är.

¹⁹⁶ Metoden har utarbetats av Hamilton (1990, 1994) och har tidigare använts av bland andra Bianchi och Zoega (1998).

Tabell 6.4 Svensk arbetslöshetskonjunktur 1970-2009

	Genomsnitt			
	Arbetslöshet (procent)	Halveringstid (kvartal)	Varaktighet (kvartal)	Antal kvartal i respektive fas
Uppgång	4,5	13,5	19,2	91,5
Avmattning	7,1	14,9	5,7	39,1
Kris	9,1	15,1	6,5	28,4

Källor: Bergman(2010a).

6.4.2 Lägre risk för bestående arbetslöshet än efter 1990-talskrisen

Flera faktorer talar för att risken för bestående arbetslöshet kan vara mindre nu än under föregående kriser. För det första kan förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen och jobbskatteavdraget förväntas motverka en ökning av jämviktsarbetslösheten eftersom de stärker drivkrafterna att arbeta. För det andra är det sannolikt bättre att ungdomar blivit arbetslösa i högre grad än äldre under nuvarande kris. Ungdomar har ofta lättare än äldre att komma tillbaka på arbetsmarknaden efter en tids arbetslöshet.¹⁹⁷ Äldre personer som drabbas av arbetslöshet tenderar däremot att lämna arbetskraften permanent. För det tredje är det positivt att invandrare födda utanför Europa har klarat sig bättre nu än under 1990-talskrisen. Eftersom denna grupp traditionellt haft en svag ställning på arbetsmarknaden, minskar förmodligen risken för att jämviktsarbetslösheten ökar på grund av utslagning från arbetsmarknaden.

Men det finns skäl att oroa sig för att personer utan gymnasieutbildning klarar sig allt sämre på arbetsmarknaden. Det tyder på att strukturella faktorer, t ex allt högre kvalifikationskrav i kombination med höga ingångslöner, gör det allt svårare för denna grupp. Sannolikt krävs utbildning i olika former för att denna grupp inte långvarigt ska hamna utanför arbetsmarknaden. Vi är därför positiva till regeringens satsningar på yrkesvux för att höja kompetensen hos personer utan gymnasieutbildning. Det finns dock en risk att personer som behöver utbildning för att lyckas på arbetsmarknaden inte kommer att söka till yrkesvux. Av den orsaken är vi är kritiska till att arbetsmarknadsutbildningen dragits ner till mycket låga nivåer.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Se t ex Arulampalam m fl (2001).

¹⁹⁸ Detta diskuteras mer utförligt i avsnitten 8.1.3 och 8.1.4.

De låga nivåerna i arbetsmarknadsutbildningen kan också hämma återhämtningen på arbetsmarknaden. Lågkonjunkturen har framför allt slagit mot vissa industrier och yrken. I den mån dessa industrier slås ut permanent kan det uppstå arbetslöshet där, samtidigt som det råder arbetskraftsbrist i andra branscher. Arbetsmarknadsutbildning underlättar strukturomvandling så att detta kan undvikas.

6.4.3 Otillräcklig statistik om långtidsarbetslösheten

Ju svagare anknytning de arbetslösa har till arbetsmarknaden, desto större är risken att arbetslösheten biter sig fast. Därför är det viktigt att kunna göra studier av långtidsarbetslösheten och hur den hänger samman med den ekonomiska utvecklingen i övrigt.

Vi vill peka på två problem i sammanhanget som har att göra med tillgången till statistik. För det första redovisar inte SCB längre någon jämförbar statistik för långtidsarbetslösheten över längre tidsperioder. Detta omöjliggör fördjupade analyser av långtidsarbetslösheten. Mot bakgrund av att regeringens uttalade mål för sysselsättningspolitiken är att öka antalet personer i arbete och minska den sk utanförskapet är detta en anmärkningsvärd brist i den tillgängliga statistiken. För det andra råder det oklarheter kring Arbetsförmedlingens statistik. Vårpropositionen 2010 innehåller uppgifter på antalet arbetslösa och i program med olika inskrivningstider vid Arbetsförmedlingen. Det är anmärkningsvärt att Arbetsförmedlingen inte fortlöpande publicerar sådan statistik över långtidsinskrivningar. Vi har tidigare försökt få ut sådana uppgifter från Arbetsförmedlingen men inte lyckats. Vi är förvånade över att Finansdepartementet, men inte Finanspolitiska rådet, har fått tillgång till denna statistik.

6.5 Utanförskap som indikator för sysselsättningsmål

Regeringen använder antalet helårsekvivalenter i trygghetssystemen som en indikator på sysselsättningspolitikens måluppfyllelse. Fr o m Vårpropositionen 2009 beräknas också ett konjunkturrensat mått på antalet helårsekvivalenter i ersättningssystemen som en indikator på den varaktiga sysselsättningen.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Se t ex Vårpropositionen 2010, avsnitten 5.3 och 5.4.1.

Det finns emellertid stora problem med att använda antalet helårsekvivalenter i trygghetssystemen som mått på sysselsättningsutvecklingen. Nyttjandet av trygghetssystemen beror inte bara på arbetsmarknadsläget utan även på villkoren i socialförsäkringarna: en minskning av antalet personer i trygghetssystemen kan ju ske till följd av striktare krav för att få sociala ersättningar även om sysselsättningen inte ökar.

Figur 6.10 visar antalet helårsekvivalenter i trygghetssystemen och en uppskattning av hur antalet skulle ha utvecklats om det hade följt det historiska sambandet med sysselsättningen. Antalet personer som försörjs av trygghetssystemen har sedan början av 1980-talet haft ett mycket starkt samband med sysselsättningen. Det steg kraftigt under 1990-talskrisen, för att sedan sjunka något när sysselsättningen återigen ökade. Fr o m 2007 har antalet helårsekvivalenter i trygghetssystemen varit betydligt lägre än vad som kan förklaras av utvecklingen på arbetsmarknaden.

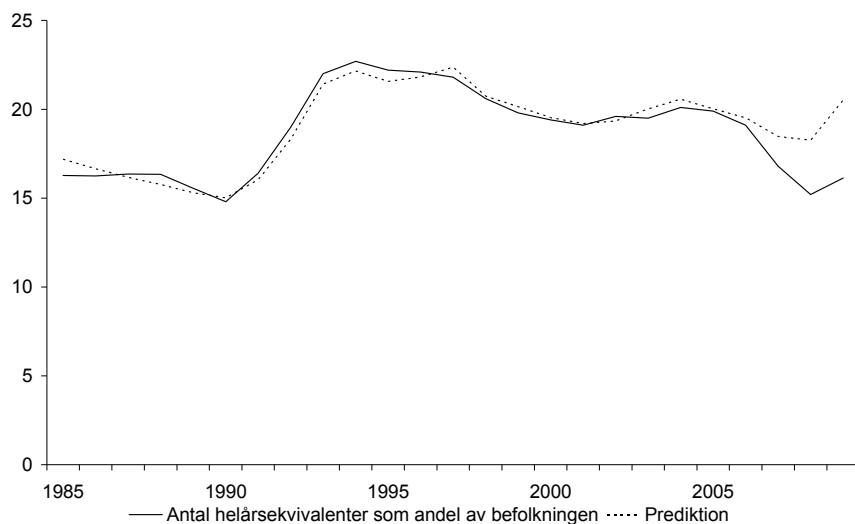
Figur 6.11 visar helårsekvivalenterna för de fem största trygghetssystemen: sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension), sjukförsäkring, arbetslöshetsersättning, ersättning i arbetsmarknadsåtgärder samt försörjningsstöd.

Fram till 2008 minskade utnyttjandet av främst sjukförsäkringen (sjukskrivna samt aktivitets- och sjukersättning) och arbetslöshetsförsäkringen. Det lägre antalet ersättningsdagar med sjukpenning är ett resultat av den trend mot lägre sjukfrånvaro – framför allt en minskning av antalet långtidssjukskrivningar – som har funnits sedan 2003.²⁰⁰ Minskningen har inte motsvarats av en ökning i de andra transfereringssystemen. Antalet personer som uppbär arbetslöshetsersättning stiger nu igen men inte i motsvarande grad som det totala antalet arbetslösa. Det totala antalet helårsekvivalenter i trygghetssystemen är som ovan visats lägre än vad som motiveras av arbetsmarknadsläget. Det verkar således inte ha skett någon fullständig övervärling från arbetslöshetsförsäkringen till andra socialförsäkringar.²⁰¹

²⁰⁰ Se avsnitt 10.1 för en fördjupad diskussion.

²⁰¹ Se även avsnitt 11.

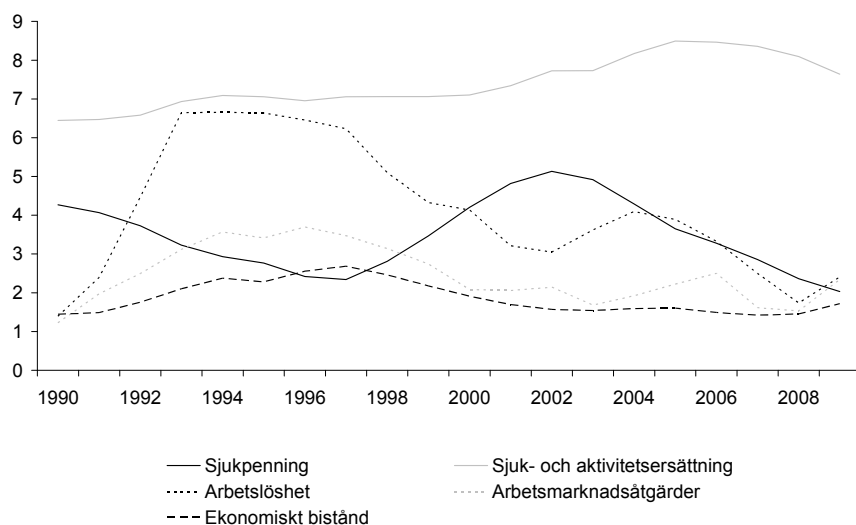
Figur 6.10 Antal helårsekvivalenter i trygghetssystemen 20-64 år och en uppskattning baserad på andelen personer som inte är sysselsatta, studerande eller värnpliktiga, procent av befolkningen



Anm: Det predikterade antalet helårsekvivalenter är en linjär funktion av andelen ej sysselsatta minus studerande och värnpliktiga. Sambandet har skattats på data för 1985-2006. Värdena för 2009 avser det andra kvartalet och antalet med försörjningsstöd baseras på en prognos. Alla data avser personer 20-64 år.

Källa: SCB och egna beräkningar.

Figur 6.11 Helårsekvivalenter i olika ersättningssystem 20-64 år, procent av befolkningen



Källa: SCB.

7 Skattepolitiken

Detta avsnitt diskuterar några av de viktigaste delarna i regeringens skattepolitik. Avsnitt 7.1 analyserar jobbskatteavdraget, medan avsnitt 7.2 fokuserar på RUT- och ROT-avdragen.

7.1 Jobbskatteavdraget

Jobbskatteavdraget är enligt regeringens bedömning ”den enskilt viktigaste reformen” för ”att få fler i arbete och minska utanförskapet”.²⁰² Avdraget har införts i fyra steg, vilket inneburit skattesänkningar på inkomst av arbete varje år under den nuvarande regeringens mandatperiod. De sammanlagda kostnaderna i form av minskade skatteintäkter (*statiska* kostnader utan hänsyn till effekterna på antalet arbetade timmar) uppgår till ca 70 mdr kr, varav det första steget 2007 stod för ca 40 mdr kr och vart och ett av de efterföljande stegen för ca 10 mdr kr.

Det har förts en intensiv debatt om jobbskatteavdraget där dess effektivitet ofta ifrågasatts. Det har också diskuterats genom vilka mekanismer avdraget ökar sysselsättningen. Vi har menat att regeringen inte tillräckligt tydligt har förklarat detta, samtidigt som det funnits många missförstånd i kritiken mot jobbskatteavdraget.²⁰³ Ett annat centralt inslag i debatten gäller rimligheten i att arbetsinkomster och pensioner beskattas olika.

Vi har i tidigare rapporter ingående analyserat jobbskatteavdraget och gjort bedömningen att det kommer att få betydande positiva sysselsättningseffekter.²⁰⁴ Såväl regeringens fortsatta betoning av jobbskatteavdraget som debatten motiverar en ytterligare analys. Vi tar upp följande punkter:

- Jobbskatteavdrag i andra länder
- Olika teoretiska analysramar
- Empiriska studier i andra länder
- Finansdepartementets beräkningar av det svenska jobbskatteavdragets arbetsmarknadseffekter

²⁰² Budgetpropositionen för 2009, s 39.

²⁰³ Finanspolitiska rådet (2009b), s 9-11.

²⁰⁴ Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 8.1, Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 7.3, och Finanspolitiska rådet (2009b), s 9-11.

- Allmänhetens förståelse av jobbskatteavdraget
- Jobbskatteavdraget och pensionerna

7.1.1 Jobbskatteavdrag i andra länder

Den svenska debatten om jobbskatteavdraget förs i regel som en isolerad nationell debatt. Det finns därför skäl att göra en internationell utblick för att få ett bättre perspektiv.²⁰⁵

Det mest kända exemplet på ett jobbskatteavdrag är den s k *Earned Income Tax Credit* i USA. Den infördes 1975 och har sedan utvidgats i flera omgångar. Denna skatterabatt kan uppgå till betydande belopp: 2007 uppgick maximibeloppet för en familj med två barn till hela 4 716 dollar per år.²⁰⁶ Också Storbritannien har sedan ett par årtionden haft generösa jobbskatteavdrag som reformerats i flera steg. Det rådande systemet benämns *Working Tax Credit* och kunde 2007 ge ett hushåll upp till 4 135 pund per år.²⁰⁷

Jobbskatteavdrag har successivt kommit att tillmätas allt större intresse i den internationella sysselsättningspolitiska diskussionen. Detta gäller i synnerhet i OECD- och EU-sammanhang. Ett stort antal länder har infört jobbskatteavdrag. Enligt OECDs senast publicerade *Employment Outlook* hade vid ingången av år 2007 en majoritet av OECD-länderna – 16 av 30 – någon form av jobbskatteavdrag (*in-work benefits* med OECDs terminologi). Länderna är: Australien, Belgien, Finland, Frankrike, Irland, Kanada, Korea, Japan, Nederländerna, Nya Zeeland, Slovakien, Storbritannien, Sverige, Tyskland, Ungern och USA. Dessutom har Danmark sedan 2004 ett sådant avdrag, vilket OECD-studien missat.

I de flesta länder har frågan om jobbskatteavdrag inte varit politiskt polariserad på samma sätt som i Sverige. Sådana avdrag har införts av både höger- och vänsterregeringar liksom av breda koalitionsregeringar. Efter regeringsskiften har tidigare system inte rivits upp utan nytillträdande regeringar har i stället byggt vidare på de tidigare konstruktionerna. Detta har varit särskilt tydligt i USA och Storbritannien. En förklaring till denna breda politiska enighet kan vara att jobbskatteavdrag ansetts ha dubbla mål. Avdragen har setts dels som en metod att utjämna inkomstfördelningen, dels som en metod

²⁰⁵ Detta avsnitt bygger när inte annat sägs på Immervoll och Pearson (2009) och OECD (2009b).

²⁰⁶ Se t ex Meyer (2008) för en översikt av det amerikanska systemet.

²⁰⁷ Immervoll och Pearson (2009). Se också Blundell (2006) respektive Brewer (2009).

att öka sysselsättningen. Tanken har varit att båda dessa mål ska kunna uppnås samtidigt. Å ena sidan har skatterabatter till lågavlönade direkt höjt dessas inkomster, å andra sidan har de ökat lönsamheten av arbete i den nedre delen av inkomstskalan, där den största potentialen för högre sysselsättning finns.

Den relativa betydelsen av fördelnings- och sysselsättningsmål förefaller ha skiljt sig åt mellan olika grupper av länder. Fördelningsmålet tycks ha varit det viktigaste i de anglosachsiska länderna, medan sysselsättningsmålet verkar ha spelat störst roll i de flesta EU-länder som infört jobbskatteavdrag. Detta är logiskt mot bakgrund av de större inkomstolikheterna i den förra gruppen av länder och de svårare sysselsättningsproblemen i den senare gruppen.

Jobbskatteavdragen kan se mycket olika ut. I en mindre grupp länder förekommer avdrag som är *tidsbegränsade* och avgränsade till *tidigare bidragstagare* som börjar arbeta.²⁰⁸ Sådana avdrag syftar till att stärka incitamenten för övergång från bidragstagande och inaktivitet till lönearbete. Denna konstruktion har fördelen att hålla nere kostnaderna för avdragen men nackdelen att inte långsiktigt stärka incitamenten att stanna kvar i arbete.²⁰⁹ Tidsbegränsade avdrag har förstås också begränsade fördelningseffekter.

Flertalet länder med jobbskatteavdrag har *permanent* sådana som utgår oberoende av arbetstagarens tidigare arbetsmarknadsstatus så länge som övriga kvalifikationskrav är uppfyllda. Dessa länder innefattar Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Korea, Nederländerna, Nya Zeeland, Slovakien, Storbritannien, Sverige, Storbritannien, Tyskland, Ungern och USA.

En annan skillnad mellan jobbskatteavdragen i olika länder är att de kan baseras på antingen hushållets eller individens inkomst. I framför allt de anglosachsiska länderna är det hushållets inkomst som spelar roll, medan det i de kontinentala EU-länderna (inklusive Sverige) i stället är individens inkomst som utgör kvalificeringskriterium. Denna skillnad speglar den relativt större betydelsen som tillmäts fördelningsaspekterna i förhållande till sysselsättningsaspekterna i den förra gruppen av länder. Detta förklarar också varför för-

²⁰⁸ Dessa är Australien, Belgien, Irland, Kanada, Korea, Japan och Slovakien. Se Immervoll och Pearson (2009).

²⁰⁹ Konstruktionen kan rentav förstärka incitamenten att bli bidragsberoende under en tid för att därmed kvalificera sig för jobbskatteavdrag senare.

sörjningsansvar för barn ofta utgör ett ytterligare kvalificeringskriterium – eller kriterium för mer generösa avdrag.²¹⁰

Det svenska jobbskatteavdraget skiljer sig från motsvarande avdrag i nästan alla andra länder i ett avseende, nämligen att det utgår till alla arbetande oavsett hur hög löneinkomsten är (även om det ger en större procentuell inkomstökning till låg- än till högvärlönade). Såvitt vi känner till har endast två andra länder, Danmark och Nederländerna, samma utformning. I övriga länder börjar avdraget trappas av vid en viss nivå på arbetsinkomsterna för att till sist helt försvinna. Som framgår av Figur 7.1 ligger den inkomstnivå vid vilken jobbskatteavdraget börjar trappas av i andra länder under eller runt 50 procent av medianinkomsten och den inkomstnivå vid vilket avdraget helt försvinner gott och väl under medianinkomsten.

Tre förhållanden tycks ha varit avgörande för utformningen av det svenska jobbskatteavdraget. För det första har målet att öka sysselsättningen varit dominerande, medan fördelningsmål spelat en mindre roll.²¹¹ För det andra innebär den utbyggda offentliga barnomsorgen att alla hushåll som utnyttjar den får en stor subvention och att jobbskatteavdraget därför inte på samma sätt som i många andra länder behövs som ett stöd till barnfamiljer med låga inkomster.²¹² För det tredje innebär de generellt sett höga marginalskatterna att ett avtrappat jobbskatteavdrag skulle ha höga effektivitetskostnader, eftersom det ytterligare skulle öka marginaleffekterna i utfasningsintervallet.²¹³ Detta diskuteras vidare i avsnitten 7.1.2 och 7.1.3.

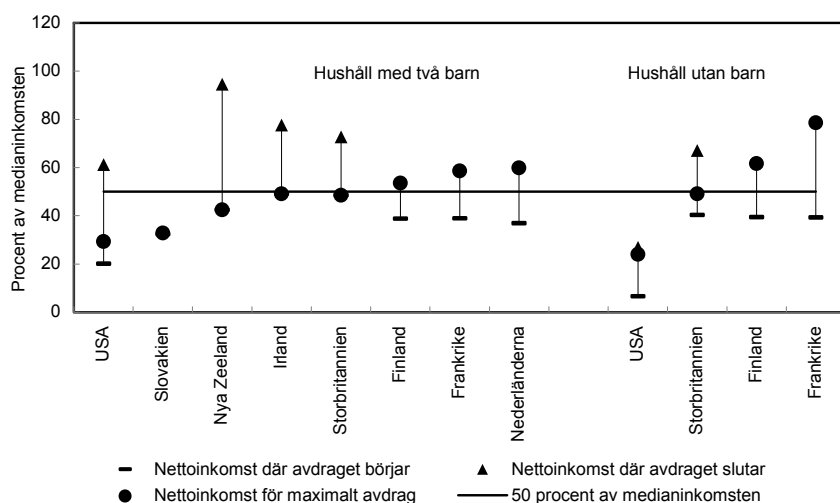
²¹⁰ Detta gäller särskilt USA (se t ex Meyer 2008). Men också i Belgien, Frankrike, Korea, Nederländerna och Slovakien spelar försörjningsansvar för barn roll.

²¹¹ I t ex Budgetpropositionen för 2007 (s 136 ff) motiveras jobbskatteavdragen för personer med låga och medelhöga inkomster (som ger större procentuella inkomstökningar än avdragen för högre inkomsttagare) med att "de ekonomiska drivkrafterna till arbete är särskilt svaga för dem med lägst inkomster". Vidare skrivs att: "För att få största möjliga effekt på arbetsutbudet och sysselsättningen bör skattelättnaden särskilt inriktas mot att göra det lönsamt att gå från fulltidsfrånvaro till deltidsarbete. Skattelättnaden bör således utformas så att större delen av skattelättnaden tillfaller låg- och medelinkomsttagare".

²¹² Kolm (2008). Kommunerna är endast skyldiga att erbjuda barn vars föräldrar är arbetslösa (eller föräldralösa) förskoleverksamhet under 15 timmar per vecka, även om många kommuner erbjuder mer tid. Under 2005 gick barn vars föräldrar arbetade eller studerade på förskola i genomsnitt 32 timmar per vecka, medan motsvarande siffra för barn till arbetslösa var 21 timmar (Skolverket 2006). Detta innebär att den offentliga barnomsorgen till viss del fungerar som en *in-work benefit*.

²¹³ Avsnitt 8.1.4 i Finanspolitiska rådet (2008) innehöll beräkningar av sådana effekter.

Figur 7.1 Nettoinkomster som kvalificerar för jobbskatteavdrag i olika länder

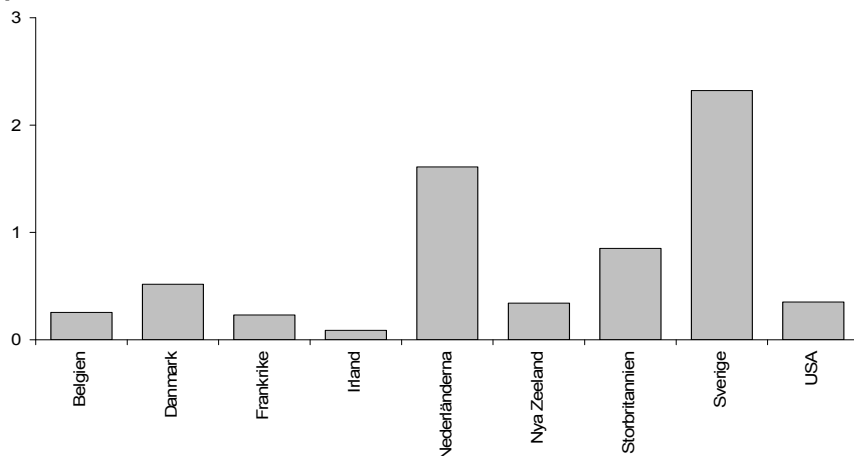


Källa: OECD (2009b).

Det faktum att det svenska jobbskatteavdraget utgår till alla innebär att det är förhållandevis kostsamt. Detta framgår av Figur 7.2. Den direkta budgetkostnaden – utan hänsyn till att kostnaderna för andra sociala ersättningar minskar och skatteintäkterna ökar i den mån som målet att få fler i arbete uppnås – uppgår till ca 2,3 procent av BNP i Sverige, medan den i flertalet andra länder ligger i intervallet 0,3-0,5 procent av BNP. Det land som ligger närmast Sverige i direkt budgetkostnad är Nederländerna med ca 1,6 procent av BNP.

Figur 7.3 visar jobbskatteavdragets storlek i olika länder i procent av medianinkomsten efter skatt för dels dem som får maximalt avdrag, dels dem som har en inkomst på 50 procent av medianinkomsten. Ett problem vid jämförelsen är att det svenska jobbskatteavdraget, som ovan diskuterades, är knutet till individen, medan det är hushållsinkomsten som bestämmer avdragets storlek i de flesta andra länder. Man kan dock göra en enkel jämförelse med Sverige om denna får avse ett hushåll med endast en arbetsinkomst. I så fall uppgår det maximala jobbskatteavdraget i Sverige till ca 11 procent av medianinkomsten och jobbskatteavdraget vid en inkomst på 50 procent av medianinkomsten till ca 5 procent av medianinkomsten. Det är ungefär samma storleksordningar som i USA, Nya Zeeland och Storbritannien.

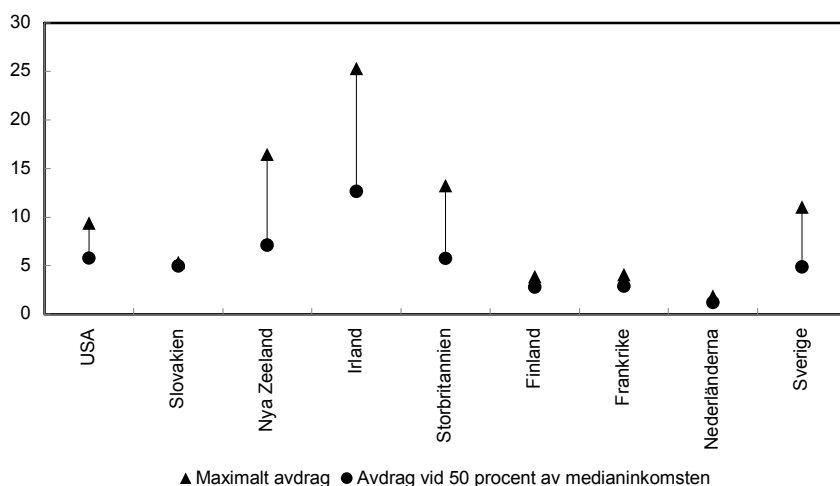
Figur 7.2 Direkt budgetkostnad för jobbskatteavdrag i olika länder, procent av BNP



Anm: Figuren visar endast de direkta budgetkostnaderna för jobbskatteavdragen. Ingen hänsyn har tagits till effekter i form av vare sig minskade kostnader för andra sociala ersättningar eller ökade skatteintäkter till följd av högre sysselsättning. Nettokostnaderna för avdragen är således avsevärt mindre än de direkta budgetkostnader som redovisas i diagrammet. Siffrorna avser 2010 för Sverige, 2007 för Storbritannien och USA samt 2008 för övriga länder.

Källa: Egna beräkningar.

Figur 7.3 Jobbskatteavdragets storlek i olika länder, procent av medianinkomsten efter skatt



Anm: Diagrammet avser hushåll med två barn. Jobbskatteavdraget i Sverige är, till skillnad från i de flesta andra länder, individuellt och inte bestämt av hushållets inkomst. För att få jämförbarhet har för Sveriges del antagits att det bara finns en inkomsttagare i hushållet.

Källa: OECD (2009b) och egna beräkningar.

7.1.2 Teoretiska analysramar

En rationell diskussion om jobbskatteavdraget förutsätter att man så tydligt som möjligt försöker klara ut genom vilka mekanismer som sysselsättningen kan påverkas. I våra kommentarer till Budgetpropositionen för 2010 konstaterade vi att regeringens pedagogik när det gällde att förklara hur jobbskatteavdraget kan antas öka sysselsättningen lämnade mycket övrigt att önska.²¹⁴ Vårpropositionen för 2010 innebär inte någon förbättring. De flesta läsare torde inte vara särskilt hjälpta av formuleringar som att ”erfarenheterna visar att det är utbudet som på lång sikt bestämmer sysselsättningen” eller att ”reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen och jobbskatteavdraget har också syftat till att *förbättra* (vår kursivering) lönebildningen”.²¹⁵ Läsaren kan visserligen ana att de förväntade positiva sysselsättnings-effekterna har att göra med att jobbskatteavdraget påverkar lönebildningen, men den exakta innebörden av detta förblir förborgad. Denna oklarhet har också reflekterats i en del av den offentliga debatten.²¹⁶ Jobbskatteavdragets kritiker kan knappast heller sägas ha bidragit till förståelsen av hur jobbskatteavdraget kan antas fungera. Det finns därför skäl att försöka utveckla vilka mekanismer det kan vara fråga om.

Utbudseffekter

Den mest använda analysramen vid studier av arbetsmarknadseffekterna av jobbskatteavdrag är teorin för *arbetsutbud*.²¹⁷ I sådana analyser är det centralt att skilja mellan effekterna på (1) deltagandet i arbetskraften och (2) arbetad tid för dem som redan arbetar.

Arbetskraftsdeltagandet

Det svenska jobbskatteavdraget syftar i första hand till att öka antalet personer i arbete. *Arbetskraftsdeltagandet* brukar analyseras som ett val för individen mellan marknadsarbete och fritid i vid mening (fritiden

²¹⁴ Finanspolitiska rådet (2009b), s 9-11.

²¹⁵ Vårpropositionen 2010, s 120.

²¹⁶ Se t ex Expressen (2009a,b,c,d) , Sveriges Radio (2009a) eller Sveriges Radio (2010a).

²¹⁷ Denna finns väl beskriven i Björklund m fl (2006) som är en grundläggande lärobok på svenska i arbetsmarknadsekonomi. Konjunkturrådet (2008) och Finansdepartementet (2009b) innehåller bra sammanfattningar av hur denna teoriram kan användas för att analysera arbetsmarknadseffekterna av jobbskatteavdrag.

kan också omfatta hemarbete). I de enklaste analysmodellerna ses detta val som ett beslut vilket enbart beaktar förhållandena vid den givna tidpunkten (och således inte förväntningar om framtiden). Individen väljer marknadsarbete framför fritid om det ger större nytta. Detta innebär att marknadslönen måste överstiga individens *reservationslön* (den lön vid vilken individens nytta från marknadsarbete är densamma som nyttan av att inte arbeta). Reservationslönen kan antas bero på bl a individens preferenser, övriga inkomster och förmögenhet. Reservationslönen skiljer sig därför mellan olika individer. Ett jobbskatteavdrag ökar lönsamheten – efter skatt – av marknadsarbete och sänker följaktligen reservationslönerna. Denna effekt beror på att *genomsnittsskatten* på arbetsinkomster sänks. En given marknadslön kommer därför att överstiga reservationslönen för fler personer som därför väljer att delta i arbetskraften.

Arbetsmarknadsbesluten hos personer där alternativet till marknadsarbete är arbetslöshet med arbetslöshetsersättning analyseras ofta med hjälp av modeller för s k *sökarbetslöshet*. Man tänker sig att den arbetslöse över tiden möter jobberbjudanden med olika lönevillkor. Den arbetslöse måste varje gång ett jobberbjudande mottas ta ställning till om det ska accepteras eller inte. Besluten blir därför *framåtblickande*. Det gäller att jämföra (nu)värdet av två förväntade inkomstströmmar: den inkomstström som följer av att nu ta ett jobb med viss lön och den inkomstström som följer av att fortsätta söka jobb i hopp om att senare hitta ett jobb med högre lön.

Också med detta synsätt är det optimalt för arbetstagaren med en beslutsregel där jobberbjudanden accepteras bara om lönen ligger över en reservationslön. Denna beror bl a på arbetslöshetsersättningen och arbetsmarknadsläget (som bestämmer i vilken takt jobberbjudandena kommer). Men reservationslönen påverkas också av ett jobbskatteavdrag: ju högre det är, desto högre blir inkomsten efter skatt av arbete i förhållande till arbetslöshetsersättningen och desto lägre blir följaktligen reservationslönen. En lägre reservationslön innebär i sin tur att sannolikheten för att de arbetslösa ska få erbjudanden om jobb med en högre lön än reservationslönen ökar. Detta förkortar arbetslöshetstiderna och minskar därmed arbetslösheten.²¹⁸

²¹⁸ En ytterligare mekanism är att ett jobbskatteavdrag kan antas bidra till att de arbetslösa ökar sin *sökintensitet*, eftersom avdraget ökar avkastningen – efter skatt – av att hitta ett jobb. Men denna effekt är förmodligen av mindre betydelse. Se avsnitt 11.3.3.

Arbetad tid för dem som redan arbetar

Enligt teorin för arbetsutbud ökar ett jobbskatteavdrag arbetskraftsdeltagandet. Däremot är det inte klart hur den arbetade tiden för dem som redan arbetar påverkas.

Jobbskatteavdragen är i de flesta länder konstruerade på följande sätt. I ett infasningsintervall ökar avdraget med arbetsinkomsten, vilket innebär att marginals-katten där sänks. Samtidigt sänks genomsnittsskatten i detta intervall. I nästa högre inkomstintervall ligger sedan avdraget fast och påverkar därmed inte marginals-katten. Däremot sänker avdraget genomsnittsskatten även här. Därefter fasas avdraget ut, dvs det minskar med inkomsten. I utfasningsintervallet ökar således marginals-katten i förhållande till situationen utan ett avdrag, samtidigt som genomsnittsskatten sänks (så länge avdraget finns kvar).

I infasningsintervallet föreligger två motriktade effekter. Å ena sidan innebär den lägre marginals-katten att avkastningen efter skatt på varje arbetstimme ökar. Denna s k *substitutionseffekt* tenderar att öka individens önskade arbetstid. Å andra sidan innebär den lägre genomsnittsskatten en högre inkomst för arbetstagaren som därmed ”får råd” att arbeta mindre. Detta brukar benämnas *inkomsteffekten*. Eftersom de två effekterna går åt olika håll, kan man inte från ren teori förutsäga vilken nettoeffekten blir på arbetstiden för dem som redan arbetar och har arbetsinkomster i infasningsintervallet.

I det intervall där avdraget ligger fast, och således är oberoende av inkomsten, förändrar inte jobbskatteavdraget marginals-katten. Därför finns ingen substitutionseffekt i detta intervall. Den enda effekten är inkomsteffekten som entydigt minskar den önskade arbetstiden.

Om det finns ett utfasningsintervall, så minskar ett jobbskatteavdrag också där entydigt den önskade arbetstiden. Det beror på såväl en negativ substitutionseffekt (därför att marginals-katten ökar) som en negativ inkomsteffekt (till följd av den lägre genomsnittsskatten). Den negativa substitutionseffekten kan antas vara särskilt stor om marginals-katten – som i Sverige – är hög redan med de ursprungliga skattereglerna utan något jobbskatteavdrag som ska fasas ut. Vi analyserade detta i vår första rapport, som redovisade beräkningar enligt vilka sysselsättningseffekterna av de två första stegen i jobbskatteavdraget skulle kraftigt reduceras av en utfasning.²¹⁹ Detta är ett starkt

²¹⁹ Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 8.1.4.

skäl för att, som regeringen gjort, inte trappa av jobbskatteavdraget med högre inkomster.

Samspelet mellan utbud och efterfrågan

Den beskrivna analysen av individernas utbudsbeslut är *partiell*, eftersom den utgår från en oförändrad lön före skatt. En sådan analys förklarar varför ett jobbskatteavdrag kan antas öka antalet personer som vill ha jobb men inte varför det skapas några nya jobb. Det senare förutsätter en analys också av efterfrågan och lönebildningen.

I den allra enklaste modellen av arbetsmarknadsjämvikt kombineras en uppåtlutande utbudskurva – enligt vilken en högre lön, allting annat oförändrat, leder till ett större utbud av arbetskraft – med en nedåtlutande efterfrågekurva – enligt vilken det krävs en lägre lön(ekostnad) för att det ska bli lönsamt för företagen att anställa fler. I en sådan analysram leder, som framgår av Fördjupningsruta 7.1, ett ökat utbud av arbetskraft till en lägre lönenivå *före skatt* än annars skulle ha blivit fallet. Det stimulerar företagen till att öka sysselsättningen. Sysselsättningsökningen blir dock mindre än den ursprungliga ökningen av utbudet, eftersom den lägre lönen före skatt motverkar en del av utbudsökningen. Samtidigt blir lönen *efter skatt* högre med jobbskatteavdraget än utan. Denna uppenbara distinktion mellan lön före skatt och lön efter skatt har – märkligt nog – ofta varit oklar i den allmänna debatten.²²⁰

Jobbskatteavdrag och kollektivavtal

Ett annat sätt att analysera samspelet mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden bygger på den teoriram som ursprungligen utvecklades av de brittiska ekonomerna Layard, Nickell och Jackman.²²¹ Dessa modeller analyserar i regel enbart hur stor del av arbetskraften som är arbetslös men bortser från bestämningen av arbetskraftsdeltagande och arbetstid. Vanligen antas att lönerna bestäms i förhandlingar mellan arbetsgivare och fackföreningar. De senare antas inte försöka uppnå så höga löner som möjligt utan i stället väga fördelarna av högre löner mot nackdelarna av att de innebär lägre sysselsättning än annars. Ett standardresultat är att marknadslönen *efter*

²²⁰ Ett typiskt exempel är Expressens artikelserie om jobbskatteavdraget 2009 (Expressen 2009a,b,c,d).

²²¹ Se Layard m fl (1991) och (2005). Calmfors och Holmlund (2000) utgör en översikt av modeller av detta slag på svenska.

skatt blir ett pålägg på arbetslöshetsersättningen *efter* skatt. Pålägget kommer att vara mindre ju högre arbetslösheten är. Det beror på att högre arbetslöshet gör det svårare för anställda som förlorar jobbet i ett enskilt företag att finna jobb någon annanstans: detta stärker incitamenten för återhållsamhet i lönebildningen.

Enligt detta synsätt innebär ett jobbskatteavdrag att arbetslösheten (som andel av arbetskraften) minskar. Det beror på att det s k *lönetrycket* faller när skattesänkningen på arbetsinkomster ökar inkomstskillnaden mellan sysselsatta och arbetslösa och därför skapar drivkrafter för den fackliga sidan att hålla tillbaka lönerna för att skapa fler jobb (eftersom det nu blivit ännu mer attraktivt att vara sysselsatt i förhållande till att vara arbetslös). Detta möjliggör en arbetsmarknadsjämvikt med lägre lön före skatt än som annars skulle bli fallet (precis som i analysen ovan).²²² Samtidigt blir lönen efter skatt återigen högre än utan jobbskatteavdraget.

Samtidig analys av arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande

Det är önskvärt att i en och samma teoriram analysera hur ett jobbskatteavdrag påverkar sysselsättningen genom effekter på *både* andelen av befolkningen i arbetskraften (arbetskraftsdeltagandet) *och* andelen av arbetskraften som är sysselsatt. Det är också önskvärt att beakta de matchningsproblem som innebär att det alltid finns *frikitionsarbetslöshet* till följd av svårigheterna att para ihop vakanser och arbetslösa.

En sådan analys har gjorts av Kolm och Tonin (2006).²²³ Enligt deras modellresonemang kan företagen inte göra några anställningar utan att först ha utlyst vakanser som är förknippade med kostnader. Det enskilda företagets beslut om att utlysa en vakans är *framåtblickande* och beaktar både förväntade framtida lönekostnader och hur lång tid det kan ta att fylla vakansen. Lönerna antas bli bestämda genom förhandlingar mellan arbetsgivare och *enskilda* arbetstagare, så att de två parterna delar på det gemensamma överskott som en anställning skapar.

²²² Henreksson (2010) har ifrågasatt att det svenska jobbskatteavdraget hittills haft sådana lönedämpande effekter utifrån observationen att de kollektivavtalade reala minimilönerna stigit kraftigt under de senaste åren trots att avdraget gett större procentuella inkomstökningar åt lågavlönade än högre avlönade. Enligt SCBs lönestatistik har dock löneökningarna för de lägst avlönade varit lägre än för högre avlönade under senare år. Skillnaden var emellertid något mindre 2006-2008 än 2004-2006.

²²³ Deras analys grundar sig på den s k matchningsmodell som utvecklats av Pissarides (2000).

Enligt Kolms och Tonins analys innebär ett jobbskatteavdrag ett större gemensamt överskott att dela på för arbetsgivare och arbetstare. För att arbetsgivaren ska få del av det ökade gemensamma överskottet måste lönen före skatt falla (i förhållande till vad den annars skulle ha blivit). Det gör det lönsamt för arbetsgivarna att utlysa fler lediga platser vilket ökar sysselsättningen vid ett givet arbetskraftsdeltagande.²²⁴ Men också arbetskraftsdeltagandet kommer att öka. Under vissa antaganden sker det både därför att lönen efter skatt blir högre och därför att sannolikheten för den som träder in i arbetskraften att finna ett jobb ökar (eftersom företagen utlyser fler vakanser).²²⁵

Kolms och Tonins analys leder till slutsatsen att ett jobbskatteavdrag ökar andelen sysselsatta i befolkningen både därför att den andel av befolkningen som väljer att delta i arbetskraften ökar och därför att den andel av arbetskraften som är arbetslös minskar.

Olika tidsperspektiv på jobbskatteavdraget

En central fråga är på vilken sikt ett jobbskatteavdrag verkar. Ekonomisk teori arbetar ofta med olika modeller för olika tidshorisonter. Dessa definieras av vilka anpassningar som antas hinna ske. Dessvärre finns det sällan någon enighet om anpassningarnas mer exakta tidsförlopp, eftersom olika empiriska studier ger mycket olika resultat på den punkten. Så bedömningarna av vilka anpassningar som sker på olika tidshorisonter är i regel mer kvalitativa än kvantitativa.

Analysen ovan förutsätter en så lång tidshorisont att löner och priser är fullständigt flexibla, men inte så lång att *alla andra* produktionsfaktorer (främst *kapitalstocken*) kan varieras fritt. I löneförhandlingssystem med tidsmässigt synkroniserade avtal, som i Sverige, betyder det rimligen att den tid som återstår av en löpande avtalsperiod (upp till tre år) sätter en nedre gräns för hur fort en fullständig pris- och löneanpassning kan ske. Men tidshorisonten kan vara betydligt längre om det av olika skäl tar tid innan alla aktörer fullt ut ändrar de

²²⁴ En ytterligare mekanism i modellen är att ett jobbskatteavdrag, genom att göra arbete relativt sett mer förmånligt, skapar incitament för de arbetslösa att öka sin sökintensitet. Det ökar i sig sysselsättningen redan vid ett givet antal vakanser, men det har också den indirekta effekten att företagen stimuleras att utlysa fler vakanser, eftersom den förväntade vakanstiden minskar när de arbetslösa söker mer intensivt efter arbete.

²²⁵ Under andra antaganden kan faktiskt också lönen efter skatt *falla* jämfört med vad den annars skulle ha blivit. Arbetskraftsdeltagandet ökar emellertid även då, eftersom effekten på värdet av att delta i arbetskraften av fler vakanser alltid kommer att dominera över en eventuellt negativ effekt på lönen efter skatt.

priser och/eller löner de kontrollerar. En indikation på hur ekonomer tänker sig tidsförloppen kan vara att man i många empiriska studier av (jämvikts)arbetslösheten i OECD-länderna arbetat med fem- eller sexårsgenomsnitt.²²⁶

De beskrivna analysmodellerna kan inte användas för att förklara konjunkturvariationer i sysselsättningen på ett par års sikt.²²⁷ I de förklaringsmodeller som används på så kort sikt – ofta benämnda nykeynesianska modeller – är standardantagandet att nominella löner och priser är stela. Det innebär att produktionen, och därmed indirekt sysselsättningen, i stället kommer att bestämmas av den samlade *efterfrågan* på varor och tjänster i ekonomin. På denna sikt påverkar sannolikt inte ett jobbskatteavdrag sysselsättningen i någon högre grad genom sina effekter på lönsamheten av att arbeta utan främst genom sina effekter på hushållens reala disponibla inkomster och därmed deras konsumtion.²²⁸ De positiva sysselsättningseffekterna på kort sikt blir därför större i ju högre grad ett jobbskatteavdrag kommer låginkomsttagare, som kan antas ha högre marginell konsumtionsbenägenhet än medel- och höginkomsttagare, tillgodo.

På kort sikt bör man vänta sig att de långsiktiga arbetsmarknadseffekterna av jobbskatteavdraget helt ”dränks” av de effekter som variationerna i efterfrågan leder till. Detta har förstås i särskilt hög grad gällt i den djupa recession som den svenska ekonomin befunnit sig i. De senaste årens sysselsättningsutveckling säger därför mycket lite om jobbskatteavdragets effekter på längre sikt.

Analysen av jobbskatteavdraget påverkas också om man anlägger ett *mycket* långt tidsperspektiv. Ett underförstått antagande bakom analysen ovan är att kapitalstocken i ett land inte kan anpassas efter ändrade förhållanden med samma hastighet som priser och löner. Ett skäl är att det i regel tar lång tid både att besluta om och genomföra stora investeringar. Ett annat skäl är att kostnaderna för en investering kan antas växa mer än proportionellt ju snabbare investeringen genomförs.

