Svensk finanspolitik

Finanspolitiska rådets rapport 2019

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
info@fpr.se
www.fpr.se

ISSN 1654-7993
ISBN 978-91-984-039-4-7

Förord

Finanspolitiska rådet har i uppdrag att följa upp och analysera finanspolitiken. Rådet ska även verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken.

Rådet består av sex ledamöter. Sedan föregående rapport i maj 2018 har Cecilia Hermanssons förordnande löpt ut. Åsa Hansson är ny ledamot i rådet.

Rådet bistås av ett kansli som består av Joakim Sonnegård (kanslichef och chef för myndigheten), Niklas Frank (vice kanslichef och utredningsekonom), Christina Håkanson (utredningsekonom), Axel Malmcrona (forskarassistent), Hannes Jägerstedt (forskarassistent – tjänstledig) och Charlotte Sandberg Gavatin (administrativt ansvarig).

Detta är rådets tolfte rapport. Analysarbetet avslutades den 26 april.

Vi har fått värdefulla synpunkter från många. Vi vill här särskilt tacka dem som har varit föredragande vid rådets arbetsmöten: Fredrik Kopsch, Tora Bäckman och Eric Spector.

I kansliets arbete är dialogen med medarbetarna vid Konjunkturinstitutet värdefull. Under året har speciellt diskussionerna med Johan Almenberg, Urban Hansson Brusewitz, Ylva Héden Westerdahl och Elin Ryner varit värdefulla.

Avslutningsvis vill vi och kansliet även tacka Thomas Bergman, Karl Bergstrand, Orsetta Causa, Johanna Frodell, Michael Förster, Katinka Hort, Åsa Johansson, Philip Löf, Johanna Modigsson, Marcus Mossfeldt, Jonas Norlin, Kristina Padrón, Karine Raoufina, Cecilia Renmyr, Per Olof Robling, Jesper Roine, Joakim Skalin, Gia Wickbom, Thomas Wilhelmsson och Hwan Willén för kloka synpunkter och konstruktiva kommentarer.

Stockholm den 3 maj 2019

Harry Flam *Ordförande*	Kari Lotsberg *Vice ordförande*
Peter Englund	Åsa Hansson
Bertil Holmlund	Ragnar Torvik

Förkortningar

AKU	Arbetskraftsundersökningarna (SCB)
BP	Budgetproposition
BNP	Bruttonationalprodukt
ECB	Europeiska centralbanken
ESV	Ekonomistyrningsverket
IMF	International Monetary Fund
KI	Konjunkturinstitutet
KPIF	Konsumentprisindex med fast ränta
NAIRU	Non-accelerating inflation rate of unemployment
NAWRU	Non-accelerating wage rate of unemployment
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RB	Sveriges riksbank
SCB	Statistiska centralbyrån
VP	Vårproposition
WTO	World Trade Organization

Innehållsförteckning

Finanspolitiska rådets uppdrag **1**
Det finanspolitiska ramverket **3**
Sammanfattning **5**
1 Det ekonomiska läget **9**
1.1 Det internationella ekonomiska läget 9
1.2 Utvecklingen i Sverige 14
1.3 Inflationen och penningpolitiken 25
1.4 Bedömningar och rekommendationer 27
2 BNP per capita **29**
2.1 BNP per capita som välståndsmått 29
2.2 Utvecklingen 1970–2017 30
2.3 Dekomponering 1970–2017 33
2.4 Multifaktorproduktivitet 35
2.5 Internationell jämförelse 37
2.6 Bedömningar och rekommendationer 42
3 Budgeten och det finanspolitiska ramverket **43**
3.1 Budgetpropositionen för 2019, en övergångsbudget 43
3.2 Rådets roll i uppföljningen av överskottsmålet 50
3.3 Överskottsmålet 2019 54
3.4 Utgiftstaket 59
3.5 Skuldankaret 61
3.6 Finanspolitiken och konjunkturen 62
3.7 Långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna 64
3.8 Bedömningar och rekommendationer 67
4 Inkomströrlighet mellan generationer **69**
4.1 Inkomstskillnader och inkomströrlighet 69
4.2 Barns inkomster jämfört med sina föräldrars 74
4.3 Bedömningar och rekommendationer 91
4.4 Tabeller – översikt datamaterial 93
Referenser **95**

Finanspolitiska rådets uppdrag

Finanspolitiska rådet ska enligt sin instruktion[1] följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och i den ekonomiska politik som regeringen föreslår och riksdagen beslutar om och därmed bidra till en ökad öppenhet och tydlighet kring den ekonomiska politikens syften och effektivitet.

Rådet ska, med utgångspunkt i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, bedöma om finanspolitiken är förenlig med:

1. Långsiktigt hållbara offentliga finanser,
2. De budgetpolitiska målen, särskilt överskottsmålet och utgiftstaket, men också skuldankaret och vid behov det kommunala balanskravet.

Rådet ska även, med utgångspunkt i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen:

1. Bedöma hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till konjunkturutvecklingen,
2. Utvärdera regeringens prognoser för ekonomins utveckling samt redovisningen till riksdagen av de offentliga finanserna och kostnaderna för reformförslag. Denna utvärdering ska ske i enlighet med artikel 4.6 i Europeiska rådets direktiv 2011/85/EU från den 8 november 2011, i den ursprungliga lydelsen.

Rådet får dessutom granska och bedöma om finanspolitiken ligger i linje med god långsiktigt uthållig tillväxt och leder till långsiktigt hållbar hög sysselsättning, granska tydligheten i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen – särskilt med avseende på angivna grunder för den ekonomiska politiken samt skälen för förslag till åtgärder – samt analysera effekterna av finanspolitiken på välfärdens fördelning på kort och lång sikt.

Rådet ska vidare verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken.

[1] SFS 2011:446, SFS 2016:1088 och SFS 2017:1316.

Det finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket innehåller de grundläggande principer som finanspolitiken ska följa för att vara långsiktigt hållbar.[1] Några av dessa principer är reglerade i lag, andra följer praxis. De budgetpolitiska målen – dvs. överskottsmålet, skuldankaret, utgiftstaket och det kommunala balanskravet – utgör tillsammans med en stram statlig budgetprocess, extern uppföljning och transparens, de centrala delarna i det finanspolitiska ramverket.

Regeringen ska enligt budgetlagen lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande, ett överskottsmål. Riksdagen har fastställt att överskottsmålet fr.o.m. 2019 ska uppgå till 1/3 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Dessförinnan var målnivån 1 procent av BNP. Vid en bedömd avvikelse från överskottsmålet ska regeringen redogöra för hur en återgång till målet ska ske. Planen för återgång ska vara tidsatt och normalt inledas nästkommande år, och hastigheten för återgång till målet ska ta hänsyn till konjunkturläget.

Enligt budgetlagen måste regeringen i budgetpropositionen föreslå ett utgiftstak för det tredje tillkommande året. Riksdagen fastställer utgiftstaket. Praxis är att det under utgiftstaket ska finnas en budgeteringsmarginal av en viss storlek. Denna ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna skulle utvecklas på ett annat sätt än beräknat.

Utgiftstaket är den övergripande restriktionen för budgetprocessen. I budgetprocessen ställs olika utgifter mot varandra och utgiftsökningar prövas utifrån ett på förhand fastställt totalt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket och överskottsmålet. I princip måste utgiftsökningar inom ett utgiftsområde täckas genom förslag om utgiftsminskningar inom samma område.

Som ett komplement till överskottsmålet infördes från 2019 ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Skuldankaret är inte ett operativt mål, utan ett riktmärke för den önskade skuldnivån på medellång sikt, och nivån är fastställd till 35 procent av BNP.

[1] Denna sammanfattning bygger på den s.k. ramverksskrivelsen, Skr. 2017/18:207.

Sedan år 2000 tillämpas ett balanskrav inom den kommunala sektorn. Balanskravet anger att varje kommun och landsting ska budgetera för ett resultat i balans om inte synnerliga skäl föreligger.

Överskottsmålet och skuldankaret ska vara stabila över längre tidsperioder, men samtidigt kunna omprövas vid t.ex. ändrade bedömningar av demografin eller skuldutvecklingen. För att undvika att målen ändras på ett sådant sätt att deras trovärdighet minskar bör ändringar genomföras på ett förutsägbart sätt och med så brett politiskt stöd som möjligt. Målnivåerna ska därför ses över vart åttonde år, i slutet av varannan mandatperiod.

Sammanfattning

Huvuduppgiften för Finanspolitiska rådet är att följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och i den ekonomiska politik som regeringen föreslår och riksdagen beslutar om. Våra viktigaste slutsatser i årets rapport är följande:

Det ekonomiska läget och stabiliseringspolitiken

1. Den globala konjunkturen har passerat sin topp. Under 2019 förväntas en inbromsning i tillväxten. Risken för en svagare utveckling har vuxit det senaste halvåret samtidigt som utsikterna för positiva överraskningar har försämrats.

2. Konjunkturen i Sverige har varit stark under flera år, men konjunkturtoppen har passerats och den svenska konjunkturen är nu i en avmattningsfas.

3. Behovet av stabiliseringspolitiska åtgärder är i nuläget litet, men utrymmet för stabiliseringspolitiskt motiverade penningpolitiska åtgärder är mycket begränsat. Skulle Sverige drabbas av en allvarlig konjunkturnedgång är det inte säkert att finanspolitikens automatiska stabilisatorer räcker till för att stabilisera resursutnyttjandet. Regeringen bör därför vara beredd att vidta stabiliseringspolitiskt motiverade åtgärder.

Sysselsättningen och arbetslösheten

4. Den svenska arbetsmarknaden är sedan ett par år tillbaka mycket stark. Det finns en stor brist på arbetskraft i näringslivet och framför allt i offentlig sektor, där bristtalen ligger på en historiskt hög nivå. Sysselsättningsgraden är hög, både i ett historiskt och internationellt perspektiv. Sverige har tillsammans med Estland den högsta sysselsättningsgraden inom EU.

5. Huvudproblem på svensk arbetsmarknad är bristen på arbetskraft med rätt kompetens och de stora skillnaderna i sysselsättning och arbetslöshet mellan personer födda i Sverige och utanför Europa. Rådet är positivt till regeringens åtgärder för att minska dessa problem, men anser liksom tidigare att de är otillräckliga. Det finns fortfarande behov av reguljära enkla jobb.

BNP per capita

6. Sverige har de allra senaste åren i internationell jämförelse haft en låg tillväxt i BNP per capita. Skulle det visa sig att detta är en bestående trend är det ett allvarligt problem.

7. Sett i ett längre perspektiv har Sveriges tillväxt i BNP per capita varit i nivå med andra jämförbara länder. I relation till OECD-länderna befinner sig Sveriges BNP per capita i nuläget på ungefär samma nivå som under 1980-talet.

8. Även om Sverige klarat sig ganska väl i en internationell jämförelse betyder det inte att man kan ta lätt på de allra senaste årens svaga produktivitetstillväxt. Det är viktigt att följa utvecklingen och vidta åtgärder som kan bidra till en bättre utveckling av produktiviteten.

Riktlinjerna för en övergångsregering och det finanspolitiska ramverket

9. Enligt gällande riktlinjer för en övergångsregering bör en budgetproposition inte innehålla förslag som har en tydlig partipolitisk inriktning. Det finns en potentiell konflikt mellan dessa riktlinjer och det finanspolitiska ramverket. Det kan vara svårt att uppfylla överskottsmålet och respektera utgiftstaket utan att vidta åtgärder som har partipolitisk inriktning.

Överskottsmålet och utgiftstaket

10. Finanspolitiken 2019 är i linje med överskottsmålet. Någon tydlig avvikelse från överskottsmålet föreligger inte. I ett bakåtblickande perspektiv har emellertid varken det gamla eller nya överskottsmålet nåtts.

11. Utgiftstaket sänktes av riksdagen i december 2018 och regeringen föreslår i vårpropositionen inga väsentliga ändringar av de nya nivåerna. Budgeteringsmarginalerna är därmed mer normala och utrymmet under utgiftstaket står i bättre samklang med utrymmet som ges av överskottsmålet. Vi välkomnar detta, men som rådet tidigare efterlyst bör regeringen klargöra de principer och överväganden som styr valet av utgiftstak.

Skuldankaret och långsiktigt hållbara offentliga finanser

12. Bruttoskulden befinner sig 2019 nära 35 procent av BNP och beräknas av regeringen underskrida 30 procent 2022. I denna beräkning ingår emellertid inte några framtida finanspolitiska åtgärder. Det är därför inte sannolikt att bruttoskulden hamnar under 30 procent före nästa översyn av det finanspolitiska ramverket.

13. På längre sikt kommer den demografiska utvecklingen dock att medföra påfrestningar på de offentliga finanserna. Den övergripande bilden är ändå att hållbarheten på längre sikt är förhållandevis god. Bedömningar av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är emellertid mycket osäkra och känsliga för vilka beräkningsantaganden som görs.

Inkomstskillnader och inkomströrlighet

14. Skillnaderna i arbetsinkomster, mätta som sammanräknade förvärvsinkomster, har vuxit kraftigt sedan början av 1980-talet, men är fortfarande förhållandevis små i ett internationellt perspektiv.

15. Vår analys tyder på att den intergenerationella inkomströrligheten för personer födda mellan 1968 och 1982 inte har förändrats nämnvärt. Det statistiska samband som kan konstateras mellan inkomströrlighet och inkomstolikhet vid en jämförelse mellan olika länder återfinns inte i Sverige.

1 Det ekonomiska läget

Syftet med kapitlet är att teckna en bild av konjunkturläget och tillväxtförutsättningarna i Sverige och omvärlden. Det är bl.a. mot bakgrund av denna konjunkturbild som rådet i kommande kapitel diskuterar och värderar den ekonomiska politik som riksdagen beslutat om i december 2018 och som regeringen föreslår i 2019 års ekonomiska vårproposition. Rådet gör ingen egen konjunkturprognos; vår analys baseras på prognoser som andra bedömare och prognosmakare har publicerat.

1.1 Det internationella ekonomiska läget[1]

1.1.1 Den globala ekonomin utvecklas svagare

Under inledningen av 2018 fortsatte världsekonomin att växa i samma takt som de senaste åren, dock inte lika synkroniserat som 2017. Tillväxten ökade i USA, medan den dämpades i andra delar av världen. Under andra halvan av 2018 avtog emellertid tillväxten i världsekonomin, särskilt i euroområdet men även i Kina. Den globala konjunkturexpansionen har sannolikt passerat sin topp (diagram 1.1). Under 2019 förväntas en inbromsning i den globala tillväxten. En avmattning av de senaste årens goda investeringskonjunktur är en bidragande orsak till detta. Risken för en svagare utveckling har vuxit det senaste halvåret samtidigt som utsikterna för en starkare utveckling har försämrats. Den upptrappade handelskonflikten mellan USA och Kina innebär t.ex. att osäkerheten kring världsekonomins utveckling har ökat. Till den ökade osäkerheten bidrar också svaghetstecken och sårbarheter i flera framväxande ekonomier.

