

Svensk finanspolitik

Finanspolitiska rådets rapport 2009

Viktiga slutsatser och sammanfattning

Rapportens viktigaste slutsatser

Rapporten fokuserar på två huvudfrågor:

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

Våra viktigaste slutsatser är:

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

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

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

Sammanfattning

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

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

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

Finanspolitiken i lågkonjunkturen

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

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

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

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

Kraftigare finanspolitiska stimulanser är önskvärda

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lämpliga ytterligare finanspolitiska stimulanser

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Regeringen har en övertro på arbetsmarknadspolitikens effektivitet

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

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

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

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

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

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

Arbetsmarknadsutbildningen bör öka

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

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

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

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

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

Perspektiv på ungdomsarbetslösheten

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

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

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

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

Konjunkturkrisen aktualiserar flera systemförändringar

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

Tillåt tillfälligt undantag från utgiftstaket

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

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

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

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

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

Statsbidragen till kommunerna bör konjunkturanpassas

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

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

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

konjunkturpassas så att kortsiktiga svängningar i kommunernas skatteunderlag jämnas ut.

Gör arbetslöshetsförsäkringen konjunkturberoende och obligatorisk

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

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

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

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

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

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

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

Krisbanteringsystemet för de finansiella marknaderna bör tänkas igenom bättre

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Redovisningsbrister i den offentliga sektorn

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

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

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

Överskotts målet är otydligt

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

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

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

Förtida sparande eller längre livsarbetslivstid?

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

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

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

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

Integrera de finanspolitiska och sysselsättningspolitiska ramverken

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Förkorta studietiderna

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

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

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

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

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

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

Ris och ros till regeringens skattesänkningar

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

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

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

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

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

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