Ett vanligt antagande ekonomisk teori på en del andra områden – t ex inom skatteforskningen – är att kapitalavkastningen mellan olika

²²⁶ Se t ex Nickell och Layard (1999), Blanchard och Wolfers (2000) respektive Belot och van Ours (2004).

²²⁷ Det speglas t ex av att man i empiriska studier av hur arbetslösheten varierar från år till år utifrån analysmodeller av det slag som diskuterades i avsnitten 8.2.3 och 8.2.4 brukar addera variabler som ska fånga konjunkturfuktuationerna.

²²⁸ Se också Finanspolitiska rådet (2009b) s 9-11.

länder utjämnas på mycket lång sikt. I en liten öppen ekonomi med fria kapitalrörelser – som den svenska – kommer i så fall kapitalavkastningen att anpassas till kapitalavkastningen utomlands. En tillfälligt högre kapitalavkastning i en sådan ekonomi än i världsekonomin kommer att leda till en så stor kapitalackumulation att kapitalavkastningen till slut drivs ner till samma nivå som utomlands.

En internationellt bestämd kapitalavkastning har konsekvenser också för lönerna. Under vissa antaganden kommer den givna kapitalavkastningen att entydigt bestämma den inhemska lönenivån på mycket lång sikt. Anta att den inhemska kapitalavkastningen i utgångsläget är densamma som i omvärlden. Om ett jobbskatteavdrag införs som leder till återhållsamhet i lönebildningen, blir konsekvensen en högre kapitalavkastning än utomlands. Det startar en process där investeringarna ökar och kapitalstocken växer snabbare än vad som annars skulle ha skett. Denna process fortsätter tills den inhemska kapitalavkastningen åter pressats ner till den internationella nivån. När det sker, kommer lönenivån före skatt att vara densamma som utan ett jobbskatteavdrag. Det beror på det ökade löneutrymme som skapats därför att produktiviteten ökat när kapitalstocken växt. Under vissa förutsättningar tillfaller i så fall på mycket lång sikt *hela* vinsten av ett jobbskatteavdrag arbetstagarna i form av högre lön *efter* skatt.

Det framgår inte av regeringens ekonomiska propositioner om det är så man har tänkt när man talar om att lönebildningen ”förbättras” till följd av jobbskatteavdraget. Vi har inte någonstans i de ekonomiska propositionerna kunnat finna sådana resonemang.²²⁹ Även med detta synsätt är emellertid den mekanism genom vilken jobben skapas sänkningar av lönenivån (i förhållande till vad som annars skulle ha blivit fallet) som *föregår* de ökade investeringarna.²³⁰ Sedan är det en ytterligare fråga om de långtgående förutsättningar som krävs för att lönenivån före skatt inte alls ska påverkas av ett jobbskatteavdrag på mycket lång sikt är uppfyllda. Detta kan ifrågasättas.

²²⁹ Några sådana resonemang finns inte heller i Finansdepartementets rapport om hur beräkningarna av arbetsmarknadseffekterna av olika inkomstskattereformer gjorts (Finansdepartementet 2009b).

²³⁰ Om investeringarna ska öka utan någon föregående effekt på lönerna, krävs att företagen är så framåtblickande att de förutser att jobbskatteavdraget kommer att hålla tillbaka lönerna i framtiden och därför omedelbart anpassar sina investeringsbeslut efter detta.

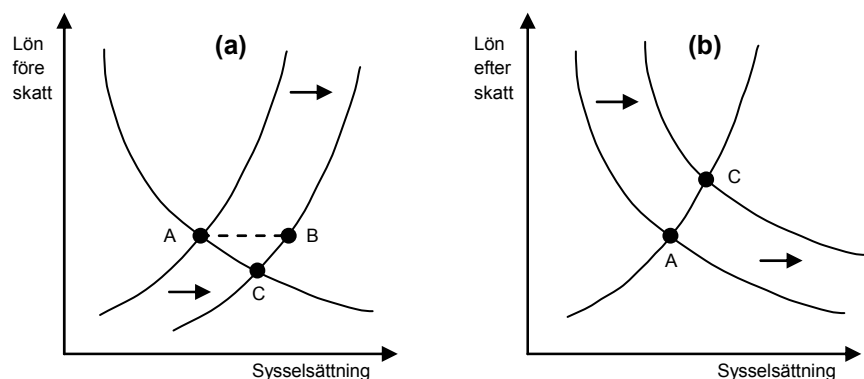
Fördjupningsruta 7.1 Diagrammatisk analys av arbetsmarknaden

Den enklaste, statiska analysen av samspelet mellan utbud och efterfrågan i avsnitt 7.2.2 illustreras diagrammatiskt i Figurerna 7.4a och 7.4b.

Figur 7.4a analyserar arbetsmarknaden från *företagens* perspektiv. Diagrammet visar hur utbud och efterfrågan på arbetskraft (antal personer) beror på marknadslönen *före* skatt. Ju högre denna lön är, desto större är antalet personer för vilka den överstiger reservationslönen. Följaktligen är utbudskurvan uppåtlutande. Efterfrågan på arbetskraft är nedåtlutande, vilket innebär att efterfrågan ökar om lönen före skatt (företagens lönekostnad) faller. Detta speglar ett antagande om avtagande avkastning, dvs att varje ökning av antalet anställda ger successivt allt mindre tillskott till produktionen. Detta är ett rimligt antagande om produktionen kräver användning också av andra produktionsfaktorer, i första hand kapital, som det tar tid att variera när förutsättningarna ändras. I jämvikt bestäms lönen så att utbud och efterfrågan blir lika (punkten A). Figur 7.4b visar samma utbuds- och efterfrågesamband men med i stället lönen *efter* skatt på den vertikala axeln.

Ett jobbskatteavdrag förskjuter utbudskurvan i Figur 7.4a till höger. Det beror på att lönen efter skatt ökar vid varje given lön före skatt och att arbetstagarna därför sänker sina reservationslöner. En given lön före skatt kommer då att överstiga reservationslönerna för fler personer än tidigare. Vid oförändrad lön före skatt skulle arbetskraftsdeltagandet öka till den nivå som anges av punkten B. Det ökade utbudet pressar emellertid ner lönen till en nivå som anges av punkten C där utbud och efterfrågan på arbetskraft åter är lika. I denna nya jämvikt har sysselsättningen ökat i förhållande till utgångsläget, men sysselsättningsökningen är mindre än den utbudsökning som skedde vid den ursprungliga lönen (till punkten B). Skälet till att företagen väljer att anställa fler än i punkten A är att detta är lönsamt eftersom lönen *före* skatt fallit.²³¹

²³¹ Detta ska inte uppfattas som att de jobbskatteavdrag som införts i olika länder verkligen sänkt lönenivån före skatt från en tidpunkt till en annan utan som att lönenivån blivit lägre än vad den *annars* skulle ha blivit. Skälet är den fortgående produktivitetstegring som äger rum och som innebär att reallönenivån trendmässigt ökar.

Figur 7.4 Utbud och efterfrågan på arbetskraft

Figur 7.4b ser i stället arbetsmarknaden från *löntagarnas* perspektiv. Figuren visar vad som händer med lönen *efter* skatt. I detta diagram förskjuts inte utbudskurvan, eftersom den här visar sambandet mellan arbetskraftsutbud och lönen efter skatt. Införandet av ett jobbskatteavdrag illustreras i stället av en förskjutning till höger av efterfrågekurvan. Det beror på att avdraget innebär att en given lön *efter* skatt nu kan uppnås med en lägre lön *före* skatt, dvs med en lägre lönekostnad för arbetsgivaren. Det gör det lönsamt att anställa fler personer. Enligt diagrammet måste denna förskjutning till höger av efterfrågesambandet höja lönen *efter* skatt (till den nivå som ges i punkten C).

Figurerna kan också omtolkas så att de i stället får illustrera hur ett jobbskatteavdrag påverkar sysselsättningen – och därmed arbetslösheten som andel av arbetskraften enligt den s k Nickell-Layard-Jackman-modellen som diskuteras i avsnitt 7.1.2. Den vertikala axeln i de två diagrammen visar då fortfarande lönen före skatt respektive lönen efter skatt. Men den horisontella axeln får nu i stället visa sysselsättningen som andel av arbetskraften. Den uppåtlutande kurvan ska nu tolkas som en *lönesättningskurva*, vilken visar vilket löneutfall parterna på arbetsmarknaden försöker uppnå vid olika sysselsättning. Detta eftersträlvade löneutfall brukar ofta benämnas *lönetrycket* (*wage pressure* på engelska). Den nedåtlutande kurvan anger liksom ovan efterfrågan på arbetskraft. I denna modell fungerar sysselsättningen som jämviktsskapande mekanism.

²³² Se fotnot 29 ovan.

²³³ Se t ex Jackman (1990) eller Calmfors m fl (2005), kapitel 3.

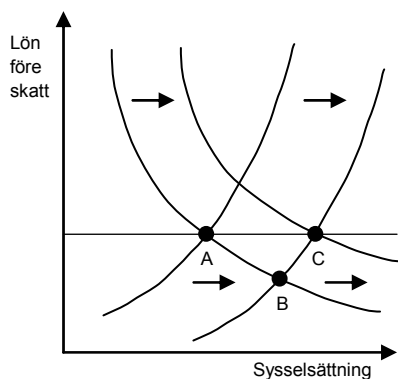
Vid varje given lön före skatt innebär ett jobbskatteavdrag att lönen efter skatt blir högre. Det ökar inkomsten för en sysselsatt i förhållande till inkomsten för en arbetslös. Därför ökar incitamenten för den fackliga sidan att hålla tillbaka lönerna i syfte att öka sysselsättningen. Detta kan illustreras som en förskjutning nedåt av lönesättningskurvan (Figur 7.4a). Som en följd härav kommer löneförhandlingarna att ge ett lägre löneutfall före skatt, vilket liksom tidigare reducerar företagets lönekostnad och därmed får dem att anställa fler.²³² Samtidigt visar också i detta fall Figur 7.4b att lönen efter skatt stiger; liksom ovan innebär jobbskatteavdraget att varje given lön efter skatt blir förenlig med en lägre lön före skatt så att företagets efterfrågekurva förskjuts åt höger.

Under vissa förutsättningar kommer reallönen före skatt på *mycket lång* sikt (då kapitalstocken kan varieras fritt) att bestämmas enbart av den internationella kapitalavkastningen och därför att vara oberoende av ett jobbskatteavdrag. Enligt vedertagen teori sker det under tre förutsättningar.²³³

1. Produktionen karakteriseras av s k konstant skalavkastning. Det innebär att en given procentuell ökning av både arbetskraft- och kapitalinsats ger en lika stor ökning av produktionen.
2. Kapitalägarna ser kapital som de äger i hemmaekonomin och kapital som de äger utomlands som perfekta substitut.
3. Varor och tjänster som produceras i olika länder är perfekta substitut för varandra, vilket innebär att priserna inte kan skilja sig åt.

I Figur 7.5. illustreras en av den internationella kapitalavkastningen bestämd reallön före skatt av den horisontella linjen. Om ett jobbskatteavdrag införs, sänker det enligt vår analys ovan först lönen till den nivå som motsvaras av punkten B. Det innebär att kapitalavkastningen ökar över den internationella nivån. Följden blir ökade investeringar och en successivt växande kapitalstock. Detta förskjuter gradvis efterfrågekurvan för arbetskraft åt höger, vilket innebär jämvikter med allt högre reallön och sysselsättning. Denna process fortsätter ända till dess att den ursprungliga reallönen före skatt – och därmed samma kapitalavkastning som utomlands – återställs i punkten C.

Figur 7.5 Utbud och efterfrågan på arbetskraft med fullständig variabel kapitalstock och internationellt given kapitalavkastning



Frågan är om de ovan angivna tre förutsättningarna kan antas vara uppfyllda på mycket lång sikt. Det mest problematiska antagandet är förmodligen att produktionen i olika länder skulle vara perfekta substitut på lång sikt. Det skulle innebära att all efterfrågan på ett lands produktion skulle försvinna om varupriserna översteg dem i andra länder, vilket inte är rimligt. Antagandet strider också mot mycket nationalekonomisk forskning under de senaste decennierna som i hög grad betonat förekomsten av monopolistisk konkurrens, vilken just bygger på att olika företags produkter är *imperfekta* substitut för varandra.

Man bör således knappast vänta sig att lönenivån före skatt ens på mycket lång sikt entydigt bestäms av den internationella kapitalavkastningen och att ett jobbskatteavdrag därför kan skapa jobb utan att påverka lönenivån. Däremot bör man vänta sig att effekten på lönenivån blir mindre, ju längre tiden går, eftersom det uppstår motverkande effekter till följd av att kapitalstocken växer.

7.1.3 Utländska empiriska studier

Det finns ett stort antal studier av effekterna av jobbskatteavdrag. Eftersom sådana funnits längst i USA och Storbritannien avser de flesta studierna dessa båda länder, men några avser också andra länder.²³⁴

Studierna är av två slag. Den första typen är s k *kvasiexperiment* som bygger på jämförelser mellan grupper som fått del av jobbskatteavdrag och grupper som inte fått det. Dessa studier utnyttjar i första hand att jobbskatteavdragen i USA och Storbritannien främst riktats till ensamstående mödrar och jämför sysselsättningsutvecklingen för denna grupp med utvecklingen för gifta mödrar och ensamstående utan barn (efter kontroll för andra faktorer som kan skilja sig mellan grupperna). Sådana s k *differences-in-differences*-studier kan självfallet bara genomföras *efter* det att jobbskatteavdrag införts.

Den andra typen av studier är s k *mikrosimuleringsstudier* av arbetsutbud. Dessa utnyttjar skattningar av sambandet mellan avkastningen på arbete och arbetsutbud för olika grupper. Skattningarna kombineras sedan med detaljerad information om bidrags- och skatteregler, inklusive jobbskatteavdragens utformning, så att effekterna på arbetskraftsdeltagande och arbetad tid kan beräknas. Sådana mikrosimuleringsstudier kan göras redan innan ett jobbskatteavdrag införs och kan användas för att jämföra olika potentiella konstruktioner.

De två typerna av studier mäter inte samma sak. De kvasiexperimentella studierna fångar ”totaleffekten” för en viss grupp inklusive eventuella lönereaktioner.²³⁵ Denna ”totaleffekt” för en viss grupp kan dock inte översättas till en ”totaleffekt” för hela ekonomin, eftersom grupp effekten enbart mäter *skillnaden* i förhållande till en annan grupp. En skillnad i sysselsättningsutveckling mellan den grupp som får ett jobbskatteavdrag och en grupp som inte får det, kan uppenbarligen bero på både ökad sysselsättning för den förra gruppen och minskad för den senare (till följd av undanträngningseffekter).²³⁶

²³⁴ Mer eller mindre fullständiga översikter över gjorda studier finns i bl a Hotz och Scholz (2003), Eissa och Hoynes (2006), Blundell (2006), Meyer (2008), Finansdepartementet (2009b), Immervoll m fl (2007), Immervoll och Pearson (2009) samt OECD (2009b).

²³⁵ De skattade sambanden utgör vad som med nationalekonomisk terminologi kallas ”reducerade former”, eftersom man inte kontrollerar (rensar) för effekter på lönerna.

²³⁶ Ingen av de båda typerna av studier tar hänsyn till eventuella sysselsättningseffekter av att ett jobbskatteavdrag måste finansieras. Finansieringen kan förstärka eller försvaga sysselsättningseffekterna beroende på hur den sker.

Nästan alla mikrosimuleringsstudier beräknar effekterna på sysselsättningen (som antas vara desamma som effekterna på arbetsutbudet) vid en *given* lön före skatt. Detta har kritiserats av bl a Azmat (2006) och Rothstein (2009) som försökt uppskatta hur mycket ett utvidgat jobbskatteavdrag sänker lönen före skatt i Storbritannien respektive USA.²³⁷ Slutsatserna är att löneeffekterna är betydande. Så t ex finner Rothstein i sitt huvudscenario att varje dollars ökning av utgifterna för jobbskatteavdraget (riktad till barnfamiljer) innebär att de totala arbetsinkomsterna för kvinnor *före skatt* (lön före skatt $\times$ antalet arbetade timmar) *faller* med 0,27 dollar. Det ska jämföras med en beräknad *ökning* av de totala arbetsinkomsterna före skatt på 1,39 dollar om lönen före skatt hade antagits vara oförändrad. Skillnaden mellan de två fallen speglar både den direkta effekten av löneminskningen och den indirekta effekten av att utbudseffekten blir mindre vid en löneminskning.²³⁸ De redovisade siffrorna ska enbart ses som räkneexempel, men de visar ändå vilken stor betydelse olika antaganden om löneeffekterna har.

Trots att de kvasiexperimentella studierna och mikrosimuleringsstudierna teoretiskt mäter olika saker, ger de – något förvånande – likartade resultat.²³⁹ Slutsatserna är följande:

- Effekterna på arbetskraftsdeltagandet är betydligt större än effekterna på arbetad tid för dem som redan arbetar. En rimlig uppskattning från existerande studier är att den genomsnittliga *s k deltagandelasticiteten* för befolkningen som helhet ligger runt 0,2. Det betyder att en ökning av nettolönen efter skatt med en procent leder till en ökning av arbetskraftsdeltagandet med 0,2 procent.²⁴⁰
- Effekterna på arbetskraftsdeltagandet är betydligt större för ensamstående mödrar än för andra grupper. Här ligger de skattade deltagandelasticiteterna i intervallet 0,3–1,2.²⁴¹ De

²³⁷ I termer av vår tidigare Figur 7.4.a skattar mikrosimuleringsstudierna i princip effekterna av förflyttningen från den ursprungliga jämvikten A till punkten B. Azmat och Rothstein skattar i stället effekterna av en förflyttning från A till C.

²³⁸ I båda fallen ökar dock de totala inkomsterna *efter* skatt för kvinnor. I fallet med en oförändrad lön före skatt ökar inkomsterna efter skatt med 1,39 dollar, medan de ökar med 0,73 dollar i fallet med en löneminskning före skatt.

²³⁹ Se t ex Eissa och Hoynes (2006) och Blundell (2006).

²⁴⁰ Se t ex Immervoll m fl (2007) och Immervoll och Pearson (2009).

²⁴¹ Se t ex Eissa och Hoynes (2006) och Immervoll och Pearson (2009).

skattade effekterna är vidare mycket större för låginkomstgrupper än för andra grupper.

- Trots att utfasningen av det amerikanska jobbskatteavdraget (*earned income tax credit*) enligt teorin borde ge negativa effekter på arbetstiden för personer i utfasningsintervallet (se avsnitt 7.1.2 ovan), har man haft svårt att finna empiriska belägg för detta. Det kan bero på dåliga mått på arbetstiden eller på att arbetsgivarna inte tillåter de anställda att variera arbetstiden efter sina önskemål. Den förklaring som flest forskare tycks tro på är emellertid att (även) det amerikanska jobbskatteavdraget är så komplicerat att arbetstagarna inte förstår konsekvenserna i form av höjd marginalskatt i utfasningsintervallet (se också avsnitt 7.1.5 nedan).²⁴²

Enligt gjorda studier har sysselsättningsgraden (sysselsättningen som andel av befolkningen i gruppen) för ensamstående mödrar med barn ökat kraftigt i förhållande till andra grupper (i storleksordningen 5-10 procentenheter) till följd av de stora jobbskatteavdrag som införts för denna grupp.²⁴³

Det hävdas ibland av kritiker av det svenska jobbskatteavdraget att det saknas empiriskt stöd för att sådana avdrag skulle öka antalet personer i arbete. Vår genomgång visar att det inte är riktigt. Det finns en omfattande forskningslitteratur om effekterna av jobbskatteavdrag i särskilt USA och Storbritannien och de positiva sysselsättningseffekterna måste anses mycket väl belagda.

Samtidigt är det viktigt att ha skillnaderna mellan Sverige och andra länder med jobbskatteavdrag klara för sig. Det finns flera skäl till att jobbskatteavdrag i Sverige kan antas vara en mindre kostnadseffektiv åtgärd för att öka sysselsättningen än i andra länder. Ett skäl är att den aktiva arbetsmarknadspolitiken förmodligen används i högre grad för att pröva arbetsviljan hos t ex dem som erhåller arbetslöshetsersättning. Ett annat skäl är att vi redan i utgångsläget hade betydligt fler ensamstående föräldrar (mödrar) i arbete än man hade i samband med motsvarande skattereformer i USA och Storbritannien.

Ett par studier har visat att ett jobbskatteavdrag för enbart låginkomsttagare skulle vara mindre kostnadseffektivt i Sverige än i

²⁴² Eissa och Hoynes (2006) och Meyer (2008).

²⁴³ Se t ex Brewer m fl (2006) och Immervoll och Pearson (2009).

andra länder.²⁴⁴ Det beror på att en avtrappning av ett jobbskatteavdrag med högre inkomster skulle addera till de redan i utgångsläget höga marginalskatterna och därmed – enligt teorin – ge upphov till mycket betydande minskningar av antalet arbetade timmar för dem som redan arbetar. På grund av den jämna inkomstfördelningen skulle dessa effekter bli kvantitativt mycket stora om utfasningen startar vid en relativt låg inkomstnivå. Beräkningar som vi gjorde i vår första rapport visade att ett jobbskatteavdrag med sådan utfasning skulle ge betydligt mindre effekter på det totala antalet arbetade timmar än den konstruktion som nu valts.²⁴⁵ Därför är det klokt att det svenska jobbskatteavdraget inte fasas ut utan utgår till alla. Utbudseffekterna av en avtrappning blir dock mindre ju högre inkomstnivå avtrappningen startar ifrån.

7.1.4 Finansdepartementets beräkningar

Samtliga den nuvarande regeringens budgetpropositioner och ekonomiska vårpropositioner har redovisat bedömningar av jobbskatteavdragens långsiktiga arbetsmarknadseffekter. Dessa har baserats på beräkningar av utbudseffekterna. Budgetpropositionen för 2010 bedömer ”att effekten av jobbskatteavdraget (samtliga fyra steg, vår anmärkning) blir att närmare 80 000 fler personer kommer i arbete på lång sikt” (s 45) och att ”jobbskatteavdragens tre första steg” kommer att ”öka den varaktiga sysselsättningen med omkring 70 000 personer” (s 116).²⁴⁶

Finansdepartementets beräkningsmetodik har utvecklats över tiden. Till en början gjordes mycket aggregerade beräkningar för en genomsnittlig individ eller ett typhushåll. För om det tredje steget av jobbskatteavdraget har effekterna i stället beräknats med hjälp av en mikrosimuleringsmodell. Den består av en detaljerad beskrivning av de regler som gäller för skatter, bidrag, pensioner, arbetslöshetsersättning osv inom ramen för den så kallade FASIT-modellen, som används för att beskriva hur individernas disponibla inkomst beror på hur mycket de arbetar. FASIT-modellen kombineras sedan med statistiska

²⁴⁴ Bassanini m fl (1999) och Immervoll m fl (2007).

²⁴⁵ Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 8.1.4.

²⁴⁶ I Vårpropositionen 2010 görs bedömningen att jobbskatteavdragens fyra steg och sänkt uttag av statlig skatt ökar den varaktiga sysselsättningen med omkring 75 000 personer, vilket förefaller vara ungefär samma bedömning som i Budgetpropositionen för 2010.

skattningar som förklarar hur arbetskraftsdeltagande och arbetstid för dem som jobbar påverkas av ersättningsgraden i olika socialförsäkringssystem och av andra variabler.²⁴⁷ Analysen är mycket detaljerad. Den skiljer mellan nio olika arbetsmarknadssituationer för individerna: barn, pensionär, studerande, person med sjuk- eller aktivitetsersättning, föräldraledig, arbetslös, sjukskriven, person i arbete och övrig (person utan vare sig arbetsinkomst eller ersättning från socialförsäkringssystemet). I de statistiska skattningar som används för att beskriva individernas beteende skiljer man mellan fyra olika grupper: ensamstående mödrar, ensamstående kvinnor, ensamstående män och sammanboende.

Riksrevisionen (2009b) har granskat Finansdepartementets beräkningar och också gjort egna kalkyler med samma modell som ger likartade resultat. Finansdepartementets bedömningar ligger nära dem som gjorts av andra med liknande metodik.²⁴⁸ Detta framgår av Tabell 7.1.

Mönstret för olika grupper är enligt Finansdepartementets kalkyler det man skulle vänta sig från utländska studier. Av den totala ökningen av antalet arbetade timmar till följd av jobbskatteavdragets tre första steg (och sänkningen av den statliga inkomstskatten 2009) svarar de 25 procent som har lägst inkomster för hela 70 procent och 80 procent av dessa beror på att fler arbetar.²⁴⁹

Riksrevisionen anför viss kritik mot hur Finansdepartementets beräkningar presenterats, främst att inte effekterna av de olika stegen i jobbskatteavdraget särredovisats. Det senare är nödvändigt för att bilda sig en uppfattning om huruvida jobbskatteavdraget har avtagande avkastning, dvs om sysselsättningseffekterna per satsad krona blir successivt mindre. I huvudsak gör emellertid Riksrevisionen en mycket positiv bedömning av de använda beräkningsmetoderna.

²⁴⁷ Modellen har utarbetats av Lennart Flood vid Handelshögskolan i Göteborg i samarbete med Finansdepartementet. Den finns beskriven bl a i Konjunkturrådet (2008) och Finansdepartementet (2009b). Se också Riksrevisionen (2009b).

²⁴⁸ Konjunkturrådet (2008), Finanspolitiska rådet (2008), Konjunkturinstitutet (2006, 2008a,d, 2009f). Se även Liang (2008).

²⁴⁹ Finansdepartementet (2009b), s 40.

Tabell 7.1 Olika bedömningar av jobbskatteavdragets långsiktseffekter

	I	II	III	IV	I-II	I-III	I-IV
Effekt på antalet arbetade timmar, procent							
Finansdepartementet	1,3	0,5	0,5	0,3		2,3*	2,6
Konjunkturinstitutet		0,3	0,4*	0,2			
Riksrevisionen	1,5	0,4	0,4	0,3		2,2	2,6
Finanspolitiska rådet	1,6				2,0		
SNS					1,8		
Effekt på antalet personer i arbete							
Finansdepartementet						82 000*	
Riksrevisionen	53 000	13 000	11 000	10 000		78 000	88 000
Finanspolitiska rådet	78 000				97 000		
Sysselsatta							
Finansdepartementet	71 000	18 000	20 000	8 000	90 000	72 000	75 000
Konjunkturinstitutet		13 000	27 000	9 000			
SNS					75 000		
I arbetskraften							
Finansdepartementet						66 000	

Anm: De romerska siffrorna anger de olika stegen i jobbskatteavdraget. De olika bedömningarna har rundats till närmaste tusental.

Det är även vår uppfattning att Finansdepartementets modellkalkyler utförts på ett kompetent sätt. Vi välkomnar också att beräkningarna utförligt redovisats i en särskild rapport. Vi efterlyste sådan extern dokumentation i vår första rapport.²⁵⁰ Kalkylerna ansluter väl till de metoder som tillämpas i forskningen på området. Det skulle visserligen vara önskvärt även för Sveriges del med sådana kvasiexperimentella studier som diskuterades i avsnitt 7.3. Men det går inte att jämföra grupper som fått jobbskatteavdraget med grupper som inte fått det, när detta utgått till alla.²⁵¹

²⁵⁰ Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 11. Dessvärre är rapporten om arbetsutbudseffekter från mars 2009 än så länge både den första och den enda i den fördjupande rapportserie från Finansdepartementets ekonomiska avdelning som aviserats (se Budgetpropositionen för 2009, s 57).

²⁵¹ En pågående studie på uppdrag av IFAU har försökt utnyttja den variation i jobbskatteavdragets storlek som uppkommer mellan sysselsatta i olika kommuner därför att avdraget beror på hur hög kommunalskatten är (se Finanspolitiska rådet 2009a, Fördjupningsruta 7.2, och avsnitt 7.5 nedan). Den variation i avdragets storlek som uppkommer till följd av detta är emellertid sannolikt alltför liten för att det ska gå att avläsa några effekter.

En svaghet i de gjorda modellberäkningarna är emellertid att effekterna för pensionärer, studerande och föräldralediga inte beaktas. Detta är ett förhållandevis allvarligt problem, eftersom potentialen för ökat arbetsutbud kan antas vara särskilt stor för särskilt pensionärer och studerande. Dessutom har ju jobbskatteavdraget för personer över 65 år gjorts större än för andra för att just stimulera denna grupp till ökat arbetskraftsdeltagande.²⁵² Det hade varit värdefullt – inte minst för den debatt som nu förs om att äldre skulle missgynnas av jobbskatteavdraget – om utbuds- och inkomsteffekterna för äldre hade kunnat belysas.

Man bör inte dra alltför långtgående slutsatser av att olika beräkningar av effekterna av jobbskatteavdraget i Sverige är ganska samstämmiga. Det är vad man bör vänta sig eftersom i stort sett samma beräkningsmodeller använts. Den övergripande frågan är i stället hur relevanta dessa modeller är.

Finansdepartementets kalkyler avser hur *utbudet* av arbete påverkas vid en *given* lön före skatt. Vi har i resonemangen ovan ifrågasatt detta antagande även under förutsättningen att en traditionell utbuds-efterfråge-modell skulle ge en god bild av arbetsmarknaden.²⁵³ Det framgick av avsnitt 7.1.3 att antaganden om en löneanpassning nedåt kan leda till mycket lägre uppskattningar av utbuds- och sysselsättningsökningarna. Det är oklart hur Finansdepartementet ser på detta. Ett möjligt sätt att argumentera för att lönen före skatt inte påverkas skulle kunna vara att betrakta kalkylerna som bedömningar på *mycket* lång sikt och då utgå från att anpassningar av kapitalstocken ”läser” reallönen före skatt till en nivå som bestäms av kapitalavkastningen i omvärlden.²⁵⁴ Sådana resonemang har emellertid inte förts i vare sig regeringens ekonomiska propositioner eller i Finansdepartementets rapport om arbetsutbudseffekterna av regeringens inkomstskattereformer. Rapporten ser i stället den gjorda analysen som *partiell* eftersom den inte tar hänsyn till lönebildningseffekter.²⁵⁵ Även om lönerna kan antas påverkas mindre på mycket lång sikt än på kortare sikt, är det ändå sannolikt att sådana effekter uppkommer.²⁵⁶

²⁵² Ett problem i sammanhanget är emellertid att det är svårt att skatta hur beslutet att pensionera sig kan påverkas av olika variabler på historiska data, eftersom nästan alla över 65 år tidigare gått i pension enligt då gällande regler (Konjunkturrådet 2008).

²⁵³ Se avsnitt 7.1.2 och Fördjupningsruta 7.1.

²⁵⁴ Ibid.

²⁵⁵ Finansdepartementet (2009), s 12.

²⁵⁶ Se avsnitt 7.1.2 och Fördjupningsruta 7.1 ovan.

Vår andra huvudsynpunkt gäller synen på arbetslöshet i de analysmodeller som används. Finansdepartementets beräkningar tar endast hänsyn till s k sökarbetslöshet till följd av att det tar tid för de arbetslösa att hitta lämpliga jobb. Detta är förmodligen förklaringen till att minskningar av arbetslösheten endast spelar en mycket liten roll för ökningen av antalet personer i arbete enligt kalkylerna: bara 10 procent av ökningen till följd av de första tre stegen i jobbskatteavdraget beräknas bero på minskad arbetslöshet.²⁵⁷

En mer fullständig bedömning av jobbskatteavdragets effekter på arbetslösheten skulle kräva att man beaktar också den strukturella arbetslöshet som beror på kollektivavtalade löner över den nivå som ger jämvikt mellan utbud och efterfrågan respektive på svårigheter att matcha lediga platser och arbetslösa.²⁵⁸ En sådan analys bör helst också ta hänsyn till att besluten om deltagande på arbetsmarknaden i hög grad beror på arbetsmarknadsläget.

Vår slutsats är att Finansdepartementets beräkningar av jobbskatteavdragets sysselsättningseffekter ansluter sig väl till ”best practice” på området. Den fråga man måste ta ställning till är emellertid hur bra denna ”best practice” är. Det finns en tendens inom nationalekonomisk forskning att fokusera på starkt förenklade, men sedan länge etablerade och genomanalyserade, analysmodeller för enskilda individers beteende som möjliggör precisa empiriska skattningar.²⁵⁹ Samtidigt är det många gånger uppenbart att antagandena bortser från centrala aspekter. Det skapar ett dilemma för användare som Finansdepartementet. Ett bra sätt att hantera problemet vore att i de ekonomiska propositionerna tydligare redovisa de viktigaste antagandena bakom beräkningarna och den osäkerhet som följer när viktiga mekanismer inte beaktas i stället för att bara rapportera en-

²⁵⁷ Finansdepartementet (2009b), s 41.

²⁵⁸ Se avsnitt 7.1.2. En sådan alternativ analys gjordes i Andreas Westermarks underlagsrapport till vår första rapport (Westermark 2008) och i viss mån också i Anders Forslunds underlagsrapport (Forslund 2008). Westermark kom till slutsatsen att den kombinerade effekten av de två första stegen i jobbskatteavdraget och sänkningen av a-kassan var en minskning av jämviktsarbetslösheten med ca en procentenhet, medan Forslunds motsvarande bedömning var mellan en och två procentenheter. Dessa båda bedömningar indikerar att jobbskatteavdragets effekter på arbetslösheten kan vara betydligt större än enligt Finansdepartementets kalkyler.

²⁵⁹ Man skulle – med endast viss överdrift – kunna hävda att det finns en förkärlek för att göra ”exakta uppskattningar av fel saker” snarare än ”inexakta uppskattningar av rätt saker”. Så t ex motiverar Finansdepartementet (2009b) det sätt man gör beräkningarna på med att det skulle vara ”omöjligt att ha en empiriskt grundad uppfattning om effekten via lönebildningen”. Ett rimligare förhållningssätt skulle vara att komplettera utbudsanalysen med så bra bedömningar som möjligt av hur ett hänsynstagande till lönebildningseffekter skulle kunna förändra slutsatserna, men givetvis under angivande av den osäkerhet som man bedömer finns.

skilda kvantitativa bedömningar. Våra synpunkter innebär emellertid inte någon kritik av att Finansdepartementet skulle ha överskattat de långsiktiga effekterna: det går inte att ha en bestämd uppfattning om huruvida hänsynstagande till ytterligare effekter skulle leda till att de beräknade effekterna blir större eller mindre.

7.1.5 Kunskapen om jobbskatteavdraget

Ett problem med jobbskatteavdraget är dess komplicerade konstruktion.²⁶⁰ För personer under 65 år beräknas avdraget genom att multiplicera den kommunala skattesatsen med skillnaden mellan vad som kallas *särskilt belopp* och *grundavdraget* vid inkomstbeskattning.²⁶¹ Det särskilda beloppet beror på arbetsinkomsten. Grundbeloppet beror däremot på den *totala* inkomsten (inklusive bidragsinkomster) och inte bara på arbetsinkomsten. Konstruktionen innebär att det är svårt för den enskilde att uppskatta hur stort jobbskatteavdraget blir vid olika höga arbetsinkomster. Därmed blir det också svårt att bilda sig en uppfattning om hur hög skatten blir och därmed av lönsamheten av att få ett arbete eller öka antalet arbetade timmar.

Frågan om hur stor kunskapen om jobbskatteavdraget är har tagits upp av Riksrevisionen.²⁶² Man har dels kompletterat en av SCBs ordinarie arbetskraftsundersökningar med tilläggsfrågor om jobbskatteavdraget, dels gjort en egen enkät. Båda studierna visar på låg kunskap om jobbskatteavdraget. Enligt SCB-undersökningen känner endast ca 40 procent av de svarande till jobbskatteavdraget. Av dessa är det endast en fjärdedel som säger sig känna till avdraget väl. Riksrevisionens egen enkätundersökning visar att bara ca 50 procent av de svarande både ”hört talas om jobbskatteavdraget och känner till att det endast gäller arbetsinkomster”. Kännedomen är särskilt låg bland arbetslösa, ungdomar och utrikes födda, dvs i de grupper som avdraget främst är avsett att påverka. I Riksrevisionens egen studie uppgav ca 8 procent av dem som arbetar och inte hört talas om avdraget att de skulle ha velat öka sitt arbetsutbud om de haft information om det. Av dem som inte arbetar och inte heller känt till avdraget uppgav ungefär 15 procent att de skulle vara mer positiva till förvärvsarbete om de haft kunskap om avdraget.

²⁶⁰ Se t ex Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 8.1, eller Lodin (2008).

²⁶¹ Angående jobbskatteavdraget för personer över 65 år, se avsnitt 7.6.

²⁶² Riksrevisionen (2009b). Se också Andersson och Antelius (2010).

En central fråga är hur den bristande kunskapen om jobbskatteavdraget påverkar dess effektivitet. Studier i USA har visat att få förstår den incitamentsstruktur som den s k *Earned Income Tax Credit* ger upphov till.²⁶³ Det har också visats att omfattningen av information om denna skatterabatt påverkar individernas beteende. Individer som fick lättillgänglig information om skatterabatten ökade enligt en studie sitt arbetsutbud i förhållande till individer som inte fick det.²⁶⁴

Riksrevisionen ifrågasätter Finansdepartementets beräkningar av jobbskatteavdragets arbetsutbudseffekter, eftersom dessa ”vilar på antagandet att allmänheten har fullständig information om jobbskatteavdraget”.²⁶⁵ Denna invändning är enligt vår bedömning inte helt korrekt.²⁶⁶ Departementets beräkningar bygger på skattningar av hur individernas arbetsutbud påverkas av inkomsten efter skatt (och därmed av skattereglerna) vid olika antal arbetade timmar. Men eftersom kunskapen är bristfällig också om de skatteregler som gällde innan jobbskatteavdraget infördes, så tar skattningarna hänsyn till förekomsten av imperfekt information.²⁶⁷ Det relevanta är inte att kunskapen om jobbskatteavdraget är dålig utan att den förmodligen är betydligt *sämré* än om andra skatteregler. För att kunna bedöma hur detta påverkar beräkningarna av avdragets effekter behövs mer kunskap om *hur mycket sämré* kunskapen om jobbskatteavdraget är.

Hur viktig detaljerad kunskap om skattereglerna är för beteendet beror förmodligen på tidsperspektivet. På längre sikt kan det faktum att jobbskatteavdraget innebär en högre inkomst, och därmed en högre standard för dem som arbetar leda till förändrade *normer*. Det kan antas påverka beteendet även om många enskilda individer saknar mer ingående kunskap om skattereglerna. Det är också troligt att det faktum att löntagarna i efterhand finner att de har mer ”pengar i plånboken” har effekt på lönekraven även om man inte har någon närmare kunskap om skattereglerna.

Riksrevisionens slutsats är att insatserna för att informera om jobbskatteavdraget bör utökas. Vi delar denna slutsats. Det är rimligt att tro att sådana ökade informationsinsatser kan öka jobbskatte-

²⁶³ Se Liebman (1998) respektive Romich och Weisner (2000).

²⁶⁴ Chetty och Saez (2009).

²⁶⁵ Riksrevisionen (2009b), s 62.

²⁶⁶ Se också avsnitt 7.1.4.

²⁶⁷ Så t ex påvisade Klevmarken m fl (1995) att en majoritet av dem som tillfrågades i en enkätundersökning inte kände till vilken marginalskatten var på ökade arbetsinkomster i det skattesystem som gällde 1992.

avdragets effektivitet. De är förstås mycket billiga, särskilt om de jämförs med ytterligare steg i jobbskatteavdraget. Mot bakgrund av den vikt som regeringen lagt vid jobbskatteavdraget är det anmärkningsvärt att inte större vikt lagts vid informationsinsatser.

7.1.6 Jobbskatteavdraget och pensionerna

Det har förts en intensiv debatt om huruvida det är ”orättvist” att jobbskatteavdraget innebär att förvärvsarbetande och pensionärer beskattas olika. Ekonomisk forskning kan inte svara på frågan om vilka fördelningshänsyn som bör tas i skattepolitiken. Det är en fråga om värderingar. Men det kan ändå finnas skäl till några reflektioner.

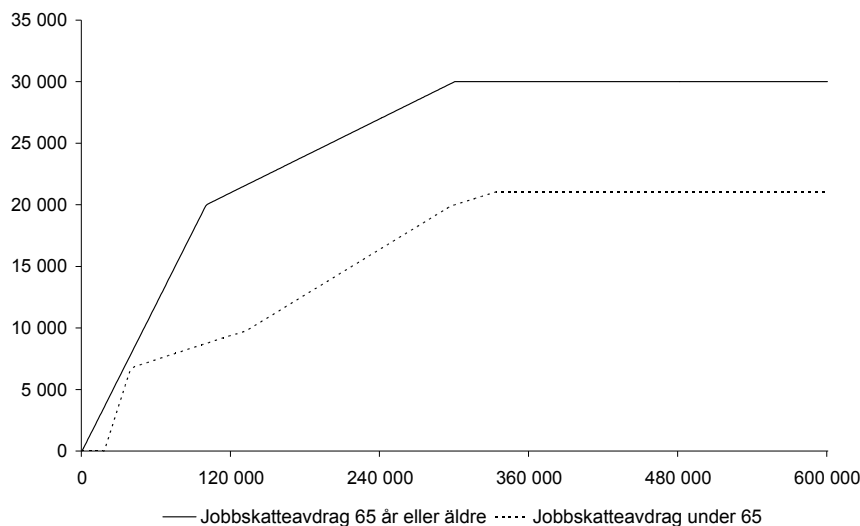
Det främsta syftet som regeringen angett med jobbskatteavdraget är sysselsättnings- och inte fördelningspolitiskt.²⁶⁸ Från den utgångspunkten är det logiskt med ett avdrag på arbetsinkomster men inte på pensionsinkomster.

Kravet på lika beskattning av arbetsinkomster och pensionsinkomster motiveras ofta med att pension är ”uppskjuten lön”. Detta gäller dock endast i den mån som pensionsrätterna intjänats genom inkomster av arbete och inte genom sociala ersättningar. Rent teoretiskt skulle man kunna tänka sig att jobbskatteavdrag utgick på såväl arbetsinkomster som den del av pensionen som tjänats in genom arbetsinkomster (alltså bara på den del som verkligen är ”uppskjuten lön”). Även ett ”jobbskatteavdrag” på sådan verkligen ”uppskjuten lön” skulle stärka drivkrafterna för arbete, eftersom högre arbetsinkomster då skulle medföra lägre beskattning av framtida pensionsinkomster.²⁶⁹ Men ett system där man skulle behöva hålla reda på hur stor del av pensionsrätterna som intjänats genom arbetsinkomster respektive genom andra inkomster skulle uppenbarligen bli ännu krångligare än dagens system.

²⁶⁸ Se avsnitt 7.1.1.

²⁶⁹ Under vissa antaganden om att individerna agerar framåtblickande spelar det inte någon roll om ett jobbskatteavdrag utgår på de löpande arbetsinkomsterna eller på de framtida pensioner som intjänats genom arbetsinkomster. Men i praktiken är det troligt att ett omedelbart avdrag ger större effekt på drivkrafterna att arbeta än motsvarande avdrag i framtiden.

Figur 7.6 Jobbskatteavdrag och inkomst per år för personer under respektive över 65 år



Anm: I beräkningarna antas att personer över 65 år har andra inkomster än arbetsinkomster, t ex pension, som överstiger 40 000 kr per år och att personer under 65 år inte har några andra inkomster än arbetsinkomster.

Källa: Egna beräkningar.

Det glöms ofta bort i debatten att jobbskatteavdrag också utgår för personer över 65 år och att det är mer generöst för denna grupp än för andra.²⁷⁰ Detta illustreras i Figur 7.6. Med en arbetsinkomst på 100 tkr var 2010 jobbskatteavdraget för en person över 65 år mer än dubbelt så stort som för en person under 65 (20 mot ca 9 tkr). Med en arbetsinkomst på 200 tkr var skillnaden något mindre: 25 mot ca 14 tkr. Detta motverkar den inkomstomfördelning från äldre personer till yngre förvärvsarbetande personer som nuvarande jobbskatteavdrag innebär. Men den motverkande effekten är endast partiell, eftersom många äldre varken kan eller vill fortsätta att arbeta.

En ytterligare reflektion gäller att det nuvarande jobbskatteavdragets fördelningseffekter kommer att förändras över tiden. Det är viktigt att skilja mellan å ena sidan omfördelningar av (livs)inkomsterna mellan personer och å andra sidan omfördelningar av en given livsinkomst mellan olika delar av livscykeln för en och

²⁷⁰ För personer över 65 år uppgår jobbskatteavdraget till 20 procent av arbetsinkomsten upp till 100 tkr. I intervallet 100-300 tkr är avdraget 15 tkr plus 5 procent av inkomsten. För inkomster över 300 tkr utgår ett fast avdrag på 30 tkr.

samma person. Fördelningspolitiska värderingar kan främst antas vara knutna till den förra typen av omfördelningar.

Jobbskatteavdraget ger upphov till *interpersonella* omfördelningar därför att de flesta av dagens pensionärer inte kom i åtnjutande av något jobbskatteavdrag när de själva var yrkesaktiva. Dessa fördelningseffekter kommer emellertid att bli gradvis allt mindre om nuvarande utformning av jobbskatteavdraget blir bestående: till slut kommer alla som går i pension att ha dragit nytta av avdraget medan de arbetade. Då innebär jobbskatteavdraget inte längre några omfördelningar mellan personer med olika födelseår som haft arbetsinkomster utan bara mellan inkomsterna för en och samma person i olika skeden av livet (mellan yrkesaktiv ålder och pensionsålder).