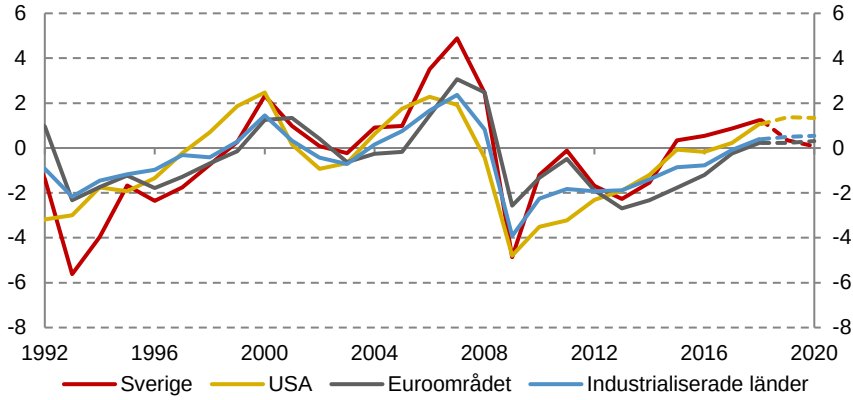
I USA är konjunkturen förhållandevis stark, och hushåll och företag ser ljust på framtiden även om förtroendet dämpades något under andra halvan av 2018. Den expansiva finanspolitiken bidrar till att stimulera tillväxten i USA även under 2019, vilket motverkar de handelshinder som Kina introducerat som svar på de amerikanska åtgärderna. Arbetslösheten i USA ligger på den lägsta nivån sedan slutet av 1960-talet. BNP i USA förväntas växa med ca 2,5 procent

[1] Avsnittet bygger på information från IMF (2018a, 2019a, 2019b), Konjunkturinstitutet (2018a, 2018b, 2019a), Sveriges riksbank (2018a, 2019a, 2019b), OECD (2019a) och ECB (2019).

under 2019, vilket i ett historiskt perspektiv är en måttlig tillväxt (diagram 1.2).[2] Den årliga BNP-tillväxten i USA har efter finanskrisen 2008–2009 endast under ett år (2018) nått upp till 3 procent; under perioden 2010–2018 låg den genomsnittliga årliga tillväxten på 2,3 procent, vilket t.ex. kan jämföras med genomsnittet under perioden 1987–2007 som uppgick till 3,2 procent per år.[3]

Diagram 1.1 BNP-gap i Sverige, USA, euroområdet och industrialiserade länder

Procent av potentiell BNP, 1992-2020



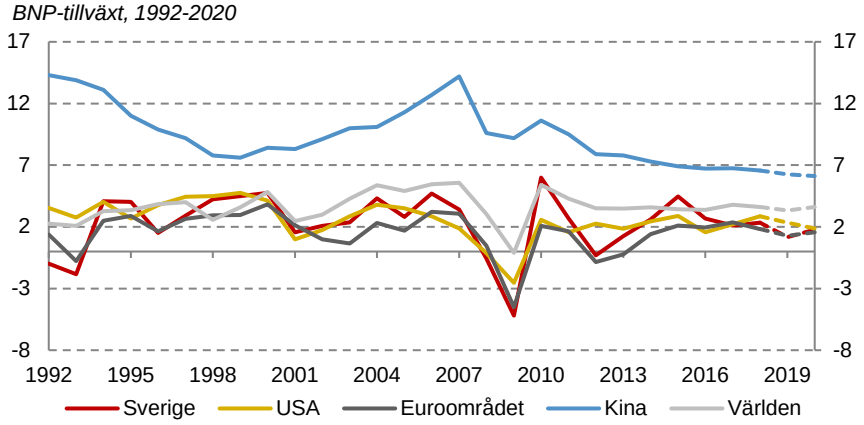
Anm.: BNP-gapet visar hur faktisk BNP avviker från sin långsiktiga nivå (potentiell BNP) och anges i procent. Ett positivt gap indikerar att ekonomin befinner sig i högkonjunktur, medan ett negativt indikerar lågkonjunktur (se fördjupning 1.1). Diagrammet innehåller IMF:s prognos för 2019–2020. Industrialiserade länder följer IMF:s definition.
Källa: IMF (2019a).

Tillväxten i Kina och några andra asiatiska tillväxtekonomier förväntas påverkas negativt av de amerikanska handelshindren. Det är emellertid frågan om små effekter, åtminstone i nuläget. Kinas regering har under 2018 och inledningen av 2019 parerat nedgången i exportindustrin med expansiv finans- och penningpolitik. Den årliga tillväxten i Kina beräknas ligga på omkring 6 procent 2019 och 2020. Tillväxten i den kinesiska ekonomin har trendmässigt fallit under det senaste decenniet. Den lägre tillväxttakten i Kina förklaras till största delen av kinesiska myndigheters omläggning av den ekonomiska politiken i syfte att styra bort ekonomin från export- och investeringsbaserad tillväxt mot en ekonomi som till en större del växer genom ökad konsumtion. Under

[2] Under perioden 1961–2007 var den årliga tillväxten i USA större än 3 procent under 27 enskilda år, dvs. 59 procent av tiden. Den genomsnittliga årliga tillväxten uppgick under denna period till 3,5 procent; US Bureau of Economic Analysis (2019).
[3] US Bureau of Economic Analysis (2019).

kommande år förväntas inte den kinesiska ekonomin fungera som draghjälp för världsekonomin på det sätt den tidigare gjort.

Diagram 1.2 BNP-tillväxt i Sverige, USA, Kina, euroområdet och världen



Anm.: BNP-tillväxt i konstanta priser. Diagrammet innehåller IMF:s prognos för 2019–2020.
Källa: IMF (2019a).

I euroområdet inleddes återhämtningen efter finanskrisen senare än i USA. Den milda högkonjunktur som flera bedömare förväntade sig under 2018–2019 ser nu inte ut att realiseras (diagram 1.1). Främst beror detta på en svagare utveckling i Tyskland och Italien. Tillväxten inom euroområdet uppgick under 2018 till 1,8 procent. Åren 2019–2020 bedöms euroområdets BNP växa något långsammare än det historiska genomsnittet på 1,6 procent per år.[4] Tillväxten upprätthålls av expansiv penning- och finanspolitik. Samtidigt kvarstår de strukturella problemen i euroområdet, exempelvis i banksektorn och när det gäller de offentliga finanserna i flera länder. Det finns även ekonomiska risker kopplade till den politiska utvecklingen i världen.

1.1.2 Osäkerheten har ökat

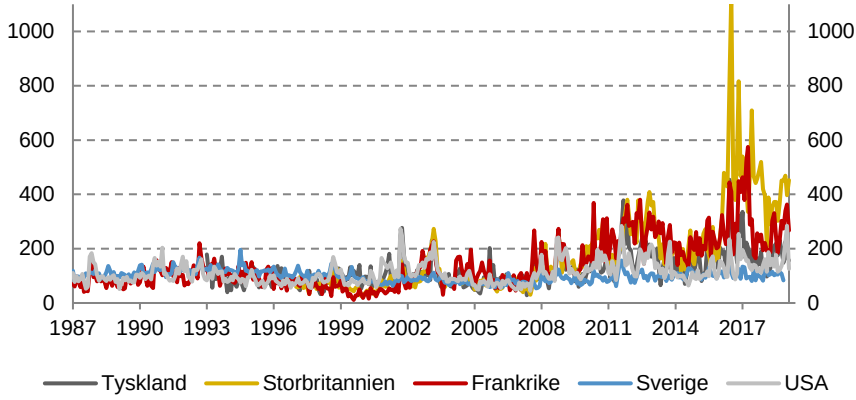
Den ekonomisk-politiska osäkerheten i omvärlden har enligt tillgängliga mått ökat under 2018 (diagram 1.3), men är fortfarande på en lägre nivå än 2016 och början av 2017, då den europeiska flyktingkrisen, Brexit-omröstningen och det amerikanska president-valet bidrog till en ökad osäkerhet kring politiska och ekonomiska

[4] Den genomsnittliga tillväxten för euroområdet under perioden 1996–2018 uppgår till 1,58 procent tillväxt. Källa: IMF (2019a).

beslut och prognoser. Den amerikanska utrikeshandelspolitiken har fortsatt skapa stor osäkerhet och bedöms kunna dämpa den globala tillväxten, främst genom att påverka den internationella handeln. Osäkerheten om de globala tillväxtförutsättningarna har under hösten 2018 kommit till uttryck i turbulens på flera av världens börser.

Diagram 1.3 Politisk osäkerhet

Mått på ekonomisk och politisk osäkerhet, 1987-2019



Anm.: Måttet på politisk osäkerhet baseras på omnämnanden i nyhetsartiklar av osäkerhet eller oro tillsammans med ord som ekonomi, ekonomisk eller reglering, regering och departement m.fl. för att indikera politiska beslut.[5]
Källa: Economic Policy Uncertainty (2019).

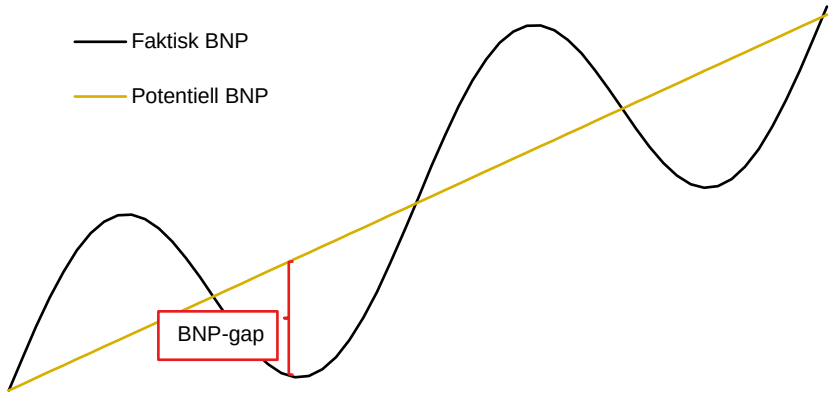
Osäkerheten kring de ekonomiska och finansiella effekterna av Storbritanniens utträde ur EU är fortsatt hög. Detta gäller i synnerhet om Storbritannien skulle lämna EU utan ett utträdesavtal, vilket inte kan uteslutas helt och hållet. De långsiktiga tillväxteffekterna av ett utträde bedöms visserligen bli relativt begränsade för EU som helhet, men effekterna varierar mellan olika länder och på kort sikt kan man inte utesluta betydande störningar, speciellt vad gäller utvecklingen på de finansiella marknaderna.[6]

[5] Armelius m.fl. (2016) och Baker m.fl. (2016).
[6] För en diskussion om möjliga effekter av Brexit se IMF (2018).

Fördjupning 1.1 Konjunkturterminologi

Diagram 1.4 ger en schematisk bild av konjunkturförloppet. Bilden visar hur den i nationalräkenskaperna uppmätta BNP-nivån utvecklas i förhållande till potentiell BNP-nivå. Potentiell BNP definieras som den nivå på produktionen som uppnås vid fullt resursutnyttjande av produktionsfaktorerna arbete och kapital vid en given tidpunkt. Fullt resursutnyttjande på arbetsmarknaden innebär att sysselsättningen samt antalet arbetade timmar ligger på en nivå som på lång sikt är förenlig med en stabil löneökningstakt och därmed en stabil inflation. Begreppet *potentiell* avser alltså inte den tekniskt sett högsta möjliga nivån på resursutnyttjandet, utan den högsta nivå som är förenlig med stabil inflation och trendmässig tillväxt. Potentiell BNP kan inte observeras i den statistik som nationalräkenskaperna redovisar, utan är ett resultat av en modellberäkning som är förknippad med osäkerhet.

Diagram 1.4 Potentiell BNP och BNP-gapet



I tabell 1.1 definieras den terminologi vi använder för att beskriva den fas av konjunkturförloppet som ekonomin befinner sig i.

Tabell 1.1 Konjunkturterminologi

Lågkonjunktur	Faktisk BNP är lägre än potentiell BNP
Balanserad konjunktur	Faktisk BNP är nära potentiell BNP
Högkonjunktur	Faktisk BNP är högre än potentiell BNP
Konjunkturåterhämtning	Faktisk BNP är lägre men växer snabbare än potentiell BNP
Konjunkturuppgång	Faktisk BNP är högre och växer dessutom snabbare än potentiell BNP
Konjunkturavmattning	Faktisk BNP är högre men växer långsammare än potentiell BNP
Konjunkturnedgång	Faktisk BNP är lägre och växer dessutom långsammare än potentiell BNP

Källa: Konjunkturläget (2018a).

1.2 Utvecklingen i Sverige

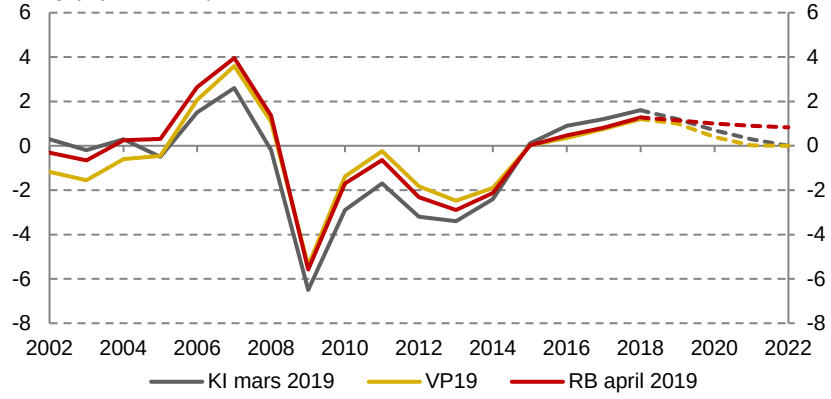
1.2.1 Högkonjunkturen mattas av[7]

Högkonjunkturen i Sverige fortsatte att förstärkas under inledningen av 2018 men mattades av under senare delen av året. Ekonomin befinner sig i en högkonjunktur, men konjunkturtoppen har passerats. Den svenska konjunkturen är sedan en tid tillbaka i en avmattningsfas. Under andra halvan av 2018 sjönk resursutnyttjandet, men ligger trots det på en historiskt sett hög nivå (diagram 1.6). Under 2019 förväntas resursutnyttjandet emellertid mattas av gradvis. En avmattning av den internationella konjunkturen och minskade bostadsinvesteringar, väntas bidra till en fortsatt dämpad tillväxt även 2020.

[7] Konjunkturinstitutet (2019a), Sveriges riksbank (2018a, 2019b), BP19, Ekonomistyrningsverket (2019), OECD (2019a), samt VP19.

Diagram 1.5 Den svenska högkonjunkturen mattas av

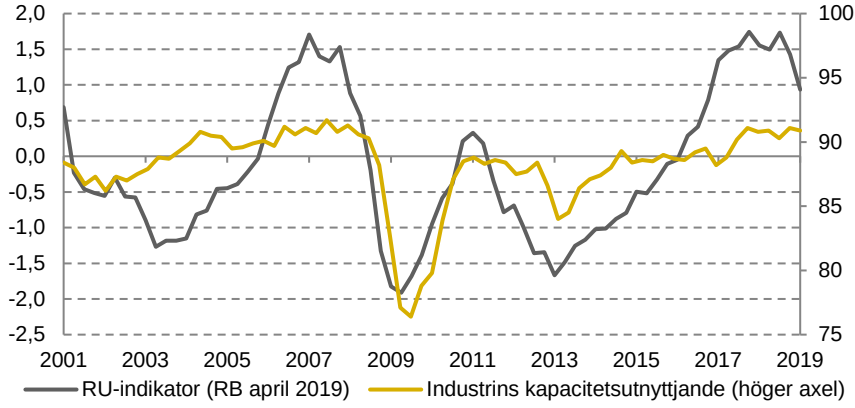
BNP gap, procent av potentiell BNP, 2002-2022



Anm.: BNP-gapet beskriver hur BNP förhåller sig till sin långsiktiga trend. Det fungerar därmed som en indikator för konjunkturläget. Ett positivt gap betyder att ekonomin är i högkonjunktur, medan ett negativt indikerar att ekonomin är i lågkonjunktur (se fördjupning 1.1).
Källor: Konjunkturinstitutet (2019), Sveriges riksbank (2019b) samt VP19.