Ett sätt att undvika att jobbskatteavdraget ger upphov till interpersonella omfördelningar vore att ”kompensera” de pensionärsgenerationer som inte fått – eller endast delvis får – del av jobbskatteavdraget genom riktade skattesänkningar. Man skulle eventuellt kunna se de skattesänkningar för äldre som regeringen genomfört 2010 (ca 3,5 mdr kr) och aviserat för 2011 (ca 5 mdr kr) – via höjda grundavdrag för personer över 65 år – som ett sätt att ge sådan kompensation, även om det inte är så de motiverats.²⁷¹ Men i så fall borde skattesänkningarna inte utformas så att alla över en viss ålder får en sänkt skatt, utan de borde i stället knytas till födelseåret. Sänkningarna borde göras mindre ju senare de personer som går i pension är födda, eftersom senare generationer i allt högre utsträckning fått del av jobbskatteavdraget under sin yrkesaktiva tid. Därmed skulle också en automatisk utfasning av dessa skattesänkningar över tiden byggas in. En sådan skattereform skulle ha en viss rationalitet. En uppenbar nackdel vore att skattesystemet skulle bli ännu mer komplicerat än idag. Det går i praktiken knappast att ha olika skatteregler för varje årsklass, utan man skulle i så fall rimligen få differentiera mellan ganska breda åldersklasser, vilket sannolikt skulle ge upphov till nya ”rättvisediskussioner”.

Eftersom det förhöjda grundavdraget ges till alla över 65 år oberoende av om inkomsterna härrör från arbete eller pension, och inte bara till personer med pensionsinkomster, påverkar det inte direkt avkastningen av arbete i förhållande till pension. Däremot innebär

²⁷¹ Den motivering som getts är i stället att ”minska krisens efterverkningar” för pensionärerna (Vårpropositionen 2010, s 176).

den högre inkomsten för alla över 65 år en negativ s k inkomsteffekt till följd av man får bättre råd att inte fortsätta arbeta.

Regeringen har beaktat att inkomstpensionerna 2011 kommer att sjunka, samtidigt som garantipensionerna stiger. För att motverka negativa effekter på arbetsutbudet av detta, har skattesänkningen utformats så att den stiger med inkomsten. Det har positiva effekter på drivkrafterna till arbete dels för äldre med låga pensioner, dels för yngre med låga inkomster som då kan tjäna ihop till en lägre beskattad pension än som annars skulle vara fallet.

7.2 RUT- och ROT-avdragen

Under mandatperioden har regeringen genomfört skattesänkningar som riktar sig till specifika sektorer. 2007 infördes först en skattereduktion för hushållsnära tjänster som omfattar rengöring, underhåll och tvätt (RUT-arbeten). I slutet av 2008 utökades skattereduktionen till att även omfatta reparationer och underhåll, ombyggnad och tillbyggnad (ROT-arbeten). Skattereduktionen innebär att 50 procent av arbetskostnaden får dras av från inkomstskatten, dock högst 50 tkr per år och person.

Debatten om dessa skattereduktioner har varit polariserad. Regeringen har i huvudsak fokuserat på de samhällsekonomiska effektivitetseffekterna, medan oppositionen betonat fördelningseffekterna. Vi har i tidigare rapporter främst analyserat RUT-avdragets effektivitetseffekter. Detta avsnitt diskuterar både effektivitets- och fördelningseffekter av RUT- och ROT-avdragen.²⁷²

Under andra halvåret 2009 uppgick skattereduktionerna till 283 milj kr för RUT och 3,4 mdr kr för ROT. Statsfinansiellt är därmed ROT-avdragen avsevärt mycket dyrare RUT-avdragen. Den statsfinansiella kostnaden för avdragen kommer att öka 2010; för de fyra första månaderna i år har skattereduktionerna uppgått till ca 4 mdr kr.

7.2.1 Samhällsekonomiska effektivitetseffekter

Regeringens främsta motivering för ROT och RUT-avdragen är att stimulera arbetskraftutbudet och minska svartarbete.²⁷³ Enligt forsk-

²⁷² Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 8.2, respektive Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 7.4.

²⁷³ Proposition 2006/07:94, s 34 ff, respektive Proposition 2008/09:97, s 93-94.

ningen är det också vad som kan förväntas ske när man inför skattelättnader på tjänster som är nära substitut till hemarbete eller till tjänster som lätt kan flytta till den svarta sektorn. Skälet till att det kan vara samhällsekonomiskt effektivt med skattereduktioner för hushållsnära tjänster är att marknadsarbete är beskattat men inte hemarbete, vilket leder till för mycket hemarbete och för lite marknadsarbete. Eftersom snedvridningarna av höga skatter är större för hushållsnära tjänster än för andra sektorer i ekonomin kan differentierade skatter öka effektiviteten i skattesystemet.

En nackdel är att skattelättnaderna ger upphov till nya snedvridningar i form av ökad konsumtion av de tjänster som gynnas på bekostnad av annan konsumtion som inte får skattelättnader. Det gäller därför att väga de snedvridningar som elimineras mot de nya snedvridningar som uppkommer. Forskningen tyder på att fördelarna med avdrag för hushållsnära tjänster överväger.²⁷⁴

Det finns emellertid också andra skäl till att avhålla sig från differentierade skatter. I praktiken kan vara svårt att avgöra vad som är en hushållsnära tjänst. Avdraget kan därför komma att missbrukas. Dessutom blir skattesystemet mer svåröverskådligt. Att på samhällsekonomiska grunder differentiera skatterna kan också öppna upp för olika lobbygrupper att på helt andra grunder utverka mer förmånlig beskattning som leder till inkomstomfördelningar utan att några effektivitetsvinster görs.

Sannolikheten för att skattereduktioner ska ha positiva samhällsekonomiska effekter är större, ju närmare substitut hemarbete är för tjänster som köps på marknaden. Det betyder att argumenten för avdrag för RUT-arbeten, t ex städning, tvätt och gräsklippning som de flesta ganska enkelt kan utföra själva, är betydligt starkare än för ROT-arbeten som ofta kräver specialistkompetens. Det är osäkert om ROT-avdraget verkligen bidrar till högre samhällsekonomisk effektivitet.

7.2.2 Fördelningseffekter

Den allmänna debatten om ROT och RUT-avdragen har till stor del kommit att handla om fördelningseffekter snarare än samhällsekonomisk effektivitet. Det motiverar en ytterligare analys av vilka för-

²⁷⁴ Se t ex Sorensen (1997).

delningseffekter som en skattereduktion riktad mot specifika sektorer ger upphov till.

En värdering av fördelningseffekterna kräver att man studerar både utbuds- och efterfrågesidan av marknaderna för ROT- och RUT-arbeten. Skattelättnader leder till ökad efterfrågan på de tjänster som omfattas av skattereduktionen vilket gynnar företag och arbetskraft verksamma inom dessa områden. Även köparna av tjänsterna gynnas på bekostnad av andra grupper. Köparna är personer som värderar tjänsten relativt högt, t ex sådana som kan öka sitt arbetsutbud och/eller har höga inkomster. En utvärdering av det danska systemet med bidrag för hushållsnära tjänster visar att köparna främst fanns bland småbarnsfamiljer där bägge makar var heltidsarbetande, mer välbeställda familjer och äldre.²⁷⁵

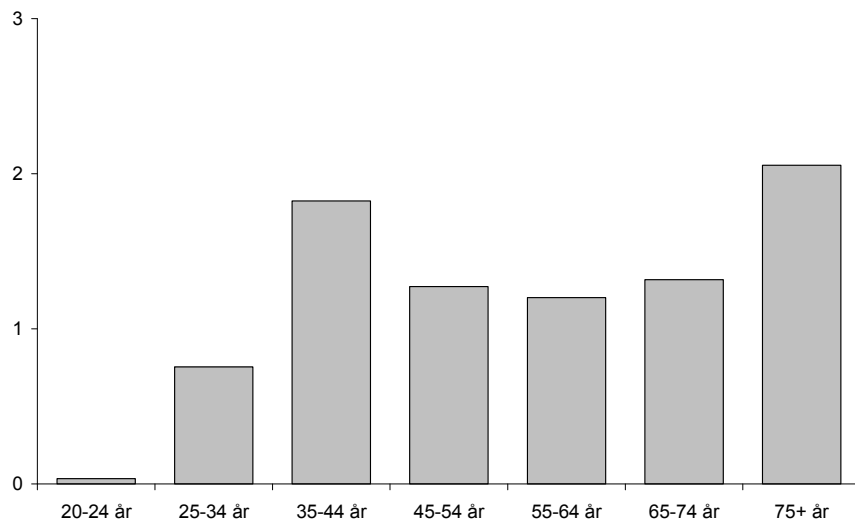
Om skattereduktionen utgår för tjänster som ändå skulle ha köpts uteblir den samhällsekonomiska vinsten. Det enda som sker är en omfördelning av resurser till köparna och säljarna av tjänsten. En del av vinsten går till säljaren av tjänsten eftersom denne kan ta ut ett högre pris. Resterande del av skattelättnaden tillfaller köparen i form av ett lägre pris efter skatt.

Det finns ännu inte några bra utvärderingar som visar RUT- och ROT-avdragens samhällekonomiska effekter. Det finns vidare bara begränsad information om vilka grupper som gynnas av skattelättnaderna. De grupper som gynnas på efterfrågesidan är relativt lätt att identifiera genom att undersöka vilka som nyttjar avdragen.

SCB publicerar statistik över antalet individer som nyttjade RUT-avdragen i olika inkomstklasser och ålderskategorier under 2008. Det finns däremot ingen statistik över vilka som nyttjat ROT-avdragen. Figur 7.7 visar andelen personer som använde sig av avdragen i olika ålderskategorier. Den största andelen finns bland personer över 75 år och i kategorin 35-44 år. Figur 7.8 visar andelen personer i olika inkomstklasser som under 2008 gjorde avdrag för RUT-arbeten. Figur 7.9 visar hur stora avdragen var i genomsnitt i de olika grupperna. Det framgår tydligt att individer med högre inkomst gör avdrag i högre utsträckning och att de i genomsnitt gör större avdrag.

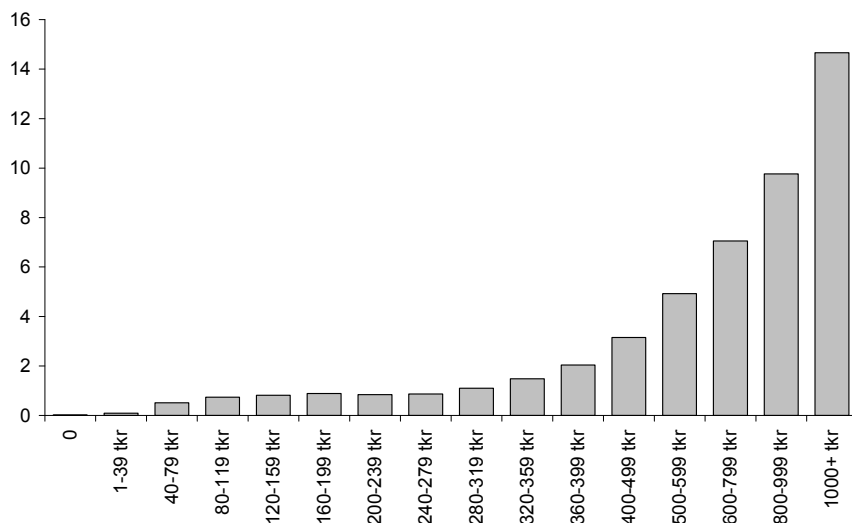
²⁷⁵ Erhvervsfremme Styrelsen (1999).

Figur 7.7 Andel personer med avdrag för hushållsnära tjänster i olika åldersklasser, procent



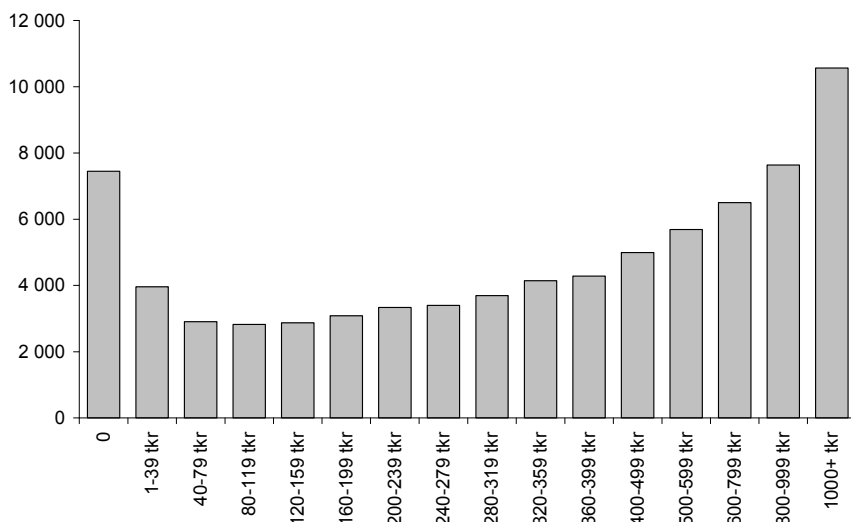
Källa: SCB.

Figur 7.8 Andel personer med avdrag för hushållsnära tjänster, i olika inkomstklasser, procent



Källa: SCB.

Figur 7.9 Genomsnittligt avdrag i kronor för hushållsnära tjänster per person i olika inkomstklasser



Källor: SCB.

Liksom i Danmark nyttjas avdragen i hög grad av äldre och mer välbeställda personer. Tyvärr går det inte med tillgänglig statistik att undersöka om småbarnfamiljer och heltidsarbetande är överrepresenterade bland dem som nyttjar skattereduktionen. SCB har emellertid tidigare publicerat grafer med statistik från 2007 som visar att det för hushåll i arbetsför ålder är vanligare att sammanboende med barn nyttjade skattereduktionen än ensamstående och hushåll utan barn.²⁷⁶ Att andelen med avdrag är större för ålderskategorin 35-44 tyder också på en överrepresentation av småbarnfamiljer.

Företag och arbetskraft i de sektorer som omfattas av skattelättnaderna gynnas genom att efterfrågan ökar. Det leder sannolikt till fler anställningar, högre löner och större vinster i dessa sektorer. Den arbetskraft som gynnas av ROT-avdragen är främst hantverkare som snickare, målare, elektriker mm. När det gäller RUT-avdragen gynnas förmodligen främst arbetskraft med lägre utbildning, inte minst invandrare, eftersom många av de arbetsuppgifter som omfattas av skattereduktionen är relativt okvalificerade.

²⁷⁶ Detta gällde avdrag gjorda under det första halvåret efter införandet av skattereduktionen (Välfärd 2009).

7.2.3 Slutsatser om ROT- och RUT-avdragen

Att tillåta avdrag eller att utöka avdragen endast för vissa grupper, som t ex pensionärer och barnfamiljer (vilket föreslagits i debatten²⁷⁷) skulle få konsekvenser för både fördelning och samhällsekonomisk effektivitet. De grupper som får rätt att göra avdragen skulle entydigt gynnas på bekostnad av andra grupper i samhället. När det gäller konsekvenserna för samhällsekonomisk effektivitet skiljer sig effekterna mellan barnfamiljer och pensionärer. De samhällsekonomiska effektivitetsvinsterna till följd av att hushåll ökar sitt arbetsutbud på marknaden när det blir billigare att köpa hushållsnära tjänster är förstås avsevärt mycket större för barnfamiljer än för pensionärer. Idag är deltidsarbete vanligt bland kvinnor med barn. Det är möjligt att ytterligare skattereduktioner skulle leda till att barnfamiljer väljer att köpa tjänster på marknaden och samtidigt öka sitt arbetsutbud. Däremot är det inte troligt att pensionärernas arbetsutbud skulle påverkas i någon högre grad.

Tidpunkten för införandet av ROT-avdraget har motiverats av konjunkturskäl. Ett permanent avdrag är emellertid mindre effektivt som konjunkturpolitiskt medel än ett tillfälligt avdrag, eftersom det inte skapar incitament till att tidigarelägga investeringar. ROT-arbeten har blivit betydligt större än regeringen räknade med i Vårpropositionen 2009. Regeringens ursprungliga beräkning var att ROT-avdraget skulle kosta ca 3,5 mdr kr brutto per år.²⁷⁸ Finansdepartementets prognos är nu att bruttokostnaden kommer att bli 5 mdr kr per år. En förklaring kan vara att husägarna *tror* att reduktionen endast är temporär eftersom oppositionen deklarerat att de ser ROT-avdragen som en konjunkturåtgärd.²⁷⁹

Det är viktigt med utvärdering av avdragen för att avgöra om de är kostnadseffektiva. De eventuella samhällsekonomiska vinsterna får sedan vägas mot de fördelningseffekter som uppstår till följd av att köpare och säljare av tjänster som omfattas av skattereduktionen gynnas på bekostnad av andra grupper i samhället. Som diskuterats ovan är de teoretiska argumenten för ROT-avdraget svagare än för RUT-avdraget. Det finns skäl att pröva om ROT-avdrag ska finnas kvar även när konjunkturen vänder.

²⁷⁷ Dagens Nyheter (2010a).

²⁷⁸ Vårpropositionen 2009, s 151.

²⁷⁹ Dagens Nyheter (2009a).

8 Arbetsmarknadspolitiken

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att anpassa den aktiva arbetsmarknadspolitiken till lågkonjunkturen. Detta avsnitt utvärderar denna politik. Avsnitt 8.1 analyserar den aktiva arbetsmarknadspolitiken omfattning och inriktning. Avsnitt 8.2 diskuterar jobb- och utvecklingsgarantin. Avsnitt 8.3 behandlar upphandlingen av förmedlingstjänster från privata aktörer.

8.1 Arbetsmarknadspolitiken i krisen

Det finns en risk att konjunkturellt betingad arbetslöshet biter sig fast även sedan konjunkturen vänt.²⁸⁰ En av arbetsmarknadspolitiken viktigaste uppgifter är att motverka en sådan utveckling.

Fram till den ekonomiska krisens utbrott var regeringens arbetsmarknadspolitik fokuserad på effektiv matchning och stärkt konkurrenskraft för dem som står längst från arbetsmarknaden.²⁸¹ Politiken inriktades mot individanpassade förmedlingsinsatser och jobbsökaraktiviteter samt åtgärder för långtidsarbetslösa inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar.

Under 2009 anpassades arbetsmarknadspolitiken till det försämrade konjunkturläget. Mer resurser riktades till personer med korta arbetslöshetstider. I propositionen *Åtgärder för jobb och omställning* och i Vårpropositionen 2009 tillfördes arbetsmarknadspolitiken resurser för coachningsinsatser och praktik utanför garantierna.²⁸² Regeringen införde också en ny typ av praktik (praktisk kompetensutveckling) för att personer med längre arbetslivserfarenhet ska kunna upprätthålla och utveckla sin kompetens. Regeringen förstärkte även insatserna för långtidsarbetslösa genom att fördubbla nedsättningen av arbetsgivaravgiften i nystartsjobben.

²⁸⁰ Se avsnitten 2.2 och 6.3 samt Bergman (2010a).

²⁸¹ Budgetpropositionen för 2007, Utgiftsområde 13, s 75.

²⁸² Proposition 2008/09:97 respektive Vårpropositionen 2009.

8.1.1 Förändringarna i den aktiva arbetsmarknadspolitiken under 2010

I Budgetpropositionen för 2010 betonade regeringen åter att ”arbetsmarknadspolitikens viktigaste uppgift under lågkonjunkturen är att förhindra att människor blir arbetslösa under lång tid”.²⁸³

Förändringarna i den aktiva arbetsmarknadspolitiken 2010 redovisas i Fördjupningsruta 8.1. Den största förändringen är införandet av en ny aktiveringsinsats, *Ljft*. Insatsen riktar sig till personer både i och utanför garantierna och syftar till att deltagarna ska upprätthålla kontakten med arbetslivet. I övrigt förstärks redan pågående insatser. Höjda anslag ska ge fler platser inom coachning, praktik och praktisk kompetensutveckling. Arbetsmarknads-utbildningen ökar emellertid endast med 1 000 platser. De som är i behov av utbildning ska stimuleras att söka sig till det reguljära utbildningssystemet.²⁸⁴

Insatserna för långtidsarbetslösa ungdomar ökar. Det införs också ett nytt arbetsmarknadspolitiskt introduktionsprogram för personer vars dagar med sjukpenning eller sjukersättning har tagit slut och som antingen saknar eller inte kan återgå till sitt tidigare arbete.²⁸⁵

I Vårpropositionen 2010 föreslås två tillfälliga förändringar. För att förhindra långtidsarbetslöshet bland äldre förkortas kvalificeringstiden för nystartsjobb för personer som fyllt 55 år från tolv till sex månader. Regeringen föreslår också en satsning på sommarjobb för ungdomar under 2010.

Fördjupningsruta 8.1 Förändringar i den aktiva arbetsmarknadspolitiken 2010

Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag ökar med 600 milj kr.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken får 3,9 mdr kr i ökade anslag:

- 40 000 platser i en ny aktiveringsinsats, *Ljft*, inom statlig och kommunal verksamhet samt inom privatägda bolag och vissa typer av ideella organisationer. Insatsen, som kan erbjudas både kort- och långtidsarbetslösa, syftar till att deltagarna ska upprätthålla kontakten med arbetslivet. För

²⁸³ Budgetpropositionen för 2010, Finansplan, s 47.

²⁸⁴ Budgetpropositionen för 2010, Utgiftsområde 14, s 47.

²⁸⁵ Detta program diskuteras utförligt i avsnitt 10.4 som behandlar reformerna i sjukförsäkringen.

korttidsarbetslösa vuxna och för deltagare i jobbgarantin för ungdomar ska insatsen som längst vara tre månader och för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som längst sex månader. Under aktiveringsinsatsen ska 25 procent av tiden ägnas åt att söka arbete. Deltagare får aktivitetsstöd.²⁸⁶

- Ytterligare 8 000 platser inom coaching i Arbetsförmedlingens regi.
- Ytterligare 4 000 platser i praktik och praktisk kompetensutveckling.
- Ytterligare 1 000 platser i arbetsmarknadsutbildning.
- 1 000 utbildningsplatser för arbetslösa ungdomar. Ungdomar inom jobbgarantin för ungdomar som saknar slutbetyg från grund- eller gymnasieskolan ska kunna erbjudas platser på en folkhögskola.

Deltagare i jobbgarantin för ungdomar ska kunna få stöd till start av näringsverksamhet och arbetslivsinriktad rehabilitering. Ungdomar ges också möjlighet att delta i jobbgarantin på deltid för att samtidigt kunna studera inom den kommunala vuxenutbildningen eller svenska för invandrare.²⁸⁷

Ett nytt arbetsmarknadspolitiskt introduktionsprogram införs för personer vars dagar med sjukpenning eller sjukersättning har tagit slut och som antingen saknar eller inte kan återgå till sitt tidigare arbete. Det genomsnittliga antalet platser beräknas av Arbetsförmedlingen bli 9 000 under 2010.²⁸⁸

I Vårpropositionen 2010 föreslås dessutom:

- Förkortad kvalificeringstid för nystartsjobb för personer som fyllt 55 år från tolv till sex månader under perioden 1 juli 2010 till 30 juni 2012.
- 15 000 sommarjobb för ungdomar i kommuner, landsting och ideella föreningar under 2010. Målgruppen är ungdomar som avslutar årskurs nio samt de som går ut gymnasiets första och andra årskurs.

²⁸⁶ Aktivitetsstöd är ekonomiskt stöd till försörjning och lämnas till den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

²⁸⁷ SFS 2009:1604.

²⁸⁸ Arbetsförmedlingen (2010a).

8.1.2 Den aktiva arbetsmarknadspolitikens omfattning

Det är naturligt att arbetsmarknadspolitiken expanderar i lågkonjunkturer. Det är dock inte givet att resurserna bör öka proportionellt med arbetslösheten. Kostnaden för att hjälpa en arbetssökande till arbete är högre i en lågkonjunktur på grund av den lägre sannolikheten att hitta ett lämpligt jobb. Samtidigt är intäkten av en framgångsrik insats högre eftersom den förväntade arbetslöshetstiden är längre i en lågkonjunktur. Vidare kan deltagande i aktiva åtgärder förhindra att arbetslösa lämnar arbetskraften för gott. Dessutom innebär det stora inflödet till arbetslöshet i en lågkonjunktur att den genomsnittliga kompetensnivån hos de arbetslösa ökar, vilket gör dem mer attraktiva på arbetsmarknaden. Det gör att resurserna per person kan minska utan att effektiviteten behöver bli mindre.

De konjunkturberoende programmen växer – framför allt jobbsökaraktiviteterna

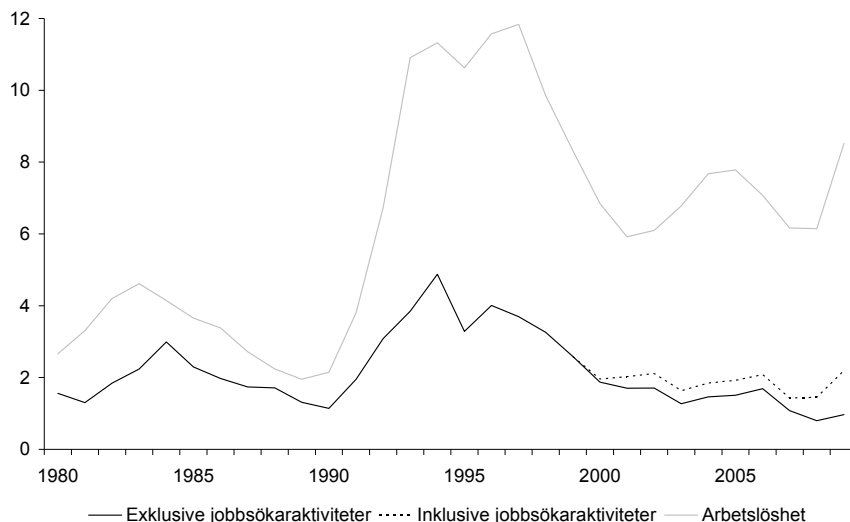
I förra årets rapport konstaterade vi att neddragningen i programvolymerna i Sverige under 2007 och 2008 i stort sett följde ett tidigare etablerat konjunkturmönster.²⁸⁹ De senaste årens utveckling illustreras i Figurerna 8.1 och 8.2 där antal deltagare i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program ställs i relation till arbetskraften respektive till den totala arbetslösheten.²⁹⁰ Det är svårt att få en rättvisande bild av åtgärderna. Eftersom alla som varit arbetslösa en tid skrivs in i garantierna, kommer en ökning av arbetslösheten automatiskt att öka programvolymen. Detta sker oberoende av vilka aktiviteter som individen erbjuds. En stor del av aktiviteterna är jobbsökaraktiviteter. Om dessa verkligen innebär ett aktivt jobbsökande bör de betraktas som aktiva åtgärder. Men om det i själva verket är ganska passiva aktiviteter, bör dessa inte ingå.²⁹¹ Vi redovisar därför två mått: ett minimimått och ett maximimått.

²⁸⁹ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 5.2.2.

²⁹⁰ Uppgifterna är specialbeställda från Arbetsförmedlingens statistikenhet (Göran Selin, 2010-03-18). Funktionshinder är exkluderade där det är möjligt (1992-2009).

²⁹¹ En stor andel (57 procent) av deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin anger att de inte har någon pågående aktivitet utan söker jobb på egen hand. Bland dessa finns en överrepresentation av deltagare i jobbsökaraktiviteter (Arbetsförmedlingen, 2010c).

Figur 8.1 Antal deltagare i konjunkturberoende arbetsmarknads-politiska program, årsgenomsnitt i procent av arbetskraften



Anm. Programvolym exklusive funktionshindrade. I programmen ingår arbetsmarknadsutbildning, praktik, subventionerade jobb (inklusive nystartsjobb) och jobbsökaraktiviteter inom och utanför garantierna (endast maximimåttet). Personlig coachning för korttidsarbetslösa ingår inte i jobbsökaraktiviteterna. Arbetslösa enligt AKU, 16-64 år enligt ILO-definitionen.

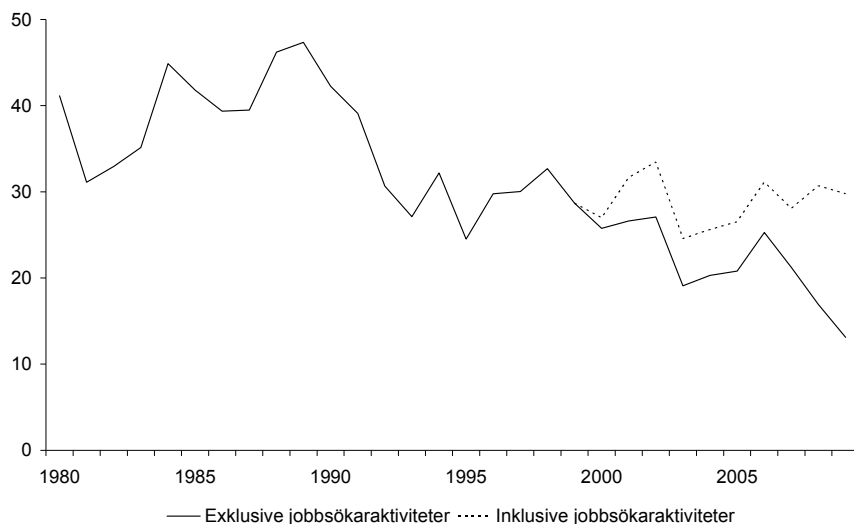
Källor. Arbetsförmedlingen, Konjunkturinstitutet och SCB.

I minimisiffran ingår deltagare i arbetsmarknadsutbildning (förberedande och yrkesinriktad), praktik och subventionerad sysselsättning (inklusive nystartsjobb och Fas 3 i jobb- och utvecklingsgarantin). Maximisiffran inkluderar även deltagare i jobbsökaraktiviteter.²⁹² Det genomsnittliga antalet deltagare i konjunkturberoende program ökade från 1,4 procent av arbetskraften 2008 till 2,2 procent 2009 när jobbsökaraktiviteter inkluderas (se Figur 8.1). När jobbsökaraktiviteter exkluderas blir andelen programdeltagare 1,0 procent år 2009. Detta är endast en marginell ökning sedan 2008 då andelen var 0,8 procent.

Om antalet deltagare i aktiva arbetsmarknadspolitiska program i stället sätts i relation till det totala antalet arbetslösa (inklusive programdeltagare) erhålls ett mått på arbetsmarknadspolitikens aktiveringsgrad (se Figur 8.2).

²⁹² Före 2000 fanns ingen sökandekategori för jobbsökaraktiviteter. Därför finns inga uppgifter på hur omfattande sådana aktiviteter var då. Detta begränsar jämförbarheten mellan perioderna. Personlig jobbcoachning utanför garantierna ingår inte.

Figur 8.2 Arbetsmarknadspolitikens aktiveringsgrad, årsgenomsnitt av antal deltagare i program i procent av total arbetslöshet



Anm.: Total arbetslöshet utgör summan av programdeltagare och öppet arbetslösa. Se Figur 8.1 angående vilka program som räknas in. Arbetslösa är de som anmält arbetslöshet till Arbetsförmedlingen.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Med vårt maximimått har aktiveringsgraden minskat något under det senaste året till 30 procent, men ligger ändå ungefär på samma nivå som tidigare under 2000-talet. Däremot har aktiveringsgraden minskat betydligt när minimimåttet används: den var då endast 13 procent. Den stora och växande skillnaden mellan de två måtten i Figur 8.2 visar på den stora tyngd jobbsökaraktiviteter har i policymixen.

Personliga coacher – en aktiv åtgärd?

Arbetsförmedlingen erbjuder nyligen uppsagda och korttidsarbetslösa en ny tjänst i form av personlig coachning, antingen internt eller hos en extern aktör. Aktiviteten pågår som längst tre månader och är ett komplement till det vanliga förmedlingsarbetet (se vidare avsnitt 8.3). Tjänsten påminner om innehållet i jobbcoachning inom de båda garantierna men betraktas formellt inte som ett arbetsmarknadspolitiskt program. Deltagaren behåller sin tidigare ersättning, t ex avgångsvederlag eller arbetslöshetsersättning. Intensiteten i tjänsten är inte heller specificerad (som andel av den arbetssökandes arbetsutbud), vilket den är i garantierna.

Närvarorapporter behöver inte lämnas vid placering hos extern aktör till skillnad mot vid deltagande i program.²⁹³ Verksamheten har byggts ut under 2009 och omfattade i slutet av året omkring 26 000 deltagare hos externa jobbcoacher och 8 000 deltagare hos interna jobbcoacher på förmedlingen.²⁹⁴ Om personlig jobbcoachning och övriga jobbsökaraktiviteter inräknas, ökar andelen av arbetskraften som deltar i aktiva program till 2,4 procent och aktiveringsgraden till 33 procent av den totala arbetslösheten. Vad som betraktas som en aktiv åtgärd har således en avgörande betydelse för bedömningen av hur aktiv arbetsmarknadspolitiken egentligen är.

Undantaget jobbsökaraktiviteterna är omfattningen av den aktiva politiken betydligt mindre nu än i början på 1990-talskrisen

I början av 1990-talskrisen expanderade programvolymen från 1,1 procent till 1,9 procent av arbetskraften mellan 1990 och 1991. Under de kommande krisåren ökade programdeltagandet till som mest 4,9 procent av arbetskraften 1994. Trots den kraftiga expansionen minskade aktiveringsgraden från tidigare höga nivåer, eftersom arbetslösheten ökade ännu snabbare än programvolymen. Med vårt maximimått är omfattningen av dagens aktiva arbetsmarknadspolitik ungefär i nivå med den politik som bedrevs i början av 1990-talskrisen. Men om jobbsökaraktiviteterna åtminstone till viss del betraktas som passiva är omfattningen av den aktiva politiken avsevärt mindre nu än i början av 1990-talskrisen.

Vi förordar inte att programvolymen ska öka på samma sätt som under 1990-talskrisen, eftersom erfarenheterna visar att det är mycket svårt att upprätthålla effektiviteten med så stor volym. Men det är viktigt att politiken verkligen har ett reellt innehåll och på ett effektivt sätt hjälper de arbetssökande till jobb. Det finns skäl att ställa frågan om inte pendeln slagit för långt åt andra hållet och de arbetsmarknadspolitiska programmen nu fått alltför liten volym.

²⁹³ Om den arbetssökande har arbetslöshetsersättning ska dock avvikelser från de överenskomna aktiviteterna redovisas till Arbetsförmedlingen.

²⁹⁴ Uppgifter från Arbetsförmedlingens statistikenhet (Göran Selin, 2010-01-26). Funktionshindrade ingår. Uppgifter saknas om deltagare hos interna coacher före vecka 32 år 2009 vilket innebär en viss underskattning.

8.1.3 Arbetsmarknadspolitikens inriktning

Forskningen ger inte mycket stöd när det gäller att bedöma hur olika arbetsmarknadspolitiska åtgärders effektivitet varierar över konjunkturen.²⁹⁵ Med hjälp av ekonomisk teori kan dock principiella resonemang föras.

Arbetsmarknadspolitiken omfattar fyra typer av åtgärder:

- Insatser som syftar till att förstärka incitamenten för arbetslösa att söka arbete.
- Förmedlings- och vägledningsinsatser som syftar till att förbättra matchningen mellan arbetssökande och lediga platser.
- Arbetsmarknadsutbildning och praktik som syftar till att upprätthålla och förbättra arbetssökandes kvalifikationer.
- Subventionerad sysselsättning som syftar till skapa sysselsättning för grupper som har svårt att få arbete vid rådande löner.

I en lågkonjunktur beror arbetslösheten i högre grad än under en högkonjunktur på svag arbetskratsefterfrågan och till mindre del på brister i arbetsmarknadens sätt att fungera. Arbetsmarknadspolitiken bör därför i lågkonjunkturer mer än annars inriktas på efterfrågepåverkande åtgärder som anställningsstöd och direktskapade jobb i offentlig sektor. Anställningsstöd är enligt forskningen en relativt effektiv åtgärd men har också stora dödviktsoch substitutionseffekter.²⁹⁶ Trots det kan anställningsstöd vara en lämplig åtgärd i en lågkonjunktur eftersom arbetslösheten då fördelas jämnare bland arbetskraften, vilket motverkar långtidsarbetslöshet. Direktskapade jobb i offentlig sektor är en åtgärd som sällan visar positiva effekter på möjligheten att på kort sikt få ett osubventionerat jobb.²⁹⁷ Åtgärden kan ändå motiveras i syfte att på längre sikt upprätthålla arbetsutbudet genom att minska utanförskap och social utslagning.

I en lågkonjunktur är det också lämpligt att expandera arbetsmarknadsutbildning (och praktik).²⁹⁸ Å ena sidan är alternativkostnaden lägre eftersom chanserna att finna ett arbete är

²⁹⁵ Skedinger (2010).

²⁹⁶ Se t ex Forslund m fl (2004), Lundin (2001), Calmfors m fl (2004) och Kluve (2006). En dödviktseffekt uppstår då samma personer skulle ha anställts även utan subventionen. Substitutionseffekten innebär att en kategori arbetskraft ersätter andra typer av arbetskraft.

²⁹⁷ Se t ex Martin och Grubb (2001), Kluve (2006) respektive Calmfors m fl (2004).

²⁹⁸ För en närmare diskussion om utbildningsinsatser i olika konjunkturlägen se avsnitt 9.

mindre. Å andra sidan minskar sannolikheten att deltagaren får en anställning om den låga arbetskraftsefterfrågan består efter utbildningen, vilket minskar avkastningen. Men eftersom utvärderingslitteraturen visar att avkastningen på investeringar i arbetsmarknadsutbildning ökar ju längre tiden går efter avslutad utbildning är det senare sannolikt ett mindre problem.²⁹⁹ En välgjord studie från Tyskland visar också att arbetsmarknadsutbildningen där har varit en mer effektiv åtgärd under lågkonjunkturer än under högkonjunkturer.³⁰⁰

Åtgärder som syftar till att stärka incitamenten att söka arbete har sannolikt mindre effekt i en lågkonjunktur än annars. Skälet är att det då finns få jobb att söka.³⁰¹

OECD (2009b) för liknande resonemang. Fokus i den aktiva arbetsmarknadspolitiken bör enligt denna analys under lågkonjunkturen förskjutas från en *work-first* ansats i riktning mot mer av en *train-first* ansats för arbetslösa med stor risk för långtidsarbetslöshet. Det är emellertid viktigt att även i lågkonjunkturen erbjuda effektiva förmedlingsinsatser så att de arbetssökande inte förlorar kontakten med arbetsmarknaden. Aktiveringsinsatserna bör enligt OECD upprätthållas även om det finns färre lediga jobb. Men politiken bör också anpassas till det försämrade arbetsmarknadsläget genom mer betoning på arbetsmarknadsutbildning, praktik, anställningsstöd och direktskapade jobb i offentlig sektor.

Hur den arbetsmarknadspolitiska mixen bör utformas under lågkonjunkturen påverkas också av möjligheterna att öka volymen utan att kvaliteten försämrats. Tidigare erfarenheter, bl a i Sverige under 1990-talet, har visat att det är svårt att upprätthålla effektiviteten när programvolymerna ökar kraftigt.

Hur ser regeringens arbetsmarknadspolitik ut i förhållande till ovanstående resonemang och OECDs rekommendationer? Den konjunkturanpassning av politiken som har genomförts innebär visserligen ökade resurser för praktikinsatser, en viss ökning av arbetsmarknadsutbildningen, fördubblad subvention i nystartsjobben och förkortad kvalificeringstid för äldre samt stöd till sommarjobb för

²⁹⁹ Se t ex Card m fl (2009).

³⁰⁰ Lechner och Wunsch (2009). Det finns emellertid också studier som finner andra resultat. Se Skedinger (2010).

³⁰¹ Se t ex Andersen och Svarer (2009) för en analys av hur detta kan motivera en konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring av det slag som vi föreslog i förra årets rapport (Finanspolitiska rådet 2009a, avsnitt 5.3.2).

ungdomar. Men betoningen ligger fortfarande på matchning. Av Figur 8.3 framgår att jobbsökaraktiviteternas andel har ökat ytterligare från 45 procent av de totala konjunkturberoende programmen 2008 till 56 procent 2009 (60 procent om även personlig jobbcoachning inräknas). Praktikinsatsernas andel har också ökat sedan 2008: från 8 till 14 procent. Däremot har andelen arbetsmarknadsutbildning (yrkesinriktad och förberedande) minskat från knappt 10 procent 2008 till endast 6 procent 2009. Andelen subventionerade jobb var 24 procent 2009 mot 38 procent 2008.

Figur 8.4 visar deltagandet i olika program som andelar av arbetskraften. Den snabba expansionen av jobbsökaraktiviteter under de senaste åren framgår tydligt.

Alltför ensidig betoning på sökaktiviteter

Möjligheterna till tidigt stöd utanför garantierna har ökat med syfte att minska inflödet till långtidsarbetslöshet. Vi var positiva till denna förstärkning i förra årets rapport. Vi delar också regeringens uppfattning att intensifierad coachning kan vara en effektiv åtgärd. Det är en åtgärd som tidigare har visat sig effektiv när den riktats mot utsatta grupper. Så t ex finner två aktuella svenska utvärderingar positiva effekter av sådana satsningar.³⁰² Båda dessa avser dock förmedlingsinsatser riktade till en mindre grupp och i ett relativt bra arbetsmarknadsläge.

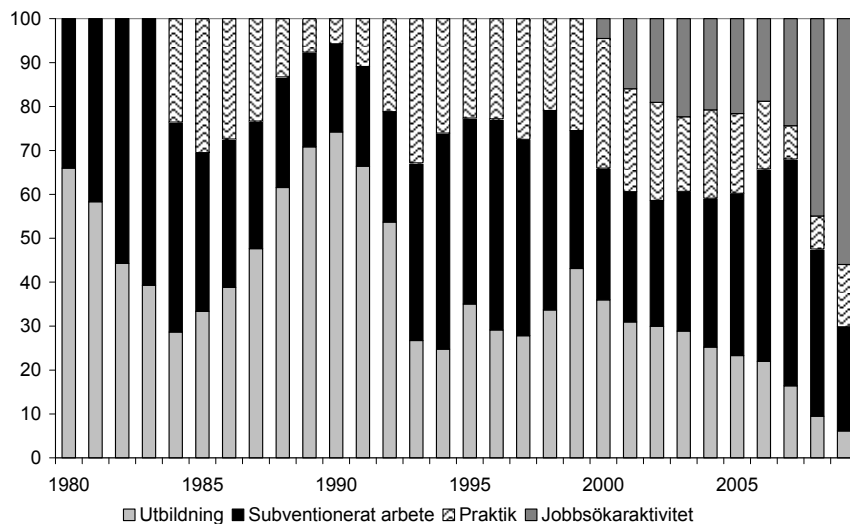
Enligt vår bedömning har dock regeringen gått alltför långt i sina satsningar på coachning i ett läge med låg arbetskraftsefterfrågan.³⁰³ Hög sökintensitet betyder mindre för chansen att få ett jobb i en djup lågkonjunktur än annars. Det är dessutom troligt att en bred satsning på coachning inte ger samma positiva effekter som när den riktas mot mindre grupper. Tidigare forskning visar att en generell personalförstärkning på arbetsförmedlingarna inte gav någon effekt på arbetslöshetens varaktighet.³⁰⁴ När intensifierad coachning riktas till mindre grupper beror förmodligen en del av de positiva effekterna för dessa på att andra grupper av arbetssökande trängs undan.

³⁰² Hægglund (2009) samt Liljeberg och Lundin (2010).

³⁰³ Se också Michailat (2010) som argumenterar för att förmedlingsinsatser är den mest effektiva insatsen i högkonjunkturer, medan lönesubventioner och direktskapade jobb är mer effektiva i lågkonjunkturer.

³⁰⁴ Se Calmfors m fl (2004).

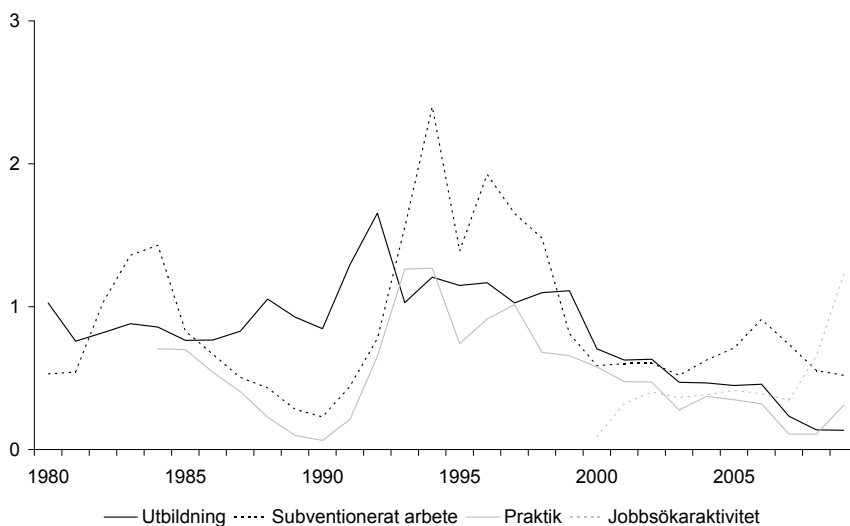
Figur 8.3 Sammansättningen av åtgärder inom de konjunkturberoende programmen, procent



Anm. Nystartsjobben och deltagare i Fas 3 i jobb- och utvecklingsgarantin ingår i subventionerat arbete. Personlig coaching för korttidsarbetslösa ingår inte i jobsökaraktiviteterna.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Figur 8.4 Deltagare i olika program, procent av arbetskraften



Källa: Arbetsförmedlingen och SCB.

Svårt att hitta praktikplatser i lågkonjunkturen

Det är motiverat att satsa på praktik för personer som behöver upprätthålla kontakten med arbetslivet eller förstärka sin kompetens. Det har emellertid visat sig svårt att hitta tillräckligt många praktikplatser i nuvarande konjunkturläge. Arbetsförmedlingen lyckades under 2009 öka praktikplatserna från knappt 1 000 till drygt 17 000 platser. Årsvolymen motsvarar dock bara knappt hälften av regeringens uppdrag.³⁰⁵

Den nya aktiveringsinsatsen *Ljft* ställer ytterligare krav på Arbetsförmedlingen att hitta praktikliknande platser. Den av regeringen önskade omfattningen på 40 000 platser verkar orealistisk. I februari 2010 hade endast 197 platser tillskapats. För att få fram fler platser beslutade då regeringen att ge anordnarna av *Ljft*/platser ersättning för handledarstöd. Dessutom uppmanade regeringen de statliga myndigheterna att inrätta 20 000 platser.³⁰⁶ Även om den statliga sektorn i viss utsträckning borde kunna ta emot praktikdeltagare, är det osannolikt att så många platser med bra kvalitet ska kunna erbjudas. Vi är kritiska till regeringens tillvägagångssätt. Det förefaller mer ägnat att kunna visa fram siffror över betydande arbetsmarknadspolitiska insatser än att åstadkomma effektiva åtgärder.³⁰⁷

Viktigt att utnyttja möjligheterna till subventionerat arbete för långtidsarbetslösa

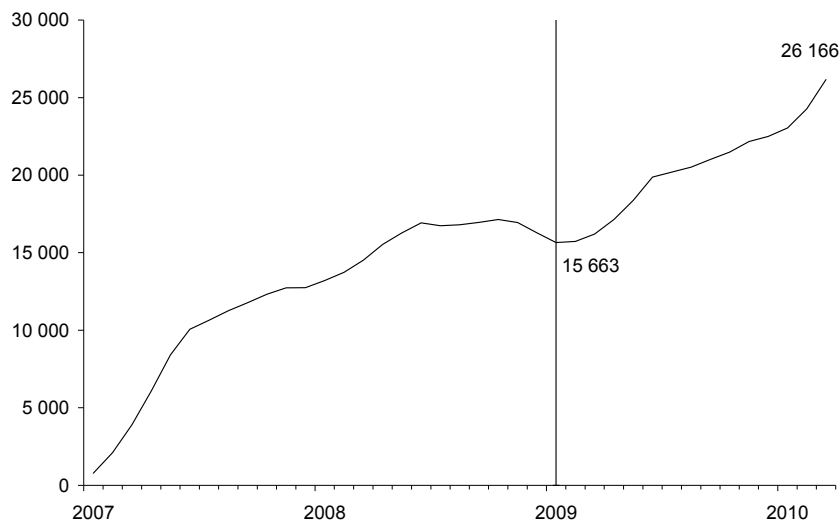
Arbetsförmedlingen använder ett antal olika anställningsstöd för olika grupper av arbetssökande. Dessutom kan arbetssökande som har varit utan arbete en längre tid (eller som är nyanlända invandrare) få nystartsjobb.³⁰⁸

³⁰⁵ Enligt Vårpropositionen 2009 (§ 75) omfattade satsningen på praktik 21 600 platser medan årsgenomsnittet enligt Arbetsförmedlingens månadsstatistik blev 9 090 platser.

³⁰⁶ Dagens Nyheter (2010b).

³⁰⁷ Arbetsmarknadsministern säger i en intervju i Dagens Eko att det tar tid att bygga ut den här typen av volyminsatser och om man inte hade satt ett högt mål hade antalet platser varit betydligt färre (Sveriges Radio, 2010b). En särskild samordnare för den statliga sektorn utsågs i april. Det totala antalet deltagare i *Ljft* hade ökat till 622 i mars 2010.

³⁰⁸ Nystartsjobben infördes 2007. Till skillnad från de tidigare anställningsstöden är nystartsjobb en rättighet för de personer som uppfyller något av kvalificeringsvillkoren och som kan finna en arbetsgivare som vill anställa dem. Det krävs ingen anvisning från Arbetsförmedlingen men nystartsjobbet måste godkännas av förmedlingen. Subventionen för vuxna motsvarar två gånger den arbetsgivaravgift som skulle ha betalats och den utgår normalt under lika lång tid som personen varit frånvarande från arbetslivet.

Figur 8.5 Antal pågående nystartsjobb

Anm: Samtliga typer av nystartsjobb (inklusive funktionshindrade).

Källa: Arbetsförmedlingen.

Sammantaget har antalet subventionerade anställningar minskat sedan 2006 (se Figur 8.4). Det beror bl a på att de tidigare plusjobben fasades ut under 2008.³⁰⁹ Nedgången fortsatte även under 2009 trots att antalet nystartsjobb ökade kraftigt. Regeringen fördubblade subventionen för nystartsjobb den 1 januari 2009, vilket vi i förra årets rapport ansåg motiverat med tanke på den låga arbetskraftsefterfrågan.³¹⁰ Vi förväntade oss dock inte att antalet nystartsjobb skulle öka i den djupa lågkonjunkturen. Men som framgår av Figur 8.5 verkar det fördubblade stödet ha gett en positiv effekt på antalet nystartsjobb.

Regeringen föreslår i Vårpropositionen 2010 en tillfälligt kortare kvalificeringstid för nystartsjobb för personer som fyllt 55 år. Vi är positiva till förslaget eftersom erfarenheten visar att äldre som blir arbetslösa har en större risk att bli långtidsarbetslösa än yngre.

En orsak till att det totala antalet subventionerade anställningar har minskat under det senaste året är att åtgärden *särskilt anställningsstöd* inom jobb- och utvecklingsgarantin har minskat.³¹¹ I en situation med svag arbetskraftsefterfrågan är det svårare än annars för Arbets-

³⁰⁹ Plusjobben var en subventionerad anställning för långtidsarbetslösa i offentligt finansierad verksamhet.

³¹⁰ Finanspolitiska rådet (2009a), s 185.

³¹¹ Med särskilt anställningsstöd får arbetsgivaren en ersättning som motsvarar 85 procent av lönekostnaden i högst 12 månader.

förmedlingen att få till stånd sådana anvisningar. Den fördubblade subventionsnivån gör också att nystartsjobben är mer attraktiva för arbetsgivarna. Andra fördelar för arbetsgivarna är att nystartsjobben kan pågå längre och att de till skillnad från det särskilda anställningsstödet inte har något tak för stödbeloppet. Detta kan bidra till att nystartsjobben ökar på bekostnad av de särskilda anställningsstöden.

Det är viktigt att Arbetsförmedlingen på ett effektivt sätt både utnyttjar de möjligheter som finns till att anvisa långtidsarbetslösa arbeten med särskilt anställningsstöd och att man marknadsför nystartsjobben för att fördela arbetslösheten jämnare bland arbetskraften.³¹²

Fortfarande för lite arbetsmarknadsutbildning

Det är förvånande att regeringen inte utökar arbetsmarknadsutbildningen med mer än 1 000 platser under 2010. Den mycket kraftiga minskningen av arbetsmarknadsutbildningen under 2000-talet framgår av Figurerna 8.3 och 8.4. Arbetsmarknadsutbildningen omfattade under perioden 1980-1999 i genomsnitt en procent av arbetskraften. År 2009 utgjorde deltagarna i arbetsmarknadsutbildning endast 0,1 procent av arbetskraften.

I vår rapport 2009 menade vi att arbetsmarknadsutbildningen har dragits ner alltför mycket.³¹³ De dåliga resultat som många utvärderingar visade under 1990-talet är inte förvånande eftersom arbetsmarknadsutbildningen då ofta användes för att återkvalificera deltagarna till arbetslöshetsersättning. Volymerna var då också mycket stora, vilket gjorde det svårt att bedriva en effektiv verksamhet.

För att höja arbetsmarknadsutbildningens effektivitet infördes år 1999 det s k 70-procentsmålet. Det innebär att 70 procent av deltagarna skulle ha ett arbete tre månader efter avslutad utbildning. När målet infördes var andelen i arbete under 40 procent. Denna andel ökade under de följande åren tills dess att målet nåddes 2003.³¹⁴ En bidragande orsak var troligen det mer gynnsamma arbetsmarknadsläget, men förbättringen återspeglas också i effektutvärderingar som avser 2000-talet.³¹⁵ Arbetsförmedlingens utvärderingar visar att andelen som hade ett osubventionerat arbete 365 dagar efter utbildning-

³¹² Risker för dödvikts- och substitutionseffekter måste samtidigt beaktas.

³¹³ Finanspolitiska rådet (2009a), s 171ff och s 185ff.

³¹⁴ SOU 2007:112.

³¹⁵ Se t ex Okeke (2005) och de Luna m fl (2008).

ens början var minst 10 procentenheter högre bland deltagarna i arbetsmarknadsutbildning än i en kontrollgrupp bestående av öppet arbetslösa under samtliga år mellan 2002 och 2007. Detta tyder på att arbetsmarknadsutbildning kan vara en effektiv åtgärd.³¹⁶

Ett möjligt motargument är att de positiva effekterna av deltagande i arbetsmarknadsutbildning enligt Arbetsförmedlingens utvärderingar har minskat under de senaste åren. År 2006 var skillnaden i andelen som fick osubventionerat arbete över 15 procentenheter. Denna positiva effekt minskade till 4 procentenheter 2008. Arbetsförmedlingens analys visar att det nu är svagare grupper som rekryteras till utbildningarna. Det kan bero på att 70-procentsmålet togs bort år 2007 och att Arbetsförmedlingen fått i uppdrag att prioritera dem som står längst från arbetsmarknaden. Programeffekten är visserligen god även för t ex lågutbildade och invandrare (se de Luna m fl, 2008), men i ett läge med låg efterfrågan på arbetskraft har svagare grupper av arbetssökande svårt att få arbete oavsett om de har deltagit i en arbetsmarknadsutbildning eller inte.

8.1.4 Yrkesvux

Samtidigt som regeringen har minskat arbetsmarknadsutbildningen har kommunerna sedan 2009 genom ett riktat statsbidrag fått möjlighet att utöka vuxenutbildningen med yrkesinriktning (yrkesvux). Syftet är att öka tillgången på yrkesutbildad arbetskraft genom att utbilda de grupper som behöver kompletterande gymnasieutbildning. Totalt har regeringen budgeterat för 5 600 platser 2009, 18 300 platser 2010 och 18 800 platser 2011.³¹⁷

Yrkesvux är inte särskilt inriktad på arbetslösa utan utbildningarna är tillgängliga för alla i mån av plats. Om samtliga behöriga sökande inte kan tas emot till utbildningen ska dock företräde ges till den som oavsett tidigare utbildning har en svag ställning på arbetsmarknaden.³¹⁸ Till skillnad från arbetsmarknadsutbildning, som vid behov kan anvisas en arbetssökande, söker individen själv en plats på yrkesvux. Studierna berättigar till studiestöd. För att stimulera fler arbetslösa som är över 25 år att söka till yrkesvux kan de få studiemedel med en högre bidragsnivå (80 procent) under 2009 och 2010.

³¹⁶ Arbetsförmedlingen (2009b).

³¹⁷ Budgetpropositionen för 2010, Utgiftsområde 16, s 55.

³¹⁸ SFS 2009:43.

Statsbidrag lämnas efter ansökan till Skolverket. För att få statsbidrag måste ett antal villkor vara uppfyllda. Kommunen ska kunna visa på ett behov av utbildningen och den ska planeras i samråd med Arbetsförmedlingen och med företag och organisationer inom berörda branscher. Kommunen ska vidare erbjuda studie- och yrkesvägledning samt vid planeringen och genomförandet av utbildningen ta tillvara deltagarens tidigare förvärvade kunskaper och kompetens.

Under 2009 fick Skolverket in ansökningar från kommunerna om ca 10 000 platser i yrkesvux.³¹⁹ Omkring 5 400 platser fördelades utifrån kommunstorlek och arbetslöshetsstatistik. Det är svårt att dra några tydliga slutsatser om verksamheten eftersom statistiken är ytterst bristfällig.³²⁰ En mycket stor andel av utbildningen tycks avse omvårdnad (51 procent). Omkring 8 procent av deltagarna studerade inom yrkesområdet handel och administration, medan el, industri respektive hotell och restaurang vardera omfattade ca 6 procent. Det var betydligt fler kvinnor än män som studerade inom yrkesvux 2009 (66 procent kvinnor) och de flesta studerande var relativt unga. Omkring 84 procent var yngre än 45 år och 52 procent var yngre än 30 år. Det saknas uppgifter om hur stor andel av de studerande som tidigare var arbetslösa. Detta är en stor brist eftersom det gör det svårt att bedöma i vilken omfattning yrkesvux har ersatt arbetsmarknadsutbildning som insats för arbetslösa. Denna brist bör åtgärdas.

Vi har tidigare argumenterat att arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux bör ses som komplement snarare än substitut.³²¹ Med yrkesvux öppnas en möjlighet för vuxna att skaffa sig en gymnasial yrkesutbildning vilket har varit svårt tidigare. Det är bra att utbudet åtminstone i viss mån styrs mot bristyrken och att arbetslösa prioriteras. Men det finns förmodligen arbetslösa som skulle kunna öka sina jobbchanser genom en utbildning men som inte har råd att finansiera den genom studiemedel. Trots den förhöjda bidragsnivån blir ersättningen för många betydligt lägre än det aktivitetsstöd som utgår vid arbetsmarknadsutbildning. Dessutom kan arbetsmarknadsutbildningen mer direkt styras mot bristyrken. Det är därför viktigt att även den erbjuds i tillräckligt stor utsträckning.

³¹⁹ Skolverket (2009).

³²⁰ Se Skolverket (2010). Vissa kommuner har inkluderat samtliga vuxna som studerat yrkesämnen inom kommunal vuxenutbildning, dvs även platser utan statsbidrag.

³²¹ Finanspolitiska rådet (2009a), s 173ff.

Regeringens val att omprioritera resurser från arbetsmarknadsutbildning till yrkesvux har fått kritik.³²² Ett av regeringens argument har varit att det kostar två till tre gånger mer att utbilda arbetslösa i Arbetsförmedlingens regi än i utbildningssystemet.³²³ Vi ställer oss undrande till detta argument. För att kunna bedöma olika utbildningars kostnadseffektivitet behövs inte bara information om kostnaderna för utbildningen (kurskostnad och kostnad för försörjning under studietiden). Det behövs också information om utbildningens effekt på sannolikheten att finna arbete. Kunskapen om effekterna av deltagande i yrkesvux eller liknande utbildning är mycket begränsad, för att inte säga obefintlig. Regeringen borde tydligare redovisa motiven för den omprioritering av resurser som skett och grunderna för de bedömningar man har gjort om olika utbildningars kostnadseffektivitet.

8.1.5 Slutsatser om arbetsmarknadspolitiken som helhet

Omfattningen av de konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska programmen har visserligen ökat i förhållande till arbetskraften under 2009, men de har inte ökat i samma takt som den totala arbetslösheten. Vi bedömer att programvolymen, bortsett från jobbsökaraktiviteter, har blivit alltför liten.

Jobbsökaraktiviteterna motsvarar över hälften av programmen under 2009.³²⁴ Vår uppfattning är att satsningarna på coachning har varit för stora under lågkonjunkturen. Sådana insatser passar bättre när en konjunkturuppgång skjutit ordentlig fart.

Vi är i princip positiva till satsningarna på praktikplatser i rådande konjunkturläge men anser att de budgeterade volymerna är orealistiska. Vi är kritiska till att regeringen försökt få de statliga myndigheterna att ta emot så många deltagare i praktikplatser inom ramen för *Ljft*.

Vi välkomnade det fördubblade stödet till nystartsjobb i förra årets rapport. Effekterna har varit större än vi förväntade oss. Antalet nystartsjobb har ökat markant trots den svaga arbetskraftsefterfrågan.

³²² Se t ex LO (2009), Dagens Industri (2010) respektive Olofsson (2010).

³²³ Veckans Affärer (2010).

³²⁴ Exklusive personlig coaching för korttidsarbetslösa.

Vi är också positiva till förslaget om en tillfälligt förkortad kvalificeringstid för nystartsjobb för äldre.

Det är däremot olyckligt att antalet deltagare med särskilt anställningsstöd har minskat. Vi är också fortsatt kritiska till den låga volymen i arbetsmarknadsutbildningen.

8.2 Jobb- och utvecklingsgarantin

Jobb- och utvecklingsgarantin infördes vid halvårsskiftet 2007. Det är ett program dit långtidsarbetslösa med arbetslöshetsförsäkring anvisas efter 300 ersättningsdagar och oförsäkrade långtidsarbetslösa efter 18 månaders sammanhängande period i öppen arbetslöshet eller i program. Garantin har tre faser. Fas 1 omfattar i huvudsak jobbsökaraktiviteter, coachning och förberedande insatser (vägledning, rehabilitering och orientering) och ska pågå i högst sex månader. Fas 2 kan därutöver innefatta arbetspraktik, arbetsträning och förstärkt arbetsträning samt *Lyft*. Deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin kvalificerar också deltagaren till ett års nystartsjobb. Deltagare i garantin kan även anvisas till andra program. Efter 450 ersättningsdagar (90 kalenderveckor) i garantin inleds Fas 3 där deltagaren ska erbjudas heltidssysselsättning hos en arbetsgivare.

8.2.1 Svårt att upprätthålla kvaliteten

Antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin var 30 000 i december 2007, 50 000 i december 2008 och 72 600 i mars 2010. Enligt Arbetsförmedlingens senaste prognoser kommer antalet deltagare att öka till som mest omkring 130 000 2012.³²⁵

Arbetsförmedlingen har haft fortsatt svårt att få arbetsgivare att tillhandahålla platser för arbetspraktik och arbetsträning.³²⁶ Regeringen har i februari 2010 öppnat för Arbetsförmedlingen att lämna ekonomiskt stöd till anordnare av praktik.³²⁷ Tabell 8.1 redovisar aktiviteterna för deltagare i Fas 1-2 i jobb- och utvecklingsgarantin under december 2008 respektive december 2009.

³²⁵ Arbetsförmedlingen (2010a).

³²⁶ Arbetsförmedlingen (2009a).

³²⁷ SFS 2010:81. I Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2010 anges att det ekonomiska stödet i första hand ska riktas till den som anordnar ett större antal platser.

Tabell 8.1 Aktiviteter i Fas 1-2 i jobb- och utvecklingsgarantin, andel aktiviteter i procent

Aktivitet	Totalt Fas 1-2	Totalt Fas 1-2	Slutet av Fas 2 Ersättningsdag 366-450
	december 2008	december 2009	december 2009
Kartläggning m m ¹	15	14	8
Jobbsökaraktiviteter med coachning	41	45	49
Arbetslivsinriktad rehabilitering	1	1	1
Arbetspraktik och arbetsträning ²	9	16	26
Utbildning	2	2	1
Start av näringsverksamhet	0,7	0,5	0,5
Projekt	0,4	0,5	0,5
Ingen registrerad aktivitet	31	21	14
Totalt	100	100	100

Anm. ¹ Kartläggning, fördjupad kartläggning, fördjupad kartläggning/vägledning, förberedande insatser samt studie- och yrkesvägledning. ² Arbetspraktik, arbetsträning, förstärkt arbetsträning, Lyft samt praktisk kompetensutveckling. En garantideltagare kan ha flera pågående aktiviteter.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Tabellen visar att den dominerande aktiviteten var jobbsökaraktiviteter med coachning. Praktik och arbetsträning har ökat som andel av aktiviteterna under 2009. Sett över hela Fas 1-2 motsvarade praktik och arbetsträning 16 procent och utbildning 2 procent av alla aktiviteter i december 2009. Under senare delen av Fas 2 var praktik och arbetsträning mer vanliga: 26 procent av alla aktiviteter. Utbildningsaktiviteterna blev däremot ännu mer sällsynta. Intervjuer av deltagare våren 2009 visar att en stor andel av dessa (57 procent) inte anser sig ha deltagit i någon aktivitet alls utan sökt jobb på egen hand.³²⁸ I Riksrevisionens granskning av jobb- och utvecklingsgarantin framgår att 54 procent av handläggarna har haft svårigheter att anvisa deltagare till praktik eller arbetsträning.³²⁹ Det främsta problemet var handläggarnas brist på tid för arbetsgivarkontakter och att antalet deltagare var fler än beräknat.

Enligt förordningen för jobb- och utvecklingsgarantin ska insatserna inom Fas 1-2 uppgå till minst 75 procent av deltagarens arbetsutbud. Enligt Riksrevisionens enkät upplevde nästan 40

³²⁸ Arbetsförmedlingen (2010c). Ett utvecklingsarbete med syfte att förbättra resultat och kvalitet har påbörjats.

³²⁹ Riksrevisionen (2009c).

procent av arbetsförmedlarna att detta aktivitetskrav inte kunde uppnås. Vid en motsvarande fråga angående den tidigare garantin för långtidsarbetslösa, aktivitetsgarantin, angav 23 procent att deltagarna inte kunde erbjudas heltidsaktivitet.³³⁰ Problemet tycks alltså vara större i den nya garantin. Förmedlarna anger att det är det stora antalet deltagare per handläggare, i genomsnitt ca 70, samt tidskrävande administration som är de främsta orsakerna. I aktivitetsgarantin hade en förmedlare ansvar för i genomsnitt 36 deltagare.

Våra tidigare farhågor om att Arbetsförmedlingen skulle få stora problem att upprätthålla kvaliteten i jobb- och utvecklingsgarantin under lågkonjunkturen har således besannats.³³¹ Det är viktigt att garantierna fylls med ett reellt innehåll som verkligen har förutsättningar att bidra till de arbetssökandes anställningsbarhet. Annars riskerar garantierna att till stor del bli ett rent försörjningsstöd för långtidsarbetslösa.

En mycket stor andel av deltagarna i garantin saknar registrerad aktivitet. Det kan betyda antingen att personen inte har någon aktivitet eller att förmedlaren inte har registrerat någon trots att en sådan pågår. Vi har tidigare kritiserat statistiken över verksamheterna inom jobb- och utvecklingsgarantin.³³² Det begränsar möjligheterna att utvärdera hur garantin fungerar. Enligt Arbetsförmedlingen (2009a) pågår ett internt arbete för att förbättra statistiken, vilket vi välkomnar.

8.2.2 Garantins tredje fas

Allt fler deltagare har nått garantins tredje fas. Då erbjuds deltagaren en heltidssysselsättning hos en arbetsgivare. Arbetsuppgifterna ska vara sådana som annars inte skulle utföras men som kan ses som kvalitetshöjande. Sysselsättningen kan vara hos privata eller offentliga arbetsgivare, sociala företag eller ideella organisationer. Varje sysselsättningsperiod får pågå högst två år. Syftet är att deltagaren ska få erfarenheter, meriter och färskare referenser. I Fas 3 får deltagare som tidigare kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning aktivitetsstöd, medan de som kom in i garantin utan tidigare rätt till

³³⁰ Fröberg och Persson (2002). Aktivitetsgarantin ersattes med jobb- och utvecklingsgarantin 2007.

³³¹ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 5.2.8.

³³² Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 5.2.2.

arbetslöshetsersättning kan få försörjningsstöd från kommunen. Sysselsättning inom Fas 3 kvalificerar inte för en ny period med arbetslöshetsförsäkring. När en tvåårsperiod är avslutad ska den följas upp och deltagarens arbetsutbud ska fastställas på nytt inför en ny period i Fas 3.

Hittills har 17 400 personer övergått till Fas 3, varav 13 900 har fått placering hos en arbetsgivare.³³³ Att var femte deltagare saknar placering beror på att det råder geografisk obalans mellan platser och deltagare.³³⁴ Vid Arbetsförmedlingens uppföljning sommaren 2009 dominerade platser hos kommunerna (40 procent) och allmännyttiga organisationer (30 procent).³³⁵ Enligt myndighetens prognoser kommer antalet deltagare i Fas 3 att öka successivt till ca 51 000 år 2013.³³⁶ Det finns en uppenbar risk att deltagare i *Ljft* och deltagare i Fas 3 av jobb- och utvecklingsgarantin kommer att konkurrera om samma platser under 2010.

Tidigare erfarenheter av liknande direktskapade jobb i offentlig sektor och ideella organisationer är nedslående. Internationella översikter visar att sådana insatser inte tycks öka chanserna för deltagarna att senare finna ett reguljärt arbete.³³⁷ De utvärderingar som gjorts i Sverige av ALU-arbetena under 1990-talet visar liknande resultat.³³⁸ Programmen är dock inte helt jämförbara, eftersom ALU uttryckligen användes för att återkvalificera deltagarna till arbetslöshetsersättning. Dessutom var ersättningsnivån högre, motsvarande arbetslöshetsersättningen, vilket ska jämföras med det aktivitetsstöd på 65 procent av tidigare arbetsinkomst som utgår vid deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin. Den lägre ersättningen kan antas innebära mindre inlåsnings effekter än i ALU. Samtidigt var anvisningstiden kortare för ALU, 6-12 månader, jämfört med upp till två år för Fas 3, vilket verkar i motsatt riktning.

Direktskapade jobb i offentlig sektor bör främst ses som ett medel att pröva individens arbetsvilja och motverka social utslagning genom att upprätthålla individens kontakt med arbetslivet. Johansson (2006b) visar att de arbetsmarknadspolitiska programmen i Sverige 1986-2002 hade en positiv effekt på arbetskraftsdeltagandet och att

³³³ Uppgifter från Arbetsförmedlingen (Fredrik Dannelöv, 2010-04-12).

³³⁴ Arbetsmarknaden (2010a).

³³⁵ Arbetsförmedlingen (2009a).

³³⁶ Arbetsförmedlingen (2010a).

³³⁷ Se avsnitt 8.1.3.

³³⁸ Se t ex Sianesi (2001) samt Carling och Richardson (2004).

effekten var större i lågkonjunktur än i högkonjunktur. Vår uppfattning är att insatsen, trots den låga effektiviteten, bör bedrivas för att upprätthålla arbetsutbudet. Men det är centralt att arbetsuppgifterna är sådana som inte annars skulle utföras, så att direkt undanträngning av andra jobb förhindras. Detta gäller särskilt när konjunkturen vänder uppåt. Det är emellertid ett närmast olösligt dilemma att finna uppgifter som inte tränger bort reguljära jobb samtidigt som de är så meningsfulla att deltagarnas möjligheter på arbetsmarknaden förbättras på ett avgörande sätt.

8.2.3 Slutsatser om jobb- och utvecklingsgarantin

Antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin växer snabbt. Vi är fortsatt kritiska till att deltagarna i liten utsträckning erbjuds andra aktiviteter än kartläggning och jobbsökaraktiviteter även i garantins andra fas, som påbörjas då deltagarna redan har varit arbetslösa i upp till 90 veckor.

Riksrevisionens uppföljning av garantin visar att arbetsförmedlarna har många deltagare per handläggare, brist på tid för arbetsgivarkontakter och svårt att erbjuda heltidsaktiviteter. Dessa problem kommer sannolikt att växa när deltagarantalet ökar de närmaste åren. Det kommer sannolikt att bli svårt att upprätthålla en god kvalitet i verksamheten.

8.3 Privata arbetsförmedlingar

Som ett led i försöken att effektivisera arbetsmarknadspolitiken har det tidigare Arbetsmarknadsverket gjorts om till en sammanhållen myndighet, Arbetsförmedlingen. En annan förändring har varit att öppna för mer privata aktörer i verksamheten.

Arbetsförmedlingen har redan tidigare upphandlat tjänster inom t ex arbetsmarknadsutbildning, men regeringen har fr o m 2007 gett Arbetsförmedlingen ett antal uppdrag att i högre grad använda privata aktörer för att förbättra matchningen och motverka utanförskap. Till skillnad från tidigare ska de sk *kompletterande aktörerna* inte bara tillhandahålla en viss aktivitet utan i vissa fall ta ansvar för en serie aktiviteter för den arbetslöse under placeringstiden.

Den privata aktören ska utreda individens behov och upprätta en handlingsplan, coacha och förmedla jobb, föreslå insatser samt ta fram praktik- eller arbetsträningsplatser i andra organisationer. Dessutom ansvarar den privata aktören för att Arbetsförmedlingen får underlag inför sina myndighetsbeslut, som t ex rapporter om närvaro och jobbsökaraktiviteter som har betydelse för deltagarens ersättning. En annan skillnad mot tidigare är att den privata aktörens ersättning till en viss del är prestationsbaserad. Genom användningen av kompletterande aktörer etableras en ”marknad” för förmedlingstjänster som Arbetsförmedlingen upphandlar. Ersättningarna till kompletterande aktörer beräknas under 2009 uppgå till ca en miljard kronor.³³⁹

8.3.1 Principiella argument

En första fråga är om arbetsförmedlingstjänster överhuvudtaget är lämpliga att privatisera. Frågan om produktion bör bedrivas i offentlig eller privat regi beror enligt Shleifer (1998) på hur olika typer av ägande påverkar drivkrafterna för att leverera önskad kvalitet och kostnaden för detta. Om verksamheten sker i offentlig regi har myndigheten svaga incitament att investera både i kostnadsbesparingar och i åtgärder som höjer tjänstens kvalitet, eftersom avkastningen inte kommer organisationen till godo. Om verksamheten i stället sker i privat regi lönar sig dessa investeringar för ägarna. Det är ett generellt argument för privatisering.

Frågan är emellertid mer komplicerad än så, eftersom kostnadsbesparingarna kan ha negativa effekter på tjänstens kvalitet och kvalitetskraven normalt inte kan regleras fullt ut i ett avtal. Det kan kompenseras av att konsumenten köper tjänsten på en marknad med tillräcklig konkurrens. Då har konsumenten en reell valmöjlighet vilket kan begränsa utrymmet för kvalitetsförsämringar. En annan motverkande effekt är s k *ryktesmekanismer*. Om de privata leverantörerna vill få offentligt upphandlade kontrakt i framtiden måste de upprätthålla en god kvalitet.

Shleifer anger fyra omständigheter under vilka det är bättre med offentlig än privat produktion av varor eller tjänster:

³³⁹ Arbetsförmedlingen (2009c).

- Det finns betydande möjligheter att sänka kostnaderna genom kvalitetsförsämringar vilka inte kan regleras i ett avtal.
- Innovationer är relativt oviktiga.
- Konkurrensen är svag och konsumenternas valmöjligheter är begränsade.
- Ryktesmekanismerna är svaga.

Arbetsförmedlingstjänster är till sin natur komplexa och omfattar många kvalitativa egenskaper. Det minskar möjligheterna att i ett avtal ange kvaliteten i de tjänster som ska levereras. Det finns också en målkonflikt mellan att å ena sidan tillåta leverantören att utveckla egna arbetssätt och att å andra sidan noggrant specificera hur tjänsten ska se ut. Det finns därför en risk vid upphandlad arbetsförmedling att kostnaderna sänks på bekostnad av kvaliteten.

En faktor som tillkommer i ett system med upphandlad arbetsförmedling, jämfört med andra välfärdstjänster, är den osäkerhet som alltid råder om arbetsmarknadsutvecklingen. Efterfrågan på arbetskraft, och därmed möjligheterna att hjälpa de arbetssökande till arbete, varierar med konjunkturen. Ersättningen måste bestämmas i ett avtal för ett antal månader, eller t o m år, framåt. Leverantörens kostnad för att få en arbetslös i arbete kan däremot variera med arbetsmarknadsläget. Det skapar osäkerhet för både köparen och säljaren. Andra viktiga faktorer är krav på likabehandling av arbetssökande och krav på regelefterlevnad för att den arbetslöse ska ha rätt till arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd.

Behovet av innovationer inom arbetsmarknadspolitiken talar för privatisering. Det är också vad regeringen för fram i direktiven till Arbetsförmedlingen. Man hoppas att ny kunskap och kompetens ska leda till mer individualiserade tjänster. För att få tillräcklig konkurrens på marknaden kan upphandlingen utformas på ett sådant sätt att många leverantörer etablerar sig på marknaden. Utvecklade informations- och uppföljningssystem kan göra ryktesmekanismerna mer effektiva. Bra information underlättar även för de arbetslösa att göra rationella val som främjar en god kvalitet i tjänsterna. Kvaliteten kan även främjas genom att leverantörernas ersättning görs beroende av verksamhetens resultat i form av övergångar från arbetslöshet till arbete eller studier.

Det går inte att utifrån Shleifers kriterier enkelt avgöra om förmedlingstjänster är lämpliga att privatisera eller inte. Det beror på den exakta utformningen av systemet. Det är emellertid klart att det kan vara ganska svårt att på ett effektivt sätt upphandla privata förmedlingstjänster.

8.3.2 Internationella erfarenheter

Sedan slutet av 1990-talet har ett antal länder öppnat för privata aktörer inom arbetsförmedlingen. I Australien har den offentliga arbetsförmedlingen avvecklats och ersatts av en central offentlig instans som endast hänvisar kunderna till olika aktörer (privata företag och ideella organisationer) vilka tillhandahåller upphandlade förmedlingstjänster. I andra länder, t ex Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland, har man i stället valt att upphandla avgränsade delar av verksamheten.

Erfarenheterna av upphandlad arbetsförmedling är inte entydigt positiva. I Australien sjönk kostnaden per person som övergick till arbete markant när *Job Network* infördes 1998. De olika tjänsternas effektivitet, mätt som skillnader i övergång till arbete mellan dem som fick del av tjänsten och dem som inte fick det, har däremot inte visat en lika tydlig förbättring.³⁴⁰ För Tyskland visar utvärderingar blandade resultat beroende på målgrupp och tjänst. Jobbchanserna tycks minska när arbetsförmedlingen *hänvisar* den arbetssökande till en privat förmedling jämfört med om personen stannar på den offentliga arbetsförmedlingen.³⁴¹ Men om den arbetssökande får en *voucher* och själv väljer privat förmedling ökar övergången till arbete.³⁴² För utförsäkrade arbetslösa och socialbidragstagare som anvisades till privata förmedlingar ökade jobbchanserna i genomsnitt, men effekterna var mycket olika för olika grupper.³⁴³ I Storbritannien var programeffektiviteten högre i de s k *Employment Zones*, där privata aktörer erbjuder tjänster till långtidsarbetslösa, än för motsvarande verksamhet i offentlig regi.³⁴⁴ I Nederländerna visar en aktuell utvärdering att kommuner som upphandlar privat arbetsförmedling

³⁴⁰ Struyven och Steurs (2005), Bredgaard och Larsen (2006) och DEWR (2006).

³⁴¹ Winterhager (2006).

³⁴² Winterhager m fl (2006).

³⁴³ Bernhard och Wolff (2008).

³⁴⁴ Tergeist och Grubb (2006).

för socialbidragstagare inte har högre nettoutflöde till arbete bland sina socialbidragstagare än andra kommuner.³⁴⁵

Erfarenheterna av privat arbetsförmedling visar att denna typ av kvasimarknad behöver en väl genomtänkt upphandling och reglering för att leverera effektiva tjänster. Det måste finnas lättillgänglig och korrekt information om tjänsternas kvalitet. När en marknad för förmedlingstjänster ska skapas, måste därför samtidigt system upprättas för att samla in data, för att övervaka att avtalsvillkor uppfylls och för att säkra kvaliteten i verksamheten. Dessutom finns ett stort allmänt intresse av att veta hur offentliga medel används. Samtidigt måste transaktionskostnaderna begränsas både vid upphandling och vid uppföljning av verksamheten.

Vidare måste ersättningsmodellerna ge leverantörerna incitament att arbeta för att de arbetslösa snabbt ska komma i arbete. Samtidigt bör detta inte ske på bekostnad av jobbets kvalitet. Det finns en risk att leverantören kan prioritera kortsiktiga, lågproduktiva arbeten framför investeringar i mer långsiktiga, högproduktiva arbeten genom t ex arbetsmarknadsutbildning. Det finns också en risk att leverantörerna prioriterar de mest lönsamma kunderna, s k *creaming* eller *cherry-picking*, och gör minsta möjliga insats för de arbetslösa som står längst från arbetsmarknaden, s k *parking*. Avtalen med privata aktörer bör därför innehålla drivkrafter för att motverka dessa problem.

8.3.3 Arbetsförmedlingens arbete med kompletterande aktörer

Regeringen gav 2007 dåvarande AMS i uppdrag att mer aktivt använda kompletterande aktörer.³⁴⁶ AMS inledde då en försöksverksamhet i tre delar av landet. Regeringen preciserade uppdraget och angav volymmål i regleringsbrevet för 2008 redan innan försöksperioden var över.³⁴⁷ Kompletterande aktörer skulle vara en del av myndighetens tjänsteutbud, särskilt inom jobb och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Regeringen begärde att en tredjedel av deltagarna i garantierna, eller minst 10 000 personer, skulle erbjudas upphandlade tjänster eller tjänster som

³⁴⁵ Koning (2009).

³⁴⁶ Regleringsbrevet för 2007 för Arbetsmarknadsstyrelsen.

³⁴⁷ Regleringsbrevet för 2008 för Arbetsförmedlingen.

kompletterande aktörer på annat sätt är delaktiga i. Som en del av regeringens krispolitik fick Arbetsförmedlingen i december 2008 i uppdrag att upphandla personliga coacher till nya arbetslösa och korttidsarbetslösa.³⁴⁸

Samverkan med kompletterande aktörer finns idag inom fyra områden:

- Långtidsarbetslösa inom jobb- och utvecklingsgarantin.
- Arbetslösa ungdomar inom jobbgarantin för ungdomar.
- Nyanlända flyktingar och invandrare.
- Personliga coacher för nya arbetslösa och korttidsarbetslösa.

Drygt 20 procent av deltagarna i garantierna under första halvåret 2009 hade varit hos kompletterande aktörer någon gång under tiden.³⁴⁹ Andelen kvarstående deltagare i garantierna som befann sig hos en kompletterande aktör i juni 2009 var knappt 12 procent. Skillnaden i måtten beror på att tiden hos kompletterande aktör är betydligt kortare än tiden i garantierna.

Har samverkan gett positiva effekter?

Det är ännu för tidigt att dra några tydliga slutsatser om Arbetsförmedlingens samverkan med kompletterande aktörer. De tillgängliga utvärderingsresultaten är blandade. Utvärderingen av försöksperioden visar att deltagarna hos kompletterande aktörer visserligen var mer nöjda med den hjälp de fått än de som stannade hos Arbetsförmedlingen.³⁵⁰ Arbetssökande hos de kompletterande aktörerna fick träffa sin arbetsförmedlare oftare än de som stannade kvar på Arbetsförmedlingen och de sökte arbete mer intensivt.³⁵¹ Däremot fanns inga skillnader i sannolikheten att få jobb eller i inkomster för arbetssökande som gått hos en kompletterande aktör jämfört med dem som kvarstod hos Arbetsförmedlingen. Det finns dock en tendens att de kompletterande aktörerna lyckades bättre med gruppen utrikes födda. För ungdomar visar utvärderingen något motstridiga resultat. I jämförelse med kontrollgruppen sökte ungdomarna hos kompletterande aktörer fler jobb och gick på fler

³⁴⁸ Uppdrag att upphandla kompletterande aktörer, 2008-12-18, Dnr. A2008/3628/A.

³⁴⁹ Arbetsförmedlingen (2009c).

³⁵⁰ Benmmarker m fl (2009). Försöksperioden pågick under ett år och omfattade ca 700 personer.

³⁵¹ Detta visar även Arbetsförmedlingens uppföljning under 2009 som dock inte tar hänsyn till eventuella skillnader i deltagarsammansättningen (Arbetsförmedlingen, 2010c).

intervjuer, men det fanns samtidigt en tendens till negativa effekter på inkomst och sysselsättning jämfört med kontrollgruppen.

Arbetsförmedlingen har jämfört utflödet till arbete mellan kontor som har respektive inte har samverkat med kompletterande aktörer.³⁵² Undersökningen finner en temporär positiv effekt av samverkan som dock varar endast ett kvartal. Riksrevisionen har funnit att arbetsmarknadsområden som samverkat med kompletterande aktörer har ett lägre utflöde till arbete från jobb- och utvecklingsgarantin än de som inte har sådan samverkan.³⁵³ IAFs granskning av de kompletterande aktörernas dokumentation av jobbsökaraktiviteter under försöksperioden visar att denna var så bristfällig att Arbetsförmedlingen i en del fall inte kunde uppfylla sin kontrollfunktion för arbetslöshetsförsäkringen.³⁵⁴

Marknadsstruktur och kvalitet i tjänsterna

För att marknaden ska fungera väl måste det finnas tillräckligt många leverantörer som konkurrerar. Det ska vara lätt att komma in på marknaden. Dålig lönsamhet ska leda till att leverantören lämnar marknaden. Marknaden för förmedlingstjänster inom garantierna har en relativt stor mängd privata leverantörer, ett femtiotal.³⁵⁵ Bland leverantörerna finns många rekryterings- och bemanningsföretag samt utbildningsföretag. Den första upphandlingen gav dock den största leverantören KFG en mycket stor marknadsandel på ca 40 procent av platserna. En granskning av denna leverantör våren 2009 visade omfattande avvikelser i förhållande till avtalet. Varje coach hade betydligt fler arbetssökande än avtalat. Dessutom fanns brister i dokumentationen och kvalitetssäkringssystem saknades. Arbetsförmedlingen hävde därför avtalen för 11 av 26 verksamhetsorter. För övriga orter begärde Arbetsförmedlingen rättelse. Tvisten mellan KFG och Arbetsförmedlingen ledde till att leverantören gick i konkurs.³⁵⁶ I senare upphandlingar har Arbetsförmedlingen begränsat möjligheterna att lägga anbud på hela underlaget för att förhindra dominerande leverantörer. Man har

³⁵² Arbetsförmedlingen (2009b).

³⁵³ Riksrevisionen (2009c). Arbetsförmedlingen är indelad i 69 arbetsmarknadsområden. Denna indelning bygger på människors pendlingsmönster och de områden inom vilka företagen vanligen rekryterar sin arbetskraft.

³⁵⁴ IAF² (2009a).

³⁵⁵ Arbetsförmedlingen (2009c).

³⁵⁶ Arbetsmarknaden (2009).

också arbetat med informationsspridning och förenklade förfrågningsunderlag.

Vid upphandlingen av personliga jobbcoacher vidtogs åtgärder för att nå ut till små lokala leverantörer.³⁵⁷ I upphandlingen användes ett förenklat förfrågningsunderlag och anbudstiden var extra lång. Upphandlingen resulterade i avtal med ca 950 leverantörer. Knappt 40 procent av leverantörerna finns bara inom ett arbetsmarknadsområde. Bland leverantörerna finns även här de stora bemanningsföretagen och utbildningsföretagen men också en mängd mindre aktörer.

Under hösten 2009 har bristande kvalitet i jobbcoachernas verksamhet uppmärksammats i media.³⁵⁸ I december hölls en extrainsatt debatt i riksdagen där arbetsmarknadsministern, trots en viss oro för kvaliteten, var övertygad om att coacherna gör ett bra jobb. Han hänvisade till goda resultat av coachning inom trygghetsavtalen.³⁵⁹ Arbetsförmedlingen skriver i ett pressmeddelande att prioriteringen av en mångfald leverantörer troligen skedde på bekostnad av kvalitetskraven i upphandlingen.³⁶⁰ En egeninitierad granskning visade senare att de coachningsinsatser som erbjuds de arbetssökande sker i enlighet med avtalen och att de arbetssökande till övervägande del är mycket nöjda med stödet från coacherna.³⁶¹ I april 2010 kom emellertid nya larm om brister i verksamheten, nu hos en av de större leverantörerna.³⁶²

Det är förvånande att avtal slöts med så många leverantörer. Frågan är om så många företag kan leverera coachningstjänster med god kvalitet och tillhandahålla ett tillräckligt kontaktnät med arbetsgivare, både för praktikplatser och för rekrytering till lediga jobb. En förklaring till den stora mängden anbud kan ha varit alltför oprecisa krav på tjänsten i upphandlingen.³⁶³ En annan invändning mot många små leverantörer, som tar emot enstaka arbetssökande, är att de inte heller har samma incitament att bygga upp ett gott rykte som större leverantörer med fler deltagare. En mycket stor mängd leverantörer orsakar dessutom höga transaktionskostnader både vid

³⁵⁷ Arbetsförmedlingen (2009c).

³⁵⁸ Aftonbladet (2009) och Dagens Nyheter (2009b).

³⁵⁹ Riksdagen (2009) och Dagens Nyheter (2009c).

³⁶⁰ Arbetsförmedlingen (2009d).

³⁶¹ Arbetsförmedlingen (2010b).

³⁶² Sveriges Radio (2010c,d).