Diagram 1.6 Resursutnyttjandet är fortsatt högt

Standardavvikelse och procent, 2001-2019

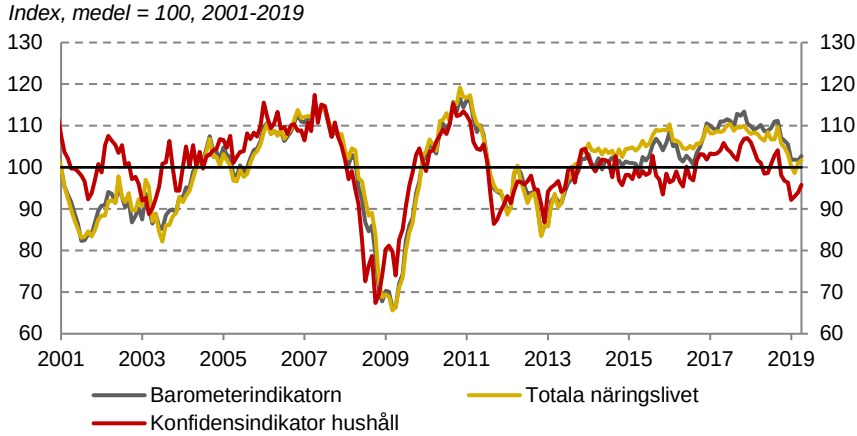


Anm.: Riksbankens RU-indikator är en sammanvägning av information i enkätdata och arbetsmarknadsdata. Indikatorn är kvoten mellan faktisk produktion och total produktionskapacitet bland företagen.
Källor: Sveriges riksbank (2019b) och SCB.

Hushållen och företagens förtroende för ekonomin var under 2018 inledningsvis gott, men både hushållen och företagen blev allt mer pessimistiska under senare delen av 2018 och inledningsvis 2019 (diagram 1.7). Sedan ett par år är hushållen mer pessimistiska än företagen. Hushållens konsumtion har de senaste åren lämnat ett stort bidrag till BNP-tillväxten (diagram 1.8). Deras konsumtion utvecklades emellertid långsammare än förväntat för helåret 2018. Under

inledningen av 2018 ökade konsumtionen starkt, men det mesta av konsumtionsökningen berodde på tillfälliga effekter, bland annat en markant ökning av inköpen av personbilar inför fordonsskattehöjningen den 1 juli på nyregistrerade bensin- och dieseldrivna personbilar. Enligt Konjunkturinstitutets (KI) konfidensindikator har hushållen blivit mindre optimistiska i synen på ekonomin: sedan årsskiftet har hushållens konfidensindikator legat under det historiska genomsnittet (diagram 1.7). Hushållens bidrag till tillväxten under 2019 ser ut att bli högre än 2018, även om det historiskt sett får betraktas som måttlig (diagram 1.8).

Diagram 1.7 Fallande tillförsikt hos hushåll och företag

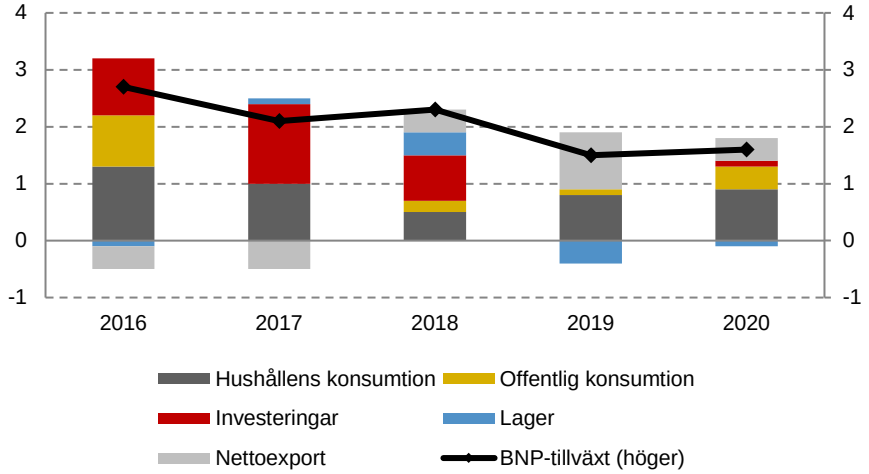


Källa: Konjunkturinstitutet (2019b).

Den starka BNP-tillväxten de senaste åren har i stor utsträckning drivits av investeringar samt offentlig och privat konsumtion (diagram 1.8). Det är framför allt ett ökat bostadsbyggande tillsammans med ökade kommunala utgifter för flyktingmottagande som bidragit till utvecklingen. De senaste tre åren har bostadsinvesteringarna utgjort närmare hälften av de totala investeringarnas bidrag till BNP-tillväxten. Investeringstillväxten växlar nu ner betydligt, särskilt för bostäder, och investeringarna väntas inte lämna något bidrag till tillväxten 2019. Även den offentliga konsumtionen förväntas utvecklas svagare under 2019. Det förklaras bland annat av att de migrationsrelaterade utgifterna förknippade med nyanländas första år i Sverige successivt minskar.

Diagram 1.8 Bidrag i procentenheter till förändring i BNP

Procentuell förändring och procentenheter



Anm.: Staplarna visar bidraget till procentuell förändring av BNP i procentenheter för BNP:s komponenter. För perioden 2019–2020 visar diagrammet KI:s bedömning. Bedömningen av offentlig konsumtion 2020 baseras på antagandet att offentlig konsumtion ökar i linje med det demografiska behovet. Regeringen gör en annan, mer försiktig, bedömning av offentlig konsumtion i VP19 (VP19, s. 37).
Källa: Konjunkturinstitutet (2019a).

Sedan några år tillbaka menar flera bedömare att hushållens skuldsättning utgör en makrofinansiell risk i Sverige.[8] De svenska hushållens låneskulder har ökat under lång tid och uppgick under 2018 till ca 172 procent av den disponibla inkomsten (diagram 1.9). Det är en historiskt sett mycket hög nivå. Hushållens skuldsättning i förhållande till sina finansiella tillgångar har däremot legat på en stabil nivå under hela 2000-talet; hushållen har haft ett högt sparande och börsen har stigit kraftigt under denna period. Skuldsättningens koppling till de kraftigt stigande bostadspriserna har stått i fokus för debatten. Efter en nedgång som inleddes under hösten 2017 stabiliserade sig priserna på bostäder under hösten 2018 (diagram 1.10). Men de svenska hushållens skulder har fortsatt att öka snabbare än deras inkomster, om än i långsammare takt. Denna utveckling bedöms fortsätta under de kommande åren i takt med att bostäder omsätts till dagens höga prisnivå. Effekten på hushållens konsumtion av bostadsprisnedgången under 2017–2018 har sannolikt varit begränsad.

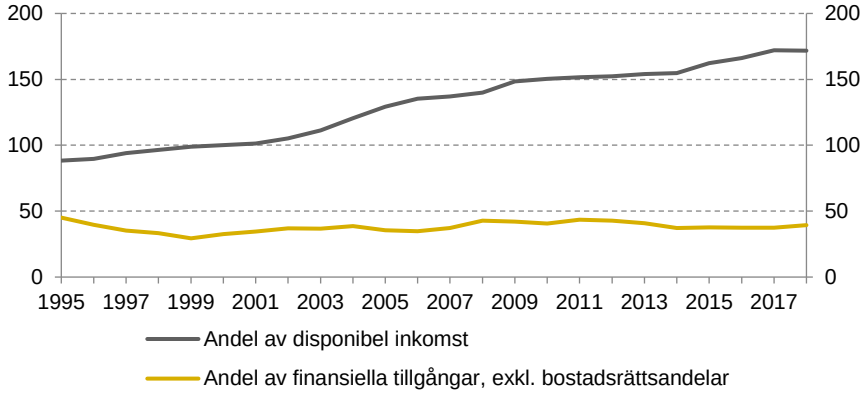
Vissa bedömare hävdar att ett större bostadsprisfall riskerar att leda till märkbara negativa effekter på hushållens konsumtion, bostads-

[8] Se Sveriges riksbank (2018a), Europeiska kommissionen (2018) och OECD (2019b).

investeringar samt för den finansiella sektorn. Det är emellertid omdiskuterat huruvida bostadspriserna verkligen är omotiverat höga[9] och om hushållens skuldsättning är större än deras återbetalningsförmåga. Det fall i hushållens konsumtion som kunnat observeras i andra länder efter ett fall i bostadspriserna har enligt tillgängliga studier berott på att hushållen ökat belåningen på sina bostäder och använt lånen till konsumtion. Det är alltså snarare denna lånefinansierade ”överkonsumtion” som lett till minskad efterfrågan, inte hög skuldsättning i sig. Hushåll som inte ökade belåningen minskade inte sin konsumtion.[10] Sverige har i jämförelse ett mycket högt hushållssparande. Rådet anser att oron för hushållens skuldsättning och de makroekonomiska riskerna förefaller överdriven. De finansiella riskerna för hushållen och bankerna är enligt Finansinspektionen små.[11]

Diagram 1.9 Hushållens låneskulder

Procent, 1995-2018

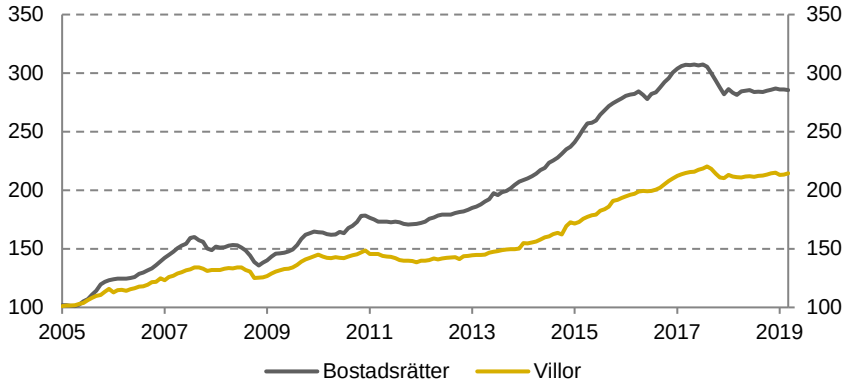


Anm.: I diagrammet redovisas enbart låneskulderna, eftersom de är mest relevanta i den aktuella diskussionen.
Källa: SCB och egna beräkningar.

[9] Sørensen (2013) samt Flam (2016).
[10] Svensson (2019).
[11] Finansinspektionen (2017, 2018).

Diagram 1.10 Priser på bostadsrätter och villor

Index 2005 = 100, säsongsrensad, 2005-2019



Källa: Valueguard (april 2019) och egna beräkningar.

1.2.2 Skillnader i prognoserna

Synen på BNP-tillväxt, sysselsättningsutveckling, arbetslöshet och inflation under 2018–2019 skiljde sig under hösten 2018 ytterst lite åt mellan regeringen, KI och Riksbanken (tabell 1.2). I bedömningen av BNP-tillväxten och finansiellt sparande för 2020 avvek dock regeringen något från både KI och Riksbanken. Förklaringen till detta ligger i att det i regeringens beräkning för 2020 inte inkluderas några (omfattande) politiska åtgärder för 2019–2020 (se kapitel 3). Även i mars-april 2019 är skillnaderna mellan regeringens, Riksbankens och KI:s prognoser och bedömningar små. Vi noterar bland annat att regeringen och KI har samma syn på hur arbetslösheten kommer att utvecklas. En skillnad finns i bedömningen av storleken på BNP-gapet. Regeringen menar att resursutnyttjandet inte är lika ansträngt som Riksbanken och KI bedömer. Det innebär att regeringen beräknar ett högre strukturellt sparande än KI. Den största skillnaden ligger i bedömningen av det finansiella sparandet under 2019. Regeringens prognos innebär ett finansiellt sparande som är ca 18 mdkr högre än KI:s. Denna skillnad tycks bero på att regeringen prognostiserar en svagare offentlig konsumtion och aningen högre skatteintäkter under 2019 än vad KI gör.

Tabell 1.2 Makroekonomiska nyckeltal

Procentuell förändring, om inte annat anges	BP19 november 2018			VP19 april 2019		
	2018	**2019**	**2020**	**2018**	**2019**	**2020**
BNP[1]	2,6	2,1	1,4	2,4	1,6	1,4
BNP-gap[2]	1,4	1,3	0,5	1,2	1,0	0,4
Sysselsättning	1,7	0,9	0,5	1,8	1,3	0,2
Arbetslöshet[3]	6,4	6,4	6,4	6,3	6,3	6,4
KPIF	2,1	2,0	1,9	2,1	1,7	1,5
Finansiellt sparande[4]	1,0	1,2	2,0	0,7	0,6	0,7
Strukturellt sparande[2]	0,4	0,8	1,8	0,1	0,2	0,5
Bruttoskuld[4]	38,2	34,6	31,6	38,8	34,5	32,8
	Konjunkturinstitutet oktober 2018			**Konjunkturinstitutet** mars 2019		
	2018	**2019**	**2020**	**2018**	**2019**	**2020**
BNP[1]	2,5	1,9	1,7	2,4	1,5	1,4
BNP-gap[2]	1,5	1,3	0,9	1,6	1,2	0,7
Sysselsättning	1,7	0,9	0,5	1,8	1,1	0,5
Arbetslöshet[3]	6,3	6,2	6,2	6,3	6,3	6,4
KPIF	2,1	2,0	2,0	2,1	1,7	1,6
Finansiellt sparande[4]	0,7	0,7	0,8	0,7	0,2	0,3
Strukturellt sparande[2]	0,2	0,1	0,5	-0,1	-0,1	0,0
Bruttoskuld[4]	37,2	35,1	34,4	38,9	34,6	34,4
	Riksbanken oktober 2018			**Riksbanken** april 2019		
	2018	**2019**	**2020**	**2018**	**2019**	**2020**
BNP[1]	2,4	1,9	1,8	2,4	1,7	1,7
BNP-gap[2]	1,5	1,3	1,1	1,3	1,1	1,0
Sysselsättning	1,7	0,8	0,5	1,8	1,0	0,5
Arbetslöshet[3]	6,3	6,4	6,5	6,3	6,4	6,5
KPIF	2,2	2,1	1,9	2,1	1,8	1,8
Finansiellt sparande[4]	0,9	0,9	0,7	0,9	0,6	0,5

Anm.: [1] Fasta priser, kalenderkorrigerade värden. [2] Procent av potentiell BNP. [3] Procent av arbetskraften, 15–74 år. [4] Procent av BNP. Riksbanken redovisar inte strukturellt sparande eller bruttoskuld i sina prognoser. Riksbanken rapporterar ett finansiellt sparande 2018 som är högre än vad VP19 och KI gör. Det beror på att Riksbanken inkluderar EDP-statistik som SCB publicerade i slutet av mars 2019.
Källor: Sveriges riksbank (2018b, 2019b), Konjunkturinstitutet (2018a, 2019a), BP19 och VP19.