³⁶³ Detta är även Bemanningsföretagens uppfattning, se Arbetsmarknaden (2010b).

upphandlingstillfället och vid senare utvärderingar. Det gör det också svårt att utvärdera verksamheten hos enskilda leverantörer med gängse metoder.

Informations- och utvärderingssystem

Det finns olika sätt att främja kvalitet i ett system med upphandlade förmedlingstjänster. Ett första sätt är genom de krav som ställs i upphandlingen och det sätt som anbudena utvärderas på. Tidigare erfarenheter av olika leverantörers effektivitet kan vägas in vid nya upphandlingar. För det andra kan kvaliteten främjas om kunden har möjlighet att välja bland de upphandlade leverantörerna.³⁶⁴ Ett tredje sätt är att någon form av certifiering krävs av de organisationer som Arbetsförmedlingen upphandlar från.

Idag finns ingen offentlig jämförande information om olika leverantörers resultat som skulle kunna underlätta den arbetssökandes val av jobbcoach. Det finns inte heller några jämförande kundenkäter att ta del av. Den arbetssökande har endast tillgång till en lista på tillgängliga företag och en länk till deras webbplats där tjänsten beskrivs. Mer information av detta slag skulle också vara värdefull för *benchmarking* mellan leverantörer, för spridande av innovationer och *best practice* samt som underlag för kommande upphandlingar.

Arbetsförmedlingen håller på att bygga upp ett kvalitetssäkringssystem.³⁶⁵ Det innehåller bl a en månatlig deltagarenkät och löpande revisionsliknande uppföljning av ett urval leverantörer mot avtal. På Arbetsförmedlingens webbplats kommer statistik att redovisas, men endast aggregerad sådan, för övergångar till arbete för deltagare hos interna coacher respektive hos kompletterande aktörer. Statistik för enskilda leverantörer kan enligt myndigheten inte redovisas av integritetsskäl. Det hindrar uppbyggnaden av någon form av rankingsystem som skulle kunna vägleda individerna. Därmed begränsas också konkurrensen på marknaden.

Arbetsgivarorganisationen Bemanningsföretagen införde i år en auktorisation för omställningsföretag som levererar tjänster till

³⁶⁴ Idag ska valet av personlig coach ske i samråd mellan den arbetssökande och ansvarig förmedlare, medan förmedlaren väljer leverantör för övriga tjänster.

³⁶⁵ Telefonsamtal med Arbetsförmedlingen: Ingela Söderman 29 mars 2010 och Pär Wiker 31 mars 2010 samt Arbetsförmedlingen (2009c).

trygghetsorganisationerna och Arbetsförmedlingen.³⁶⁶ Branschen har vuxit snabbt under senare år och Bemanningsföretagen bedömde i början av året att endast vart tionde omställningsföretag skulle klara kraven för auktorisering.³⁶⁷ Företagen kommer att granskas årligen.

Regeringen har föreslagit att Arbetsförmedlingen ska få tillhandahålla ett valfrihetssystem för upphandlade tjänster.³⁶⁸ Myndigheten överväger att använda det för upphandlingen av jobbcoacher för korttidsarbetslösa om lagförslaget träder i kraft. Den enskilde får då rätt att välja leverantör bland dem som Arbetsförmedlingen har tecknat avtal med. Upphandlingen av leverantörer till ett valfrihetssystem ska ske löpande via en nationell webbplats. Där ska ett förfrågningsunderlag göras tillgängligt som anger de villkor som leverantören ska uppfylla för att bli godkänd. Ersättningen ska vara enhetlig för de leverantörer som utför samma tjänst. Alla leverantörer som önskar delta i valfrihetssystemet har rätt att ansöka och samtliga sökande som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget ska godkännas av Arbetsförmedlingen.³⁶⁹ Myndigheten ska lämna information till arbetssökande om leverantörerna.

Med ett valfrihetssystem för jobbcoacher försvinner konkurrenssituationen mellan leverantörerna vid själva upphandlingen. Ett valfrihetssystem ställer därmed fortsatt stora krav på Arbetsförmedlingen att tillhandahålla jämförande information om olika leverantörers kvalitet till kunderna. Annars riskerar man en låg grad av konkurrens på marknaden och en ineffektiv verksamhet.

Transaktionskostnader

I ett system med upphandlade leverantörer uppkommer ett antal kostnader. Arbetsförmedlingen har kostnader för att skriva och publicera offertförfrågan, att utvärdera anbud, att ta fram ändamålsenliga avtal, att förhandla med leverantörer och att sedan övervaka att avtalen efterlevs. Leverantörerna har också kostnader för att förbereda sina anbud och för att leverera information till Arbetsförmedlingen.

³⁶⁶ Jusektidningen (2009).

³⁶⁷ I mars var 11 företag auktoriserade, se Jusektidningen (2010).

³⁶⁸ Proposition 2009/10:146.

³⁶⁹ Vissa omständigheter som ekonomiska problem och brott när det gäller yrkesutövningen kan leda till uteslutning.

Arbetsförmedlingen har arbetat för att minska transaktionskostnaderna för leverantörerna genom informationsspridning, förenklade förfrågningsunderlag och extra lång anbudstid. De första avtalstiderna har dock varit relativt korta. Det kan motiveras av att marknaden är under uppbyggnad och att Arbetsförmedlingen vill ha möjlighet att omarbeta avtal osv. På sikt bör fördelarna vägas mot nackdelarna av olika avtalstider. Långa avtalstider ökar stabiliteten på marknaden och ger leverantörerna tid på sig att få avkastning på investeringar i verksamheten men hindrar också nya leverantörer att komma in på marknaden.

Drivkrafter för effektivitet och resultat

Arbetsförmedlingen försöker styra leverantörerna genom de avtal som upprättas. En del i avtalet är hur leverantören får betalt för tjänsten. Vid upphandlad arbetsförmedling är det vanligt att betalningen uppdelas i en del som utgår i början av placeringen och en resultatbaserad del som betalas när ett önskvärt resultat, t ex arbete eller studier, uppnåtts.

Resultatbaserad ersättning tar hänsyn till att Arbetsförmedlingen inte vet exakt vilken tjänst leverantören har levererat. En nackdel är att resultatet kan bero på att leverantören prioriterat de arbetslösa som står närmast arbetsmarknaden. För att motverka att arbetslösa med sämre förutsättningar nedprioriteras kan Arbetsförmedlingen ta på sig en del av risken genom att betala ett initialt belopp. Startbeloppet ska stimulera leverantören att verkligen erbjuda svagare kunder tjänster. En sådan konstruktion innebär att risken delas mellan leverantören och Arbetsförmedlingen. En resultatbaserad del ska stimulera leverantören att uppnå ett bra resultat. Resultatdelen kan vara olika stor för olika utfall (t ex tidsbegränsad anställning eller tillsvidareanställning) eller betalas ut i två omgångar: en del vid anställningens början och en del när anställningen har pågått en viss tid.

Arbetsförmedlingens ersättningssystem innehåller incitament för effektivitet. Samtliga upphandlade tjänster ersätts till viss del beroende på resultat, utom förstärkt jobbcoachning inom garantierna. Ersättningssystemen speglar i allmänhet svårigheten för respektive målgrupp att hitta arbete. Detta gäller dock inte personliga jobbcoacher. För dessa utbetalas 82 procent av den totala ersättningen när en deltagare har påbörjat aktiviteten hos den

kompletterande aktören och 18 procent som bonus i samband med att eventuellt arbete påbörjas. Det är svårt att förstå. Denna grupp arbetssökande är varslade eller nya arbetslösa och borde ha en relativt stark position på arbetsmarknaden. Den initiala betalningen förefaller omotiverat hög. Det finns en risk att detta leder till alltför små insatser. För unga som förmedlarna anser står nära arbetsmarknaden, tycks en annan bedömning ha gjorts. Där är resultatdelen av ersättningen hela 95 procent och endast 5 procent betalas vid starten.

Riksrevisionen (2009c) är kritisk till att ersättningssystemet inom jobb- och utvecklingsgarantin inte ger tillräckliga drivkrafter för att få deltagarna i arbete så snabbt som möjligt. Ett sätt att förstärka incitamenten vore att låta den resultatbaserade delen av ersättningen bero av hur lång tid det tar för deltagaren att få ett arbete.

Arbetsförmedlingen har på olika sätt försökt förhindra att leverantörerna prioriterar de mest lönsamma deltagarna. De kompletterande aktörerna är skyldiga att ta emot de deltagare som förmedlingen hänvisar om behovsbedömningen är korrekt. De upphandlade tjänsterna är uppdelade på olika målgrupper med behov av olika typer av tjänster. Det motverkar risken för *creaming*, dvs att leverantörerna ska prioritera de mest lönsamma kunderna. Ett exempel är uppdelningen av unga i två målgrupper beroende på om de bedöms stå nära respektive långt från arbetsmarknaden.³⁷⁰ Ersättningsnivån är högre för den svagare gruppen och en större del av ersättningen utgår vid start. Erfarenheterna visar dock att det är mycket svårt att fullt ut förhindra *creaming*.³⁷¹

8.3.4 Slutsatser om privata arbetsförmedlingar

Vi är positiva till ambitionerna att i högre grad använda kompletterande aktörer som ett sätt att öka effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken. Mot bakgrund av de blandade erfarenheterna från andra länder är det klokt att i varje fall inledningsvis låta detta ske i begränsad omfattning.

Enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev bör en tredjedel av deltagarna jobbgarantin för ungdomar samt i Fas 1-2 i jobb- och utvecklingsgarantin erbjudas upphandlade tjänster eller tjänster som

³⁷⁰ Se avsnitt 8.3.2.

³⁷¹ Se t ex Bredgaard och Larsen (2006).

kompletterande aktörer på annat sätt varit delaktiga i.³⁷² Med den snabba expansion som nu sker av garantierna är det tveksamt om marknaden klarar av att växa så snabbt med bra kvalitet i tjänsterna. Det hade enligt vår uppfattning varit bättre om användningen av kompletterande aktörer hade fått öka i långsammare takt än som nu skett.

Arbetsförmedlingen har i ganska stor utsträckning beaktat kända problem vid privatiseringen. Myndigheten har dock en del arbete kvar för att samverka med kompletterande aktörer ska uppfylla regeringens förhoppningar om högre effektivitet. Ett viktigt område att utveckla är informations- och uppföljningssystem som nu framstår som otillräckliga.³⁷³ Ersättningsmodellerna bör ses över. Man får intrycket att regeringen har forcerat introduktionen av kompletterande aktörer utan att det funnits tillräcklig tid att utveckla stödstrukturerna.

Samarbetet med kompletterande aktörer måste utvärderas löpande. Det är emellertid svårt att göra utvärderingar av tillräckligt hög kvalitet med den begränsade information som idag insamlas om aktiviteter inom garantierna och om olika leverantörers arbetssätt. Avsaknaden av genomtänkta principer för utvärdering av enskilda aktörer är enligt vår uppfattning en allvarlig brist. Det räcker inte med att jämföra Arbetsförmedlingen med de kompletterande aktörerna som aggregat. Det behövs också systematiska utvärderingar med gängse metoder av enskilda aktörer.

³⁷² Regleringsbrev för 2010 för Arbetsförmedlingen.

³⁷³ Många av de problem som måste hanteras med upphandlad arbetsförmedling finns emellertid sannolikt även inom Arbetsförmedlingens interna verksamhet; otydliga mål, ofullständig kunskap om kostnadseffektivitet samt otillräcklig uppföljning och utvärdering.

9 Reguljär utbildning som konjunkturpolitiskt instrument

Regeringen har valt att möta den stigande arbetslösheten med att utöka antalet platser i reguljär utbildning. För de närmaste åren innebär satsningen 10 000 fler platser per år på universitet och högskolor, 3 000 fler platser per år på yrkeshögskolan samt 10 000 fler platser per år på yrkesvux/komvux. Utgifterna för denna tillfälliga utbildningssatsning uppgår till ca 2,3 mdr kr 2010 och ca 2,2 mdr kr 2011. I Vårpropositionen för 2010 tillkom en utbildnings-satsning på Västra Götalandsregionen.

Utbildningsvolymerna i högre utbildning har historiskt varierat med konjunkturen. Högre arbetslöshet leder till ökad efterfrågan på utbildning och utbudet av utbildningsplatser har – åtminstone i viss mån – anpassats till efterfrågan. Detta avsnitt redogör för hur efterfrågan på reguljär utbildning påverkas av konjunkturläget och diskuterar för- och nackdelar med att använda utbildning som konjunkturpolitiskt instrument. Fokus ligger på högre utbildning men de principiella resonemangen gäller även för gymnasial utbildning.

9.1 Konjunkturmönster i högskoleutbildningen

Figur 9.1 visar hur antalet registrerade studenter och arbetslösa varierat över tiden. Antalet högskolestuderande har ökat trendmässigt sedan början av 1990-talet. Expansionen satte fart under 1990-talskrisen när arbetslösheten ökade dramatiskt, men trots att arbetslösheten föll i slutet av decenniet fortsatte utbyggnaden av högskolan.

Figur 9.1 Antal registrerade högskolestudenter och arbetslösa

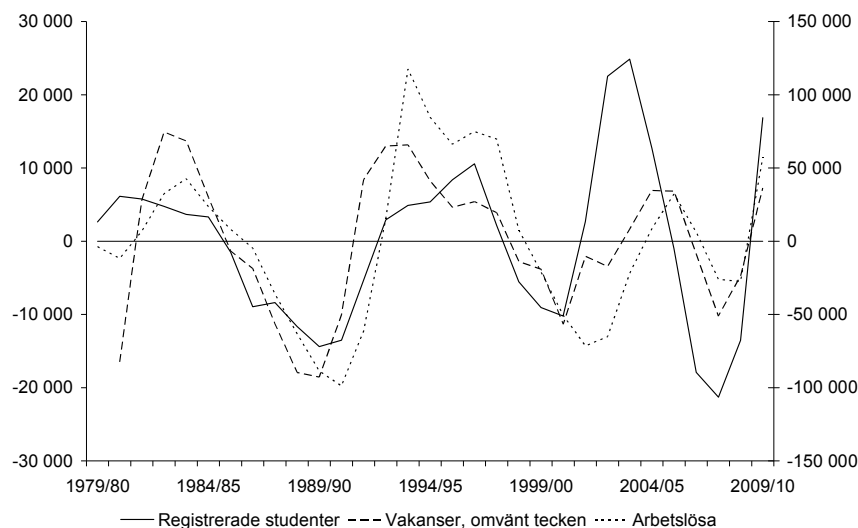
Anm. Antalet registrerade studenter läsåret 2009/10 är en prognos baserad på antalet registrerade studenter höstterminen 2009. Trenden har beräknats med ett Hodrick-Prescottfilter.

Källa: SCB.

Den starka trenden i utbildningsvolymen gör det svårt att urskilja konjunkturella effekter. Figur 9.2 visar därför avvikelser från de långsiktiga trenderna för antalet registrerade studenter, antalet arbetslösa och antalet vakanser på arbetsmarknaden. En positiv (negativ) avvikelse under en period för antalet registrerade studenter innebär att antalet studenter var högre (lägre) än vad som kan förväntas enligt trenden. Eftersom en försämring av arbetsmarknadsläget i regel börjar med att antalet lediga jobb minskar, används även antalet vakanser som mått på konjunkturläget. För att underlätta jämförelserna visas vakanser med omvänt tecken, dvs 10 000 vakanser 1996/1997 betyder att det fanns 10 000 *färre* vakanser än vad som kunde förväntas utifrån den långsiktiga trenden.

Figuren visar att det finns ett samband mellan konjunktur och utbildningsvolym. Antalet registrerade studenter ligger över trenden när arbetsmarknadsläget är svagt, medan det omvända gäller i goda tider. Den expansion som nu sker är lika snabb som den under början av 2000-talet. Expansionen sker emellertid utifrån ett läge med färre studenter än enligt trenden. Även under 1990-talskrisen ökade antalet studenter men i lägre takt än idag.

Figur 9.2 Registrerade högskolestudenter, vakanser och arbetslösa, avvikelser från trend



Anm: Trenden har beräknats med ett Hodrick-Prescottfilter. Registrerade studenter och vakanser anges på vänster axel, arbetslösa på höger axel. Arbetslösa enligt äldre AKU-definition. Antal arbetslösa och vakanser avser samma kalenderår som läsårets hösttermin. Vakanser redovisas med omvänt tecken.

Källor: SCB och Arbetsförmedlingen.

9.2 Privat och samhällsekonomiskt effektiv efterfrågan på utbildning

För att avgöra om det är samhällsekonomiskt effektivt att utbildningsvolymerna varierar med konjunkturen måste orsakerna till variationerna i efterfrågan på utbildning analyseras.

Utbildning betraktas inom nationalekonomisk teori som en investering.³⁷⁴ Med det menas att en person väger den nytta utbildningen ger mot de kostnader som uppkommer. Om nyttan överstiger kostnaderna väljer individen att utbilda sig. Utbildning kan ge högre nytta genom att öka chanserna att få jobb med – för personen – intressanta arbetsuppgifter. Den leder också i allmänhet till ökade inkomster och minskad risk för arbetslöshet. De kostnader som är förknippade med utbildning är främst de inkomster som

³⁷⁴ Gary Becker var den förste som analyserade utbildningsbeslut på detta sätt i sin inflytelserika bok *Human Capital* (Becker 1964). Denna analys renodlar investeringsaspekten på utbildningsbeslut. Utbildning har också ett konsumtionsinnehåll därför att individer kan tycka att det är roligare att studera än att arbeta.

individen går miste om under studietiden. Även direkta utgifter till följd av utbildningen ska räknas till kostnaderna, t ex extra utgifter för bostad, kostnader för studielitteratur osv. Dessa teoretiska resonemang har starkt stöd i den empiriska forskningen. Andelen inskrivna på universitet och högskolor ökar när arbetslösheten är hög och när avkastningen på utbildning i form av högre inkomster stiger.³⁷⁵

Den privata efterfrågan på utbildning behöver inte nödvändigtvis sammanfalla med den samhällsekonomiskt effektiva efterfrågan. Om t ex investeringar i utbildning ger positiva effekter på medarbetare eller på framtida generationer, kan den privata efterfrågan på utbildning vara lägre än vad som är önskvärt från samhällets perspektiv. Progressiva skatter kan vara ett annat skäl till att efterfrågan blir för låg. Sådana skatter innebär att intäkten från utbildning beskattas hårdare än kostnaden (utebliven lön under studietiden). Dessa skäl talar för att subventionera högre utbildning. Detta görs också i Sverige genom att utbildningen är avgiftsfri och genom ett väl utbyggt studiemedelssystem. Det är dock svårt att avgöra om subventionsnivån i utbildningssystemet är lämpligt avvägd, så att den privata efterfrågan sammanfaller med den från ett samhällsekonomiskt perspektiv effektiva efterfrågan.

9.2.1 Konjunkturrellt betingad efterfrågan på utbildning

Frågan här är emellertid inte huruvida den privata efterfrågan på utbildning avviker från den samhällsekonomiskt önskvärda efterfrågan i *normala tider* utan om *konjunktursvängningar* ger upphov till sådana skillnader. En tolkning av variationerna över konjunkturen måste ta hänsyn till om utbildningsvolymerna ligger på en ineffektiv nivå även i normala tider. Anta att utbildningsvolymen normalt är alltför låg och att den privata efterfrågan ökar mer än den samhällsekonomiskt effektiva efterfrågan i en lågkonjunktur. I så fall kommer utbildningsvolymen att ligga närmare en effektiv nivå i lågkonjunktur och röra sig längre bort ifrån denna i en högkonjunktur.

³⁷⁵ Se t ex Fredriksson (1997) för en studie på svenska data.

Christopher Pissarides har på vårt uppdrag skrivit en underlagsrapport om reguljär utbildning som konjunkturpolitiskt instrument.³⁷⁶ Han pekar på flera skäl till varför både den privata och den samhällsekonomiskt effektiva efterfrågan på utbildning kan förändras i en lågkonjunktur och orsaker till att det kan uppstå skillnader dem emellan.

En faktor som tenderar att minska den privata efterfrågan på utbildning i en lågkonjunktur är att högre arbetslöshet och lägre inkomster begränsar föräldrars möjligheter att finansiera sina barns studier. Om den privata och den samhällsekonomiskt önskvärda efterfrågan på utbildning är densamma i en normal konjunktur, blir i så fall den privata efterfrågan för låg i en lågkonjunktur. Grundorsaken till efterfrågeminskningen är att det är svårt att finansiera humankapitalinvesteringar på kreditmarknaden. Det jämförelsevis generösa studiemedelssystemet i Sverige torde innebära att sådana effekter är av liten betydelse.

Det finns starka skäl till varför den privata efterfrågan på utbildning kan förväntas *öka* i en lågkonjunktur. Dessa diskuteras nedan.

Större arbetslöshetsrisk ökar avkastningen på utbildning

Högre arbetslöshet bland lågutbildade betyder att de förväntade inkomster som individen måste avstå från under studietiden minskar. Effektens storlek beror på arbetslöshetens utbredning och längd; ju större sannolikheten att drabbas av arbetslöshet och ju längre den förväntade arbetslöshetstiden är, desto lägre är de förväntade inkomsterna som individerna måste avstå från under utbildningstiden.

Arbetslöshet kan också ha långsiktigt negativa konsekvenser för individen i form av lägre löner och högre arbetslöshetsrisk i framtiden.³⁷⁷ Dessa effekter ökar med längre arbetslöshetstid eftersom färdigheter och kunnande i större utsträckning blir föråldrade. I en lågkonjunktur ökar risken för att drabbas av långtidsarbetslöshet, vilket i sin tur ökar värdet av att undvika långtidsarbetslöshet genom att utbilda sig. Det har visat sig att ungdomars arbetslöshet i samband med inträdet på arbetsmarknaden

³⁷⁶ Pissarides (2010).

³⁷⁷ Inom forskningslitteraturen talas om s k *scarring effects*.

under 1990-talet hade negativa effekter på inkomster åtminstone upp till fem år senare.³⁷⁸ Den genomsnittliga arbetslöshetstiden är emellertid kortare för ungdomar än för andra grupper.³⁷⁹

Från ett samhällsekonomiskt perspektiv är det önskvärt att efterfrågan på utbildning ökar när avkastningen stiger i en lågkonjunktur. Det är emellertid tänkbart att individerna kan *överreagera* på grund av svårigheter att förutse hur hög avkastningen kommer att vara i framtiden. Ökad avkastning på utbildning leder till att många utbildar sig och att utbudet av högutbildade ökar. Detta reducerar på sikt avkastningen på utbildning. Om inte individen tar hänsyn till de långsiktiga effekterna av andras utbildningsbeslut kommer alltför många att välja utbildning. På samma sätt kommer en lägre avkastning på utbildning att leda till att – ur ett samhällsekonomiskt perspektiv – alltför få väljer att utbilda sig.³⁸⁰

Ett liknande argument är att ungdomar överreagerar på förändringar i arbetsmarknadsläget därför att de inte är tillräckligt framåtblickande. Eftersom arbetslösheten är mer konjunkturkänslig för lågutbildade än för högutbildade, ökar den relativa arbetslösheten för lågutbildade i en lågkonjunktur. Om det tolkas som en permanent försämring av arbetsmarknaden för lågutbildade, snarare än en temporär effekt, kommer efterfrågan på utbildning att öka alltför mycket.

Utbildning som försäkring

Risken för arbetslöshet kan leda till ökad efterfrågan på utbildning därför att individen vill *försäkra sig* emot inkomstbortfall och långa arbetslöshetstider. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bör endast förändringar i förväntad avkastning på utbildning leda till ökad efterfrågan – risk hanteras bättre med en försäkring. Om det inte finns någon god arbetslöshetsförsäkring för nytillträdande på arbetsmarknaden kommer individerna att – från ett samhällsekonomiskt perspektiv – överreagera på risken att bli

³⁷⁸ Nordström Skans (2005). Ungdomar har inte hunnit förvärva lika mycket kunskaper vid tidigare anställningar som riskerar att gå förlorade vid en längre tids arbetslöshet som äldre gjort. Detta betyder att de långsiktiga negativa konsekvenserna av arbetslöshet sannolikt är mindre för ungdomar än för äldre. *Economic Journal* ägnade 2001 ett helt nummer åt långsiktiga konsekvenser av arbetslöshet. För en sammanfattning se Arulampalam m fl (2001).

³⁷⁹ Se t ex Forslund och Nordström Skans (2006).

³⁸⁰ Richard Freeman har i en serie publikationer fört fram argumentet att enskilda individers utbildningsbeslut är alltför kortsiktiga och ger upphov till så kallade *spindelvävsnycklar* i utbildningsvolymerna (Freeman 1976).

arbetslös och att efterfråga för mycket utbildning. Utbildning blir då ett sätt för ungdomar att försäkra sig mot arbetslöshetsrisk.

Huruvida detta är en viktig mekanism beror på vilken inkomstförsäkring och hjälp för att undvika långa arbetslöshetstider som finns för arbetslösa ungdomar. För ungdomar som inte studerat vid högskola är det intressant att jämföra inkomsterna vid studier med inkomstskyddet. Sedan 2007 omfattas unga som varit arbetslösa i tre sammanhängande månader av jobbgarantin för ungdomar. Garantin innebär att deltagaren först får studie- och yrkesvägledning samt coachning.³⁸¹ Efter tre månader kan deltagaren erbjudas arbetspraktik eller kortare utbildning. Deltagare i garantin som har kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning har rätt till aktivitetsstöd, annars utbetalas utvecklingsersättning. År 2009 var den lägsta ersättningen (utvecklingsersättningen) 2 700 kr för fyra veckor. Vid studier utgår studiebidrag om 2 724 kr samma period. Bidragen som utgår vid utbildning och arbetslöshet är ungefär lika stora, vilket begränsar försäkringseffekten. Samtidigt kan möjligheten till studielån innebära att högskolestudier ger ett bättre försäkringsskydd än jobbgarantin för ungdomar.

Bristen på arbetslöshetsförsäkring för studenter som är färdiga med sin utbildning och är för gamla för att omfattas av jobbgarantin kan vara av större betydelse. Det s k studerandevillkoret i arbetslöshetsförsäkringen, som gav studenter som var medlem i a-kassa och hade en slutförd högskoleutbildning rätt att efter tre månader få grundbeloppet i a-kassan, togs bort 2007. Det kan ha lett till att studenter fortsätter sina studier för att försörja sig på studiemedel.

Valet av tidpunkt för att påbörja högskolestudier

Diskussionen hittills har inriktat sig på individens beslut att utbilda sig eller inte. Men även individer som oavsett konjunktur har för avsikt att utbilda sig kan påverkas av arbetsmarknadsläget. I Sverige är det vanligt att ungdomar väljer att arbeta och resa innan de påbörjar en högskoleutbildning. Eftersom en konjunkturedgång ofta slår hårdast mot arbetskraft med lägre utbildning minskar möjligheterna att få ett arbete efter studentexamen. Det kan innebära

³⁸¹ Se Finanspolitiska rådets rapport 2009, avsnitt 5.2.7, för en mer ingående diskussion av jobbgarantin för ungdomar.

att ungdomar i en lågkonjunktur väljer att påbörja sin utbildning direkt, medan de i en högkonjunktur väljer att vänta ett par år. Konjunktorens effekter på tidpunkten för att påbörja högskolestudier leder till en kontracyklisk efterfrågan på utbildning.

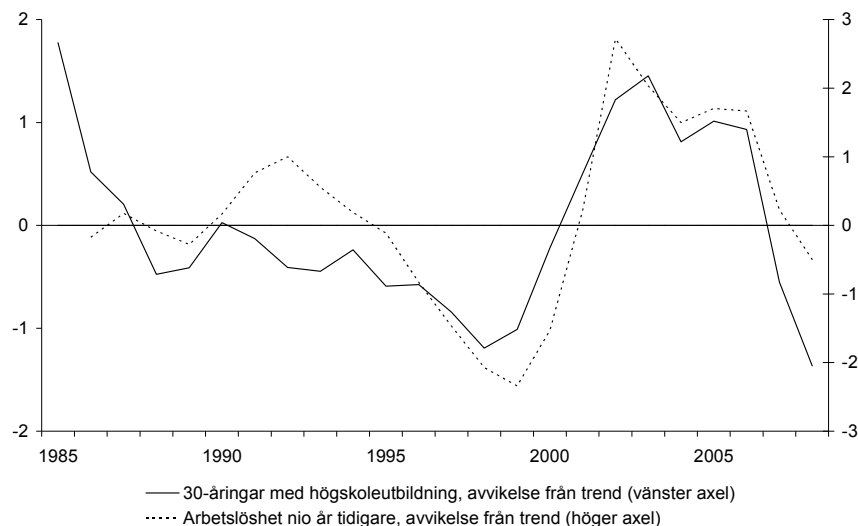
Den större efterfrågan på utbildning i en lågkonjunktur kan således bero på dels att personer tidigare lägger sina studier, dels att personer väljer att förlänga sin utbildning eller påbörja en utbildning vilket de annars inte hade gjort. Om den senare gruppen är stor bör andelen personer i olika ålderskohorter med högskoleutbildning skilja sig åt beroende på arbetsmarknadsläget när de var i den ålder då de flesta gör sitt utbildningsval.

Det verkar finnas ett samband mellan andelen högskoleutbildade vid en viss ålder och arbetsmarknadsläget när de var i tjugoårsåldern. Figur 9.3 visar avvikelsen från trend för andelen högskoleutbildade 30-åringar och avvikelsen från trend för antalet arbetslösa nio år tidigare när man kan anta att utbildningsbesluten togs. De som var 30 år gamla 1998 tog sina utbildningsbeslut i slutet av 1980-talet när arbetslösheten var låg. Enligt figuren var andelen 30-åringar med högre utbildning 1,2 procentenheter *lägre* än förväntat 1998. Motsatt mönster finns för kohorten som var 30 år 2003 och som tog sina utbildningsbeslut under 1990-talskrisen när arbetslösheten var hög. Andelen högutbildade var enligt grafen 1,5 procentenheter *högre* i den kohorten än vad som kan förväntas enligt trenden.

9.3 Utbudet av högskoleplatser

Utbildningsvolymerna påverkas av både efterfrågan och utbud. Utbudet av högskoleplatser har – åtminstone i viss mån – anpassats till den ökade efterfrågan på utbildning som uppstår i lågkonjunkturer. Frågan är hur denna anpassning går till i ett system som det svenska där finansieringen av utbildning är offentlig. En annan fråga är huruvida variationer i utbildningsvolymerna har några konsekvenser för utbildningens kvalitet.

Figur 9.3 Andel högskoleutbildade 30-åringar och arbetslösheten nio år tidigare, avvikelser från trend



Anm: Andel med högskoleutbildning (procent) på vänster axel och arbetslöshet (procent) på höger axel. Trenderna har beräknats med Hodrick-Prescottfilter.

Källa: SCB samt egna beräkningar.

9.3.1 Anpassningen av utbudet

Sedan budgetåret 1993/94 används ett anslagssystem där både staten och lärosätena själva har möjlighet att påverka antalet utbildningsplatser. Staten bestämmer ett takbelopp som anger hur många studenter lärosätet kan få ersättning för. Om lärosätet utbildar färre än vad takbeloppet ger ersättning för, kan anslagen sparas så att lärosätet senare kan utbilda fler än vad som ryms inom takbeloppet. Även överproduktion av studieprestationer kan ”sparas” för att motsvaras av färre studenter i framtiden. Varken sparade prestationer eller anslagssparande får emellertid överstiga 10 procent av takbeloppet.

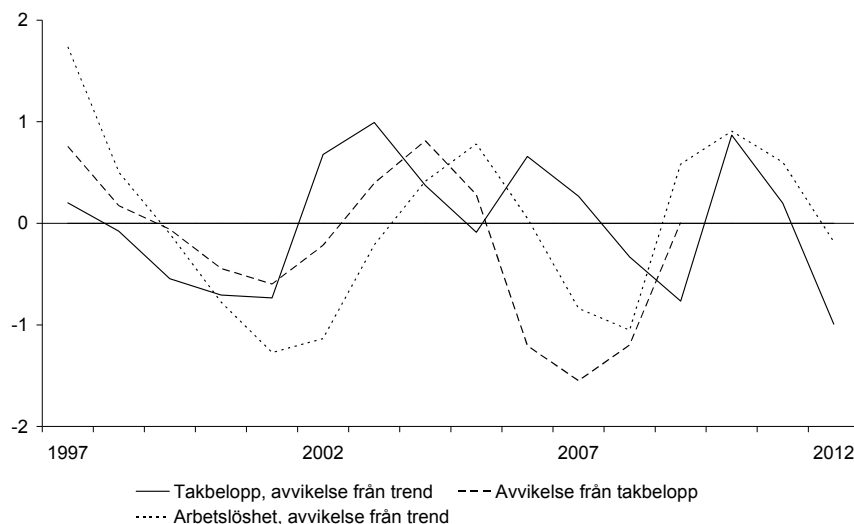
Det finns således två sätt som resurserna i utbildningssystemet kan anpassas efter konjunkturen. För det första kan regeringen besluta om att höja takbeloppen i statsanslagen under tider då arbetslösheten och efterfrågan på högre utbildning är hög och vice versa. För det andra kan lärosätena själva variera utbildningsvolymen inom ramen för oförändrade anslag genom att utnyttja möjligheterna till överproduktion och anslagssparande. Sedan 1997 har takbeloppen

och anslagssparandet samvarierat med konjunkturen. Detta illustreras i Figur 9.4, där de totala takbeloppens avvikelse från trenden och skillnaden mellan utbetalade belopp och takbeloppen redovisas tillsammans med arbetslösheten. För 2010-2012 används de utlovade takbeloppen och en prognos för arbetslösheten. Högskolorna sparar anslag när de utbetalade beloppen är lägre än takbeloppen (när kurvan ligger under noll i figuren) och utbildar fler än vad som ryms inom takbeloppet när avvikelsen är positiv. Figuren visar att staten tidigare reagerat med att höja takbeloppen redan innan arbetslösheten börjar stiga, men i denna lågkonjunktur ökade takbeloppen med viss eftersläpning. Även högskolorna reagerar på förändringar i arbetslöshet genom att anta fler studenter än vad som motsvarar takbeloppen när arbetslösheten är hög.

Enligt Figur 9.4 var anslagssparandet under 2005-2008 relativt stort; högskolorna hade när arbetslösheten sköt i höjden redan ett ansevärt finansiellt utrymme för fler utbildningsplatser. Enligt våra beräkningar kan högskolorna *utöver* vad som ryms inom takbeloppet utbilda ca 50 000 helårsstudenter, eller ca 10 000 studenter per år under en femårsperiod, genom att förbruka sitt anslagssparande och ackumulera maximalt antal sparade prestationer. Möjligheterna att utöka antalet utbildningsplatser skiljde sig emellertid mellan olika lärosäten. De flesta lärosäten med ett anslagssparande hade uppnått sin maximala nivå, medan övriga lärosäten i stället hade en samlad överproduktion. Under 2009 har lärosätena valt att utöka antalet platser så att de nu motsvarar takbeloppet. Men fortfarande finns utrymme för lärosätena att expandera utbildningsvolymerna ytterligare genom att utnyttja möjligheterna till överproduktion.

Givet att det är önskvärt att öka utbildningsvolymerna i en lågkonjunktur uppkommer frågan om vilken typ av utbildning som ska expandera. De faktorer som bör vägas in är kostnaderna för att (temporärt) utöka antalet platser inom utbildningen och den avkastning utbildningen ger i form av arbete och inkomster. Om avkastningen på en utbildning är hög, ökar efterfrågan på den. I ett system som det svenska, med avgiftsfria utbildningar, tar individen emellertid inte hänsyn till kostnaderna för en utbildning.

Figur 9.4 De totala takbeloppens avvikelse från trend, de utbetalda beloppens avvikelse från takbeloppen (mdr kr) samt arbetslöshetens avvikelse från trend (procentenheter)



Anm: Avvikelse från takbeloppen är definierad som utbetalade belopp (baserat på antalet inskrivna) minus takbelopp. Takbeloppet för 2010-2012 är baserat på regeringens prognos för grundutbildningens kostnader. Trenderna har beräknats med Hodrick-Prescottfilter.

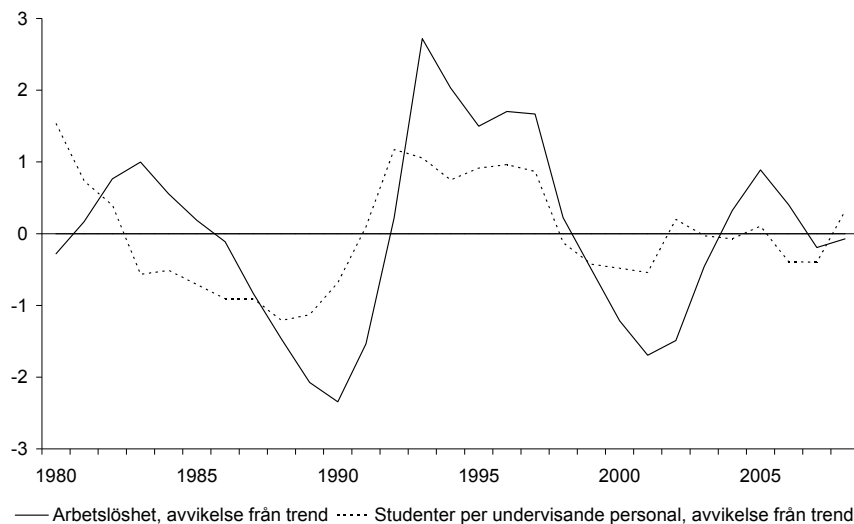
Källor: Högskoleverket, Konjunkturinstitutet och SCB.

Staten kan påverka vilka utbildningar som utökas i en lågkonjunktur genom att göra förändringar av lärosätenas takbelopp och i deras direktiv. I stor utsträckning bestämmer lärosätena själva vilka utbildningar som ska få fler platser. Sannolikt väljer lärosätena att utöka antalet platser på utbildningar med stor efterfrågan och där de fasta kostnaderna för utbildningen är små.

Lärosätena kan också välja mellan att utöka grundutbildningar eller påbyggnadsutbildningar. Förmodligen ökar efterfrågan på båda typerna av utbildningar i en lågkonjunktur. En studie från Högskoleverket visar att ett kärvare arbetsmarknadsläge ökar efterfrågan på utbildning både från *nybörjare* utan tidigare erfarenhet av högskolestudier och från *fortsättare* som sedan tidigare har en examen.³⁸²

³⁸² Högskoleverket (2009).

Figur 9.5 Arbetslöshet och antal registrerade studenter per undervisande personal, avvikelser från trend



Anm: Antal studenter per undervisande personal på vänster axel och arbetslöshet på höger axel. Trenderna har beräknats med Hodrick-Prescottfilter.

Källor: SCB och egna beräkningar.

9.3.2 Variationer i utbildningens kvalitet över konjunkturen

Ett skäl att inte expandera utbildningsvolymerna för mycket i lågkonjunktur är att en snabb utbyggnad kan vara svår att genomföra med bibehållen kvalitet. Kvaliteten i en utbildning bör mätas i hur mycket kunskaper och färdigheter som utbildningen ger. Tyvärr finns inga studier som undersöker huruvida utbildningskvaliteten varierar beroende på utbildningsvolym.³⁸³

Det finns stöd i forskningen för att klasstorlek i skolan påverkar utbildningskvaliteten.³⁸⁴ Även om resultaten främst gäller yngre barn, och sannolikt är av mindre relevans för högskolestuderande, kan det vara intressant att se hur personaltätheten varierar med konjunkturen. Figur 9.5 visar arbetslöshet och personaltäthet som avvikelser från långsiktig trend. Diagrammet visar att tillfälliga förändringar i arbetslösheten samvarierar med förändringar i personaltätheten. Det är

³⁸³ Studier som undersöker om det finns skillnader mellan olika lärosäten har funnit endast små effekter (Elisasson 2006 och Öckert 2010).

³⁸⁴ Lindahl (2005) och Fredriksson och Öckert (2008).

tydligt att lärosätena inte förmår att anställa lärare i samma takt som utbildningarna expanderar i en lågkonjunktur.

En annan aspekt på utbildningssystemets konjunktürkänslighet är hur variationen i antalet studieplatser fördelar sig mellan de olika lärosätena. Figur 9.6 visar att samvariationen med arbetsmarknadsläget ser ungefär lika ut för lärosäten med hög ranking som lärosäten med lägre ranking.³⁸⁵ Konjunkturvariationen vid de högst rankade universiteten beror på att antalet studerande vid de fem största universiteten varit mycket konjunkturberoende.

En annan indikator på undervisningskvalitet är genomströmning, dvs hur snabbt studenterna blir färdiga med utbildningen. Figur 9.7 visar poängproduktion, definierad som den andel av högskolenybörjarna vid ett program som inom tre år har tagit minst 120 högskolepoäng, för nybörjarläsåren 1991/92 till 2005/06.³⁸⁶ Mönstret tyder på att genomströmningen är långsammare när arbetslösheten är hög, vilket skulle kunna tolkas som att utbildningskvaliteten sjunker.

Genomströmning påverkas inte bara av utbildningskvaliteten utan i hög grad även av sammansättningen av studentpopulationen. Beroende på konjunktur kan dels förmågan hos dem som söker till högre utbildning variera, dels studiemotivationen förändras. Ett sätt att undersöka hur studenternas egenskaper förändras är att studera hur antagningskraven varierar med arbetsmarknadsläget. Figur 9.8 visar hur stor andel av alla betygsantagna som har kommit in på ett högskoleprogram där lägsta antagningsbetyg var minst 15.³⁸⁷

Diagrammet indikerar ett starkt, positivt samband mellan antagningskrav och arbetslöshet.³⁸⁸ Detta samband förefaller emellertid ha brutits 2009 då andelen antagna med höga betyg ligger kvar på ungefär samma nivå som 2008 trots det sämre konjunkturläget.

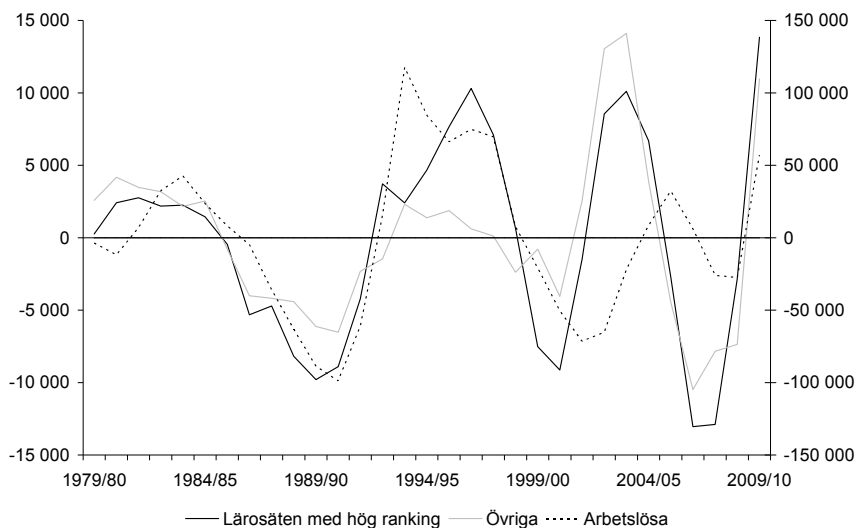
³⁸⁵ Rankingens gäller 2009 och är tagen från Urank som årligen genomför en oberoende ranking av svenska universitet och högskolor baserad på statistik från högskoleverket och annat officiellt material (www.urank.se).

³⁸⁶ Högskolepoäng räknas här enligt det nya systemet där en termins heltdsstudier motsvarar 30 poäng.

³⁸⁷ Se anmärkningen till Figur 9.8 för hur betygen räknas.

³⁸⁸ Ett motsvarande samband finns även för dem som antas till program som kräver minst 1,5 poäng på högskoleprovet. Det tycks även finnas ett negativt samband för andelen som antas med fri intagning eller mycket låga intagningskrav.

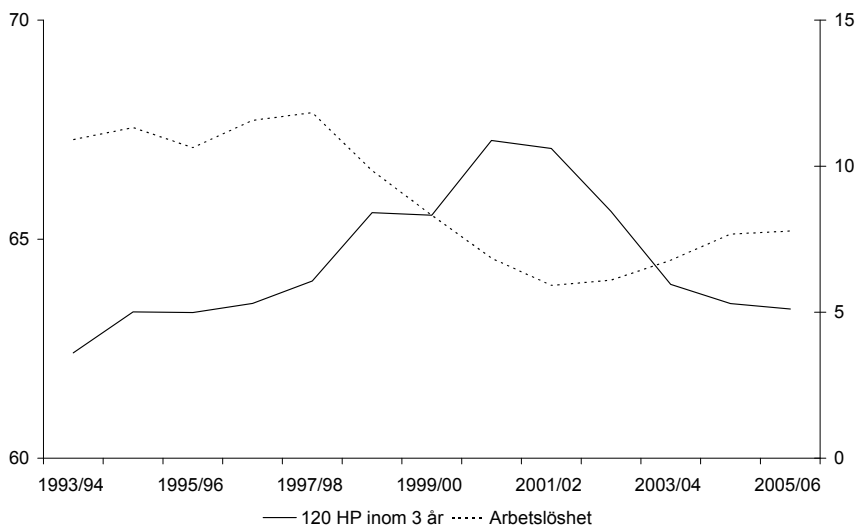
Figur 9.6 Antalet studenter avvikelse från trend uppdelad på lärosäten med hög respektive låg ranking



Anm: Antal studenter på vänster axel och antal arbetslösa (äldre definition) på höger axel. Trender har beräknats med Hodrick-Prescottfilter. De tolv lärosätena med högst ranking är: Chalmers, Göteborgs universitet, Handelshögskolan i Stockholm, Karolinska institutet, Kungliga Tekniska Högskolan, Linköpings universitet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå universitet och Uppsala universitet.