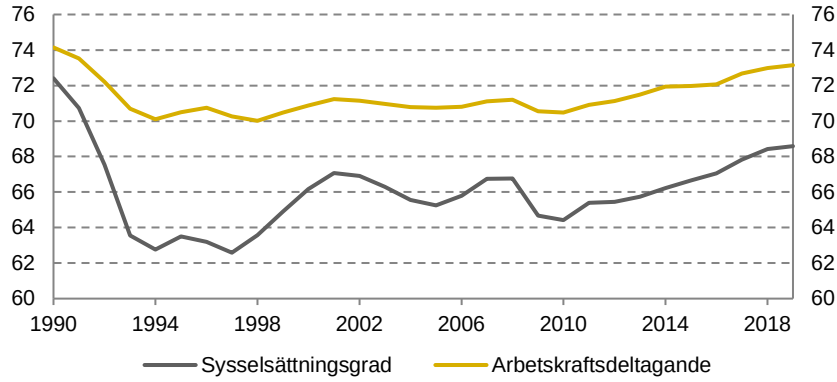
1.2.3 Läget på arbetsmarknaden

Den svenska arbetsmarknaden är sedan ett par år tillbaka mycket stark. Sysselsättningsgraden är hög, både i ett historiskt och internationellt perspektiv (diagram 1.11, panel a). Sverige har tillsammans med Estland den högsta sysselsättningsgraden inom EU.

Diagram 1.11 En stark arbetsmarknad

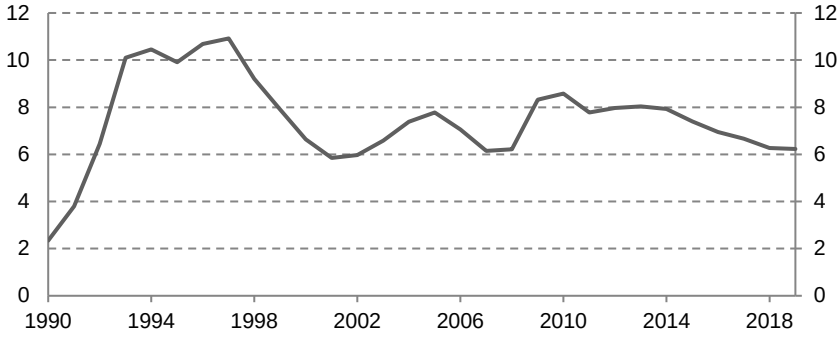
a. Sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande

Procent av befolkningen, 15–74 år, 1990-2019



b. Arbetslöshet

Arbetslöshet, procent av arbetskraften, 15–74 år, 1990-2019



Källa: SCB (AKU).

Sysselsättningsgraden har ökat kontinuerligt sedan finanskrisen 2008–2009 och fortsatte att stiga under 2018, om än i lite långsammare takt. Den höga sysselsättningstillväxten beror framför allt på den goda konjunkturen de senaste åren. Efterfrågan på arbetskraft har varit hög

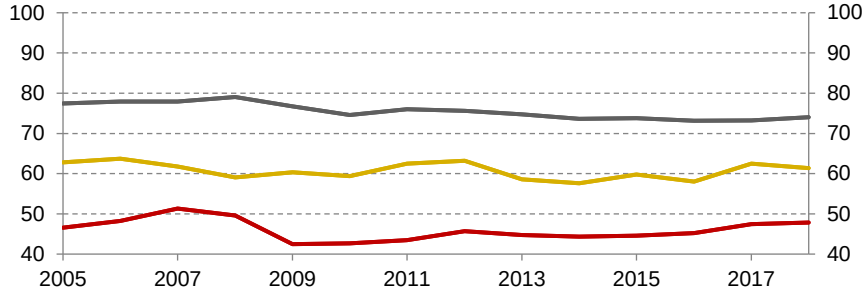
såväl i den offentliga sektorn som i näringslivet. Arbetskraftsdeltagandet brukar stiga i högkonjunkturer då fler söker sig till arbetsmarknaden. Men uppgången de senaste åren beror också på att utrikes födda och äldre deltagit i arbetskraften i större utsträckning än tidigare, som en följd av politiska reformer. Eftersom arbetskraftsdeltagandet stadigt ökat har de senaste årens sysselsättningsökning inte resulterat i en motsvarande minskning av arbetslösheten. Att arbetskraftsdeltagandet ökar är i grunden bra då det innebär att fler människor står till arbetsmarknadens förfogande. Det förbättrar förutsättningarna för att den långsiktiga nivån på sysselsättningen ska bli högre. Under 2018 utvecklades sysselsättningen och arbetskraftsdeltagandet i ungefär samma takt, främst beroende på inflödet av utrikes födda till arbetsmarknaden. Sammantaget innebar detta att arbetslösheten ligger kvar på strax över 6 procent 2018 (diagram 1.11 panel b). Arbetslösheten har fallit till nivåer som rådde före finanskrisen och ligger nu under vad som bedöms vara dess jämviktsnivå.[12] Under det fjärde kvartalet 2018 uppgick arbetslösheten till 6,2 procent: bland utrikes födda var arbetslösheten 15,3 procent och för inrikes födda uppgick arbetslösheten till 3,6 procent, vilket är den lägsta nivån som uppmätts sedan 2005 då AKU började föra arbetsmarknadsstatistik uppdelad på inrikes- och utrikes födda.

Samtidigt som Sverige har den högsta sysselsättningsgraden i EU, präglas den svenska arbetsmarknaden av stora skillnader mellan olika grupper. Svårast att få en förankring på arbetsmarknaden har de som saknar gymnasial utbildning och de som är födda utanför Europa (diagram 1.12, panel a). Sysselsättningsgraden bland inrikesfödda i åldersgruppen 25–54 år med eftergymnasial utbildning är drygt 90 procent. Motsvarande siffra för utomeuropeiskt födda är ungefär 20 procentenheter lägre (diagram 1.12, panel c).

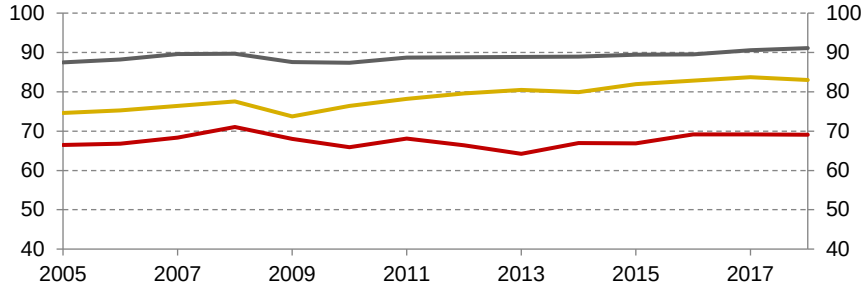
[12] KI, regeringen och OECD gör alla denna bedömning, även om storleken på arbetslöshetsgapet, dvs. arbetslöshetens avvikelse från sin jämviktsnivå, varierar i bedömningarna. Regeringen bedömer i VP19 att jämviktsarbetslösheten är 6,4 procent och bedömningen för 2019 är en 0,1 procentenhet lägre. KI bedömer i Konjunkturläget mars 2019 (Konjunkturinstitutet, 2019a) att jämviktsarbetslösheten är 6,8 procent och att den faktiska arbetslösheten blir 6,3 procent, dvs. 0,5 procentenhet under jämvikt. OECD (2018a), bedömer att den faktiska arbetslösheten är 0,78 procentenheter lägre än NAIRU. EU-kommissionen gör motsatt bedömning, dvs. att arbetslösheten befinner sig ovanför sin jämviktsnivå (NAWRU) i år (bedömningarna ligger på 6,2 procent respektive 5,6 procent). Se Konjunkturinstitutet (2019), VP19 och OECD (2018a) och Europeiska Kommissionen (2018b). För en diskussion om olika begrepp och metoder för att uppskatta jämviktsarbetslösheten se Svensk Finanspolitik 2017 kapitel 2.

Diagram 1.12 Sysselsättningsgrad efter ursprung och utbildning i kärnarbetskraften 25–54 år, åren 2005–2018

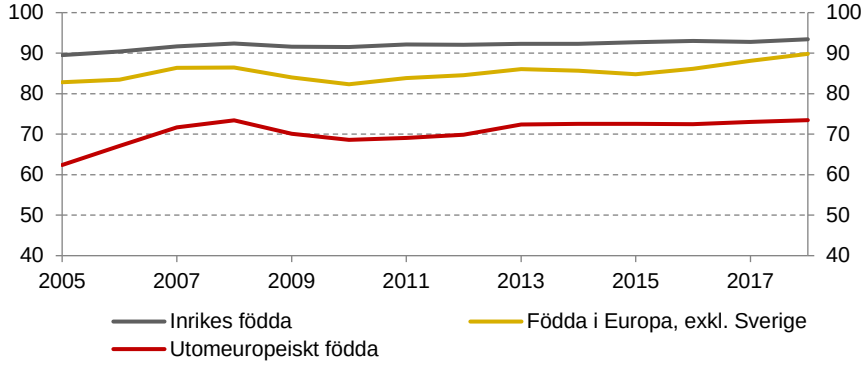
a. Förgymnasial utbildning



b. Gymnasial utbildning



c. Eftergymnasial utbildning

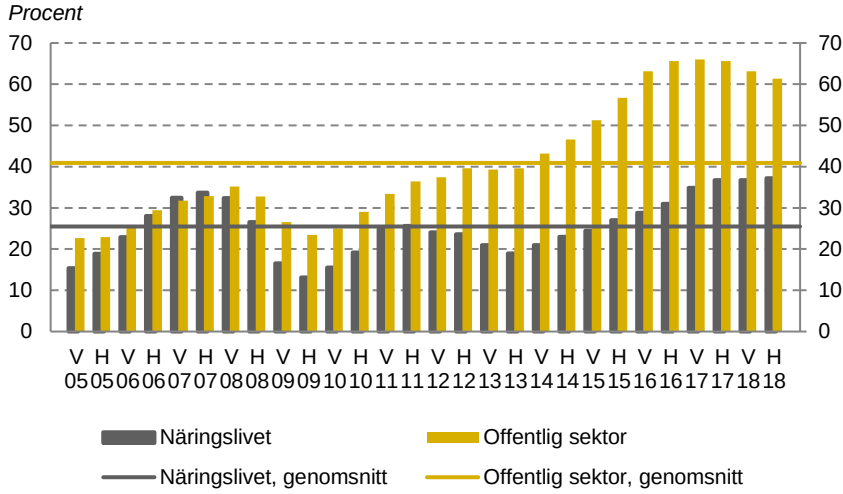


Anm.: Procent av arbetskraften i åldrarna 25–54 år.
Källa: SCB (AKU).

Det är också problematiskt att sysselsättningsgraden i den sistnämnda gruppen varit närmast oförändrad de senaste tio åren och inte visar några tendenser att stiga. Skillnaden mellan inrikes och utomeuropeiskt födda är ännu större för de som har de lägsta kvalifikationerna. Knappt hälften av de utomeuropeiskt födda med högst förgymnasial utbildning var sysselsatta 2017, medan närmare tre fjärdedelar av de inrikes födda med samma utbildningsnivå var sysselsatta.

Den goda konjunkturutvecklingen och höga efterfrågan på arbetskraft har bidragit till att bristen på arbetskraft är stor. Situationen försvåras av att en allt större del av de arbetslösa utgörs av personer som saknar den kompetens som efterfrågas. Bristen på arbetskraft har bidragit till att det tar längre tid att rekrytera eller att arbetsgivarna sänker sina krav på de som anställs. En allt större andel av rekryteringarna har de senaste åren dessutom gjorts från andra arbetsplatser, dvs. avser personer som redan har ett jobb.

Diagram 1.13 Brist på arbetskraft



Anm.: Andel av arbetsgivarna i respektive sektor som uppger att de har upplevt brist på arbetskraft i samband med rekryteringar under de senaste sex månaderna i Arbetsförmedlingens intervjuundersökning. Säsongsrensade data, trendvärden. V i diagrammet står för vår och H för höst.
Källa: Arbetsförmedlingen (2018).

De bristtal som uppmätts i Arbetsförmedlingens intervjuundersökningar är historiskt sett mycket höga både i offentlig sektor och i näringslivet (diagram 1.13).[13] Inom de offentliga verksamheterna har

[13] Arbetsförmedlingen (2018).

bristtalen ökat trendmässigt sedan 2010 och drygt 60 procent av de offentliga arbetsgivarna uppger att de har brist på arbetskraft. Landstingen har haft stor arbetskraftsbrist under lång tid, och sedan 2010 har bristen i kommunsektorn ökat i mycket snabb takt. Bristtalen inom offentlig sektor har sedan halvårsskiftet 2017 dock sjunkit något, men ligger fortfarande långt över tidigare konjunkturtoppar. Bristen på arbetskraft i offentlig sektor är inte bara av konjunkturell karaktär, utan framför allt strukturell. Arbetskraftsbristen inom offentlig sektor väntas bli ännu besvärligare framöver till följd av den demografiska utvecklingen. Oförändrat välfärdsåtagande ställer stora krav på kommuner, landsting och regioner och innebär att efterfrågan på arbetskraft i offentlig sektor kommer att öka kraftigt kommande år. Detta innebär en ökad press på de offentliga finanserna.

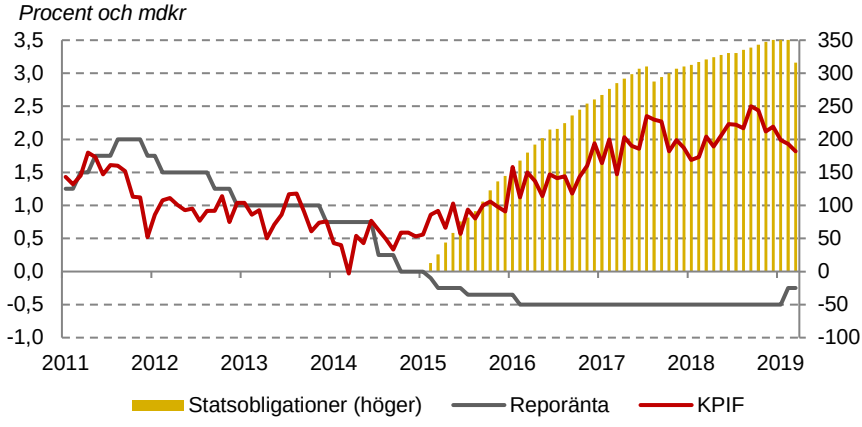
Bristen på arbetskraft med efterfrågad kompetens har även varit utbredd i stora delar av näringslivet de senaste åren, och detta har hämmat sysselsättningstillväxten. Bristtalen är fortsatt betydligt högre än normalt även om de minskat något den senaste tiden. Konjunkturen är nu på väg in i en lugnare fas och efterfrågan på arbetskraft kommer att öka långsammare framöver och i takt med detta väntas problemen med konjunkturellt betingad arbetskraftbrist gradvis att mildras.

1.3 Inflationen och penningpolitiken

Riksbankens uppgift är att hålla inflationen nära målet på 2 procent och samtidigt sträva efter att stabilisera produktion och sysselsättning kring långsiktigt hållbara utvecklingsbanor. Mot bakgrund av bl.a. en svag utveckling i omvärlden har Riksbanken under en längre tid bedrivit en mycket expansiv penningpolitik för att stimulera efterfrågan och lyfta inflationen till målnivån. Styrräntan är sedan februari 2015 negativ och Riksbanken har dessutom köpt statsobligationer i stor omfattning med syftet att höja inflationen i ekonomin. Inflationen har legat kring Riksbankens inflationsmål på 2 procent sedan början av 2017. Snabbt stigande energipriser är en viktig förklaring till detta, särskilt under fjolåret då inflationen under en tid var högre än 2 procent (diagram 1.14). De senaste månadernas inflationsutfall tyder dock på att inflationstrycket är lite svagare än vad flera bedömare väntat. Tillsammans med lägre inflation i omvärlden tyder detta på att inflationen kommer att bli något lägre de närmaste åren. Inflationsförväntningarna på 1 och 2 års sikt har, likt inflationen,

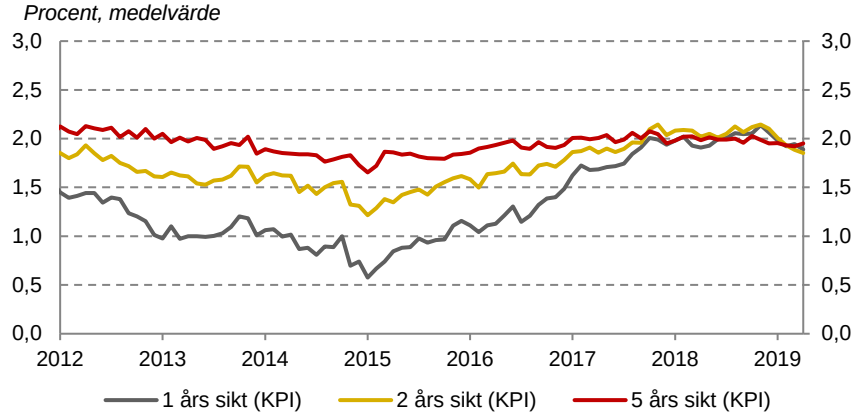
sjunkit något (diagram 1.15). De långsiktiga inflationsförväntningarna har däremot inte påverkats nämnvärt. På 5 års sikt är den förväntade inflationen mätt med KPI 2,0 procent.

Diagram 1.14 Inflation, reporänta och statsobligationer på Riksbankens balansräkning



Anm.: KPIF, månadsvärden.
Källa: Sveriges riksbank (2019b).

Diagram 1.15 Inflationsförväntningar bland penningmarknadens aktörer



Källa: Sveriges riksbank (2019b).

Riksbankens expansiva penningpolitik har bidragit till att konjunkturen återhämtat sig och att inflationen börjat stiga. Inflationen är, som vi konstaterat ovan, sedan en tid nära målet och Riksbanken bedömer – liksom regeringen och KI – att resursutnyttjandet är högre än

normalt (se tabell 1.2 och diagram 1.6). Riksbanken höjde reporäntan till -0,25 procent i december 2018, vilket har fått räntorna på statsobligationer med kort löptid att stiga. Räntorna på statsobligationer med längre löptid har däremot sjunkit i linje med utvecklingen på många håll i omvärlden.

Riksbanken beslutade i april att behålla reporäntan oförändrad på -0,25 procent. Samtidigt indikerade man att nästa höjning av reporäntan sker mot slutet av året eller i början av nästa år. I så fall skulle en räntehöjning göras under en konjunkturavmattning, dvs. vara procyklisk. Riksbanken beslutade även att fortsätta köpa statsobligationer.

1.4 Bedömningar och rekommendationer

Den globala konjunkturexpansionen har passerat sin topp. Under 2019 förväntas en inbromsning i den globala tillväxttakten. Risken för en svagare utveckling har vuxit det senaste halvåret samtidigt som utsikterna för positiva överraskningar har försämrats. Sverige befinner sig i en högkonjunktur, men konjunkturtoppen har passerats och konjunkturen är nu i en avmattningsfas. Behovet av stabiliseringspolitiska åtgärder är i nuläget litet, men utrymmet för stabiliseringspolitiskt motiverade penningpolitiska åtgärder är mycket begränsat. Skulle Sverige drabbas av en allvarlig konjunkturnedgång är det inte säkert att finanspolitikens automatiska stabilisatorer räcker till för att stabilisera resursutnyttjandet. Regeringen bör därför vara beredd att vidta stabiliseringspolitiskt motiverade åtgärder.

Den svenska arbetsmarknaden är sedan ett par år tillbaka mycket stark. Det finns en stor brist på arbetskraft i näringslivet och framför allt i offentlig sektor, där bristtalen ligger på en historiskt hög nivå. Sysselsättningsgraden är hög, både i ett historiskt och internationellt perspektiv. Sverige har tillsammans med Estland den högsta sysselsättningsgraden inom EU. Samtidigt som Sverige har den högsta sysselsättningsgraden i EU, präglas den svenska arbetsmarknaden av stora skillnader mellan olika grupper. Huvudproblem på svensk arbetsmarknad är bristen på arbetskraft med rätt kompetens och de stora skillnaderna i sysselsättning och arbetslöshet mellan personer födda i Sverige och utanför Europa. Rådet är positivt till regeringens åtgärder för att minska dessa problem, men anser liksom tidigare att de är otillräckliga. Det finns fortfarande behov av reguljära enkla jobb.

2 BNP per capita

Det hävdas ibland att Sverige tappar ställning i internationella välståndsjämförelser. Vi vill i detta kapitel ge vår bild av hur det ekonomiska välståndet i Sverige har utvecklats över tid och jämfört med andra länder. Sveriges ekonomiska välstånd är fortsatt högre än genomsnittet i OECD-länderna och väsentligt högre än snittet i EU-länderna. De senaste åren har emellertid Sveriges nivå fallit något i relation till OECD-genomsnittet men inte i relation till jämförbara EU-länder. Om det är så att Sverige har halkat efter andra jämförbara länder ger det anledning att analysera orsakerna och överväga åtgärder.

2.1 BNP per capita som välståndsmått

För att mäta det samlade ekonomiska resultatet – och de samlade inkomster som genereras inom ett land under ett år – används bruttonationalprodukten (BNP).[1] Den samlade produktionen kan öka antingen genom att befintliga produktionsresurser används mer effektivt, dvs. produktiviteten förbättras, eller genom att mängden använda resurser ökar. Den enskilt viktigaste produktionsresursen är arbetskraft, vilket bl.a. innebär att BNP tenderar att stiga med befolkningstillväxten. Men en större befolkning innebär också att inkomsterna ska delas av fler. För att få ett meningsfullt mått på ekonomiskt välstånd brukar BNP därför relateras till befolkningens storlek. BNP per capita är det gängse måttet på ekonomiskt välstånd i ett land.

Måttet har kritiserats under lång tid.[2] BNP fångar varken sociala eller miljömässiga aspekter av ett samhälle. I en bredare diskussion om välstånd behöver det därför kompletteras med t.ex. mått på fysisk och psykisk hälsa, klimatpåverkan, inkomstfördelning, tillståndet på arbetsmarknaden osv.[3] Även om kritiken till stor del är befogad, betyder det inte att BNP per capita saknar betydelse. BNP mäter den materiella

[1] BNP mäter värdet på allt som produceras i Sverige och inkluderar inkomster som tillfaller bosatta utanför landet. För att mäta inkomster som tillfaller personer som är bosatta i landet används i stället bruttonationalinkomsten (BNI).
[2] Se t.ex. SOU 2015:56 Får vi det bättre? Om mått på livskvalitet eller Stiglitz (2010).
[3] Ett exempel på ett bredare mått är Human Development index (HDI) som används av FN och visar en sammanvägning av mått på livslängd, utbildning och materiell levnadsstandard. Även när man använder den här typen av mått ligger Sverige bra till i jämförelser med andra länder.

standarden, vilken förmodligen är positivt korrelerad med andra aspekter på välfärd.

2.2 Utvecklingen 1970–2017

Sveriges BNP per capita växte i genomsnitt med 2,1 procent per år under perioden 1950–2017. Skillnaderna mellan enskilda år och perioder är dock betydande. Under 1960-talet var den årliga tillväxttakten 3,6 procent och under 00-talet uppgick den till 1,4 procent (tabell 2.1). Tabellen visar att det är 1950- och 60-talens höga tillväxt, då Europa återhämtade sig från andra världskriget och efterfrågan på svenska exportvaror var stark, som avviker i ett längre perspektiv.

Tabell 2.1 BNP per capita-tillväxt under olika decennier

Period	Genomsnitt	Ackumulerat
1950-tal	2,6	23,1
1960-tal	3,6	35,6
1970-tal	2,1	20,8
1980-tal	2,0	19,9
1990-tal	1,4	13,6
2000-tal	1,4	14,8
2010-tal[1]	1,6	14,8

Anm.: Genomsnittlig årlig tillväxttakt samt ackumulerad under resp. decennium. BNP beräknas på fasta priser, referensår 2017. [1] Slutåret för perioden är 2017.
Källa: SCB och egna beräkningar.

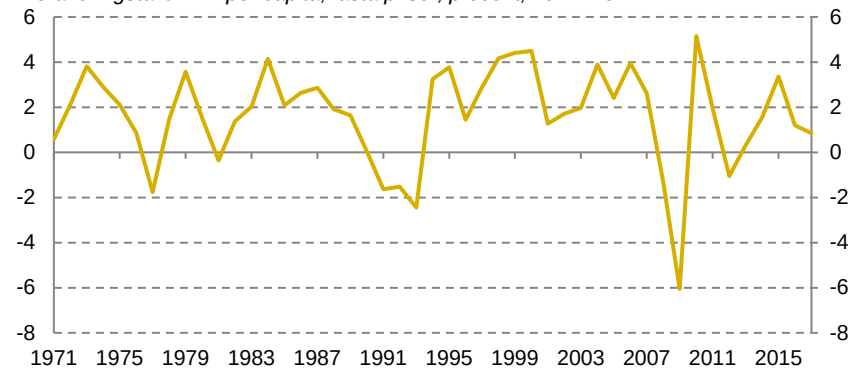
Jämförelser är emellertid mycket känsliga för valet av tidsperioder. Både 90-talet och 00-talet uppvisade svaga tillväxttakter i genomsnitt, men delar av dessa decennier hade ändå höga tillväxttal. Under åren 1994–2007, dvs. mellan den svenska 1990-talskrisen och den globala finanskrisen 2007–2008, var exempelvis den genomsnittliga tillväxten i BNP per capita drygt 3 procent per år. Denna period präglades av såväl återhämtning efter krisen som av genomgripande strukturreformer.[4] Under återhämtnings- och expansionsfasen efter den senaste finansiella krisen, åren 2010–2017, växte BNP per capita med drygt 1,5 procent per år i genomsnitt. Det var dock stora skillnader mellan de båda perioderna. 1990-talskrisen var en inhemsk kris och återhämtningen skedde i en relativt stark omvärldskonjunktur och med draghjälp från en god exportefterfrågan, medan återhämtningen efter finanskrisen 2008–2009 ägde rum i en betydligt svagare internationell konjunktur.

[4] Se t.ex. Calmfors (2013) och Överskottsmålskommitténs betänkande (SOU2016:67).

Diagram 2.1 och 2.2 visar att 1990-talskrisen och finanskrisen präglar utvecklingen av BNP per capita. Tillväxten vissa år efter båda kriserna nådde ungefär samma nivåer som på 1970- och 1980-talet (diagram 2.1). Utvecklingen av BNP per capita med logaritmerade värden ger bilden av en ungefär konstant tillväxttakt från 1970 till finanskrisen 2008 – med ett avbrott i början av 1990-talet (diagram 2.2). Därefter har tillväxten varit svagare.

Diagram 2.1 BNP per capita-tillväxt

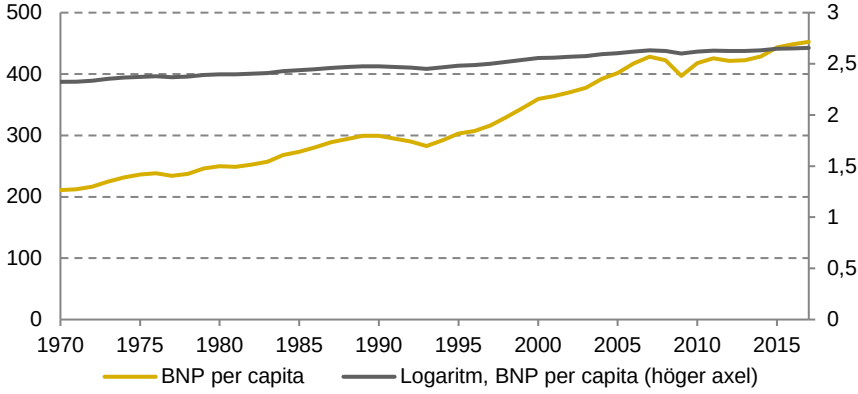
Förändringstakt BNP per capita, fasta priser, procent, 1971–2017



Källa: SCB och egna beräkningar. BNP per capita beräknas på totalbefolkning och fasta priser med referensår 2017.

Diagram 2.2 BNP per capita

BNP per capita, fasta priser, tusental kronor, 1970–2017



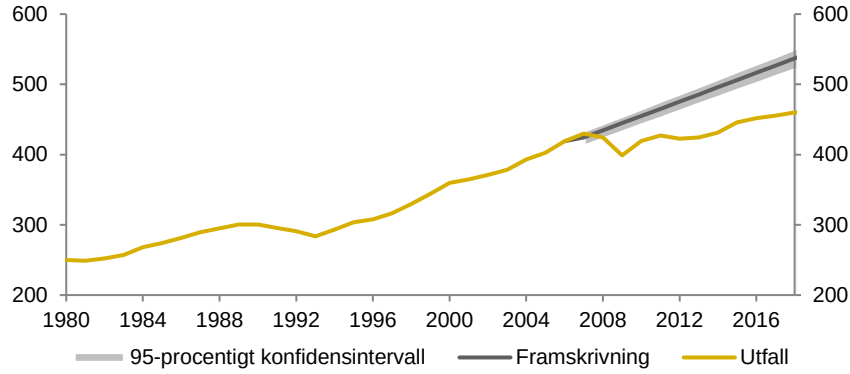
Källa: SCB och egna beräkningar. BNP per capita beräknas på totalbefolkning och fasta priser med referensår 2017.

För att illustrera hur valet av jämförelseperiod kan påverka bedömningarna gör vi här två hypotetiska framskrivningar. Den första baseras på tillväxten åren 1993–2006 (diagram 2.3), och den andra

baseras på 1980-talets mer återhållsamma tillväxt (diagram 2.4). De gula linjerna visar den faktiska utvecklingen och de mörkgrå linjerna visar framskrivningarna.

Diagram 2.3 BNP per capita baserad på tillväxten 1993–2006

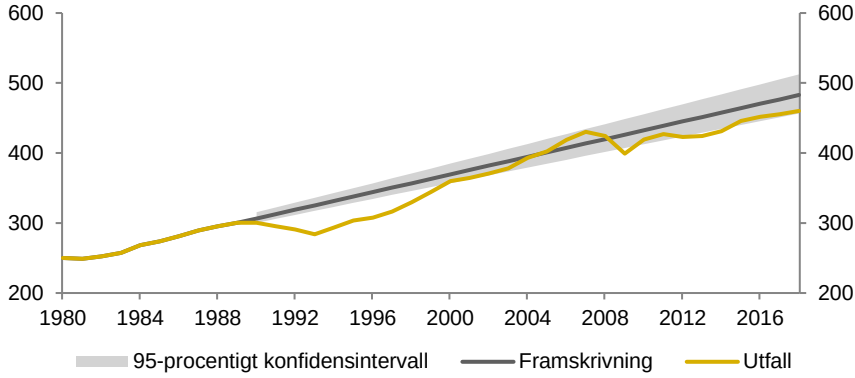
Tusental kronor, 1980-2018



Källa: SCB och egna beräkningar. BNP per capita beräknas på totalbefolkning och fasta priser med referensår 2017.