Källa: SCB.

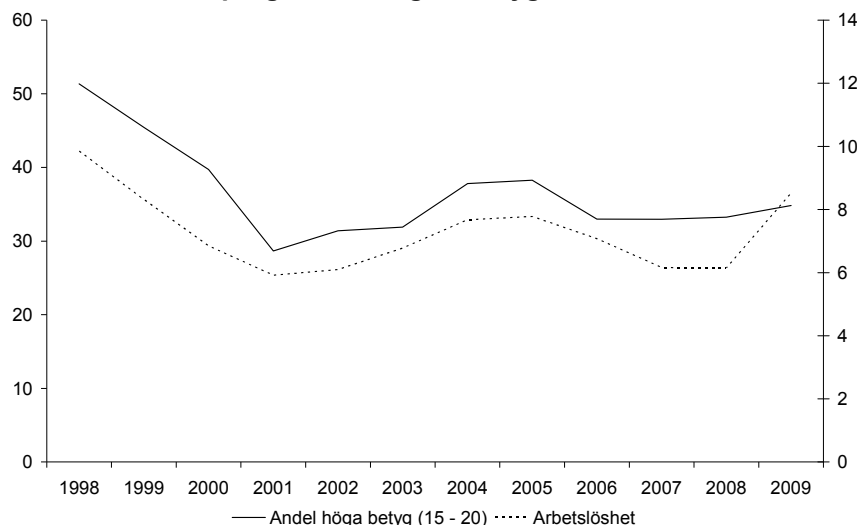
Figur 9.7 Andel programnybörjare som inom tre år har uppnått minst 120 högskolepoäng, 1991/92-2003/04



Anm: Andel med minst 120 högskolepoäng anges på vänster axel och arbetslöshet på höger axel.

Källa: Högskoleverket och SCB.

Figur 9.8 Arbetslöshet och andel av de betygsantagna under höstterminerna i program där lägsta betyg var minst 15



Anm: Arbetslöshet (ILO-definition) anges på höger axel och andel av de betygsantagna (procent) på vänster axel. Betygen beräknas som ett genomsnitt av alla kursbetyg där Godkänt (G) ger 10 poäng, Väl Godkänt (VG) 15 poäng och Mycket Väl Godkänt (MVG) 20 poäng. Äldre betyg har räknats om till denna skala.

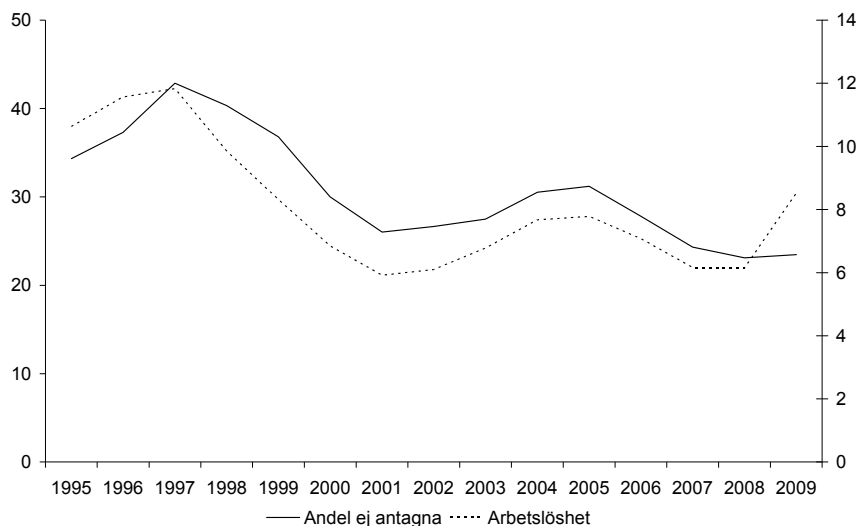
Källa: Verket för högskoleservice och Konjunkturinstitutet.

Sammantaget framträder bilden att utbudet av utbildningsplatser i tidigare lågkonjunkturer inte helt anpassats till efterfrågan. Således har det krävts mer för att få en högskoleplats i en lågkonjunktur. Men trots studenternas (i genomsnitt) bättre kvalifikationer i lågkonjunktur försämras genomströmningen. En möjlig förklaring är att utbildningskvaliteten försämras vid en snabb expansion av utbildningsvolymerna. En annan att studiemotivationen är lägre.

Det är intressant att det under 2009 skett en avvikelse från det tidigare sambandet mellan antagningskrav och konjunkturläge (se Figur 9.8). Den kraftiga expansionen av utbildningsplatser är en möjlig förklaring. Figur 9.9 visar hur andelen ej antagna till sitt förstahandsval har varierat med konjunkturen. Andelen har tidigare ökat när arbetslösheten stigit och vice versa. Också detta samband har brutits 2009. Trots att antalet behöriga förstahandssökande ökade med 29 procent mellan 2008 och 2009 ökade inte kraven för att få en högskoleplats.³⁸⁹ Statistik för hela läsåret 2009/2010 är ännu inte tillgänglig, men en jämförelse av antalet registrerade studenter mellan

³⁸⁹ År 2008 var antalet förstahandssökande ca 250 000 och år 2009 ca 323 000.

Figur 9.9 Arbetslöshet och andel ej antagna förstahandsansökningar



Källor: Högskoleverket och SCB.

höstterminen 2008 och 2009 visar på en ökning med 9,7 procent. Om vi antar att den procentuella ökningen är densamma mellan läsåren 2008/09 och 2009/10 som mellan höstterminerna 2008 och 2009, är det den största ökningen någonsin, både procentuellt och i antal studenter.³⁹⁰

9.4 Slutsatser

På kort sikt leder en expansion av utbildningsplatser till lägre arbetslöshet när yngre arbetskraft försvinner från arbetsmarknaden. I ett läge med hög arbetslöshet ökar därmed anställningsmöjligheterna för dem som finns kvar på arbetsmarknaden.

Det finns alltid en fara med att låsa in arbetskraften i utbildning. Men eventuella negativa konsekvenser är mindre i en lågkonjunktur än i en högkonjunktur. Om vi antar att utbildningsvolymerna i normala tider är samhällsekonomiskt effektiva, är det lämpligt att utöka antalet platser i lågkonjunktur när avkastningen på utbildning är högre.

³⁹⁰ Vi har statistik över registrerade studenter sedan 1977.

Det finns dock skäl till att inte utöka antalet platser så mycket att all ökad efterfrågan på utbildning tillfredställs i en lågkonjunktur. En orsak är att en snabb expansion av utbildningsvolymerna kan leda till lägre utbildningskvalitet därför att lärosätena inte klarar av att utöka antalet platser med bibehållen kvalitet. Det finns också en risk för att den privata efterfrågan på utbildning *överreagerar* i en lågkonjunktur. Det beror på att studier används som en ersättning för arbetslöshetsförsäkring. Borttagandet av studerandevillkoret i arbetslöshetsförsäkringen 2007 kan ha inneburit att studenter i en lågkonjunktur i alltför hög grad stannar kvar i utbildning för att försörja sig på studiemedel.

En generös arbetslöshetsförsäkring minskar emellertid incitamenten till arbete. Det gäller därför att väga kostnaderna av mer utbildning mot negativa effekter av en generös arbetslöshetsförsäkring. Förutom direkta kostnader för utbildningsplatser uppstår indirekta kostnaderna till följd av: (i) förlorade arbetsinkomster under studietiden, (ii) negativa effekter på andra studenter av sänkt utbildningskvalitet vid en snabb expansion av utbildningsplatserna, (iii) minskad sökintensitet på arbetsmarknaden under studietiden och (iv) effekter av ett stort utflöde av ”överutbildade” ett par år senare. Försäkringsmotivet för utbildning beror främst på risken för långa arbetslöshetstider. Det betyder att eventuella åtgärder för att motverka överefterfrågan på utbildning bör inrikta sig på att minska risken för långtidsarbetslöshet bland ungdomar.

Det är svårt att förutse hur mycket efterfrågan på utbildning kommer att öka de närmaste åren. Tidigare har antalet högskoleplatser utökats i lågkonjunkturer men inte så att hela efterfrågan tillfredställs. Dagens expansion av utbildningsplatser är relativt stor i jämförelse med tidigare konjunkturedgångar. Det är svårt att på grundval av nuvarande kunskapsläge bilda sig en uppfattning om denna expansion varit av lämplig omfattning, men vi vill varna för att det finns en risk för överdriven expansion av den reguljära utbildningen i lågkonjunkturer.

10 Sjukförsäkringen

Regeringen har under mandatperioden genomfört ett antal reformer av sjukförsäkringen. Det övergripande syftet har varit att stimulera arbetsutbudet och bryta den låga utanförskapet. De flesta reformerna aviserades i Budgetpropositionen för 2008. Vår rapport 2008 diskuterade hur ändamålsenliga förändringarna var.³⁹¹ Resonemangen då behandlade nästan uteslutande förväntade effekter, eftersom flera av reformerna ännu inte hunnit träda kraft. Nu, två år senare, har förändringarna genomförts och några få utvärderingar av förändringarnas kortsiktiga effekter finns tillgängliga. Diskussionen måste dock fortfarande i huvudsak baseras mestadels på tidigare forskning om liknande åtgärder och analys utifrån ekonomisk teori. Detta avsnitt diskuterar två huvudfrågor:

- Hur mycket av minskningen av sjuktalen kan hänföras till regeringens reformer?
- Vilka effekter kan reformerna förväntas ge på längre sikt?

Inledningsvis beskrivs sjukfrånvarons och förtidspensioneringarnas utveckling de senaste decennierna. Därefter följer en genomgång av regeringens reformer och en diskussion om vilka effekter som kan förväntas. Vi diskuterar också hur reformerna genomförts. Ytterligare några frågor förtjänar att uppmärksammas. Prövningen av arbetsförmåga och övergången från sjukskrivning till arbetslöshet är en sådan. Den fortsatta ökningen av förtidspensioneringarna av ungdomar är en annan viktig fråga. Avsnittet avslutas med en samlad bedömning av regeringens reformer.

10.1 Sjukfrånvaron och förtidspensioneringarna

Figur 10.1 visar hur sjukfrånvaron utvecklats sedan 1994. Endast sjukfall som pågått minst 15 dagar inkluderas eftersom statistiken för de korta sjukfallen som omfattas av arbetsgivarperioden är bristfällig. Antalet påbörjade sjukfall om minst 15 dagar minskade fram till 1997 för att därefter öka kraftigt fram till 2002. En vändning nedåt kom 2003. År 2008 var inflödet åter på samma nivå som 1997. Efter 2003

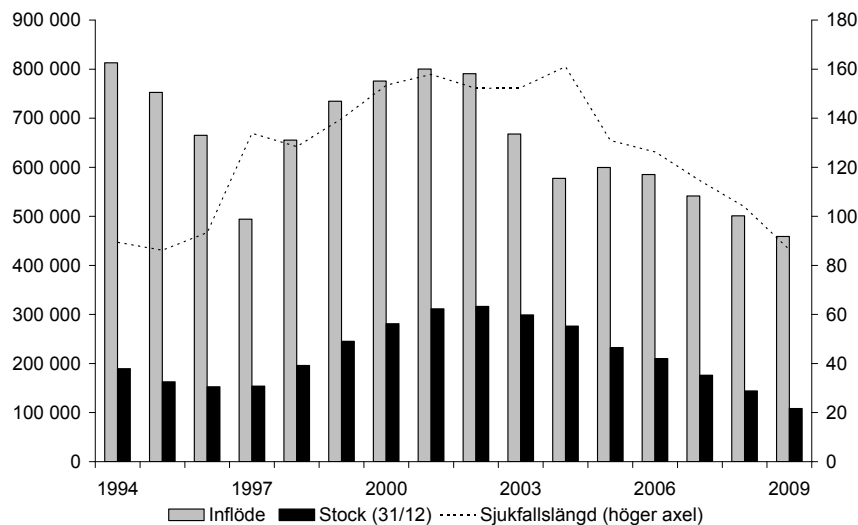
³⁹¹ Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 7.

har dessutom sjukskrivningarna blivit kortare och utflödet följaktligen större. Sammantaget innebär det minskade inflödet och det ökade utflödet att stocken, alltså antalet personer som är sjukskrivna vid en given tidpunkt, har minskat fr o m 2003.

I en internationell jämförelse ligger Sverige nu på en normal europeisk nivå efter att under hela 1990-talet och ända fram till 2003 ha legat betydligt över EU-genomsnittet. Norge och Nederländerna har också under lång tid uppvisat hög sjukfrånvaro. Nederländerna lyckades redan i början på 2000-talet få ner sjuktalen, medan Norge fortfarande ligger på hög nivå. Det nederländska fallet är intressant, eftersom man där har genomfört stora reformer inom sjukförsäkringen. Arbetsgivarna har ålagts ett stort kostnadsansvar för sjukfrånvaron och förtidspensioneringarna. Även om den empiriska forskningen om sambandet mellan den minskade sjukfrånvaron och reformerna i Nederländerna är begränsad, ger erfarenheterna där visst stöd för att det kan vara viktigt att stärka arbetsgivarnas incitament att bidra till en snabb återgång till arbete.

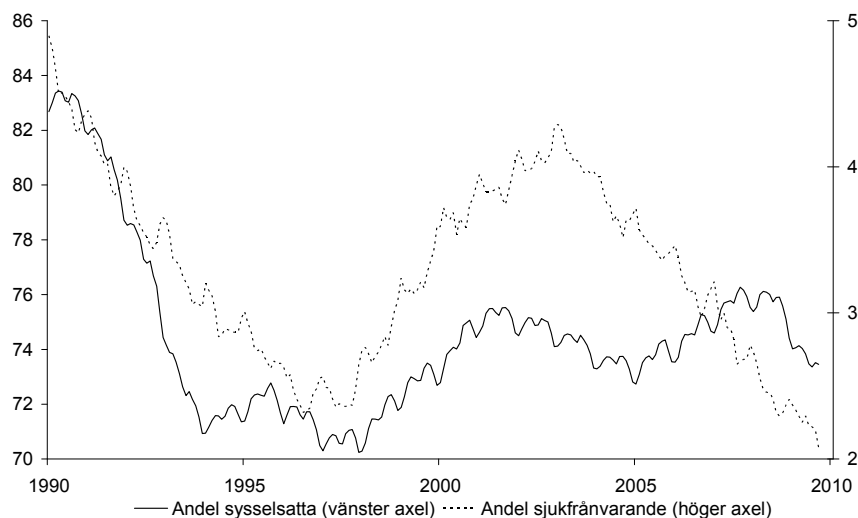
Figur 10.2 visar ett tydligt konjunkturmönster för sjukfrånvaron i Sverige: den har varit hög i goda tider och låg i dåliga tider. Mönstret bröts runt 2005 då sjukfrånvaron fortsatte att sjunka medan sysselsättningen vände uppåt. Det finns ännu inga entydiga forskningsresultat om orsakerna till trendbrottet. En möjlig förklaring är att Försäkringskassan arbete mot fusk och överutnyttjande har bidragit till att ändra attityderna till sjukskrivning.³⁹² Eftersom de flesta av regeringens reformer trädde i kraft under 2008, kan inte brottet i konjunkturmönstret bero på dessa reformer. Både sysselsättningen och sjukfrånvaron har minskat under 2009. Huruvida det betyder en återgång till det gamla konjunkturmönstret är dock allt för tidigt att säga.

³⁹² Se t ex Dagens Socialförsäkring (2009).

Figur 10.1 Sjukskrivningarnas utveckling

Anm. Inflöde och stock mäts på den vänstra axeln, medellängd på den högra axeln.

Källa: Försäkringskassan.

Figur 10.2 Sysselsättningsgrad och sjukfrånvaro, procent av arbetskraften respektive av sysselsatta

Anm. Sjukfrånvaron mäts som antalet frånvarande under hela mätveckan i arbetskraftsundersökningarna (AKU) i procent av antalet sysselsatta. Andelen sysselsatta avser antalet sysselsatta i procent av befolkningen. Båda serierna är fyra månaders glidande medeltal.

Källa: SCBs arbetskraftsundersökningar (AKU).

Även den regionala spridningen i sjukfrånvaron har minskat betydligt sedan 2003. Ett sätt som Försäkringskassan använder för att mäta sjukfrånvaro är sjukpenningdelen i det s k ohälsotalet. Måttet anger det genomsnittliga antalet sjukpenningdagar per försäkrad och år.³⁹³ I februari 2010 var sjukpenningdelen i ohälsotalet 5,8 dagar. Jämtlands län låg högst med 7,5, medan antalet dagar var lägst i Värmlands län, 5,3. Skillnaden mellan högsta och lägsta värde var således 2,2 dagar. År 2003 var genomsnittet för hela Sverige 15,9 och skillnaden mellan det högsta och lägsta värdet för sjukpenningdelen av ohälsotalet hela 10,2 dagar.³⁹⁴

Figur 10.3 visar förtidspensionernas utveckling sedan 15 år tillbaka. Antalet nybeviljade förtidspensioner ökade från 1998 fram till 2002 för alla åldersgrupper. Nybeviljandet var särskilt högt 2002, året innan förtidspension bytte benämning till sjukersättning (aktivitetsersättning för yngre). Det höga nybeviljandet berodde sannolikt på den kommande reformen: det gamla systemet ansågs mer generöst än det nya och därmed var trycket stort att bevilja så många som möjligt förtidspension före reformen. Från 2004 har nybeviljandet minskat kraftigt. Det gäller dock inte för åldersgruppen 16-29 år, för vilken inflödet i förtidspension fortsatt att öka.³⁹⁵

Slutsatsen från detta avsnitt är att minskningen av sjukskrivningar och förtidspensioneringar började långt innan nuvarande regering tillträdde. Nedgången kan därför inte hänföras till enbart de reformer som aviserats och genomförts sedan hösten 2006.

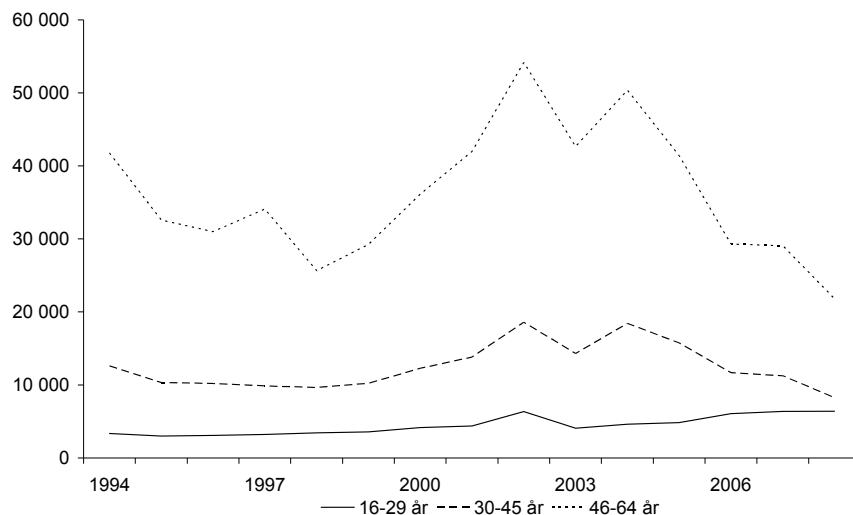
10.2 Förväntade effekter av regeringens reformer

Reformerna inom sjukförsäkringen kan något förenklat delas in i åtgärder som syftar till (i) att stärka drivkrafterna för arbete och (ii) att öka möjligheterna att arbeta. Några av reformerna, t ex rehabiliteringskedjan, innehåller inslag av båda delarna.

³⁹³ Ohälsotalet mäter antalet dagar med sjukpenning, sjuk- eller aktivitetsersättning eller rehabiliteringspenning per försäkrad under ett år.

³⁹⁴ Försäkringskassan (2010).

³⁹⁵ Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 10.5.

Figur 10.3 Nybeviljade förtidspensioner

Källa: Försäkringskassan.

10.2.1 Rehabiliteringskedjan

Den största förändringen i sjukförsäkringsreglerna är införandet av en *rehabiliteringskedja* med fasta tidsgränser för när arbetsförmågan ska bedömas enligt olika kriterier. Kortfattat innebär rehabiliteringskedjan att sjukskrivningsperioden ser ut enligt följande:³⁹⁶

- Ersättningsgraden under det första året (364 dagar) är 80 procent av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) upp till ett tak på 7,5 basbelopp.³⁹⁷ Början på sjukskrivningsperioden ser ut som tidigare såtillvida att arbetsgivaren efter den inledande karensdagen betalar sjuklön under de första 14 dagarna. Om sjukskrivningen pågår längre än sju dagar fordras ett läkarintyg.
- Dag 15-90 är den försäkrade berättigad till sjukpenning om denne inte kan genomföra sina nuvarande, eller andra tillfälliga, arbetsuppgifter hos sin arbetsgivare.

³⁹⁶ Se Proposition 2007/08:136 samt Pathric Hägglunds och Peter Skogman Thoursies underlagsrapport till rådet för en mer detaljerad beskrivning av kedjan (Hägglund och Skogman Thoursie 2010).

³⁹⁷ Under 2010 motsvarar ett prisbasbelopp 42 400 kronor.

- Dag 91-180 ska prövningen därutöver beakta arbetsförmågan i relation till andra arbetsuppgifter hos arbetsgivaren.
- Fr o m dag 181 ska, om inte *särskilda skäl eller oskälighet* föreligger, rätten till sjukpenning prövas mot hela den reguljära arbetsmarknaden. Föreligger sådana skäl kan den försäkrade fortsätta vara sjukskriven ända till dag 365 i sjukfallet då denne kan ansöka om *förlängd sjukpenning*. Den innebär att sjukpenning betalas ut i ytterligare högst 550 dagar med en ersättning motsvarande 75 procent av den tidigare inkomsten. Även här finns undantag som gör det möjligt att fortsätta uppbära 80 procents ersättning med så kallad *fortsatt sjukpenning*. Kravet för det är att man är allvarligt sjuk med en allvarlig påverkan på allmäntillståndet.
- Den som fortfarande är sjukskriven efter 914 dagar (2 ½ år) ska enligt de nya reglerna övergå till arbetslöshetsförsäkringen och Arbetsförmedlingens introduktionsprogram. I vissa fall är det dock återigen möjligt att få förlängd sjukpenning.³⁹⁸ Möjligheten till detta innebär alltså en ytterligare uppmjukning av sjukförsäkringens bortre parentes.³⁹⁹

Innan rehabiliteringskedjan infördes skulle Försäkringskassan pröva arbetsförmågan enligt liknande kriterier inom ramen för den s k *steg-för-steg-modellen*. Det nya med rehabiliteringskedjan är främst de fasta tidsgränser som anger när prövningarna av arbetsförmågan senast ska vara genomförda samt den nedtrappning av ersättningen som sker efter ett år.⁴⁰⁰ Det finns nu också en bortre gräns på 2½ år, om än med vissa undantag. I ett par avseenden har reglerna skärpts. Det första gäller tidsgränsen vid sex månader där prövningen numera avser hela den reguljära arbetsmarknaden. Detta är i praktiken en vidgning av begreppet arbete. Tidigare skulle den sjukskrivnes arbetsförmåga prövas mot ett normalt förekommande arbete inom

³⁹⁸ Ytterligare förlängd sjukpenning kan beviljas om personen uppfyller något av följande tre villkor: (i) att denne är inlagd på sjukhus eller vårdas hemma och inte kan infinna sig på arbetsförmedlingen; (ii) att denne har en förvriden verklighetsuppfattning som utgör ett hinder att ta till sig information; eller (iii) att deltagande i introduktionsprogrammet riskerar att leda till att sjukdomstillståndet förvärras. I så fall beviljas förlängd sjukpenning *tills vidare*, dvs utan bortre parentes.

³⁹⁹ Den som har rätt till *fortsatt sjukpenning* med 80 procents ersättningsgrad har också rätt till sjukpenning under obegränsad tid.

⁴⁰⁰ De angivna stegen i rehabiliteringskedjan berör endast personer som är anställda vid sjukfallets start. De arbetslösas arbetsförmåga ska t ex prövas mot den reguljära arbetsmarknaden redan från dag två i sjukskrivningen.

ramen för steg-för-steg-modellen. Någon exakt tidpunkt för när detta skulle ske fanns inte. Enligt regelverket skulle en eventuell övergång till förtidspension prövas senast efter ett år. Därmed fanns en *indirekt* tidsgräns för prövningen av arbetsförmåga senast vid ett år. I praktiken skedde dessa prövningar ofta betydligt senare eller aldrig.

Den andra skärpningen gäller rätten till sjukersättning. Möjligheten att få tidsbegränsad sjukersättning har tagits bort. För att den försäkrade ska vara berättigad till sjukersättning ska dennes arbetsförmåga vara *stadigvarande* nedsatt. Innan reformen infördes var kravet *varaktig* nedsättning av arbetsförmågan. Något förenklat kan man säga att en stadigvarande nedsättning enligt lagens intentioner ska tolkas som ”evig” medan en varaktig nedsättning skulle tolkas som ”lång”.

Hittills finns endast *en* utvärdering av rehabiliteringskedjan.⁴⁰¹ Den tyder på att kedjan bidragit till att förkorta sjukskrivningstiderna eftersom fler sjukfall slutar vid de fasta tidpunkterna efter 90 och 180 dagar. I övrigt är den empiriska forskningslitteraturen begränsad om de olika inslagen i rehabiliteringskedjan: en med tiden avtagande ersättning och fasta tidpunkter för avstämning och kontroll.

Flera empiriska studier från både Sverige och utomlands visar att ersättningsnivån påverkar utnyttjandet av sjukförsäkringen,⁴⁰² men några studier av effekterna av avtagande ersättningsprofil finns inte förutom den ovannämnda utvärderingen. Vissa slutsatser kan dock dras från en studie av Johansson och Palme (2005) som finner att en med tiden ökande ersättning leder till längre sjukskrivningar. En avtagande profil borde i analogi med detta leda till kortare sjukskrivningar. Paralleller kan eventuellt också dras till litteraturen om arbetslöshetsförsäkringen som visar att en avtagande ersättningsprofil leder till ökar utflödet från arbetslöshet till arbete.⁴⁰³ Tidsgränserna vid tre, sex och tolv månader skapar naturliga kontrolltillfällen. Svenska studier av avstämningsmöten och kravet på läkarintyg har visat att kontroll spelar en viktig roll för sannolikheten att ett sjukfall ska avslutas.⁴⁰⁴

⁴⁰¹ Hägglund (2010).

⁴⁰² Johansson och Palme (2002 och 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.

⁴⁰³ Se t ex Carling m fl (1996).

⁴⁰⁴ Se t ex Hesselius m fl (2005) respektive Lindahl (2008).

Det bör finnas goda förutsättningar för att rehabiliteringskedjan ska göra systemet mer enhetligt och bidra till att minska de oförklarligt stora variationerna i sjukfrånvaron som konstaterats både geografiskt och över tid men som nu ser ut att vara minskande. Rättsäkerheten i sjukförsäkringen kan därmed antas öka.

10.2.2 Övriga reformer

Starkare drivkrafter för arbete har, utöver rehabiliteringskedjan, införts i form av *steglös avräkning*. Den innebär att individer som beviljades permanent sjukersättning före den 1 juli 2008 erbjuds möjlighet att arbeta upp till en viss gräns med bibehållen kompensation från sjukförsäkringen. Drivkrafter har även riktats mot arbetsgivarna via *nystartsjobben*.⁴⁰⁵ Båda dessa åtgärder ökar möjligheterna för den sjukskrivne att återgå till arbete. Steglös avräkning innebär minskade marginaleffekter.⁴⁰⁶ Empiriskt stöd för att denna typ av ekonomiska incitament ökar arbetsutbudet kommer främst från studier av *Earned Income Tax Credit* i USA.⁴⁰⁷ Nystartsjobben fungerar framför allt genom att öka arbetskraftefterfrågan – de sänker kostnaden för arbetsgivaren att anställa en person med låg (förväntad) produktivitet. Studier av liknande tidigare åtgärder (anställningsstöd) i Sverige har visat att denna typ av åtgärder har en positiv effekt på målgruppens sannolikhet att hitta arbete.⁴⁰⁸

Det finns emellertid frågetecken för om stimulanserna är tillräckligt kraftfulla. Endast knappt två procent av målgruppen, alltså personer med permanent sjukersättning som beviljats före 1 juli 2008, har ansökt om steglös avräkning. Nystartsjobben har visserligen haft betydligt fler deltagare: den genomsnittliga stocken under 2009 var drygt 19 000 personer, men den övervägande majoriteten utgörs av långtidsinskrivna hos Arbetsförmedlingen och endast en mindre del är tidigare sjukskrivna och förtidspensionerade.⁴⁰⁹ Enligt en rapport som Demoskop gjort på uppdrag av Försäkringskassan är det främsta skälet som de

⁴⁰⁵ Nystartsjobben diskuteras mer utförligt i avsnitt 8.1.3.

⁴⁰⁶ Se t ex Moffitt (2003).

⁴⁰⁷ Dessa studier diskuteras utförligt i avsnitt 7.1.3.

⁴⁰⁸ Se också avsnitt 8.1.3.

⁴⁰⁹ I mars 2010 var antalet särskilda nystartsjobb (för tidigare sjukskrivna och förtidspensionerade) ca 1 500.

sjukskrivna uppger mot att utnyttja stödet oro för att Försäkringskassan ska dra in eller minska sjukersättningen.⁴¹⁰ En annan fråga är om det finns tillgängliga jobb på arbetsmarknaden för denna grupp som, på grund av sin sjukdomshistoria, kan förväntas ha lägre arbetsförmåga och produktivitet. Det låga utnyttjandet av nystartsjobb bland tidigare sjukskrivna kan också bero på att efterfrågan på den typen av arbetskraft är liten, oavsett arbetsgivarens lönekostnad.

För att öka möjligheterna till återgång i arbete har regeringen infört den s k *rehabiliteringsgarantin*. Den gäller personer som är, eller riskerar att bli, sjukskrivna till följd av långvariga problem med smärta eller psykiska besvär som ångest, depression eller stress. Garantin ska erbjuda tillgång till rehabiliteringsinsatser i form av kognitiv beteendeterapi och s k multimodal behandling där olika stödkompetenser kombineras. Trots att den medicinska forskningen ger visst stöd för att sådana behandlingar kan vara effektiva⁴¹¹, får de förväntade effekterna betraktas som osäkra. Relativt få studier har analyserat det arbetsmarknadsmässiga utfallet av såväl dessa som andra rehabiliteringsinsatser.

Regeringen har också gjort satsningar på institutioner som ska effektivisera sjukskrivningsprocessen. Bland dessa återfinns investeringar i *företagshälsovården*, stimulanser för *ökad samverkan* mellan aktörer i sjukskrivningsprocessen och *privata alternativ till Arbetsförmedlingen* samt *försäkringsmedicinskt beslutsstöd för läkare*. Såväl det försäkringsmedicinska beslutsstödet som utbyggnaden av företagshälsovården får anses ha goda förutsättningar att förbättra sjukskrivningsprocessen, även om forskningen är begränsad på området. Försöksverksamheten med privata aktörer är ännu inte utvärderad. Men regeringen har tillsammans med Arbetsförmedlingen utformat försöket på ett sådant sätt att förutsättningarna för en framgångsrik utvärdering är goda. Så t ex väljs personer som får erbjudande om att delta i försöket ut slumpmässigt.

Från ett forskningsperspektiv finns det anledning att vara tveksam inför regeringens uttalade ambitioner om att få till stånd tidiga insatser i sjukfallen. Medan interventioner i form av prövningar och kontroller har stöd av forskningen, är situationen mer komplicerad beträffande (tidiga) rehabiliteringsinsatser. Som påpekats är forskningen

⁴¹⁰ Demoskop (2009).

⁴¹¹ Se Waddell och Burton (2004) och referenserna i den.

på rehabiliteringsområdet bristfällig. Den stora svårigheten ligger i att på ett tidigt stadium identifiera de personer som är i behov av mer omfattande stöd. S k *profiling* och *targeting* är metoder som gett positiva resultat inom arbetsmarknadspolitiken. Dessa metoder innebär att man med hjälp av statistiska tekniker försöker identifiera vilka personer som är i stort behov av insatser och vilka insatser som i så fall är mest lämpliga. Vi skulle gärna se att dessa metoder prövades även inom sjukförsäkringen.⁴¹²

Vissa tidiga insatser som bygger på samverkan mellan olika aktörer har också visats förlänga i stället för att förkorta sjukskrivningarna.⁴¹³ Risken finns att tidiga insatser blir kostnadsineffektiva för samhället om inte dessa på ett effektivt sätt kan riktas till rätt personer.

Med samma argument får reformer som syftar till att stimulera utbyggnaden av lokala samverkansinsatser anses osäkra. De senaste åren har 1-1,5 mdr kr investerats i lokalt anpassade åtgärdsprogram trots att effektstudier i stort sett saknas på området. Här vore det önskvärt med forskning av experimentliknande karaktär för att komma till rätta med de jämförelseproblem som annars kan uppkomma därför att programdeltagarna kan skilja sig från dem som inte deltar i programmen.

Slutligen bör konstateras att jobbskatteavdraget kan ha haft effekter på sjukskrivningstiderna. Grundtanken med jobbskatteavdraget är skapa starkare drivkrafter för arbete.⁴¹⁴ Eftersom sjukskrivna inte är berättigade till avdraget, innebär avdraget en höjning av inkomsten av att arbeta i förhållande till ersättningen vid sjukskrivning i mer än 14 dagar. Enligt grova beräkningar i Johansson (2010) kan jobbskatteavdraget ha förkortat sjukskrivningarna med upp till tre dagar, motsvarande 6,8 procent. Finansdepartementet har med hjälp av en mikrosimuleringsmodell beräknat att regeringens inkomstskattesänkningar kommer att minska sjukskrivningarna med 7,6 procent och förtidspensioneringarna med 1,1 procent på lång sikt.⁴¹⁵

Vår bedömning är att regeringens reformer har bidragit till nedgången i sjukfrånvaron och kan ge ytterligare bidrag också framöver.

⁴¹² Se Finanspolitiska Rådet (2009a), avsnitt 5.2.6, för en diskussion om *profiling* och *targeting* inom arbetsmarknadspolitiken.

⁴¹³ Lindahl (2008).

⁴¹⁴ Jobbskatteavdraget analyseras utförligt i avsnitt 7.1.

⁴¹⁵ Mikrosimulering betyder att detaljerad information på individ- och hushållsnivå används för att beräkna effekter av t ex skattereformer. Se Finansdepartementet (2009b).

Nedgången började visserligen innan den nuvarande regeringen tillträdde, men de reformer som har genomförts har sannolikt bidragit till att utvecklingen har fortsatt och förstärkts. Det är emellertid omöjligt att ha en bestämd uppfattning av hur stora effekterna är. En nackdel kan vara att porten in i förtidspensionering har blivit mycket smal eftersom arbetsförmågan i princip ska vara för nedsatt för all framtid för att en person ska vara kvalificerad för förtidspension.

10.3 Genomförandet av reformerna

När rehabiliteringskedjan och flera av de övriga reformerna aviseras under hösten 2008 var remissinstanserna kritiska och efterlyste ytterligare analyser och förtydliganden.⁴¹⁶ Detta gällde framför allt prövningen av arbetsförmågan gentemot den reguljära arbetsmarknaden. Regeringen valde att beakta remissvaren i liten grad och genomförde reformerna mycket snabbt. Detta har lett till flera problem.

Försäkringskassan har haft svårt att tolka de nya reglerna. Dess tolkningar har i flera situationer hamnat i konflikt med regeringens påstådda intentioner. Detaljerna, liksom undantagen, har blivit allt fler sedan regeringen fått komma med förtydliganden. Detta har ytterligare försvårat tillämpningen av de nya reglerna. Mot bakgrund av hur komplicerade överväganden som reglernas tillämpning förutsätter, samt vilken betydelse försäkringen har för enskilda människor, hade ett närmare samarbete med Försäkringskassan om reglernas utformning och tillämpning varit önskvärt.

Frågetecken har också funnits kring huruvida Arbetsförmedlingens och kommunernas verksamheter i tillräcklig utsträckning förberetts för att ta hand om de personer som inte längre kommer att få sin försörjning från sjukförsäkringen. Så t ex presenterades detaljerna kring den borte gränsen för rätten till sjukpenning så sent som i oktober 2009, vilket gav Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen begränsat med tid att förebereda insatser och ge instruktioner till sina handläggare.⁴¹⁷ En stor grupp sjukskrivna fick också vänta in i det sista på besked om vilken ersättning de skulle få som arbetssökande. I propositionen från oktober 2009 menade regeringen fortfarande att dessa skulle omfattas av det ordinarie aktivitetsstödet. Men det visade

⁴¹⁶ Socialdepartementet (2008).

⁴¹⁷ Proposition 2009/10:45.

sig svårt att tillräckligt snabbt ta fram underlag för att beräkna aktivitetsstödet storlek. Så sent som i december 2009 kom beskedet att ersättningen i stället skulle baseras på sjukpenningsgrundande inkomst. Att ersättningen dessutom – i strid mot de uttalade intentionerna – har visat sig ha minskat för ungefär hälften av gruppen som övergått till Arbetsförmedlingen är ett annat problem.⁴¹⁸

Den oro som införandet av rehabiliteringskedjan inneburit har skapat ett tryck på regeringen att inte bara förtydliga reformernas syften utan också att i vissa fall dra tillbaka förslag och se över konsekvenserna. Som vi redan påpekade i vår rapport från 2008 har regeringen från allra första början fått backa från flera aviserade förändringar. De ändrade reglerna angående pensionsrätten för personer med sjuk- och aktivitetsersättning och minskningsregeln för kompletterande försäkringar var exempel som vi framhöll då.⁴¹⁹ Nu kan listan kompletteras med de undantag som möjliggör sjukskrivning utöver den bortre gränsen vid 2½ år, oskälighetsundantaget för prövning mot reguljär arbetsmarknad samt nya regler för fortsatt sjukpenning.

10.4 Övergång från sjukskrivning till arbetslöshet

10.4.1 Övergång under det första året

Enligt de nya reglerna för rehabiliteringskedjan ska den sjukskrivnes arbetsförmåga först provas mot eget arbete, sedan efter senast tre månader mot annat arbete hos samma arbetsgivare och senast efter sex månader mot hela den reguljära arbetsmarknaden. Givet att den sjukskrivne vid den sistnämnda prövningstidpunkten bedöms ha en arbetsförmåga på arbetsmarknaden, upphör dennes rätt till sjukpenning och personen skrivs över till Arbetsförmedlingen. De nya reglerna gäller sedan 1 juli 2008.

⁴¹⁸ Sveriges Radio och tidningen Riksdag & Departement rapporterade den 21 december 2009 om regeringens löfte att de utförsäkrade skulle få höjd ersättning därför att ersättningen skulle baseras på sjukpenninggrundande inkomst (Sveriges Radio 2009b och Riksdag & Departement 2009). Arbetsmarknadsministern kommenterade Försäkringskassans statistik som visade att ersättningen blev lägre för många i Ekot på Sveriges radio 17 februari 2010 (Sveriges Radio 2010e).

⁴¹⁹ Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 7.2.

Tabell 10.1 Avslutsorsak för sjukfallsärenden påbörjade under första kvartalet respektive år, procent

	2007	2008	2009 (nya regler)
Arbete	84,4	86,8	88,9
Arbetslöshet	1,7	1,7	2,2
Sjuk-/aktivitetsersättning	0,4	0,5	0,1
Pågående (30 september)	13,4	11,1	8,8

Källa: Hägglund och Skogman Thoursie (2010).

Tabell 10.1 redovisar status den 30 september under åren 2007-2009 för personer som påbörjade ett sjukfall under det första kvartalet samma år. Sjukfallsärendena, vilka alltså pågått i 6-9 månader, avser individer som var anställda vid sjukfallets start. Sannolikheten att gå från sjukskrivning till arbetslöshet har ökat betydligt, från 1,7 till 2,2 procent dvs med ca 30 procent, sedan de nya reglerna infördes⁴²⁰. Lågkonjunkturen kan ha bidragit till ökningen, men även andelen som övergår till arbete ökade från 2008 till 2009. Störst förändring har skett i övergången till sjuk-/aktivitetsersättning: från 0,4-0,5 procent till 0,1 procent. Detta hänger troligen samman med de nya striktare kriterierna för nedsatt arbetsförmåga vid bedömningen av rätten till sjukersättning. Den minskande andelen pågående fall åter-speglar minskningen i sjukperiodernas längd.

Tabell 10.2 visar att personer som tidigare varit sjukskrivna i ökad utsträckning fått aktiva insatser efter övergång till arbetslöshet. Denna tendens gäller för samtliga oavsett sjukskrivningslängd före övergången till arbetslöshet, dvs för en större grupp än populationen i Tabell 10.1. Aktiva insatser kan innebära både reguljära programaktiviteter och insatser inom ramen för handlingsplanssamverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.⁴²¹ De allra flesta skrivs fortfarande in som öppet arbetslösa, men en ökande andel får snabbt ta del av program eller samverkan.

⁴²⁰ Eftersom urvalet för 2008 avser det första kvartalet omfattades inte denna grupp av de nya reglerna förrän 1 januari 2009. Detta beror på de övergångsregler som tillämpades.

⁴²¹ Inom den så kallade handlingsplanssamverkan sker först en kartläggning som syftar till att utreda den arbetssökandes/försäkrades arbetsförmåga. Därefter fortsätter rehabiliteringen genom arbetsprövning, utbildning och anpassningar för att öka arbetsförmågan och hitta anställning. Aktiviteter inom handlingsplanssamverkan föregås av att en beredningsgrupp bestående av handläggare från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har gjort bedömningen att individen är lämplig för dessa insatser.

Tabell 10.2 Status för tidigare sjukskrivna efter övergång till Arbetsförmedlingen, procent

Status vid Arbetsförmedlingen	2008	2009	Skillnad
Öppen arbetslöshet	67,7	60,7	-10,3
Samverkan	10,4	17,1	+64,4
Program	3,5	4,1	+17,1
Arbete	18,4	18,0	-2,2

Källor: Hägglund och Skogman Thoursie (2010).

Arbetsförmedlingen är mer aktiv i ärenden där individen har en längre period av sjukskrivning bakom sig än i andra fall. Så t ex är andelen i samverkansinsatser 3 procent för individer med mindre än sex månaders sjukskrivning bakom sig och 36 procent för individer som varit sjukskrivna i två år eller mer.⁴²²

Arbetsmarknadsutsikterna för personer som utförsäkras efter 180 dagars sjukskrivning ser relativt ljusa ut. Försäkringskassan har låtit genomföra en enkätstudie bland samtliga personer vars sjukpenning avslutades i januari 2009 efter att ha pågått i minst 180 dagar. Enkäten omfattar samtliga avslutsorsaker och är alltså inte betingad på att personer gått över till arbetsförmedlingen. Ca 70 procent av dessa personer hade arbete fem månader senare; 67 procent var anställda och 4 procent egna företagare.⁴²³ Endast 11 procent var kvar i arbetslöshet eller i arbetsmarknadspolitisk åtgärd och 5 procent hade återgått till sjukskrivning (2 procent med sjukpenning, 3 procent utan). Skillnaden är liten mot hur många i undersökningspopulationen som arbetade före sjukskrivningen: då var 91 procent anställda och 5 procent drev eget företag.

10.4.2 De utförsäkrade

Enligt regeringens prognoser kommer 54 000 personer nå den bortre gränsen för antingen sjukpenning (2½ år), eller tidsbegränsad sjukersättning under 2010.⁴²⁴ Om dessa personer bedöms ha arbetsförmåga kommer de att vara hänvisade till Arbetsförmedlingens insatser och ersättning i form av aktivitetsstöd.

⁴²² Hägglund och Skogman Thoursie (2010).

⁴²³ Försäkringskassan (2009).

⁴²⁴ Proposition 2009/10:45.

Tabell 10.3 Utfall för individer som nådde bortre gränsen i sjukförsäkringen vid årsskiftet 2009/2010, antal personer och procent

	Sjukpenning		Tidsbegränsad sjukersättning		Totalt	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Nådde bortre gräns <i>varav</i>	13 193	100	1 096	100	14 289	100
Kvar i sjukförsäkringen	606	4,6	249	22,7	855	6,0
Hos Af i februari 2010	11 494	87,1	548	50,0	12 042	84,3
Ej hos Af	1 093	8,7	299	27,3	1 392	9,7

Källa: Försäkringskassans rapporter 2010-02-12 samt 2010-03-18.

Försäkringskassan har i ett flertal rapporter och pressmeddelanden under första kvartalet 2010 följt den första kullen av utförsäkrade, dvs personer som vid årsskiftet 2009/2010 nådde den bortre tidsgränsen. Tabell 10.3 visar att en stor majoritet, 84 procent, i slutet av februari var inskriven vid Arbetsförmedlingen.