Diagram 2.4 BNP per capita baserad på 1980-talets tillväxt

Tusental kronor, 1980-2018



Källa: SCB och egna beräkningar. BNP per capita beräknas på totalbefolkning och fasta priser med referensår 2017.

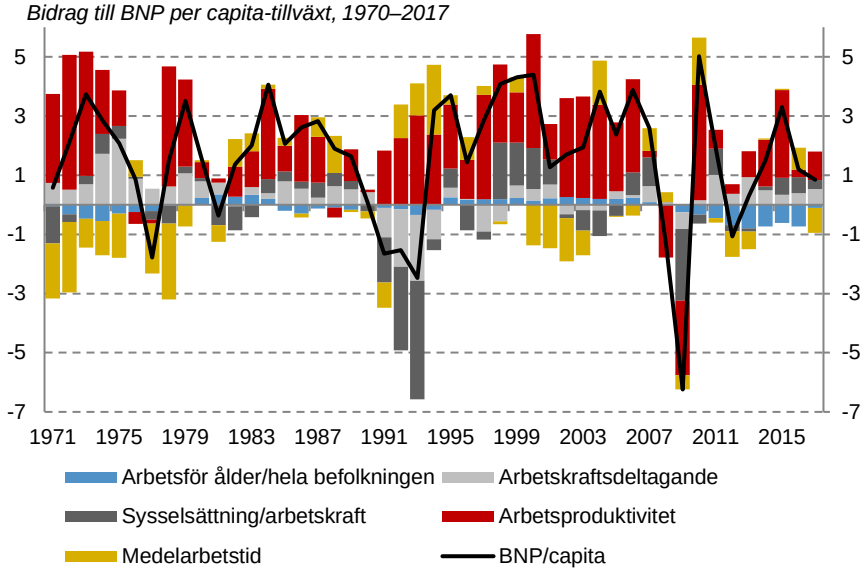
Det första exemplet visar att om tillväxten hade fortsatt i samma takt som från krisåret 1993 till högkonjunkturåret 2006 så hade BNP per capita idag varit väsentligt högre, närmare bestämt 16 procent högre, eller 80 000 kronor per person. Det andra exemplet visar att dagens BNP-nivå ligger inom det intervall som man kunnat förvänta sig

baserat på tillväxten under 1980-talet. De två fall som illustreras här leder alltså till motsatta slutsatser: den svenska ekonomin tycks ha underpresterat efter finanskrisen om man använder slutet av 1990-talets goda tillväxt som referenspunkt, men om man utgår från utvecklingen under 1980-talet ter sig tillväxten därefter som jämförelsevis god.

2.3 Dekomponering 1970–2017

För att bättre förstå vad som har påverkat utvecklingen i BNP per capita har vi dekomponerat tillväxttalen i ett antal variabler: sysselsatta som andel av arbetskraften, medelarbetstid, arbetskraftsdeltagande, andel av befolkningen som är i arbetsför ålder samt arbetsproduktivitet.

Diagram 2.5 Dekomponering av BNP-utvecklingen per capita



Källor: SCB, OECD och egna beräkningar.

Bidraget från respektive variabel till utvecklingen i BNP per capita visas i diagram 2.5. Den svarta linjen visar tillväxten i BNP per capita, och staplarna visar bidraget från varje variabel. De genomsnittliga bidragen för varje årtionde visas i tabell 2.2.

Under 1970-talet bidrog ett stigande arbetskraftsdeltagande och en kraftig produktivitetstillväxt positivt till tillväxten. Tillväxten hölls dock tillbaka av en fallande medelarbetstid och en minskad andel personer i arbetsför ålder. På 1980-talet var förhållandena annorlunda: produktivitetstillväxten växlade ner och tillväxten i BNP per capita bars till större del av en stigande medelarbetstid och en ökad andel i arbetsför ålder.

Tabell 2.2 Genomsnittligt bidrag per årtionde

Period	BNP/ capita	Arbetsför ålder/ befolkn.	Arbets-krafts-deltag.	Syssel-sättning/ arbets-kraft	Arbets-produkt.	Medel-arbetstid
1970-tal[1]	1,7	-0,2	1,0	-0,1	2,4	-1,4
1980-tal	2,0	0,1	0,4	0,0	1,1	0,3
1990-tal	1,4	0,0	-0,6	-0,6	2,1	0,5
2000-tal	1,4	0,1	0,1	0,0	1,6	-0,3
2010-tal[2]	1,6	-0,6	0,5	0,2	1,4	0,0
1970–2017	1,6	-0,1	0,2	-0,1	1,7	-0,2

Anm.: Årlig procentuell tillväxt i BNP per capita. Bidrag i procentenheter i övriga variabler.
[1] Genomsnitten som rapporteras för 1970-talet gäller perioden 1971–1979 eftersom förändringen beräknas utifrån data från och med 1970 till följd av begränsning i underliggande variabler för dekomponeringen. Eftersom 1970 var ett starkt tillväxtår är genomsnittet lägre än vad som rapporteras i tabell 2.1.
[2] Genomsnitten som rapporteras för 2010-talet gäller åren 2010–2017.
Källor: SCB, OECD och egna beräkningar.

Under 1990-talskrisen föll både sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet kraftigt. Medelarbetstiden ökade samtidigt och motverkade nedgången i BNP per capita. Den relativt höga ökningen i arbetsproduktivitet är sannolikt en effekt av det minskade arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden; företagen rationaliserade genom uppsägningar. När arbetsmarknaden sedan återhämtade sig under slutet av 90-talet och inledningen av 00-talet minskade medelarbetstiden. Under den senaste finansiella krisen föll åter sysselsättningen och arbetskraftsdeltagandet, men inte alls lika mycket som på 1990-talet. Men eftersom även medelarbetstid och arbetsproduktivitet minskade blev nedgången i BNP per capita betydande. En förklaring till skillnaderna är sannolikt de båda krisernas mycket olika ursprung.[5]

Under återhämtningsperioden efter 1990-talskrisen ökade andelen i arbetsför ålder och bidrog positivt till tillväxten. Andelen i arbetsför ålder har dock fallit sedan omkring 2011 och antas enligt SCB:s befolkningsprognos fortsätta falla framöver. Under 2010-talet har

[5] Finanspolitiska rådet (2010) och Överskottsmålskommitténs betänkande (SOU 2016:67).

denna demografiska effekt sänkt tillväxten med i genomsnitt 0,6 procentenheter per år.

Under finanskrisen drabbades den svenska exportsektorn hårt av konjunkturnedgången i världsekonomin – exporten föll med 15 procent mellan 2008 och 2009. Eftersom exportsektorn är förhållandevis kapitalintensiv blev effekten på sysselsättning och arbetskraftsdeltagande begränsad, medan produktiviteten i stället minskade. I takt med att världshandeln återhämtade sig växte Sveriges BNP snabbt och krisens återverkningar blev begränsade. Som framgår beror variationer i BNP per capita-tillväxten inte enbart på arbetsproduktivitetens utveckling, utan på flera andra faktorer som sammantaget tidvis kan spela stor roll. Dessutom finns som framgår ett ömsesidigt beroende mellan arbetsproduktiviteten och t.ex. förändringar i sysselsättningen.

2.4 Multifaktorproduktivitet

Arbetsproduktiviteten är dock den faktor som ger störst bidrag till BNP per capita, och som ur välfärdssynpunkt är mest relevant att undersöka. Arbetsproduktiviteten har ökat med i genomsnitt 1,7 procentenheter per år sedan 1970 (tabell 2.2). För att förklara utvecklingen av BNP per capita framstår arbetsproduktiviteten som den enskilt viktigaste variabeln.

Arbetskraftens produktivitetstillväxt har minskat både i Sverige och internationellt sedan mitten på 00-talet.[6] Hur arbetskraftens produktivitet utvecklas beror bl.a. på arbetskraftens kvalitet, mängden av och kvaliteten på tillgängligt kapital samt hur effektivt kapitalet utnyttjas i produktionen. För att försöka fånga alla dessa aspekter används ofta ett annat produktivitetsmått, multifaktorproduktivitet (MFP). Måttet konstrueras genom att förädlingsvärdet ses som ett resultat av kapitalinsats, arbetskraftsinsats och en restpost, MFP.[7] Enligt beräkningar från SCB bidrog MFP med omkring hälften av tillväxten i näringslivets förädlingsvärde per arbetad timme perioden 1994–2005 (diagram 2.6). Den största delen av denna produktivitetsförbättring skedde i de varuproducerande branscherna, särskilt högteknologiska industribranscher såsom fordons- och elektronikindustrin. En faktor

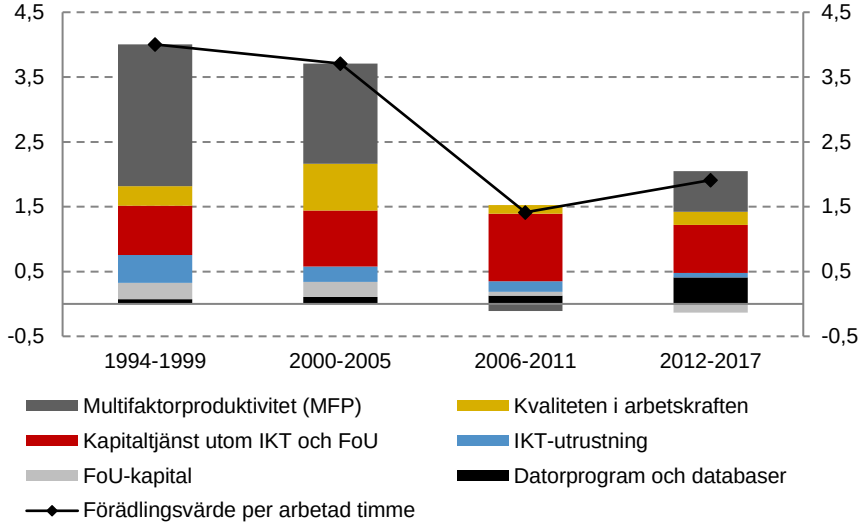
[6] Finanspolitiska rådet (2018) för en diskussion.
[7] SCB producerar sådana beräkningar som en del i nationalräkenskaperna sedan 2012. För en genomgång av metoden och resultat, se SCB (2017).

som också bidrog till den goda tillväxten i arbetsproduktivitet under 1990-talet var att krisen ledde till en stor uppgång i arbetslöshet vilket i sig leder till att arbetsproduktiviteten ökar.

Under perioden 2006–2011 var bidraget från MFP däremot svagt negativt, främst på grund av finanskrisens inverkan. Därefter har MFP:s bidrag till förädlingsvärdets ökning varit måttligt jämfört med före finanskrisen; under perioden 2012–2017 stod MFP för omkring en tredjedel av näringslivets samlade förädlingsvärdestillväxt. Huvuddelen av bidraget under perioden kom, i motsats till tidigare, från tjänsteproducerande branscher.

Diagram 2.6 Ökningen av förädlingsvärde per arbetad timme – olika faktorers bidrag

Procentuell förändring och bidrag i procentenheter



Anm.: Data finns endast tillgängliga från 1994.
Källa: SCB och egna beräkningar.

Förändringar i arbetskraftens kvalitet, som främst speglar dess åldersammansättning och utbildningsnivå, bidrog framför allt till tillväxten i förädlingsvärdet under första halvan av 2000-talet. Bidraget har därefter minskat med mer än två tredjedelar. Den snabba teknologiska utvecklingen under 1990-talet medförde stora bidrag till tillväxten från informations- och kommunikationsteknologi (IKT),[8] samt FoU-kapital. Bidraget från IKT mattades av efter millennieskiftet och har sedan dess fortsatt att vara svagt. FoU-kapitalets bidrag har varit negativt under perioden 2012–2017. Användningen av datorprogram och databaser har samtidigt ökat kraftigt och stod för en tredjedel av kapitalets tillväxtbidrag under samma period.

2.5 Internationell jämförelse

Den förhållandevis svaga utvecklingen av Sveriges BNP per capita sedan finanskrisen är inte unik. Sverige drabbades mindre av finanskrisen och hade en starkare tillväxt per capita än genomsnittet i EU från mitten av 1990-talet till 2014 (diagram 2.7). Därefter har Sveriges tillväxt i BNP per capita legat under EU-genomsnittet, sannolikt delvis som en konsekvens av återhämtningen i euroländerna efter krisåren. IMF prognostiserar att tillväxten i Sverige förblir svagare än i jämförbara länder de närmaste åren. En liknande bild ges även av diagram 2.8, som visar Sveriges tillväxt i BNP per capita i relation till OECD-ländernas enligt OECD:s prognos. Utmärkande är två perioder då Sverige avvikit från OECD-genomsnittet, dels perioden före 1990-talskrisen då tillväxten i BNP per capita var lägre än OECD-genomsnittet, dels åren efter 1990-talskrisen då förhållandet var det omvända.

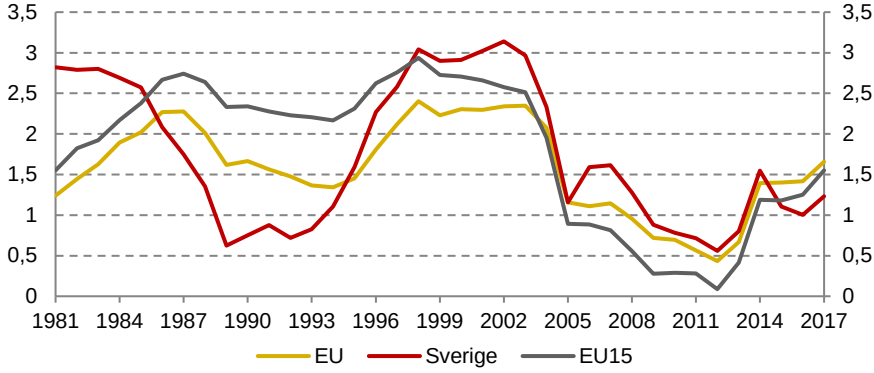
OECD-gruppen rymmer flera länder som är att betrakta som tillväxtekonomier. Om man i stället jämför med EU-15 (medlemsländerna före utvidgningen 2004) är skillnaden mindre, även om den till viss del består. Diagram 2.9 visar relationen mellan respektive EU-lands BNP per capita-nivå 1995 och den genomsnittliga tillväxttakten därefter. Sambandet är negativt, vilket indikerar att de länder med jämförelsevis låg BNP-nivå 1995 har vuxit snabbare. Skillnaden i materiellt välstånd mellan länderna i EU har alltså minskat. Sveriges

[8] Så kallad IKT-utrustning. Denna inkluderar här datautrustning (exkl. datorprogram), utrustning för att sända och ta emot ljud, data och bilder; utrustning för kommunikation i fasta och trådlösa nätverk; TV- och professionella videokameror och larm.

materiella välstånd har varken ökat snabbare eller långsammare än vad som kan förväntas enligt detta samband. De senaste årens relativt svaga svenska tillväxt av BNP per capita jämfört med EU-genomsnittet kan således vara en naturlig del i en sådan upphämtningsprocess.

Diagram 2.7 Tillväxt i BNP per capita i Sverige och som EU-genomsnitt

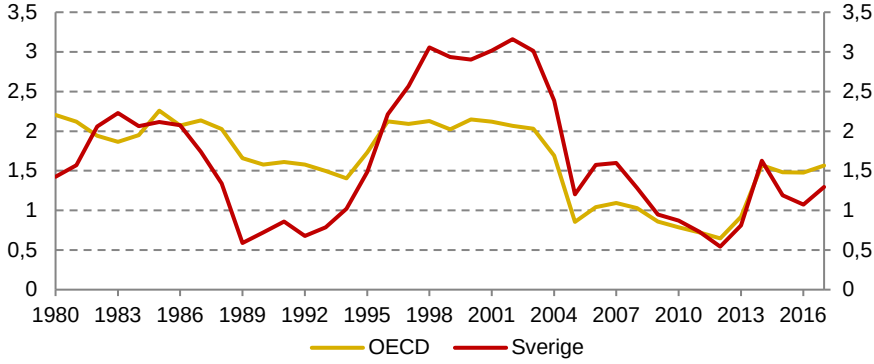
PPP-justerade, fasta priser, procentuell förändring, glidande 9-åriga medelvärden, 1980–2017



Anm.: BNP är köpkraftsjusterad och anges i fasta priser.
Källa: IMF (2019c) och egna beräkningar.

Diagram 2.8 Tillväxt i BNP per capita i Sverige och OECD-länderna

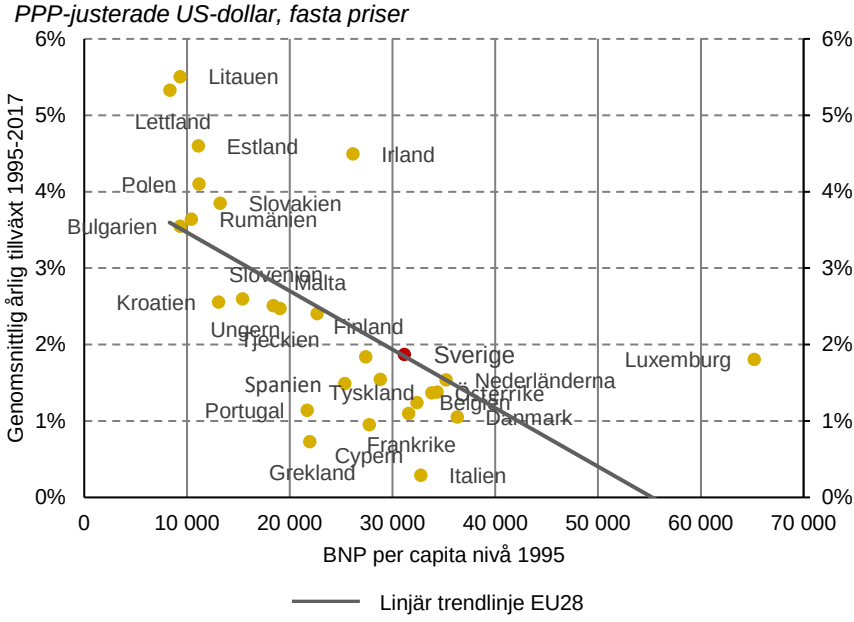
PPP-justerad, fasta priser, procentuell förändring, glidande 9-åriga medelvärden, 1980–2017



Anm.: BNP är köpkraftsjusterad och anges i fasta priser.
Källa: OECD (2019c) och egna beräkningar.

Om man gör en jämförelse med ett snävare urval av länder (Frankrike, Tyskland, Italien och Storbritannien), så ter sig utvecklingen heller inte särskilt bekymmersam (diagram 2.10). Sveriges BNP per capita-tillväxt ligger ungefär i linje med utvecklingen i de största EU-länderna. Undantaget är Tyskland, som har presterat bättre alltsedan finanskrisen och kommer att fortsätta göra så enligt IMF:s prognos. Tysklands BNP per capita har vuxit i genomsnitt 0,6 procentenheter snabbare per år än Sverige under perioden 2008–2017 (tabell 2.5).

Diagram 2.9 BNP per capita-nivå 1995 och tillväxt 1995–2017 i EU-28



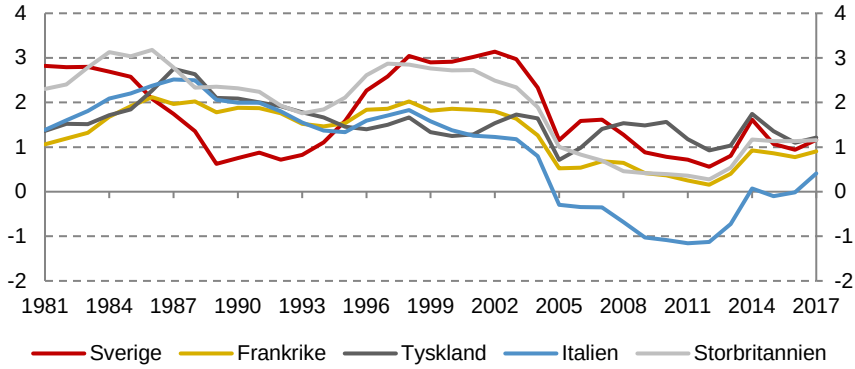
Anm.: BNP är köpkraftsjusterad och anges i fasta priser.
Källa: IMF (2018b) och egna beräkningar.

För att jämföra Sveriges utveckling med den tyska i mer detalj har vi dekomponerat den tyska tillväxten per capita på samma sätt som gjordes i avsnitt 2.3 med den svenska utvecklingen (se tabell 2.5). Arbetsproduktiviteten, som varit högre i Tyskland sedan 2008, har bidragit med 0,2 procentenheter av skillnaden i tillväxttakt. Den variabel som står för den största skillnaden är andelen sysselsatta, som vuxit 0,6 procentenheter snabbare per år i Tyskland jämfört med i Sverige. Man kan dock notera att Sverige har en större andel sysselsatta

än i Tyskland. Sysselsättningsgraden uppgick under 2018 till 68,5 procent i Sverige och 59,1 procent i Tyskland.[9]

Diagram 2.10 Tillväxt i BNP per capita i Sverige och utvalda EU-länder

PPP-justerad, fasta priser, procentuell förändring, glidande 9-åriga medelvärden, 1981-2017



Anm.: BNP är köpkraftsjusterad och anges i fasta priser.
Källa: IMF (2019c) och egna beräkningar.

Tabell 2.5 Dekomponering av Tysklands och Sveriges tillväxt i BNP per capita

	BNP/ capita	Arbets produ ktivitet	Medel-arbetstid	Sysselsatta/arbetskraften	Arbetskraftsdeltagande	Arbetsförålder/bef.
Nivå 2008						
Tyskland	39 660	56,3	1 584,1	92,5	80,0	60,2
Sverige	42 357	52,7	1 699,7	94,9	84,7	58,8
Tillväxttakt 2008–2017						
Tyskland	1,2	0,7	-0,4	0,5	0,3	0,0
Sverige	0,6	0,5	0,1	-0,1	0,3	-0,2
Skillnad	**0,6**	**0,2**	**-0,5**	**0,6**	**0,0**	**0,3**

Anm.: BNP är kalenderkorrigerad och uttryckt i köpkraftsjusterade amerikanska dollar, fasta priser. Arbetsmarknadsvariabler avser åldern 20–64 år, förutom arbetade timmar som avser hela ekonomin. På grund av avrundning stämmer inte summeringen nödvändigtvis överens med de individuella komponenterna.
Källor: Eurostat, OECD, Conference Board och egna beräkningar.

Andelen i arbetsför ålder har varit oförändrad i Tyskland men minskat i Sverige, vilket bidragit med 0,3 procentenheter per år till tillväxt-

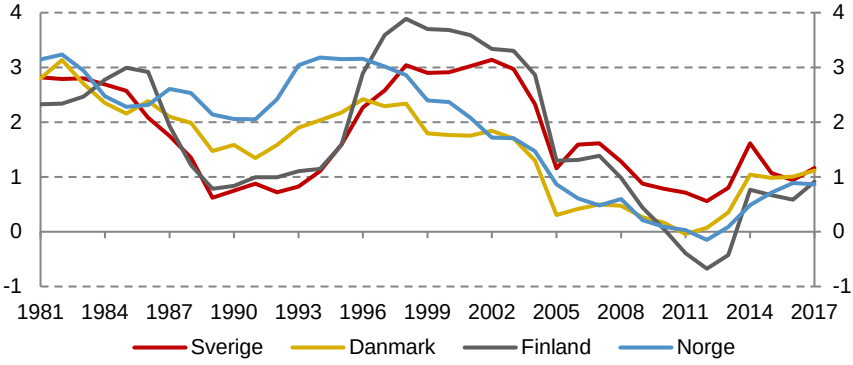
[9] Källa: OECD (2019a). Andel av befolkningen, 15–74 år.

skillnaderna. Det är alltså inte bara produktivitetsskillnader som huvudsakligen förklarar att den tyska BNP per capita vuxit snabbare under perioden – utan skillnader på arbetsmarknaden och i demografin. Sverige har fortfarande en högre BNP-nivå per capita än Tyskland, även om avståndet har minskat sedan 2008.

En annan relevant jämförelsegrupp är de nordiska grannländerna, vilkas tillväxt per capita visas i diagram 2.11. Sverige har haft en högre tillväxt än de övriga nordiska länderna sedan 2005.

Diagram 2.11 Tillväxt i BNP per capita i Sverige och grannländerna

PPP-justerad, fasta priser, procentuell förändring, glidande 9-åriga medelvärden, 1981–2017



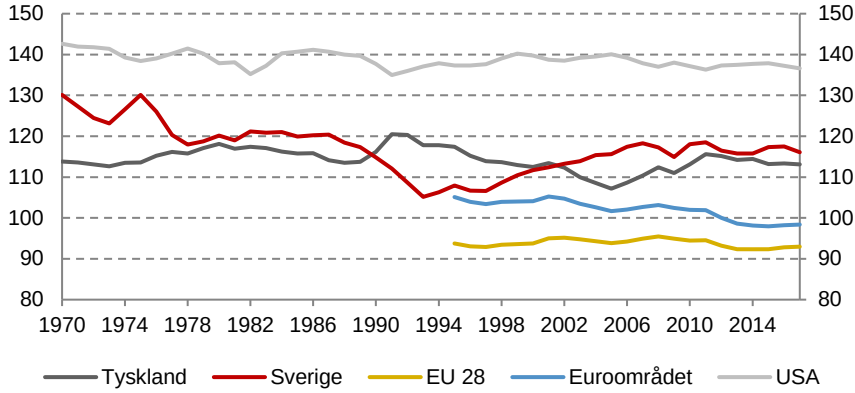
Anm.: BNP är köpkraftsjusterad och anges i fasta priser.
Källa: IMF (2019c) och egna beräkningar.

Välståndsutvecklingen jämfört med andra länder kan även illustreras i nivåer (diagram 2.12). Diagrammet visar hur den köpkraftsjusterade BNP per capita förhåller sig till genomsnittet i OECD varje år.[10] USA har t.ex. haft en BNP per capita-nivå som är omkring 40 procent högre än den i OECD – den högsta bland de studerade länderna. Sverige har visserligen minskat sitt avstånd till OECD-länderna men fortsätter att upprätthålla en nivå som är omkring 15 procent högre än genomsnittet i gruppen och högre än i Tyskland. Diagrammet illustrerar också att Sverige har en betydligt högre BNP per capita än genomsnittet bland EU-länderna.

[10] Köpkraftsjustering innebär att hänsyn tas till prisskillnader mellan länder. Det görs genom att en fiktiv växelkurs mellan två valutor räknas ut baserat på de båda valutornas köpkraft på respektive hemmamarknad.

Diagram 2.12 BNP per capita, nivå i relation till OECD-länderna

Index (OECD = 100), 1970-2017



Anm.: BNP är köpkraftsjusterad och anges i fasta priser. Varje lands nivå anges i relation till OECD-genomsnittet respektive år.
Källa: OECD (2019a).

2.6 Bedömningar och rekommendationer

Sverige har de allra senaste åren i internationell jämförelse haft en låg tillväxt i BNP per capita. Skulle det visa sig att detta är en bestående trend är det ett allvarligt problem.

Sett i ett längre tidsperspektiv har tillväxten i BNP per capita varit ungefär konstant sedan 1970 med avvikelser i utvecklingen omkring krisen i början av 1990-talet och finanskrisen 2008–2009.

Sveriges tillväxt i BNP per capita har i ett längre perspektiv varit i nivå med andra jämförbara länders. I relation till OECD-länderna befinner sig Sveriges BNP per capita i nuläget på ungefär samma nivå som under 1980-talet. Sveriges tillväxt per capita har i ett längre perspektiv inte avvikit nämnvärt från tillväxten i de största ekonomierna i EU eller de nordiska grannländerna. Tyskland har haft en högre BNP per capita-tillväxt sedan 2008 men skillnaden i produktivitetstillväxt är liten.

Även om Sverige klarat sig ganska väl i en internationell jämförelse betyder det inte att man kan ta lätt på de allra senaste årens svaga produktivitetstillväxt. Det är viktigt att följa utvecklingen och vidta åtgärder som kan bidra till en bättre utveckling av produktiviteten.

3 Budgeten och det finanspolitiska ramverket

3.1 Budgetpropositionen för 2019, en övergångsbudget

Under hösten 2018 befann sig Sverige i ett unikt politiskt läge. Statsministern förlorade i slutet av september den obligatoriska statsministeromröstningen och regeringen entledigades. Till dess en ny regering hade tillträtt upprätthöll dock statsministern och statsråden sina befattningar i form av en övergångsregering. Riksdagsordningen säger att budgetpropositionen, i händelse av ett regeringsskifte, måste läggas senast tre veckor efter det att en regering har tillträtt, dock senast den 15 november.[1] Regeringsbildningen blev emellertid inte klar under hösten, och det blev därmed övergångsregeringens uppgift att lägga fram en budgetproposition. Det var första gången som tidsgränsen senast 15 november behövde tillämpas och första gången som en övergångsregering lagt fram en budgetproposition.

En övergångsregering har formellt sett samma befogenheter som en ordinarie regering, förutom att utlysa extra val, men enligt riktlinjer som utarbetats inom statsrådsberedningen bör en övergångsregering endast avgöra löpande eller brådskande ärenden.[2] Statsrådsberedningens riktlinjer finns i en promemoria (kallas nedan för SB-PM) som först skrevs 1990 och sedan har uppdaterats vid ett par tillfällen, senast 2014. I SB-PM noteras att ”regeringsformens bestämmelser om regeringsbildning och om en övergångsregerings befogenheter har utformats för att kunna tillämpas i en mångfald av situationer, varav flertalet är svåra att förutse.” Vidare står att en övergångsregering utan stöd av en riksdagsmajoritet i praktiken har begränsade handlingsmöjligheter och endast bör avgöra löpande eller brådskande ärenden. Det framgår också av promemorian att begreppet löpande ärenden i detta sammanhang bör ges en ganska vidsträckt innebörd och att begränsningen till löpande ärenden blir svagare om en övergångsregering sitter länge. Promemorian är knapphändig vad

[1] Riksdagsordningen 9 kap 5§.
[2] SB-PM 1990:1 (senast reviderat juli 2014), En övergångsregerings befogenheter.

gäller en övergångsregerings befogenheter och skyldigheter i budgetprocessen. I promemorian står:

> Vid ett mycket utdraget regeringsskifte kan en övergångsregering behöva lämna en budgetproposition, och sannolikt också en proposition med förslag till ändringar i innevarande års budget till riksdagen. En sådan proposition bör … inte innehålla förslag som har en tydlig partipolitisk inriktning.