Cirka 10 procent befann sig emellertid varken i sjukförsäkringen eller hos Arbetsförmedlingen. Ca 6 procent, eller 855 av de sammanlagt 14 289 individer som nådde tidsgränsen, beviljades antingen permanent sjukersättning eller ytterligare sjukpenning. Ytterligare sjukpenning kan beviljas med hänvisning till de undantag som regeringen aviserade så sent som i december 2009.⁴²⁵ Kortfattat handlar undantagen om två saker. För det första infördes ett nytt *oskälighetsbegrepp* som säger att personer med allvarliga sjukdomar *aldrig* ska prövas mot reguljär arbetsmarknad.⁴²⁶ För det andra ändrades reglerna för s k fortsatt sjukpenning (dvs sjukpenning motsvarande 80 procent av sjukpenninggrundande inkomst efter tolv månader) med det uttalade syftet att alla med cancer skulle ges rätt till fortsatt sjukpenning.⁴²⁷

Socialstyrelsen har fått i uppdrag att definiera begreppet ”allvarlig sjukdom”.⁴²⁸ Att Socialstyrelsen tar fram en kriterielista för vilka sjukdomstillstånd som ska bedömas vara allvarliga kan visserligen underlätta tillämpningen av lagen men kan också medföra nackdelar.

⁴²⁵ Ibid.

⁴²⁶ Vad ”aldrig” betyder är upp till Försäkringskassan att tolka. Det är oklart om undantaget gäller tills man är helt eller tillräckligt friskförklarad och hur den bedömningen sker.

⁴²⁷ Villkoret för allvarlig påverkan på allmäntillståndet togs bort och ordet ”allvarlig sjukdom” ersatte formuleringen ”synnerliga skäl”.

⁴²⁸ Socialstyrelsens regleringsbrev för 2010.

Dels innebär en sådan kriterielista en signal om att vissa sjukdomar bör leda till fortsatt sjukpenning oavsett allmäntillståndet, dels innebär den att människor med en ovanlig diagnos som inte finns med på Socialstyrelsens lista, men som har en allvarlig påverkan på allmäntillståndet, utesluts från fortsatt sjukpenning.

Det kvarstår många frågor kring vad som kommer att hända med den grupp som under innevarande år utförsäkras efter en mycket lång sjukskrivningstid. Hur ser chanserna ut att hitta ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden (inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin)? Och hur många kommer att ansöka om sjukpenning igen efter återkvalificeringsperioden på tre månader?

Vår slutsats är att det ser lovande ut vad gäller aktiveringsgrad för de korttidssjuka och deras chanser att snabbt hitta arbete efter att de lämnat sjukförsäkringen. Men hanteringen av dem som utförsäkras efter en lång sjukskrivning eller tidsbegränsad sjukersättning har varit bristfällig med många sena besked och ändringar. Gruppen har en mycket svag förankring på arbetsmarknaden. Debatten och regeringens reaktioner på den under den gångna hösten/vintern har också visat att frågan är känslig.

Det hade förmodligen varit en god idé att ”bevilja amnesti” åt de sjukskrivna och tidsbegränsat förtidspensionerade som redan fanns i systemet 1 juli 2008, när de nya reglerna infördes, och att låta de nya tidsgränserna endast gälla för nyinflödet. Det hade kunnat motiveras med att de som redan varit sjukskrivna (en lång tid) innan de nya reglerna trädde ikraft inte hade påverkats av dem och inte fått tillgång till de större möjligheterna till rehabiliteringsinsatser i början av sin sjukskrivning. Ett sådant förfarande hade också gjort det möjligt att pröva de nya reglerna i mindre skala.

10.5 De unga förtidspensionärerna

Som redovisats ovan är unga i åldern 16-29 år den enda grupp för vilken förtidspensioneringarna fortfarande ökar.⁴²⁹ Flera andra OECD-länder har också haft en ökning av antalet unga förtidspensionärer, men uppgången är starkast i Sverige (OECD 2009c). Uppgången i Sverige gäller främst psykiska diagnoser.⁴³⁰

⁴²⁹ Se Figur 10.3.

⁴³⁰ Se Försäkringskassan (2007).

Hägglund och Skogman Thoursie (2010) lyfter fram en intressant hypotes om att ungas ökande förtidspensioneringar hänger ihop med skolreformerna på 1990-talet. 1991 års gymnasiereform innebar att yrkesprogrammen blev treåriga och att det sista året i huvudsak består av teoretiska studier. En annan reform förvandlade det relativa betygssystemet till ett målrelaterat betygssystem, vilket förmodligen gjorde det svårare att få slutbetyg.

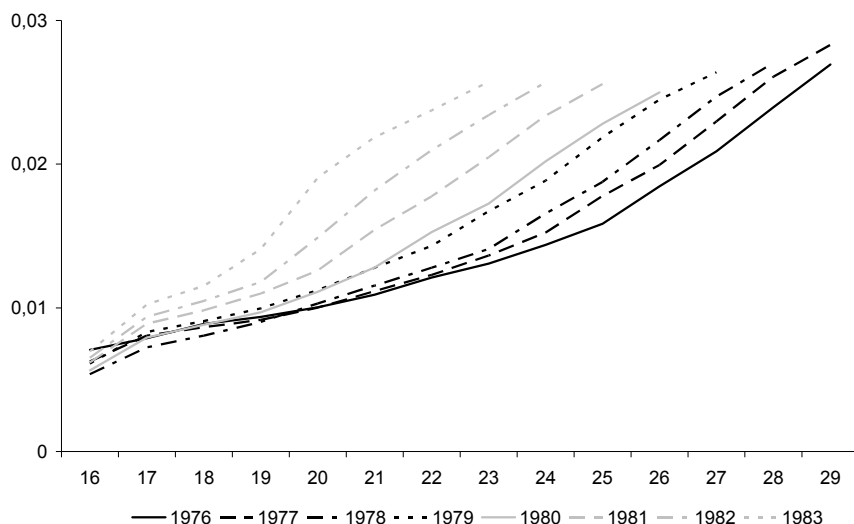
Tidigare forskning har visat (i) att andelen elever som inte har godkända slutbetyg såväl från grundskolan som från gymnasiet har ökat under andra hälften av 1990-talet; (ii) att båda de ovan nämnda reformerna har haft betydelse för ökningen;⁴³¹ (iii) att personer med oavslutade gymnasiestudier är överrepresenterade bland arbetslösa; samt (iv) att de unga som förtidspensionerades under 2000-talet har en omfattande tidigare historia av arbetslöshet och sjukskrivning.

De förlängda yrkesprogrammen på gymnasiet gällde framför allt individer födda 1976 och framåt. Dessa kunde antas gå ut gymnasiet i mitten av 1990-talet. Betygsreformen i gymnasiet påverkade personer födda 1978 och framåt och dessa kan förväntas ha gått ut två år senare. Betygsreformen i grundskolan rörde individer födda 1982 och framåt och dessa kan antas ha avslutat gymnasiet i början av 2000-talet. Processen fram till förtidspension är ofta lång med upprepade perioder med sjukskrivning och arbetslöshet. Det är inte sannolikt att personer utan examen och med svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden blir förtidspensionerade med en gång. Detta gör det också svårt att direkt relatera förändringarna i skolsystemet till uppgången i förtidspensioneringarna, men kohorterna som påverkades av skolreformerna var i åldrarna 20-29 år under början av 2000-talet, alltså under den period då antalet unga förtidspensionärer ökade kraftigt.

Utifrån Hägglunds och Skogman Thoursies hypotes kan man vänta sig att sannolikheten att förtidspensioneras vid en given ålder ska öka för varje kohort från och år 1976 och framåt. Detta är också precis vad Figur 10.4 visar. Det finns uppenbarligen ett stort behov av studier av ett eventuellt samband mellan uppgången i de ungas förtidspensionering och skolreformerna.

⁴³¹ Hall (2009) studerar effekter av slopandet av tvåårigt gymnasium och Björklund m fl (2010) analyserar effekten av införandet av ett målrelaterat betygssystem.

Figur 10.4 Andelen som beviljats förtidspension vid olika åldrar i olika födelsekohorter



Anm. Årtalen anger födelseår.

Källa: Hägglund och Skogman Thoursie (2010).

10.6 Slutsatser

Regeringen bör ha beröm för att genom sina sjukförsäkringsreformer ha angripit ett svårt problem. Samtliga partier var medvetna om problemet redan flera år innan den nuvarande regeringens tillträde och också överens om behovet av reformer. En tidsbegränsad sjukförsäkring lyftes fram som ett förslag från många håll, t ex LO.⁴³² Det finns forskningsstöd för att reformerna kan förväntas såväl stärka drivkrafterna till arbete som öka möjligheterna att arbeta. Rehabiliteringskedjan ser ut att ha fått betydande genomslag. Övergången till Arbetsförmedlingen ser ut att fungera relativt smidigt under det första året av sjukskrivning. Det är självklart att det inte går att åtgärda de stora problem som funnits i sjukförsäkringen utan att misstag begås. Men dessa har enligt vår mening varit alltför många. Regeringen bör få kritik för ett förhastat och delvis slarvigt genomförande av reformerna och för behandlingen av de utförsäkrade långtidssjukskrivna.

⁴³² LO (2007).

Det hade förmodligen varit bra att skilja mellan stock och flöde i sjukskrivningarna. Det skulle ha kunnat innebära att man ”beviljat amnesti” åt den stock av sjukskrivna som redan fanns i systemet 1 juli 2008 när reglerna ändrades och att man låtit de nya reglerna endast gälla för nyinflödet. Det hade gjort det möjligt att pröva de nya reglerna i mindre skala.

Det är beklagligt att genomförandet av reformerna varit bristfälligt i flera avseenden. Regeringen har fått backa från några av reformförslagen, i andra fall har man i sent skede ändrat innehållet eller infört undantag. Det är viktigt att förslag är så väl förberedda och förankrade innan de presenteras i en proposition att man inte behöver ändra eller dra tillbaka dem. Detta gäller i särskilt hög grad i sådana känsliga frågor som inskränkningar i trygghetssystemen.

Vi vill också lyfta några frågor som bör analyseras närmare. Ökningen av förtidspensioneringar bland unga är oroväckande och närmare analyser av bakomliggande orsaker behövs. Eventuella samband med skolreformer som gjort det svårare att få fullständiga betyg och ökat inslaget av teoretisk utbildning är viktiga att reda ut. Ur detta perspektiv framstår regeringens satsningar på fler praktiska gymnasieutbildningar som positiva.

För de äldre är det möjligt att förtidspensionering beviljas i alltför liten omfattning. Vi vill varna för att kriterierna för förtidspensionering kan ha blivit för strikta. Kravet på *varaktigt nedsatt arbetsförmåga* är mycket hårt.

11 Arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringens utformning utgör en avvägning mellan att å ena sidan ge individen inkomstskydd vid arbetslöshet och att å andra sidan bibehålla starka ekonomiska incitament för att arbeta. En rationell avvägning förutsätter kunskap om hur stora de ekonomiska skillnaderna är mellan att arbeta och inte arbeta samt hur dessa skillnader påverkas av olika reformer. En central fråga i debatten har varit hur många som omfattas av kompletterande inkomstförsäkringar genom facket eller kollektivavtal och hur många som är beroende av enbart det skydd som arbetslöshetsförsäkringen ger. Detta avsnitt innehåller en fördjupad analys av inkomstskyddet för arbetslösa.

11.1 Förändringar av ersättningsgraden

Arbetslöshetsförsäkringens inkomstskydd beskrivs ofta i termer av *ersättningsgraden*, vilket är den andel av tidigare inkomst som en person får behålla vid arbetslöshet. Regeringen har genomfört flera reformer som påverkar ersättningsgraden. För att göra det mer lönsamt att arbeta har (i) ersättningsnivån efter 200 ersättningsdagar sänkts; (ii) det förhöjda taket de 100 första ersättningsdagarna tagits bort; (iii) jobbskatteavdrag införts samt (iv) skiktgränsen för statlig inkomstskatt höjts. Utöver reformerna påverkas ersättningsgraden av löneökningar eftersom taket i arbetslöshetsersättningen varit nominellt oförändrat sedan 2002. Den samlade effekten av reformerna redovisas varje år i en bilaga till budgetpropositionen, men det är svårt att utifrån den bilda sig en uppfattning om i vilken grad olika reformer bidragit till utvecklingen.⁴³³

För att få en bättre bild har vi beräknat ersättningsgrader för 2006 respektive 2010 och dekomponerat förändringen i olika reformers bidrag till utvecklingen. Eftersom effekten på ersättningsgraden beror på tidigare inkomst och arbetslöshetstid analyserar vi tre olika arbetslöshetstider för fem olika inkomstklasser.

⁴³³ I Budgetpropositionen för 2010 redovisas ersättningsgraderna i Bilaga 4 Fördelningspolitisk redogörelse. Den beräkningsmetod som används beskrivs utförligt i SOU 2004:2. I Vårpropositionen 2010 redovisas dock jobbskatteavdragets effekt på ersättningsgraden separat från övriga reformer.

Tabell 11.1 Ersättningsgrad efter skatt 2006 och 2010 vid ett kalenderårs arbetslöshet efter månadsinkomst samt olika faktorerers bidrag till förändringen

Månadslön	15 000	20 000	25 000	35 000	50 000
Ersättningsgrad 2006	82,3	81,8	71,3	51,8	39,9
Ersättningsgrad 2010	73,1	68,7	56,5	42,6	33,4
Förändring	-9,2	-13,1	-14,8	-9,2	-6,5
Från 80 till 70 procent	-1,9	-0,7	-	-	-
Sänkt tak i 100 dagar	-	-1,7	-1,5	-1,1	-0,8
Jobbskatteavdrag	-7,0	-6,5	-5,4	-3,2	-1,9
Högre skiktgräns	-	-	-	-0,6	-0,3
Pris- och löneökningar	-0,1	-4,0	-7,0	-4,2	-2,9

Anm: Tabellen visar en individs totala inkomst vid ett års arbetslöshet i procent av inkomsten vid ett års arbete. Rad 4-8 visar olika faktorerers bidrag till förändringen i procentenheter. Alla beräkningar förutsätter att personen är mellan 25 och 64 år, är medlem i en a-kassa och har ett upparbetat arbetsvillkor samt saknar andra inkomster än arbetsinkomst respektive ersättning från en a-kassa (kompletterande inkomstförsäkringar är således inte inkluderade). Den månadslön som redovisas gäller 2010. För 2006 antas månadslönen i varje inkomstgrupp ha varit 12 procent lägre.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 11.1 redovisar hur ersättningsgraden efter skatt påverkats av de olika reformerna samt av pris- och löneökningarna för en arbetslöshetsperiod som varar i ett helt kalenderår. Ersättningsgraden är högst vid låga inkomster. I huvudsak beror det på taket i arbetslöshetsförsäkringen som innebär att en arbetslös inte kan få ut mer än ca 15 000 kr i månaden före skatt, oavsett vilken inkomst denne har haft tidigare. Eftersom taket har varit oförändrat under lång tid samtidigt som lönerna ökat, har *löneökningarna* bidragit till att sänka ersättningsgraden för alla med högre inkomster än taket (inkomster över 18 700 kr per månad påverkar inte ersättningen från försäkringen). Denna effekt har varit störst för personer med inkomster strax över taket. Även *jobbskatteavdraget* har inneburit kraftiga förändringar av ersättningsgraden. Störst har effekten varit för personer med låga inkomster. Det beror på att avdraget som andel av inkomsten är större vid låga än höga inkomster.

Tabell 11.2 Ersättningsgrad vid ett halvårs arbetslöshet efter månadsinkomst samt olika faktorerers bidrag till förändringen

Månadslön	15 000	20 000	25 000	35 000	50 000
Ersättningsgrad 2006	82,3	81,8	73,1	52,7	49,5
Ersättningsgrad 2010	76,9	73,3	59,7	48,6	48,9
Förändring	-5,4	-8,5	-13,4	-4,1	-0,6
Från 80 till 70 procent	-	-	-	-	-
Sänkt tak i 100 dagar	-	-3,6	-3,0	-2,2	-1,2
Jobbskatteavdrag	-5,3	-2,8	-2,2	+1,3	+3,0
Högre skiktgräns	-	-	-	-1,8	+0,5
Pris- och löneökningar	+0,5	-5,3	-7,3	-1,8	+0,3

Anm: Tabellen visar inkomsten för en individ vid ett halvårs arbetslöshet i procent av inkomsten vid ett halvårs arbete. De skatteeffekter som orsakas av arbetslösheten (sänkt skatt på arbetsinkomster) räknas som inkomster under arbetslöshetsperioden. Utöver antagandena i Tabell 11.1 förutsätts här att personen arbetar under den tid han eller hon inte är arbetslös och vice versa.

Källa: Egna beräkningar.

I jämförelse med jobbskatteavdraget och den uteblivna anpassningen till löneökningarna har *förändringarna av arbetslöshetsförsäkringen* haft liten effekt på ersättningsgraden vid ett års arbetslöshet. Borttagandet av det förhöjda taket under de 100 första ersättningsdagarna och sänkningen av ersättningsnivån från 80 till 70 procent efter 200 dagar har påverkat ersättningsgraden olika för olika grupper. Det lägre taket har sänkt ersättningsgraden för personer som har inkomster över taket, medan den sänkta ersättningsnivån endast påverkat dem som har en inkomst under taket. Höjningen av gränsen för när man börjar betala statlig skatt har lett till lägre ersättningsgrad vid höga inkomster. Det beror på att en sänkt skatt på höga inkomster i praktiken är en sänkt skatt på förvärvsinkomster och inte på inkomster från arbetslöshetsförsäkringen. Att ersättningsgraden vid låga inkomster tidigare låg över 80 procent är en följd av grundavdragets avtrappning.

Ovan definierades ersättningsgraden som kvoten mellan inkomsten vid 0 respektive 365 dagar i arbete under ett och samma

kalenderår. Tidigare har det spelat mindre roll vilken arbetslöshetslängd man studerat, men jobbskatteavdraget medför att inkomstförlusten av arbetslöshet per månad är betydligt högre vid långa arbetslöshetsperioder än vid korta. Detta innebär att de beräkningar som inte tillåter kortare arbetslöshetsperioder än ett kalenderår överdriver förändringen i ersättningsgrad.

Tabell 11.2 visar hur ersättningsgraden har förändrats sedan 2006 för personer som är arbetslösa under ett halvår.⁴³⁴ Förändringen är betydligt mindre än förändringen vid ett helt års arbetslöshet. Det beror främst på att effekten från jobbskatteavdraget är mindre eller rentav positiv. Att jobbskatteavdraget kan höja ersättningsgraden beror på att avdraget inte påverkar inkomstförlusten vid arbetslöshet för en person som under resten av kalenderåret har arbetsinkomster som överstiger sju prisbasbelopp (ca 300 000 kr) och därmed får maximalt jobbskatteavdrag. Däremot höjer det den totala årsinkomsten, vilket medför att inkomstförlusten utgör en mindre del av den totala inkomsten än vad som hade varit fallet utan jobbskatteavdrag. Även sänkningen av taket de 100 första ersättningsdagarna har här en stor effekt på ersättningsgraden. Att effekten är större vid korta än vid långa arbetslöshetsperioder är en följd av att de 100 dagarna utgör en större del av arbetslöshetsperioden.

Tabell 11.3 redovisar ersättningsgraden för långtidsarbetslösa som erhåller aktivitetsstöd för deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Jämfört med 2006 har ersättningsgraden sjunkit med nästan 20 procentenheter i de lägre inkomstklasserna. Detta beror främst på att ersättningen till långtidsarbetslösa har sänkts från 80 till 65 procent av den tidigare inkomsten, men även jobbskatteavdraget har bidragit till lägre ersättningsgrad. För personer med högre inkomster har förändringen varit mindre. Eftersom dessa personer slår i taket även vid 65 procent av tidigare inkomst, påverkas de inte av avtrappningen av ersättningen. För dessa grupper är det jobbskatteavdraget och de uteblivna anpassningarna till löneökningarna som har haft de största effekterna på ersättningsgraden.

⁴³⁴ Om I_0 är inkomsten vid 0 dagars arbetslöshet och I_k är årsinkomsten vid k dagars arbetslöshet kan ersättningsgraden beräknas som $Ersättningsgrad = \left[1 - (I_0 - I_k) / I_0 \right] \times 365 / k$.

Tabell 11.3 Ersättningsgrad för långtidsarbetslösa med aktivitetsstöd efter månadsinkomst samt olika faktorerers bidrag till förändringen

Månadslön	15 000	20 000	25 000	35 000	50 000
Ersättningsgrad 2006	82,3	81,8	69,5	50,5	38,9
Ersättningsgrad 2010	62,5	62,0	56,5	42,6	33,4
Förändring	-19,8	-19,8	-13,0	-7,9	-5,5
Från 80 till 65 procent	-12,5	-7,4	-	-	-
Sänkt tak i 100 dagar	-	-	-	-	-
Jobbskatteavdrag	-6,0	-6,0	-5,4	-3,2	-1,9
Högre skiktgräns	-	-	-	-0,6	-0,3
Pris- och löneökningar	+0,3	-0,2	-5,2	-4,2	-2,9

Anm: Tabellen visar inkomsten under ett år med aktivitetsstöd för personer som har varit arbetslösa minst 420 dagar i procent av inkomsten vid ett års arbete. Rad 4-8 visar olika faktorerers bidrag till förändringen i procentenheter. Se också Tabell 11.1.

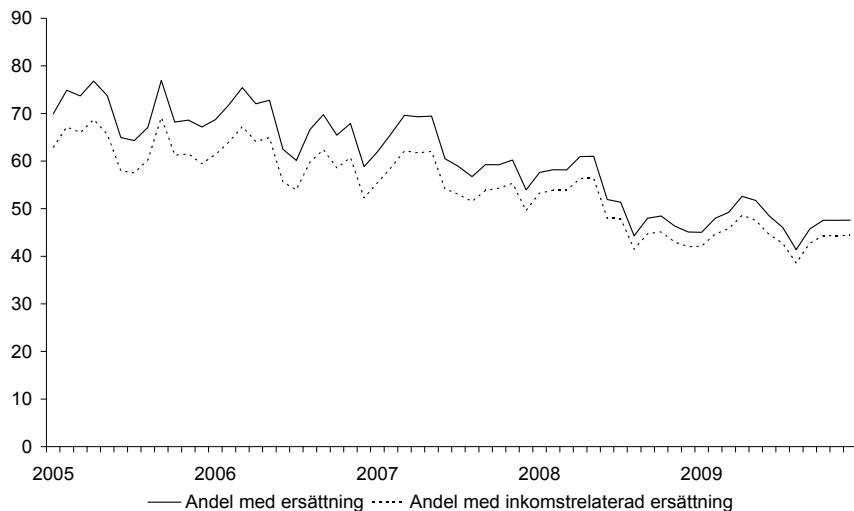
Källa: Egna beräkningar.

11.2 Försäkringens täckningsgrad

Andelen av de arbetslösa som har rätt till arbetslöshetsersättning har minskat kraftigt under de senaste åren. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) publicerade 2009 tillsammans med Arbetsförmedlingen en rapport som undersökte hur stor andel av de arbetslösa som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.⁴³⁵ Det konstaterades att andelen har sjunkit och att den under 2008 var nere i 55 procent av de arbetslösa. Figur 11.1 visar att denna utveckling har fortsatt och att färre än hälften av de arbetslösa som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen (inklusive deltidsarbetslösa och tillfälligt timanställda) nu får arbetslöshetsersättning.

⁴³⁵ IAF (2009b).

Figur 11.1 Andel av de arbetslösa som har ersättning från en a-kassa



Anm: Som arbetslösa räknas här de personer som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och klassificeras som öppet arbetslösa, deltidsarbetslösa eller tillfälligt timanställda.

Källa: Arbetsförmedlingen och IAF.

Att andelen av de arbetslösa med rätt till ersättning är lägre nu än tidigare beror inte på att antalet medlemmar i a-kassorna har minskat, eftersom de som har lämnat kassorna fortfarande erhåller försäkringens grundbelopp vid arbetslöshet om de har ett upparbetat arbetsvillkor. Andelen av de arbetslösa med sådan ersättning kan utläsas som avståndet mellan de två kurvorna i Figur 11.1.

Det finns sannolikt en viss konjunkturvariation i andelen arbetslösa som får arbetslöshetsersättning. När arbetslösheten ökar, riskerar även personer med en relativt stark ställning på arbetsmarknaden och ett upparbetat arbetsvillkor att bli arbetslösa. Därför är det naturligt att andelen som har rätt till arbetslöshetsersättning är *högre* än normalt i en lågkonjunktur och *lägre* än normalt i en högkonjunktur. Av figuren framgår att andelen arbetslösa som får arbetslöshetsersättning sjönk mellan 2006 och 2008, vilket delvis kan förklaras av det gynnsamma konjunkturläget under denna period.

Att vi inte ser en *ökning* av andelen med arbetslöshetsersättning nu beror sannolikt på de förändrade reglerna i försäkringen sedan 2007. Dessa innebär bl a att möjligheterna att få ersättning som deltidsarbetslös begränsats, att *studerandevillkoret* som gav studenter

möjlighet att kvalificera sig för försäkringen tagits bort samt att det maximala antalet ersättningsdagar sänkts till 300.⁴³⁶

11.3 Arbetslösas försörjning

Varje månad genomför Arbetsförmedlingen en intervjuundersökning bland dem som är inskrivna vid förmedlingen. Under februari 2010 kompletterades förmedlingens sökandeundersökning på vårt initiativ med ett antal tillägsfrågor om de arbetslösas inkomster. Syftet var att kartlägga vilka inkomster de arbetslösa har idag och hur dessa förhåller sig till de inkomster de hade före arbetslösheten. Tillägsfrågorna och information om urvalet redovisas i Appendix 4. Vissa uppgifter bygger på relativt få svar och bör därför tolkas med försiktighet.

11.3.1 De olika trygghetssystemens betydelse

Trots att Arbetsförmedlingens och IAFs statistik visar att andelen av de arbetslösa som har inkomst från arbetslöshetsförsäkringen understiger 50 procent uppgår 65 procent av de öppet arbetslösa som har deltagit i intervjuundersökningen att de får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Skillnaden mellan olika åldersgrupper är stor. Av de öppet arbetslösa ungdomarna erhöll endast 16 procent arbetslöshetsersättning jämfört med 72 procent av dem över 25 år. Detta framgår av Tabell 11.4.

Av samtliga öppet arbetslösa fick 7 procent aktivitetsstöd, vilket är förbehållet personer i arbetsmarknadspolitiska program. Samtidigt uppgav 7 procent av personerna i program att de får arbetslöshetsersättning. En möjlig förklaring till detta är att en person kan ha haft annan sysselsättning när intervjun gjordes än när ersättningen betalades ut, men det är också möjligt att en del av de arbetslösa inte vet namnet på sin aktuella ersättningsform.

⁴³⁶ Arbetslösa med försörjningsansvar för minderåriga kan få maximalt 450 ersättningsdagar. Vi har beskrivit dessa förändringar i vår rapport från 2008 (Finanspolitiska rådet 2008, s 176-177).

Tabell 11.4 Förekomst av olika inkomstslag för arbetslösa, procent

	Öppet arbetslösa		Deltagare i program	
	Över 26	Under 26	Över 26	Under 26
Arbetslöshetsersättning	71,5	15,8	8,3	5,9
Aktivitetsstöd	5,4	15,1	81,8	79,6
Sjuk- och aktivitetsersättning	2,8	1,4	6,4	0,4
Sjukpenning eller rehabiliteringsersättning	1,8	0,0	3,9	0,8
Studiemedel	0,2	7,1	1,6	2,1
Avgångsvederlag	3,0	0,0	0,2	0,0
Föräldrapenning	1,5	0,0	0,5	0,0
<i>Saknar ersättning från de stora trygghetssystemen</i>	<i>19,0</i>	<i>60,6</i>	<i>4,7</i>	<i>14,0</i>
Försörjningsstöd	11,3	21,1	5,2	14,4
Arbetsinkomster	6,4	21,8	5,6	17,6
<i>Saknar helt dessa inkomster</i>	<i>8,5</i>	<i>21,9</i>	<i>3,4</i>	<i>6,0</i>
<i>Antal som svarade på frågan</i>	<i>657</i>	<i>92</i>	<i>440</i>	<i>290</i>

Källa: Arbetsförmedlingens sökandeundersökning, februari 2010.

Av de öppet arbetslösa över 25 år saknar 19 procent ersättning från de stora trygghetssystemen.⁴³⁷ Bland personer som inte har fyllt 26 år är motsvarande siffra hela 60 procent. Ungdomarna erhåller också försörjningsstöd i högre grad än äldre. Så många som en femtedel av ungdomarna har inkomster från någon form av arbete, trots att de ser sig själva som arbetslösa. Sannolikt handlar det om tillfälliga arbeten och timanställningar.

Bland personer i arbetsmarknadspolitiska program är skillnaderna mellan de två åldersgrupperna betydligt mindre och andelen som saknar inkomst relativt liten. En förklaring till detta kan vara att man kan få aktivitetsstöd utan att ha ett upparbetat arbetsvillkor.

⁴³⁷ Med de stora trygghetssystemen avses här samtliga inkomstslag i Tabell 11.4 förutom arbetsinkomster och försörjningsstöd.

Kompletterande arbetslöshetsförsäkringar

De senaste åren har det blivit vanligare med kompletterande inkomstförsäkringar som ersätter inkomster som överstiger taket i arbetslöshetsförsäkringen. De flesta som har en sådan försäkring har det genom avtal mellan fack och arbetsgivare eller via sin fackliga organisation, men det går också att teckna en försäkring på egen hand. Det är svårt att utifrån tillgänglig statistik få en bra uppfattning om hur många som har ett ytterligare inkomstskydd utöver arbetslöshetsförsäkringen eftersom de olika försäkringarna överlappar varandra.⁴³⁸

Om en stor del av de arbetslösa omfattas av kompletterande arbetslöshetsförsäkringar innebär det att beräkningarna i avsnitt 11.1 underskattar ersättningsgraden för de personer som har inkomst över taket i arbetslöshetsförsäkringen. I sökandeundersökningen ställdes därför på vårt initiativ också en fråga om huruvida den svarande har en kompletterande inkomstförsäkring. Svarens fördelning redovisas i Tabell 11.5. Av samtliga intervjuade uppgav endast 9 procent att de har en kompletterande inkomstförsäkring. Bland dem som har inkomst från arbetslöshetsförsäkringen var andelen 15 procent och bland dem som slår i taket 24 procent. Eftersom kunskaperna om dessa försäkringar kan antas vara bristande, ställdes även en fråga om fackförbundstillhörighet.

Av samtliga intervjuade var det drygt 20 procent som var osäkra eller uppgav att de inte hade en försäkring, men som var med i ett fackförbund där en sådan försäkring ingår i medlemsavgiften. Det visar att många har dåliga kunskaper om sin försäkringssituation. Det är också möjligt att personer som inte uppfyller villkoren för ersättning från försäkringen eller vars ersättningsdagar har tagit slut uppger att de inte har någon försäkring. Av samtliga intervjuade uppger 4 procent att de har en kompletterande inkomstförsäkring som de fått ersättning från under den senaste månaden. Motsvarande

⁴³⁸ Riksdagens utredningstjänst uppgav i en översikt över försäkringarna att 67 procent av LO-medlemmarna, 70 procent av TCO-medlemmarna och 63 procent av SACO-medlemmarna har en inkomstförsäkring genom sitt fackförbund som ingår i medlemsavgiften (Riksdagens utredningstjänst 2008). Arbetsmarknadsminister Sven-Otto Littorin har flera gånger refererat till detta i debatten. Det har emellertid hävdats från både LO och TCO att andelen av löntagarna som omfattas av *kompletterande försäkringar* ligger närmare 40 procent (LO-tidningen 2008, TCO 2008).

Tabell 11.5 Förekomst av kompletterande inkomstförsäkringar, procent

	Samtliga arbetslösa och deltagare i program	Personer med ersättning från a-kassa	Personer som slår i taket
Uppger att de har en kompletterande inkomstförsäkring	9,4	15,1	23,8
Uppger att de inte har en kompletterande inkomstförsäkring	83,6	79,4	72,6
Osäkra	7,0	5,5	3,5
Totalt	100	100	100
Osäkra eller uppger att de inte har en kompletterande försäkring men är medlemmar i fackförbund där försäkring ingår (andel av samtliga)	21,1	24,6	20,8
Uppger att de erhåller ersättning från den kompletterande försäkringen (andel av samtliga)	3,9	9,1	11,3
Antal intervjuade	1 472	551	499

Anm: Personer som slår i taket inkluderar även personer som erhåller aktivitetsstöd.

Källa: Arbetsförmedlingens sökandeundersökning, februari 2010.

andel bland dem som slår i taket är 11 procent. Eftersom så få uppger att de får ersättning från en kompletterande inkomstförsäkring, samtidigt som kunskaperna om försäkringarna förefaller bristande, finns det anledning att tro att många inte utnyttjar de försäkringsförmåner de har rätt till. För att få ersättning från dessa försäkringar krävs det att man ansöker om det. Om många är omedvetna om detta kommer de heller inte att erhålla någon ersättning från sina kompletterande försäkringar.

11.3.2 Nivån på de arbetslösas inkomster

I sökandeundersökningen ställdes också frågor om hur mycket de intervjuades inkomster uppgick till före respektive under arbetslösheten. Figur 11.2 visar de arbetslösas månadsinkomst efter skatt, uppdelat på öppet arbetslösa och deltagare i arbets-

marknadspolitiska program efter inkomstdecil.⁴³⁹ Bortsett från de två lägsta decilerna har de öppet arbetslösa högre inkomster än programdeltagarna. Det beror på att de öppet arbetslösa i regel har varit arbetslösa kortare tid och därför inte har fått sin ersättningsnivå sänkt. De hade också ofta en högre inkomst före arbetslösheten, vilket återspeglar sig i högre arbetslöshetsersättning. Att programdeltagarna har högre inkomster i de två lägsta decilerna beror på att en stor del av de öppet arbetslösa saknar inkomster (se Tabell 11.4). De flesta intervjuade har en månadsinkomst efter skatt mellan 5 000 och 10 000 kr, men nästan 30 procent har en lägre inkomst.

Figur 11.3 visar ersättningsgraden efter tidigare inkomst, beräknad som medianvärdet för kvoten mellan den nuvarande inkomsten efter skatt och den tidigare inkomsten efter skatt.⁴⁴⁰

11.3.3 Inkomster, arbetslöshetstid och reservationslön

Höga ersättningsnivåer riskerar att förlänga arbetslöshetstiderna därför att de arbetslösa söker färre jobb och har högre krav för att acceptera ett jobberbjudande.⁴⁴¹ I tilläggsfrågorna till sökandeundersökningen har vi låtit de arbetslösa ange den lägsta lön de skulle acceptera om de blev erbjudna ett jobb. Detta utgör den *reservationslön* som diskuterades i avsnitt 7.1.2.

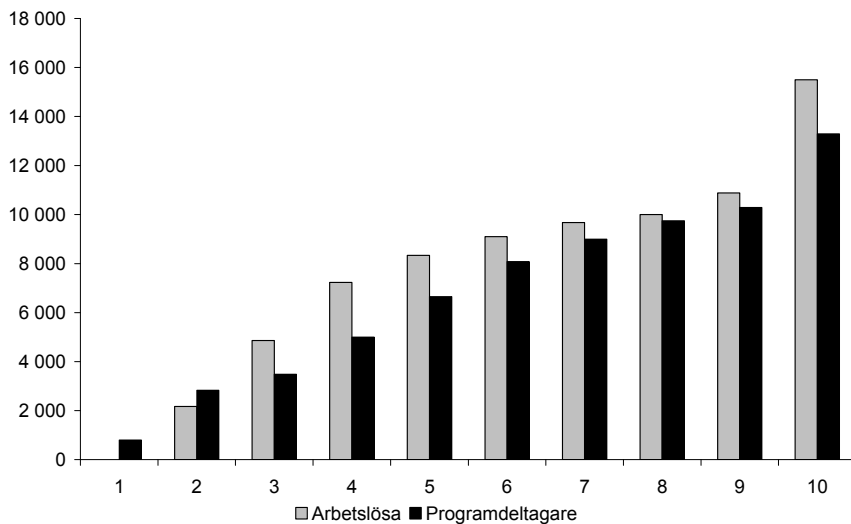
I Fördjupningsruta 11.1 analyserar vi sambandet mellan reservationslönerna och de inkomster de arbetslösa haft den senaste månaden respektive de inkomster de hade innan de blev arbetslösa. Höga inkomster tenderar att öka reservationslönen, men de inkomster de intervjuade hade *före* arbetslösheten har en större effekt på reservationslönen än vad inkomsterna *under* arbetslösheten har. Detta gäller i synnerhet för dem som har varit arbetslösa under en kort tid.

⁴³⁹ Deciler delar in de arbetslösa i tio lika stora delar. Den första decilen består av de tio procent som har de lägsta inkomsterna, den andra decilen av de tio procent som har de näst lägsta inkomsterna osv.

⁴⁴⁰ Att ersättningsgraden överlag är lägre än de ersättningsgrader som beräknades i avsnitt 11.1 kan förklaras av att det då bl a antogs att den arbetslöse var medlem i en a-kassa och hade ett upparbetat arbetsvillkor. Det gäller långt ifrån alla, vilket medför att den verkliga ersättningsgraden ofta kan vara lägre än den beräknade.

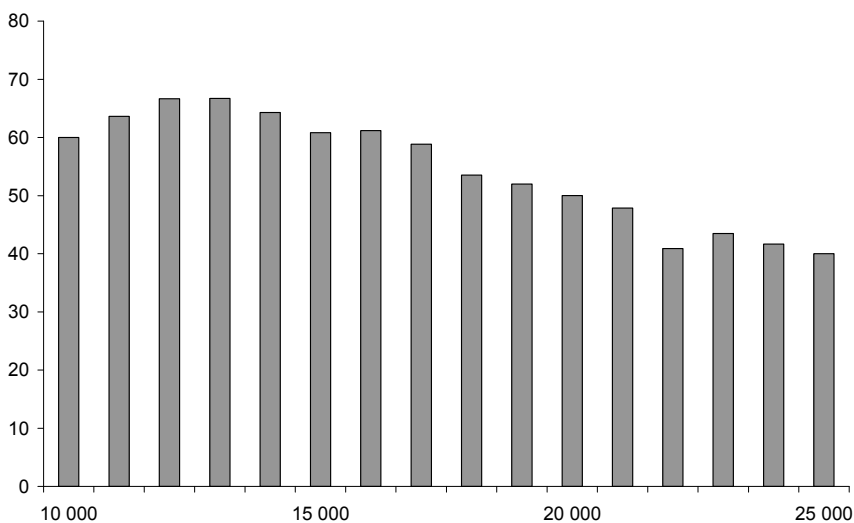
⁴⁴¹ Sambandet mellan ersättningsnivåer och arbetslöshetstid diskuterades i 2008 års rapport (Finanspolitiska rådet 2008, avsnitt 7). En genomgång av forskningen på området återfinns i Fredriksson och Holmlund (2006).

Figur 11.2 Genomsnittlig månadsinkomst efter skatt, öppet arbetslösa och i program, deciler



Källa: Arbetsförmedlingens sökandeundersökning, februari 2010.

Figur 11.3 Ersättningsgrad efter tidigare inkomst efter skatt



Anm: Diagrammet omfattar både öppet arbetslösa och programdeltagare. Den redovisade ersättningsgraden är medianvärdet för ersättningsgraden i varje inkomstklass.

Källa: Arbetsförmedlingens sökandeundersökning, februari 2010.

Effekten av de tidigare inkomsterna är avtagande med arbetslöshetstiden. Inkomsterna under arbetslösheten har större effekt på reservationslönen för långtidsarbetslösa än för personer som har varit arbetslösa under en kortare tid. Det senare resultatet har förmodligen två huvudsakliga förklaringar. För det första blir en person med tiden allt mer beroende av inkomsterna under arbetslösheten i takt med att eventuella besparingar tar slut. För det andra sjunker sannolikheten att personen ska hitta ett arbete med lika hög lön som tidigare, vilket kan leda till att den arbetssökande omvärderar sina möjligheter. Det går inte att säga i vilken grad de observerade skillnaderna mellan olika arbetslöshetstider beror på sådana beteendeförändringar eller om skillnaderna uppstår därför att kort- och långtidsarbetslösa skiljer sig åt i andra avseenden. I den mån resultaten beror på beteendeförändringar är det ett argument för att en arbetslöshetsförsäkring där ersättningsnivån trappas ner med arbetslöshetstiden utgör en bättre avvägning mellan inkomstskydd vid arbetslöshet och ekonomiska drivkrafter att arbeta än om ersättningsnivån är densamma oavsett arbetslöshetstid.⁴⁴² Detta ligger också i linje med forskningslitteraturen.⁴⁴³

De skattade effekterna är relativt små men liknar resultaten i andra studier.⁴⁴⁴ Vi har inte hittat något samband mellan de intervjuades ersättningsgrad och hur många jobb de har sökt den senaste månaden. Detta ger visst stöd för slutsatsen i avsnitt 7.1.2 att jobbskatteavdraget främst påverkar sysselsättningen genom effekter på lönebildningen och inte genom effekter på de arbetslösas sökintensitet.

⁴⁴² Tidigare skedde detta genom att taket i arbetslöshetsförsäkringen var högre under de 100 första ersättningsdagarna. Nuvarande regering har tagit bort det förhöjda taket men infört en avtrappning genom att ersättningsnivån sjunker från 80 till 70 procent efter 200 ersättningsdagar och vidare till 65 procent efter 300 ersättningsdagar.

⁴⁴³ Shavell och Weiss (1979), Hopenhayn och Nicolini (1997) samt Fredriksson och Holmlund (2001) finner i teoretiska modeller att ersättningsgraden bör sjunka över tiden i en optimalt utformad arbetslöshetsförsäkring. Modeller som beaktar individernas sparande kan ge andra slutsatser (se t ex Werning 2002, Shimer och Werning 2008 samt Hassler och Mora 2008), men eftersom de flesta arbetslösa har relativt små sparbuffertar bedömer vi dessa modeller som mindre realistiska.

⁴⁴⁴ Se t ex Cahuc och Zylberberg (2004).

Fördjupningsruta 11.1

Tabell 11.6 visar en regressionsanalys, där ett linjärt samband skattas mellan reservationslönen och inkomsterna före respektive under arbetslösheten. Högre koefficienter för *inkomsten under arbetslösheten* vid långa arbetslöshetstider innebär att nivån på arbetslöshetsersättningen (eller andra inkomster) har en större effekt på reservationslönen för långtidsarbetslösa.⁴⁴⁵ Så t ex förväntas en höjning av de arbetslösas inkomster med 1 000 kr höja reservationslönen med 243 kr för någon som har utnyttjat fler än 300 ersättningsdagar.

Tabell 11.6 Samband mellan reservationslönen och inkomsten före arbetslösheten respektive inkomsten under arbetslösheten vid olika arbetslöshetstider

	1-100	101-200	201-300	301+
Inkomst före arbetslösheten	0,401** (0,043)	0,225** (0,027)	0,253** (0,047)	0,257** (0,037)
Inkomst under arbetslösheten	0,012 (0,047)	0,095* (0,055)	0,181** (0,059)	0,243** (0,057)
Konstant	8 191	10 788	8 913	8 156
Antal observationer	213	215	222	135
R ²	0,325	0,280	0,199	0,369
<i>Medelvärden</i>				
Inkomst före arbetslösheten	15 818	17 557	15 558	14 302
Inkomst under arbetslösheten	8 995	9 426	8 565	8 827
Reservationslön	14 647	15 631	14 402	13 974

Ann: Tabellen visar hur förändringar i inkomsten före arbetslösheten respektive inkomsten under arbetslösheten påverkar reservationslönen för personer som har varit arbetslösa olika länge. Standardfel anges inom parentes. Samtliga inkomstvariabler avser inkomst efter skatt. Modellen är en linjär regression med minsta-kvadratmetoden där observationerna har viktats för att bättre motsvara ursprungspopulationen. Resultaten blir snarlika även om man rensar bort ungdomarna från materialet. * Signifikant vid 90 procents konfidensnivå. **Signifikant vid 95 procents konfidensnivå.

Källa: Egna beräkningar.

⁴⁴⁵ Koefficienten för inkomsten *före* arbetslösheten är signifikant skild från koefficienten för inkomsten *under* arbetslösheten i regressioner baserade på det totala datamaterialet men inte när vi enbart studerar personer med långa arbetslöshetstider. Koefficienten för inkomsterna under arbetslösheten för personer med 1-100 resp 1-200 ersättningsdagar är signifikant skild från motsvarande koefficienter för personer med längre ersättningsperioder i regressionerna. Koefficienten för inkomsterna före arbetslösheten bland personer med 1-100 ersättningsdagar är signifikant skild från motsvarande koefficienter för personer med fler ersättningsdagar.

11.4 Slutsatser

Den nuvarande regeringens viktigaste mål är att öka sysselsättningen. För att uppnå detta har regeringen genomfört ett antal reformer som gör det mer lönsamt att arbeta jämfört med att vara arbetslös. Sänkningen av ersättningsgraden har varit störst för långtidsarbetslösa och för personer med en månadslön på ca 20-25 000 kr.

Jobbskatteavdraget och den uteblivna anpassningen av taket i arbetslöshetsersättningen till löneökningarna har bidragit mest till förändringarna av ersättningsgraden. Men effekterna av olika reformer varierar med arbetslöshetstid och tidigare inkomst. Jobbskatteavdraget har t ex mindre effekt på ersättningsgraden vid korta arbetslöshetsperioder än vid långa. För långtidsarbetslösa, som numera endast erhåller 65 procent av tidigare inkomst, har nedtrappningen av ersättningsnivåerna spelat störst roll.

Andelen av de arbetslösa som har ersättning från arbetslöshetsförsäkringen har minskat under flera års tid. Detta beror till stor del på de förändringar som skett i försäkringen. Eftersom vi inte kan se någon fullständig övervälträng till andra ersättningssystem, har sannolikt andelen av de arbetslösa som saknar försörjning ökat. Inkomstskyddet vid arbetslöshet skiljer sig kraftigt mellan olika åldersgrupper. Bland öppet arbetslösa ungdomar saknar en majoritet ersättning från de stora trygghetssystemen.

Enligt vår intervjuundersökning är de kompletterande inkomstförsäkringarna av förvånansvärt liten betydelse. Endast 11 procent av de arbetslösa som slår i taket i arbetslöshetsförsäkringen uppger att de har inkomster från en kompletterande inkomstförsäkring.

Vår analys av intervjuundersökningen tyder även på att inkomsterna under arbetslösheten påverkar reservationslönerna. Det är sannolikt att sysselsättningseffekterna av jobbskatteavdraget och den lägre ersättningen för arbetslösa i huvudsak uppkommer genom att lönebildningen påverkas. Ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen har en större effekt på reservationslönerna för långtidsarbetslösa än för personer som har varit arbetslösa en kortare tid. Det är ett argument för att en ersättningsnivå som är lägre vid långa arbetslöshetstider än vid korta kan möjliggöra en effektivare avvägning mellan sysselsättning och inkomstskydd än om ersättningsnivån är densamma oavsett arbetslöshetstid.

Referenser

- Abiad, A., Leigh, D. och Mody, A. (2007), International finance and income convergence: Europe is different, IMF Working Paper 07/64.
- Afonso, A. (2006), Expansionary fiscal consolidations in Europe: new evidence, ECB Working Paper Series No. 675, Frankfurt am Main.
- Aftonbladet (2009), Här avslöjas miljardfiaskot, 7 november.
- Alesina, A. och Perotti, R. (1995), Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries, NBER Working Paper 5214.
- Andersen, T. M. (1994), Disinflationary stabilization policy - Denmark in the 1980s, i Åkerholm, J. och A. Giovannini, (red.), Exchange rate policies in the Nordic countries, Centre for Economic Policy Research, London.
- Andersen, T. (2008), Fiscal sustainability and demographics - should we save or work more?, Aarhus universitet.
- Andersen, T. M. (2010a), Fiscal sustainability and exit strategies, Nordic Economic Policy Review, under utgivning.
- Andersen, T. M. (2010b), Exit strategy and retirement/pension reform, Aarhus University.
- Andersen, T. M. och Risager, O. (1991), The role of credibility for the effects of a Change in the exchange-rate policy, Oxford Economic Papers 43.
- Andersen, T. och Svarer, M. (2009), Konjunkturfølgende arbejdsmarkedspolitik, rapport for den danske arbejdsmarkedskommission, tillgängliga via www.amkom.dk.
- Andersson, C. och Antelius, J. (2010), Jobbskatteavdraget – bra tänkt men illa känt, Ekonomisk Debatt 2.
- Andersson, M. K. och Aranki, T. N. (2009), Precisionen hos olika bedömares BNP-prognoser för 2008, Ekonomiska kommentarer 2.
- Arbetsförmedlingen (2009a), Återrapportering verksamhetsredovisning, 3 augusti, Dnr 1.1 2008/232352.
- Arbetsförmedlingen (2009b), Arbetsmarknadsrapport 2009:2.

- Arbetsförmedlingen (2009c), Återrapportering till regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet, 3 augusti, Dnr. 1.1 2008/232352 Kompletterande aktörer.
- Arbetsförmedlingen (2009d), Arbetsförmedlingen förlänger inte avtal med jobbcoacher, pressmeddelande, 6 november.
- Arbetsförmedlingen (2010a), Prognos för utbetalningar budgetåren 2010-2014, 25 februari, Dnr 2.4 2010/12135.
- Arbetsförmedlingen (2010b), Externa jobbcoacher ger stöd till arbetssökande i enlighet med avtal, pressmeddelande, 26 februari.
- Arbetsförmedlingen (2010c), Jobb- och uvecklingsgarantin – en studie ur deltagarnas perspektiv.
- Arbetsmarknaden (2009), KFG i konkurs efter krav från förmedlingen, 3 september.
- Arbetsmarknaden (2010a), Tusentals sysslösa trots överskott på platser, 4 februari.
- Arbetsmarknaden (2010b), Det hade behövts mer än coacher mitt i krisen, 4 februari.
- Ardagna, S. (2007), Determinants and consequences of fiscal consolidations in OECD countries, Harvard University.
- Arulampalam, W., Gregg, P. och Gregory, M. (2001), Unemployment scarring, *Economic Journal* 111.
- Auerbach, A. J. och Slemrod, J. (1997), The economic effects of the tax reform act of 1986, *Journal of Economic Literature* 35.
- Azmat, G. (2006), The incidence of an earned income tax credit: Evaluating the impact on wages in the UK, Discussion Paper CEPDP0724, Centre for Economic Performance.
- Bank of England (2009), The role of macroprudential policy, Discussion Paper, November, London.
- Barmby, T., Ercolani, M. och Treble, J. (2002), Sickness absence: an international comparison, *Economic Journal* 112.
- Barrell, R., Hurst, I. och Kirby, S. (2009), How to pay for the crisis: macroeconomic implications of pension reform, NIESR, London.
- Barrioss, S., Iversen, P., Lewandowska, M. och Setzer, R. (2009), Determinants of intra-euro area government bond spreads during the financial crisis, *European Economy, Economic Papers* 388, Brussels.

- Bassanini, A., Rasmussen, J. och Scarpetta, S. (1999), The economic effects of unemployment-conditional income support schemes for the low-paid, OECD Economics Department Working Paper No. 224, OECD, Paris.
- Becker, G. (1964), Human capital, The University of Chicago Press.
- Belot, M. och van Ours, J.C. (2004), Does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rates lie in the clever design of their labor market reforms? *Oxford Economic Papers* 56.
- Bennmarker H., Grönqvist E. och Öckert, B. (2009), Betalt efter resultat – utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar, IFAU Rapport 23.
- Bergman, M. (2010a), Hur varaktig är en förändring i arbetslösheten?, *Studier i finanspolitik* 2010/1, Finanspolitiska rådet.
- Bergman, M. (2010b), Har finanspolitik omvända effekter under omfattande budgetsaneringar? Den svenska budgetsaneringen 1994-97, *Studier i finanspolitik* 2010/2, Finanspolitiska rådet.
- Bergman, M. och Hutchison, M. (1999), Economic expansions and fiscal contractions: International evidence and the 1982 Danish stabilization i Andersen, T., Jensen, S. E. H. och Risager, O. (red.), *Macroeconomic perspectives on the Danish Economy*, MacMillan, New York.
- Bergman, M. och Hutchison, M. (2010), Expansionary fiscal contractions: Re-evaluating the Danish case, *International Economic Journal*, under utgivning.
- Bernhard, S. och Wolff, J. (2008), Contracting out placement services in Germany, Is assignment to private providers effective for needy job-seekers?, IAB Discussion Paper 5/2008.
- Bi, H. (2009), Sovereign risk premia, fiscal limits and fiscal policy, Department of Economics, Indiana University.
- Bi, H. och Leeper, E. (2010), Sovereign debt risk premia and fiscal policy in Sweden, *Studier i finanspolitik* 2010/3, Finanspolitiska rådet.
- Bianchi, M. och Zoega, G. (1998), Unemployment persistence: Does the size of the shock matter? *Journal of Applied Econometrics* 13.
- Björklund, A. (1999), Utbildningspolitik och utbildningens lönsamhet, i Calmfors, L. och Persson M., *Tillväxt och ekonomisk politik*, Studentlitteratur, Lund.

- Björklund, A., Edin, P.A., Holmlund, B. och Wadensjö, E. (2006), *Arbetsmarknaden*, SNS förlag, 3e upplagan.
- Björklund, A., Fredriksson, P., Gustafsson, J.-E. och Öckert, B. (2010), *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: Vad säger forskningen?*, under publicering från IFAU.
- Blanchard, O. (1990), Comments on "Can severe fiscal contractions be expansionary?", *Tales of two small European countries*, Giavazzi, F. och Pagano, M. (red), NBER Macroeconomic Annual 5, Cambridge, MA.
- Blanchard, O., Dell'Ariccia, G. och Mauro, P. (2010), *Rethinking macroeconomic policy*, IMF Staff Position Note, SPN/10/03, Washington, DC.
- 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 Perotti, R. (2002), *An empirical characterisation of the dynamic effects of changes in government spending on output*, *Quarterly Journal of Economics* 117.
- Blanchard, O. och Wolfers, J. (2000), *The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: The aggregate evidence*, Harry Johnson lecture, *Economic Journal* 110.
- Blanchflower, D. (2009), *What's so bad about inflation?*, artikel i *New Statesman*, tillgänglig via <http://www.newstatesman.com>.
- Blundell, R. (2006), *Earned income tax credit policies: Impact and optimality*. The Adam Smith Lecture, 2005, *Labour Economics* 13.
- Borio, C. (2005), *Monetary and financial stability: so close and yet so far*, *National Institute Economic Review* 192.
- Bredgaard, T. och Larsen, F. (2006), *Udlisiteringen av beskaeftigelsespolitikken – Australien, Holland og Danmark*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Köpenhamn.
- Brewer, M. (2009), *How do income-support systems in the UK affect labour force participation?* IFAU Working Paper 2009:27.
- Brewer, M., Duncan, A., Shephard, A. och Suárez, M. J. (2006), *Did working families' tax credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain*, *Labour Economics* 13.

- Brown, C. (2006), 'The role of conventional retirement age in retirement decisions, Michigan Retirement Research Centre, Working Paper 120.
- Bry, G. och Boschan, C. (1971), *Cyclical analysis of time series: Selected procedures and computer programs*. National Bureau of Economic Research, New York.
- Cahuc, P. och Zylberberg, A. (2004), *Labor Economics*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Calmfors, L. (2009), How have we handled the economic crisis and what do we do now?, Félix Neubergh Lecture, University of Gothenburg.
- Calmfors, L. och Holmlund, B. (2000), Den europeiska arbetslösheten, En strategi for sysselsetting og verdiskaping, Vedlegg 2, NOU 2000:21.
- Calmfors, L. och Flodén, M. (2009), Fasta undantag bättre än godtycke för utgiftstaket, Dagens Industri, 2 juni.
- Calmfors, L., Forslund, A. och Hemström, M. (2004), The effects of active labour market policies in Sweden: What is the evidence?, i Agell, J., Keen, M. J. och Weichenreider, A. J. (red.), *Labor market institutions and public regulation*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Calmfors, L., Corsetti, G., Honkapohja, S., Kay, J., Leibfritz, W., Saint-Paul, G., Sinn, H-W. och Vives, X., (2005), *Report on the European Economy*, EEAG (European Economic Advisory Group), CESifo, München.
- Card, D., Kluve, J. och Weber, A. (2009), Active labor market policy evaluations: A meta-analysis, IZA DP No. 4002.
- Carling, K., Edin, P. A., Harkman, A. och Holmlund, B. (1996), Unemployment duration, unemployment benefits, and labor market programs in Sweden, *Journal of Public Economics* 59.
- Carling, K. och Richardson, K. (2004), The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990s, *Labour Economics* 11.
- Chetty, R. och Saez, E. (2009), Teaching the tax code: Earnings responses to an experiment with EITC recipients, NBER Working Papers 14836, National Bureau of Economic Research.
- Cochrane, J. H. (2001), Long-term debt and optimal policy in the fiscal theory of the price level, *Econometrica* 69.
- Cochrane, J. H. (2009), *Understanding fiscal and monetary policy in 2008-2009*, University of Chicago.

- Corsetti, G., Meier, A. och Müller, G. (2009), Fiscal stimulus with spending reversals, IMF Working Paper 09/106, Washington DC.
- Dagens Industri (2010), Allt färre arbetslösa får utbildning, 17 mars.
- Dagens Nyheter (2009a), Rusning efter rot-avdrag, 9 september.
- Dagens Nyheter (2009b), Littorin: Jobbcoacher inget fiasko, 10 november.
- Dagens Nyheter (2009c), Littorin jättenöjd med jobbcoacher, 11 december.
- Dagens Nyheter (2010a), RUT-avdraget ett problem för Socialdemokratin, 28 februari.
- Dagens Nyheter (2010b), Praktikanter dumpas på myndigheter, 26 februari.
- Dagens Socialförsäkring (2009), nr 8, Försäkringskassan.
- De Luna, X., Forslund, A. och Liljeberg, L. (2008), Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04, IFAU Rapport 1.
- Demoskop (2009), Uppföljning av hur det går för dem som ansökt om att arbeta med steglös avräkning och kännedom om de nya reglerna.
- DEWR (2006), Customised assistance, Job search training, Work for the Dole and Mutual Obligation – A net impact Study, Department of Employment and Workplace Relations, EPPB Report 1/2006.
- Dreyer Lassen, D. (2010), Fiscal consolidations in advanced industrialized democracies: economics, politics and governance, Studier i finanspolitik 2010/4, Finanspolitiska rådet.
- Eissa, N. och Hoynes, H. (2006), Behavioral responses to taxes: lessons from the EITC and labor supply, i Poterba, J.M. (red), Tax policy and the economy, MIT Press, Cambridge, MA.
- Ekici B., Guibourg, G. och Åsberg-Sommar, P. (2009), Ingen allvarlig kreditåtstramning i Sverige, Ekonomisk kommentar nr 8, Sveriges riksbank.
- Elisasson, K. (2006), College choice and earnings among university graduates in Sweden, Doktorsavhandling, Umeå universitet.
- Ellison, M och Sargent, T. J. (2009), A defence of the FOMC, New York University.
- Erhvervsfremme Styrelsen (1999) Forbruget og forbrugerne af HjemmeService.

- Europeiska kommissionen (2006), Public Finances in EMU, European Economy No. 3, Bryssel.
- Europeiska kommissionen (2009), Sustainability Report 2009, European Economy No. 9, 2009, Bryssel.
- Expressen (2009a), Hemliga planen: Sänk lönerna. Internt dokument avslöjar regeringens planer, 10 september.
- Expressen (2009b), ”Koko att sänka lägstalönerna”. Övriga alliansen tveksam till Anders Borgs hemliga plan, 11 september.
- Expressen (2009c), Borg vill inte svara. Duckar för frågor om reservationslönen, 12 september.
- Expressen (2009d), Borgs rådgivare: ”Man mörkade”, 12 september.
- Faini, R., (2006), Fiscal policy and interest rates in Europe, Economic Policy 21.
- Federal Ministry of Finance (2009), Reforming the constitutional budget rules in Germany, Berlin.
- Finansdepartementet (2009a), Finanskris och finanspolitik: Hur påverkas olika länders obligationsräntor?
- Finansdepartementet (2009b), Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007-2009, Rapport från ekonomiska avdelningen 2009:1.
- Finansdepartementet (2010a), Utvärdering av överskottsmålet, Ds 2010:4.
- Finansdepartementet (2010b) Utvidgad redovisning av bedömningen av finanspolitikens hållbarhet, Promemoria.
- Finansdepartementet (2010c), Uppdatering av Sveriges konvergensprogram 2009.
- Finanspolitiska rådet (2008), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2008.
- Finanspolitiska rådet (2009a), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2009.
- Finanspolitiska rådet (2009b), Kommentarer till budgetpropositionen för 2010.
- Finanspolitiska rådet (2010), Synpunkter på överskottsmålet – remissyttranden.

- Flodén, M. (2009), Automatic fiscal stabilizers in Sweden 1998-2009, Studier i Finanspolitik 2009/2, Finanspolitiska rådet.
- Forslund, A. (2008), Den svenska jämviktsarbetslösheten: en översikt, Studier i Finanspolitik 2008/4, Finanspolitiska rådet.
- Forslund, A., Johansson, P. och Lindqvist, L. (2004), Employment subsidies – A fast lane from unemployment to work?, IFAU Working Paper 2004:18.
- Forslund A. och Nordström Skans O. (2006) (Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?, IFAU Rapport 5.
- Freeman, R. (1976), The overeducated American, New York: Academic Press.
- Fredriksson, P. (1997), Economic incentives and the demand for higher education, Scandinavian Journal of Economics 99.
- Fredriksson, P. och Holmlund, B. (2001), Optimal unemployment insurance in search equilibrium, Journal of Labor Economics 19.
- Fredriksson, P. och Holmlund, B. (2006), Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research, Journal of Economic Surveys 20.
- Fredriksson P. och Öckert B. (2008), Resources and student achievement - evidence from a Swedish policy reform, Scandinavian Journal of Economics 110.
- Fröberg, D. och Persson, K. (2002), Genomförandet av aktivitetsgarantin, IFAU Rapport 2.
- Försäkringskassan (2007), Nya sjuk- och aktivitetsersättningar /förtidspensioner – med fokus på yngre diagnoser under åren 1995-2005, RFV analyserar 2007:11.
- Försäkringskassan (2009), Kartläggning av försörjningskällor efter avslutad period med sjukpenning, Socialförsäkringsrapport 2009:7.
- Försäkringskassan (2010), Ohälsotalet, Minskad spridning mellan länen, Pressmeddelande, 19 mars.
- Giavazzi, F. (2010), Fiscal and monetary policies in the crisis: The exit stage, bakgrundsrapport till möte med Bellagio Group den 21-22 januari, Stockholm.
- Giavazzi, F. och Mishkin F. S. (2006), En utvärdering av den svenska penningpolitiken 1995-2005, Rapport från riksdagen, 2006/07:RFR1.

- Giavazzi, F. och Pagano, M. (1990), Can severe fiscal contractions be expansionary?, *Tales of two small European countries*, NBER Macroeconomics Annual 5, Cambridge, MA.
- Giavazzi, F. och Pagano, M. (1996), Non-Keynesian effects of fiscal policy changes: International evidence and the Swedish experience, *Swedish Economic Policy Review* 3.
- Greenspan, A. (2002), Economic volatility, anförande, 30 augusti, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, D.C.
- Hall, C. (2009), Does making upper secondary school more comprehensive affect dropout rates, educational attainment and earnings? Evidence from a Swedish pilot scheme, IFAU Working Paper 2009:9.
- Hamilton, J. D. (1990), Analysis of Time Series Subject to Changes in Regime, *Journal of Econometrics* 45.
- Hamilton, J. D. (1994), *Time Series Analysis*, Princeton University Press, Princeton.
- Hassler, J. och Mora, J. V. R. (2008), Unemployment insurance design: Inducing moving and retraining, *European Economic Review* 52.
- Haugh, D., Ollivaud, P. och Turner, D. (2009), What drives sovereign risk premiums? An analysis of recent evidence from the euro area, OECD Economics Department Working Paper 718, Paris.
- Hauptmeier, S., Heipertz, M. och Schuknecht, L. (2007), Expenditure reform in industrialized countries: a case study approach, *Fiscal Studies* 28.
- Henreksson, M. (2010), Håller regeringens jobbstrategi, *Ekonomisk Debatt* nr 2.
- Henreksson, M. och Persson, M. (2004), The effects on sick leave of changes in the sickness insurance system, *Journal of Labor Economics* 22(1).
- Henriksson, J. (2007), Ten lessons about budget consolidation, *Bruegel Essay and Lecture Series*, Brussels.
- Hesselius, P., Johansson, P. och Larsson L. (2005), Monitoring sickness insurance claimants: evidence from a social experiment, IFAU Working paper 2005:15.
- Hesselius, P. och Persson, M. (2007), Incentive and spill-over effects of supplementary sickness compensation, IFAU Working paper 2007:16.

- Hjelm, G. (2002), Is private consumption growth higher (lower) during periods of fiscal contractions (expansions)?, *Journal of Macroeconomics*, 24.
- Hopenhayn, H. och Nicolini, J. P. (1997), Optimal unemployment insurance, *Journal of Political Economy* 105.
- Hotz, V. J. och Scholz, J. K. (2003), The earned income tax credit, i Moffitt (red), *Means-tested Transfer Programs in the United States*, University of Chicago Press, Chicago.
- Hägglund, P. (2009), Effekter av intensifierade förmedlingsinsatser vid Arbetsförmedlingen – erfarenheter från randomiserade experiment, IFAU Rapport 15.
- Hägglund, P. (2010), Rehabiliteringskedjans effekter på sjukskrivningstiderna, IFAU Rapport 1.
- Hägglund, P. och Skogman Thoursie, P. (2010), De senaste reformerna inom sjukförsäkringen: En diskussion om deras förväntade effekter, *Studier i finanspolitik 2010/5*, Finanspolitiska rådet.
- Högskoleverket (2009), Samband mellan konjunktur och högskolestudier? Statistik analys.
- IAF (2009a), Kompletterande aktörer – uppfylls villkoren i arbetslöshetsförsäkringen i Arbetsförmedlingens samarbete med privata arbetsförmedlingar?, 2009:5, Dnr 2008/688.
- IAF (2009b), Arbetssökande med och utan arbetslöshetsersättning: En redovisning till regeringen i samverkan mellan Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Arbetsförmedlingen.
- IMF (2008) *World Economic Outlook*, Washington, DC.
- IMF (2009a), From recession to recovery: How soon and how strong?, kapitel 3 i *World Economic Outlook*, april 2009, Washington, DC.
- IMF (2009b), *Global economic prospects and principles for policy exit*, rapport till G20-möte, Washington, DC.
- Immervoll, H., Kleven, H., Kreiner, C. T. och Saez, E. (2007), Welfare reform in Europe: A microsimulation analysis, *Economic Journal* 117.
- Immervoll, H. och Pearson, M. (2009), A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD, *OECD Social Employment and Migration Working Papers* No. 81.

- Ingves, S. (2007), Housing and monetary policy – a view from an inflation targeting central bank”, anförande, 1 september, Sveriges Riksbank.
- Jackman, R. (1990), Wage formation in the Nordic countries viewed from an international perspective, i Calmfors, L. (red), Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries, SNS och Oxford University Press.
- Johansson, K. (2006a), Do labor market flows affect labor-force participation? IFAU Working paper 2006:17.
- Johansson, K. (2006b), Arbetskraftsdeltagande och arbetsmarknadspolitiska program, IFAU Rapport 16.
- Johansson, P. (2010), Sjukförsäkring och sysselsättningsskapande åtgärder, Stencil, IFAU.
- Johansson, P. och Palme, M. (2002), Assessing the effects of a compulsory Sickness Insurance on Worker Absenteeism, Journal of Human Resources 37.
- Johansson, P. och Palme, M. (2005), Moral hazard and sickness insurance, Journal of Public Economics, 89.
- Jourdain, I., Minegishi, M., André, C., Nicq, C. och Price, R. (2008), Accounting for one-off operations when assessing underlying fiscal positions, OECD Economics Department Working Papers No. 642, Paris.
- Jusektidningen (2009), Jobbcoach ska kvalitetsstämplas, nr 10/09.
- Jusektidningen (2010), Omställare godkända, nr 02/10.
- Klevmarken, A., Andersson, I., Brose, P., Grönqvist, E., Olovsson, P. och Stoltenberg-Hansen, M. (1995), Labor supply responses to Swedish tax reforms 1985-1992, Tax Reform Evaluation Report 11, Ekonomiska rådet.
- Kluve, J. (2006), The Effectiveness of European active labor market policy, IZA Discussion Paper No. 2018.
- Kolm, A-S., (2008), Comments to B. Meyer: The US earned income tax credit, its effects, and possible reforms, IFAU Working Paper 2008:14.
- Kolm, A-S. och Tonin, M. (2006), In-work benefits in search equilibrium, Working Paper 2006:12, Stockholms universitet.
- Koning, P. (2009), Contracting welfare-to-work services, Use and usefulness, CPB discussion paper No 135.

- Konjunkturinstitutet (2006), Konjunkturläget december 2006.
- Konjunkturinstitutet (2008a), Konjunkturläget januari 2008.
- Konjunkturinstitutet (2008b), Konjunkturläget augusti 2008.
- Konjunkturinstitutet (2008c), Konjunkturläget december 2008.
- Konjunkturinstitutet (2008d), Yttrande om promemorian "Sänkt skatt på förvärvsinkomster".
- Konjunkturinstitutet (2009a), Konjunkturläget mars 2009.
- Konjunkturinstitutet (2009b), Konjunkturläget juni 2009.
- Konjunkturinstitutet (2009c), Konjunkturläget augusti 2009.
- Konjunkturinstitutet (2009d), Konjunkturläget december 2009.
- Konjunkturinstitutet (2009e), Svensk exportindustri relativt svag motor i återhämtningen, fördjupningsruta i Konjunkturläget december 2009.
- Konjunkturinstitutet (2009f), Yttrande om promemorian "Ett förstärkt jobbskatteavdrag".
- Konjunkturinstitutet (2010), Konjunkturläget mars 2010.
- Konjunkturrådet (2008), Vågar till full sysselsättning, SNS, Stockholm.
- Krueger, A. och Meyer, B. (2002), Labor supply effects of social insurance, i Auerbach, A. och Feldstein, M. (red.), *Handbook of Public Economics*, volume 4, Elsevier.
- Larsson, L. (2006), Sick of being unemployed? Interactions between unemployment and sickness insurance, *The Scandinavian Journal of Economics*, vol 108.
- Laubach, T. (2009), New evidence on the interest rate effects of budget deficits and debt, *Journal of the European Economic Association* 7.
- Layard, R., Nickell, S. och Jackman, R. (1991) och (2005), *Unemployment – Macroeconomic performance and the Labour market*, Oxford University Press, Oxford.
- Lechner, M. och Wunsch, C. (2009), Are training programs more effective when unemployment is high?, *Journal of Labour Economics*, 27.
- Leeper, E. M. (2009), *Anchoring fiscal expectations*, NBER Working Paper 15269, Cambridge, MA.

- Leeper, E.M., Plante, M. och Traum, N. (2009), Dynamics of fiscal financing in the United States, NBER Working Paper 15160, Cambridge, MA.
- Liang, C. (2008), Nonparametric estimation of female labour supply and the 2007 Swedish earned income tax credit reform, Essays in political economics and public finance, Economic Studies 112.
- Liebman, J. (1998), The impact of the earned income tax credit on incentives and income distribution, NBER Chapters i: Tax Policy and the Economy 12, National Bureau of Economic Research.
- Liljeberg, L. och Lundin, M. (2010), Jobbnätet ger jobb: effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet, IFAU Rapport 2.
- Lindahl, E. (2008), Empirical studies of public policies within the primary school and the sickness insurance, Avhandling, Economic Studies 111, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Lindahl, M. (2005), Home versus school earning: A new approach to estimating the effect of class size on achievement,” Scandinavian Journal of Economics, 107 nr 2.
- LO (2007), Sjukas rätt till stöd - En idéskrift om morgondagens sjukförsäkring.
- LO (2009), Ekonomiska utsikter hösten 2009.
- Lodin, S. (2008), PM angående jobbskatteavdragets konstruktion, manuskript.
- LO-tidningen (2008), Färre än hälften har inkomstförsäkring, 9 december.
- Lundin, M. (2001), Hur fungerar anställningsstöden?, IFAU Rapport 9.
- Martin, J. P. och Grubb, D. (2001), What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies, Swedish Economic Policy Review 8.
- Mankiw, N. G. (2009), Macroeconomics, Worth Publishers, European edition, Basingstoke.
- McKay, A. och Reis, R. (2008), The brevity and violence of contractions and expansions, Journal of Monetary Economics 55.
- Meyer, B. (2008), The US earned income tax credit, its effects, and possible reforms, IFAU Working Paper 2008:14.

- Michaillat, P. (2010), Do matching frictions explain unemployment?, Economics Department, University of California, Berkeley.
- Moffitt, R. (2003), The negative income tax and the evolution of U.S. Welfare policy, *Journal of Economic Perspectives*, 17(3).
- Nickell, S. och Layard, R. (1999), Labour market institutions and economic performance, i Ashenfelter, O. och Card, D. (red), *Handbook of Labor Economics* 3, Elsevier, Amsterdam.
- Nordström Skans O. (2005), Har ungdomsarbetslöshet långsiktiga effekter?, i *Arbetsmarknad och Arbetsliv*, vol 11, nr 3.
- Obstfeld, M. och Rogoff, K. (2000), The six major puzzles in international macroeconomics: Is there a common cause? *NBER Macroeconomics Annual*.
- OECD (2007), Fiscal consolidation: Lessons from the past, *OECD Economic Outlook* 81, Paris.
- OECD (2009a), *Economic Outlook* November, Paris.
- OECD (2009b), *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2009c), *Sickness, disability and work: breaking the barriers – Sweden: Will the recent reforms make it?*, Paris.
- Okeke, S. (2005), Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen, *Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik*, Ura 2005:6, AMS.
- Olofsson, J. (2010), Fackföreningsekonom: Dags för en riktig flexibilitet på svensk arbetsmarknad, *Newsmill*, 16 mars, tillgänglig via <http://www.newsmill.se/artikel/2010/03/16/fackforeningsekonom-dags-for-en-riktig-flexibilitet-pa-svensk-arbetsmarknad>.
- Palme, M. och Svensson, I. (2007), Financial implications of income security reforms in Sweden, i Gruber, J. och Wise, D.A. (red), *Social security programs and retirement around the world: fiscal implications of reform*, University of Chicago Press, Chicago.
- Perotti, R. (1999), Fiscal policy in good times and in bad, *Quarterly Journal of Economics*, 114.
- Petersen, L. (2009), Underskottet är skrämmande stort, *Svenska Dagbladet Näringsliv*, 22 september.
- Pissarides, C. (2000), *Equilibrium Unemployment Theory*, MIT Press.
- Pissarides, C. (2010), Regular education as a tool of counter-cyclical employment policy, *Studier i finanspolitik* 2010/6, Finanspolitiska rådet.

- Ramey, V.A. (2009), Identifying government spending shocks: It's all in the timing, NBER Working Paper 15464, Cambridge, MA.
- Ramey, V.A. och Shapiro, M.D. (1998), Costly capital reallocation and the effects of government spending, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 48, Rochester, NY.
- Riksbanken (2010a), Penningpolitisk rapport februari.
- Riksbanken (2010b), Sambandet mellan konjunkturen och arbetsmarknaden i Sverige, Ekonomisk kommentar.
- Riksbanken (2010c), Framställning av vissa utredningsbehov med anledning av finanskrisen, Framställning till riksdagen, 2009/10:RB4, Sveriges riksbank.
- Riksdagen (2009), Riksdagens protokoll 2009/10:48, Debatt: Coacher för arbetssökande.
- Riksdag & Department (2009), Höjd ersättning till utförsäkrade, 21 december.
- Riksdagens utredningstjänst (2008), Kompletterande inkomstskydd vid arbetslöshet, Dnr 2008:1689.
- Riksrevisionen (2006), Regeringens uppföljning av överskottsmålet, Rapport 27.
- Riksrevisionen (2008a), Tillämpning av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition, Rapport 15.
- Riksrevisionen (2008b), Tillämpning av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009, Rapport 30.
- Riksrevisionen (2009a), Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket, Rapport 17.
- Riksrevisionen (2009b), Jobbskatteavdraget, Rapport 20.
- Riksrevisionen (2009c), Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?, Rapport 22.
- Rogoff, K. S. (2008), Embracing inflation, The Guardian, 2 december.
- Romich, J och Weissner, T. (2000), How families view and use the EITC: Advance payment versus lump sum delivery, National Tax Journal 53.
- Rothstein, J. (2009), Is the EITC as good as an NIT? Conditional cash transfers and tax incidence, Princeton University och NBER.

- Sargent, T.J. och Wallace N. (1981), Some unpleasant monetarist arithmetic, Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review 5.
- SFS 2009:43, Förordning om statsbidrag för yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning.
- SFS 2009:1604, Förordning om ändring i förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.
- SFS 2010:81, Förordning om ändring i förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.
- Shavell, S. och Weiss, L. (1979), The optimal payment of unemployment insurance over time, Journal of Political Economy 87.
- Shimer, R. och Werning, I. (2008), Liquidity and insurance for the unemployed, American Economic Review 98.
- Shleifer, A. (1998), State versus private ownership, Journal of Economic Perspectives, 12.
- Sianesi, B. (2001), Differential effects of Swedish active labour market programmes for unemployed adults during the 1990s, IFS WP01/25.
- Sjögren Lindquist, G. och Wadensjö, E. (2009), Arbetsmarknaden för de äldre, Studier i finanspolitik 2009/7, Finanspolitiska rådet.
- Skedinger, P. (2010), Hur fungerar arbetsmarknadspolitiken i olika konjunkturlägen?, Studier i finanspolitik 2010/7, Finanspolitiska rådet.
- Skolverket (2006), Uppföljning av reformen maxtaxa, allmän förskola m m, Rapport 278.
- Skolverket (2009), Redovisning av regeringsuppdrag att förbereda och genomföra insatser inom yrkesvux (Dnr 2008:3782).
- Skolverket (2010), Redovisning av uppdrag att förbereda och genomföra insatser inom yrkesvux (Dnr 01-2008:03782).
- Socialdepartementet (2008), Remissammanställning avseende promemorian ”Ettårsgräns för sjukpenning och införande av förlängd sjukpenning” (S2007/11088/SF), Socialdepartementet, 19 mars.
- SOU 2002:16, Stabiliseringspolitik i valutaunionen, slutbetänkande, Kommittén för stabiliseringspolitik för full sysselsättning vid ett svenskt medlemskap i valutaunionen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2004:2, Vem tjänar på att arbeta?, Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2004, Fritzes, Stockholm.

- SOU 2007:112, Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning, Utredningen om en flexiblere arbetsmarknadsutbildning, Fritzes, Stockholm.
- Sorensen, P.B. (1997), Public finance solutions to the European unemployment problem, *Economic Policy* 12.
- Struyven, L. och Steurs, G. (2005), Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: empirical evidence from Australia and the Netherlands, *Journal of European Social Policy*, 15.
- Stock, J. och Watson, M. (2007), Why has inflation become harder to forecast? *Journal of money credit and banking* 39.
- Sutherland, A. (1997), Fiscal crises and aggregate demand: Can high public debt reverse the effects of fiscal policy, *Journal of Public Economics* 65.
- Svensson, L.E.O. (2010), Varför lägre reporäntebana? Anförande vid Umeå Universitet, 24 februari.
- Sveriges Radio (2009a), Carin Åbergs frågor i telefonväkteri med Anders Borg, Studio ett, 21 September 2009.
- Sveriges Radio (2009b), Långtidssjukskrivna ska få mer pengar, 21 december.
- Sveriges Radio (2010a), Intervju med Anders Borg, P1 Morgon, 9 april.
- Sveriges Radio (2010b), Intervju med Sven Otto Littorin, Dagens Eko, 13 april.
- Sveriges Radio (2010c), 70 deltagare per coach – företag som skor sig på arbetslösheten, P1-morgon, 6 april.
- Sveriges Radio (2010d), Debatt om oseriösa jobbcoacher, P1 morgon, 7 april.
- Sveriges Radio (2010e), Utförsäkrade förlorar mycket pengar, 17 februari.
- Swedish Fiscal Policy Council (2009), *Swedish Fiscal Policy*, Report of the Swedish Fiscal Policy Council.
- Tagkalakis, A. (2005), *Essays on fiscal and monetary policy*, PhD thesis, European University Institute, Florens.
- Tagkalakis, A. (2009), Fiscal adjustments: do labor and product market institutions matter?, *Public Choice* 139.
- TCO (2008), 8 myter och 8 sanningar om a-kassan.

- Tergeist, P. och Grubb, D. (2006), Activation strategies and the performance of employment services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 42.
- Trichet, J.C. (2005), Asset price bubbles and monetary policy, anförande, 8 juni, ECB, Frankfurt.
- Van Aarle, B. och Garretsen, H. (2003), Keynesian, non-Keynesian or no effects of fiscal policy changes? The EMU case, *Journal of Macroeconomics*, Elsevier, vol. 25(2), June.
- Veckans Affärer (2010), Littorin avfärdar utbildningskritik, 17 mars.
- Ventura, J. (2003), Toward a theory of the current accounts, *The World Economy*, Blackwell Publishing, 26(4).
- Välfärd (2009), Hushållsnära tjänster – mest för höginkomsttagare, nr 2, SCB.
- Waddell, G. och Burton, K. (2004), Concepts of rehabilitation for the management of common health problems, The Stationery Office.
- Weitz, J. (1997), Hitlers Bankier Hjalmar Schacht, Europa Verlag, München och Wien.
- Werning, I. (2002), Optimal unemployment insurance with unobservable savings, MIT.
- Westermarck, A. (2008), Lönebildningen i Sverige 1966-2009, *Studier i Finanspolitik 2008/6*, Finanspolitiska rådet.
- Winterhager, H. (2006), Private placement services – A Microeconomic evaluation for Germany, ZEW Discussion Paper No. 06-026.
- Winterhager, H. Heinze, A. och Spermann, A. (2006), Deregulating job placement in Europe: A microeconomic evaluation of an innovative voucher scheme in Germany, IZA Discussion Paper No. 2109.
- White, W. R. (2006), Is price stability enough?, Bank for International Settlements Working Papers, nr 205.
- Zettergren, G. och Mörtvik, R. (2010), Regeringens politik hotar 20 000 jobb i kommunerna, *Dagens Nyheter*, 17 april.
- Öckert, B. (2010), What's the value of an acceptance letter? Using admissions data to estimate the return to college, *Economics of Education Review*, under utgivning.

Appendix 1 Förklaring av Tabell 1.3

De första tre kolumnerna i Tabell 1.3 visar den offentliga sektorns finansiella sparande 2008-2010 uppdelat på olika delkomponenter. De två avslutande kolumnerna visar hur respektive post har förändrats mellan åren i förhållande till BNP det inledande året. Låt X beteckna nivån på variabeln i fråga och låt Δx_t beteckna den förändring som redovisas i de avslutande kolumnerna i tabellen. För de flesta komponenterna är X uttryckt i löpande priser. Förändringen beräknas enligt

$$\Delta x_t = \frac{X_t / (1 + \pi_t) - X_{t-1}}{Y_{t-1}},$$

där Y är BNP i löpande priser och π_t är förändringen i konsumentprisindex mellan år $t-1$ och t . För de offentliga konsumtions- och investeringsutgifterna används fastpriser i stället för justering med förändringen av konsumentprisindex. Förändringen beräknas då som

$$\Delta x_t = \frac{X_t - X_{t-1}}{Y_{t-1}}$$

där såväl variabeln i fråga, X , som BNP, Y , är uttryckt i fasta priser. Vissa delkomponenter bakom respektive sektors finansiella sparande har utelämnats i tabellen, vilket indikeras av raderna 'övrigt'. De större av dessa delkomponenter är statens internationella transfereeringar, statens transfereringar till företag och ålderspensionssystemet, kommunernas transfereringar till icke-hushåll, samt statens och kommunernas 'övriga inkomster'. Eftersom olika prisindex används för de olika posterna behöver delkomponenterna inte summera till de totala förändringarna även om dessa övriga poster inkluderas i beräkningarna.

Appendix 2 Dekomponering av förändringen av den offentliga sektorns skuldkvot

Förändringen i den offentliga sektorns nettoskuldkvot kan dekomponeras enligt sambandet

$$d_t - d_{t-1} = f_t - \frac{n_t}{1+n_t} d_{t-1} + v_t = f_t - \frac{\gamma_t}{1+n_t} d_{t-1} - \frac{\pi_t}{1+n_t} d_{t-1} + v_t$$

där d är nettoskuldkvoten som andel av BNP, f är det finansiella sparandet som andel av BNP, n är nominell BNP-tillväxt, γ är real BNP-tillväxt, π är inflation (förändring i BNP-deflatorn) och v är en restpost som speglar värdeförändringar. Det finansiella sparandet kan i sin tur dekomponeras i två komponenter, primärt finansiellt sparande och ränteutgifter:

$$f_t = p_t + \frac{i_t}{1+n_t} d_{t-1}$$

där p är det primära finansiella sparandet som andel av BNP och i är den nominella räntan. Om vi kombinerar dessa två uttryck får vi

$$d_t - d_{t-1} = \overbrace{\hat{p}_t}^{\text{primärt sparande}} + \overbrace{\left(\frac{i_t}{1+n_t} - \frac{\pi_t}{1+n_t} \right) d_{t-1}}^{\text{realränteeffekt}} - \overbrace{\frac{\gamma_t}{1+n_t} d_{t-1}}^{\text{realtillväxt effekt}} + \overbrace{\hat{v}_t}^{\text{restpost}}$$

där vi nu har delat upp förändringen i skulden i fyra delar, det primära sparandet, en realränteeffekt, en real tillväxteffekt och en värdeförändring.

Alternativt kan ekvationen skrivas

$$d_t - d_{t-1} = \overbrace{\hat{p}_t}^{\text{primärt sparande}} + \overbrace{(r_t - \gamma_t) d_{t-1}}^{\text{ränte- och tillväxteffekt}} + \overbrace{\hat{v}_t}^{\text{restpost}},$$

som är den ekvation som ges i avsnitt 2.1.

Appendix 3 – De statistiska modellerna i avsnitt 5

Våra statistiska modellprognoser i avsnitt 5 görs genom att variabeln i fråga (BNP-tillväxt, arbetslöshet och inflation) förutsägs med hjälp av variabelns tidigare utveckling och en tidsberoende konstant. BNP-prognoserna beaktar nationalräkenskapernas utfall för BNP-tillväxten från andra kvartalet 1993 fram till det kvartal som motsvarar den information som prognosmakarna hade tillgång till. De data som används är alltså s k realtidsdata, vilket innebär att modellen inte använder senare reviderade data.

Låt y_t beteckna utfallsvariabeln i period t . Den skattade modellen är

$$y_t = a + \sum_{j=1}^P \beta_j y_{t-j} + \varepsilon_t.$$

För BNP och arbetslöshet använder vi kvartalsdata medan månadsdata används för inflationen. Av ekvationen ovan framgår att respektive variabel antas vara en funktion av de P senaste periodernas värde på tillväxt, arbetslöshet respektive inflation. Antalet historiska perioder som används (värdet på P) bestäms av Akaikes s k informationskriterium.

Appendix 4 Intervjuundersökning

Bruttourvalet bestod av 2570 personer. Intervjuer gjordes med 1837 av dessa, vilket innebär en svarsfrekvens på 71 procent. Av dessa uppgav 781 att de var öppet arbetslösa och 744 att de deltog i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Att de resterande hade de flesta fått ett arbete eller påbörjat studier när intervjun genomfördes. Följande frågor ställdes.

1. Vilka av följande inkomster har du haft under den senaste månaden?

Flera svar är möjliga

- 1) Arbetslöshetsersättning
- 2) Aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning
- 3) Sjuk- eller aktivitetsersättning
- 4) Sjukpenning eller rehabiliteringsersättning
- 5) Försörjningsstöd
- 6) Studiemedel
- 7) Arbetsinkomster
- 8) Föräldrapenning
- 9) Avgångsvederlag

-
- 10) Inte någon av de uppräknade inkomsterna
 - 11) Vet inte / vill inte svara / förstår inte frågan

2a. Har du en kompletterande inkomstförsäkring till a-kassan? Jag menar då en försäkring, t ex genom facket, som kompenserar för att a-kassan är begränsad till högst cirka 15 000 kronor per månad före skatt.

- 1) Ja
- 2) Nej

-
- 3) Vet inte / vill inte svara / förstår inte frågan

[Om personen svarar nej eller är osäker på föregående fråga]

2b. Är du medlem i ett fackförbund? [Om ja] Vilket?

- 1) Fackförbund med inkomstförsäkring (se lista)
- 2) Fackförbund utan inkomstförsäkring (se lista)

-
- 3) Vet inte / vill inte svara / förstår inte frågan

[Om man har svarat att man har en kompletterande inkomstförsäkring på fråga 2a]

3. Har du fått ersättning från den kompletterande inkomstförsäkringen under den senaste månaden?

- 1) Ja
- 2) Nej

-
- 3) Vet inte / vill inte svara / förstår inte frågan

4. Ungefär hur mycket har dina inkomster den senaste månaden uppgått till, efter skatt?

[Om personen är osäker, erbjud alternativet att svara före skatt. Summera alla inkomster.]

1) Ange svar (kronor per månad):

2) Ange svar före skatt (kronor per månad):

3) Vet inte / vill inte svara / förstår inte frågan

5. Vad var din inkomst ungefär per månad innan du blev arbetslös, efter skatt?

[Om personen är osäker, erbjud alternativet att svara före skatt. Summera alla inkomster.]

1) Ange svar (kronor per månad):

2) Ange svar före skatt (kronor per månad):

3) Vet inte / vill inte svara / förstår inte frågan

6. Om du blev erbjuden ett arbete. Vilken är den lägsta lön du skulle acceptera (före skatt)?

1) Ange svar: (kronor per månad):

2) Vet inte / vill inte svara / förstår inte frågan

7. Har du delad ekonomi med någon annan vuxen?

1) Ja

2) Nej

4) Vet inte / vill inte svara / förstår inte frågan