Övergångsregeringens befogenheter får enligt promemorian i första hand bedömas mot bakgrund av den parlamentariska situationen. Det saknas alltså reglering av en övergångsregerings befogenheter och skyldigheter i förhållande till budgetprocessen, och det finns heller inte mycket informell vägledning. Någon praxis finns inte heller att tillgå eftersom en liknande situation aldrig tidigare har uppstått. Det följer dock av regeringsformen att den senast beslutade budgeten ska fortsätta att gälla om riksdagen inte beslutar om en ny budget.

Mot den bakgrunden valde regeringen, efter förankring hos M, C, L, KD och V, att utforma budgetpropositionen med utgångspunkt i 2018 års budget med justeringar enligt ett antal generella principer. Finansplanen, som i normala fall beskriver regeringens förslag till inriktning av den ekonomiska politiken, begränsas i BP19 i stort sett till en kortfattad uppföljning av de budgetpolitiska målen. Följande principer tillämpades i utformningen av BP19:[3]

1. *Anslag som används för förvaltnings- och investeringsändamål har pris- och löneomräknats på sedvanligt sätt. Anslag som avser regelstyrda transfereringssystem har justerats utifrån ändrad makroekonomisk utveckling liksom ändrade volymer (t.ex. antal personer som omfattas).*
2. *Anslag har justerats till följd av beslutade lagar och förordningar, internationella avtal, civilrättsligt bindande avtal eller EU-rättsakter.*
3. *Anslag har justerats med anledning av att riksdagen beslutat om flyttar av ändamål och verksamheter mellan utgiftsområden.*
4. *Anslag har justerats om det krävts för att nödvändiga samhällsfunktioner ska kunna upprätthållas.*
5. *För att verksamhet som baseras på ett beställningsbemyndigande för kommande år ska ges förutsättningar att bedrivas i samma omfattning 2019–2021 har*

[3] Budgetpropositionen för 2019 (prop. 2018/19:1) volym 1, s. 23–24.

anslagsnivåerna för alla år justerats med hänsyn till nivån på beräknade infrianden av de ekonomiska åtagandena 2019.

6. *Lagförslag som är politiskt okontroversiella, och som inte kan genomföras under pågående budgetår, har inkluderats i de fall det råder politisk samsyn om förslagen.*

Det fanns också många åtgärder som hade aviserats i tidigare propositioner och som ingick i budgetberäkningarna i VP18.[4] Aviseringarna bestod till stor del av planerade ökningar av utgifter, men dessa åtgärder togs bort i BP19 som en följd av de budgetprinciper som tillämpades. De beräknade utgifterna blev därmed betydligt lägre, särskilt för 2020 och 2021.[5] Det fanns också tidsbegränsade utgifter med slutår 2018 och regeringen förlängde dessa till att gälla även 2019.

I SB-PM framgår, som nämnts ovan, att om en övergångsregering sitter länge, så minskar betydelsen av begränsningen till löpande eller brådskande ärenden. Ju längre en övergångsregering sitter, desto friare är den alltså att fatta alla typer av beslut. Vad som menas med länge i detta sammanhang är en öppen fråga men övergångsregeringen efter valet 2018 såg sig av allt att döma bunden av begränsningen i SB-PM.[6] Om regeringsbildningen hade blivit resultatlös så skulle Sverige ha gått till extra val. Det skulle i så fall ha inneburit att övergångsregeringen hade varit skyldig att lämna även en ekonomisk vårproposition till riksdagen, med riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.[7] En sådan proposition måste enligt riksdagsordningen lämnas senast den 15 april. Det är enligt vår bedömning inte rimligt att även en sådan proposition skulle vara fri från partipolitik.

Det enda som en övergångsregering uttryckligen inte får göra är att utlysa extra val.[8] Själva budgetprocessen innehåller emellertid flera tydliga skyldigheter för regeringen. Om regeringen bedömer att det föreligger en avvikelse från överskottsmålet måste regeringen redogöra för hur en återgång till målet ska ske.[9] Likaså är regeringen skyldig att vidta åtgärder för att undvika att utgiftstaket överskrids, om det

[4] Aviseringarna var ovanligt omfattande i BP18, se Finanspolitiska rådet 2018, avsnitt 2.3.
[5] Ändringar av tidigare aviseringar minskade anslagen med ca 8 mdkr 2019 och med drygt 30 mdkr 2020 resp. 2021.
[6] Det kan noteras att i SB-PM beskrivs en situation när en övergångsregering behöver lämna en budgetproposition som ”ett mycket utdraget regeringsskifte”.
[7] Ett extra val måste äga rum senast tre månader efter att det har utlysts, och Valmyndigheten bedömde att det tidigast kunde hållas i början av april.
[8] Regeringsformen 3 kap, 11§.
[9] Budgetlagen (2011:203) 2 kap 1a§.

bedöms finnas en sådan risk.[10] Dessa regler gäller på samma sätt för en övergångsregering som för en ordinarie regering. Även en övergångsregering måste följa det finanspolitiska ramverket.

De offentliga finanserna är för närvarande starka, och rådet bedömer att de ligger i linje med de budgetpolitiska målen. Övergångsbudgeten innehåller också den uppföljning av de budgetpolitiska målen som regeringen är skyldig att göra. Det uppstod därför i år ingen konflikt mellan principerna som legat till grund för BP19 och kraven som följer av det finanspolitiska ramverket. Men i ett annat statsfinansiellt läge hade det inte behövt vara så. Om utgiftstaket skulle riskera att överskridas eller om det skulle finnas en tydlig avvikelse från överskottsmålet så vore regeringen skyldig att agera. Det skulle t.ex. kunna vara nödvändigt att minska utgifter för att hindra att utgiftstaket överskrids eller för att nå överskottsmålet. Sådana åtgärder skulle sannolikt vara kontroversiella och troligen också ha tydlig partipolitisk inriktning. Inte desto mindre skulle de kunna vara nödvändiga för att följa det finanspolitiska ramverket.

Det finns således en potentiell konflikt mellan budgetprinciperna i BP19 och det finanspolitiska ramverket. Riktlinjerna i SB-PM i kombination med de sex principerna som presenteras i propositionen innebär i enkelhet att regeringen bara justerar föregående års budget om det är helt nödvändigt, samt att man avstår från att lägga förslag med tydlig partipolitisk inriktning. Budgetlagens krav tar dock ingen hänsyn till om landet styrs av en ordinarie regering eller av en övergångsregering. Om det skulle uppstå en motsättning mellan det finanspolitiska ramverket och principerna som BP19 bygger på så gäller ramverkets lagstadgade regler. Även om det inför BP19 fanns brett samförstånd om budgetprinciperna är det därför inte givet att principerna kan forma praxis för hur en övergångsregering bör utforma en budget.

Budgetpropositionen för 2019 är alltså inte ett uttryck för regeringens politiska vilja, utan ett resultat av budgetprinciperna som tagits fram i brett politiskt samförstånd. I budgetpropositionen (tabell 9.1) redovisas hur de offentliga finanserna påverkas av föreslagna och beräknade åtgärder sedan VP18. Där framgår att de offentliga finanserna åren 2019–2021 beräknas bli 4, 34 respektive 34 mdkr starkare än i VP18. Huvudanledningen till detta är att många utgifts-

[10] Budgetlagen (2011:203) 2 kap 4§.

ökningar som aviserats tidigare inte ingår i budgeten. Dessutom saknas nya förslag i propositionen (med några undantag, främst förslaget om sänkt skatt för pensionärer). Beräkningarna i BP19 ger därför inte en realistisk bild av hur de offentliga finanserna kommer att utvecklas framöver, vilket också framgår av propositionen.

Den 12 december röstade riksdagen om det första steget i rambeslutsprocessen, som innehåller inriktning av den ekonomiska politiken, utgiftstak, ramar för utgiftsområden, förändringar av skattelagstiftningen och godkännande av inkomstberäkningen. I huvudvoteringen ställdes övergångsregeringens budgetförslag mot en gemensam reservation från Moderaterna och Kristdemokraterna, och reservationen vann omröstningen. Därmed uppkom den säregna situationen att en regering utan möjlighet att avgå eller utlysa extra val fick i uppgift att verkställa en annan ekonomisk politik än den man själv förespråkade.

Riksdagens rambeslut om budgeten innebar att riksdagen antog tre förslag om förändringar av inkomstskatter som trädde i kraft den 1 januari 2019: ett sjätte jobbskatteavdrag, en höjning av den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt och en sänkt inkomstskatt för pensionärer. Budgetbeslutet innebar också förändrade ramar för utgiftsområden och sänkta utgiftstak. Därutöver innehöll den gemensamma reservationen också tillkännagivanden på totalt tio punkter, t.ex. om avskaffad särskild löneskatt för äldre, skatteförändringar för att underlätta generationsskiften för företagare, höjt tak och bredare omfattning av rutavdraget samt avskaffad flygskatt.[11] Regeringen fick därmed i uppgift att återkomma till riksdagen med förslag som tillgodoser skrivningarna i reservationen på dessa tio punkter. Förslagen ska enligt tillkännagivandet träda i kraft den 1 juli 2019.[12]

Den 18 januari 2019 avslutades den långa regeringsbildningen och Stefan Löfven valdes till statsminister för en koalitionsregering bestående av S och MP. En vecka tidigare slöt regeringspartierna den s.k. januariöverenskommelsen tillsammans med C och L, som därmed gav sitt stöd till S-MP-regeringen. Överenskommelsen har 73 punkter och parterna ”… är överens om ett budgetsamarbete samt om ett samarbete som begränsas av de politiska frågor som framgår av överenskommelsen.”

[11] Betänkande 2018/19:FiU1, reservation 5. Tillkännagivandet omfattar totalt tio punkter.
[12] En åtgärd, avskaffad skattereduktion för fackföreningsavgift, trädde i kraft den 1 april 2019.

Det finns således inget uttryckligt hinder för att regeringen, eller något av samarbetspartierna, gör upp med andra partier på områden som ligger utanför januariöverenskommelsen. Men eftersom överenskommelsen innebär ett budgetsamarbete förefaller det rimligt att samtliga frågor som påverkar budgeten omfattas, även om frågorna ligger inom sakområden som inte nämns i januariöverenskommelsen. Inriktningen är att samarbetet ska pågå under hela mandatperioden, men samtidigt anges i överenskommelsen att den gäller år för år, så länge partierna är överens om dess fortsättning.[13]

Samarbetsformen har likheter med den överenskommelse som gjordes mellan S, V och MP efter valet 2002, det s.k. 121-punktsprogrammet. Även då slöts överenskommelsen mellan regeringen och två andra partier, även då var innehållet preciserat i ett antal mer eller mindre konkreta punkter, även då var avsikten att överenskommelsen skulle gälla under hela mandatperioden och inte heller då omfattades alla politikområden.

Vad gäller samarbetsformerna finns både likheter och skillnader mellan januariöverenskommelsen och 121-punktsprogrammet. I januariöverenskommelsen anges att C och L kommer att medverka fullt ut i beredningen av de frågor som omfattas av överenskommelsen. I 121-punktsprogrammet var samarbetsformerna mer preciserade. Exempelvis angavs att samarbetspartierna skulle ha var sitt samordningskansli, tjänster i Regeringskansliet, att partiledarna skulle ha månadsvisa överläggningar och att en utvärdering av samarbetsformerna skulle göras efter två år.

Januariöverenskommelsens inledande punkt lyder ”Överenskommelsen om det finanspolitiska ramverket ska värnas”, vilket förmodligen syftar på den parlamentariska Överskottsmålskommitténs betänkande hösten 2016. Även i detta avseende var 121-punktsprogrammet mer preciserat, och där angavs t.ex. att fastställda utgiftstak skulle ligga fast. Januariöverenskommelsen säger inget om hur utgiftstaket kommer att hanteras.

Januariöverenskommelsen omfattar stora och centrala politikområden såsom den ekonomiska politiken och skattepolitiken, arbetsmarknaden, miljöpolitiken, skolan, vården samt migration och integration. Graden av konkretion varierar. I vissa fall finns handfasta och tidsatta förslag, t.ex. att värnskatten ska avskaffas den 1 januari

[13] Det är något oklart vad detta innebär, men en tolkning är att samarbetet kan upplösas utan att överenskommelsen tekniskt sett har brutits.

2020. I andra fall behöver frågor utredas, och överenskommelsen preciserar när sådana utredningar ska tillsättas eller vara klara. I andra fall preciseras när en åtgärd är tänkt att träda i kraft.

Överenskommelsen innehåller inte några uppskattningar av kostnader för de olika åtgärderna, och många av punkterna måste preciseras innan de kan kostnadsberäknas. Det är därför svårt att i nuläget bedöma om januariöverenskommelsens åtgärder kommer att rymmas inom ramverkets gränser.[14] Men eftersom överenskommelsens första punkt är att det finanspolitiska ramverket ska värnas, är det rådets utgångspunkt att åtgärder bara kommer att genomföras i den utsträckning de inte riskerar att hamna i konflikt med ramverket.

Riksdagens beslut att anta M:s och KD:s gemensamma reservation, innebar att de offentliga finanserna försvagades med 17 mdkr 2019 och 35 mdkr 2020 i förhållande till BP19.[15] Det strukturella sparandet för 2019, som i budgetpropositionen beräknades till 0,8 procent av BNP, minskade därmed till 0,5 procent av BNP. Den 10 april presenterade regeringen VP19 samt vårändringsbudgeten för 2019. Propositionerna innehöll åtgärder för 2019 i storleksordningen 4,5 mdkr, som var fullt finansierade, samt en del nödvändiga ändringar i relation till den beslutade budgeten. Den samlade effekten på de offentliga finanserna av regeringens förslag och aviseringar uppgick till -0,6 mdkr 2019 och 0,7 mdkr 2020, dvs. de var statsfinansiellt försumbara.

Rådet ska enligt sin instruktion ”… följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och i den ekonomiska politik som regeringen föreslår och riksdagen beslutar om …”[16]. Höstens politiska utveckling har lett till att den politik som regeringen föreslagit inte är samma som riksdagen beslutat om. Rådets uppgift är att bedöma om den ekonomiska politiken i budgetpropositionen lever upp till de budgetpolitiska målen, oavsett om propositionen har utformats av en övergångsregering och oavsett om den röstats ner i riksdagen. Däremot är det enligt vår uppfattning inte motiverat att bedöma i vilken mån finanspolitiken i BP19 är väl avvägd i förhållande till konjunkturen, eftersom övergångsbudgeten inte är utformad för att

[14] KI gör i sin prognos i mars 2019 emellertid bedömningen att reformerna i januariöverenskommelsen är möjliga att genomföra utan att överskrida det budgetutrymme som väntas under resten av mandatperioden. Åtgärder därutöver kan dock komma behöva finansieras fullt ut (Konjunkturinstitutet, 2019a, s. 55).

[15] VP19, tabell 7.3, s. 115.

[16] Rådets instruktion, förordning 2011:446, §5.

vara konjunkturanpassad. Till skillnad från de budgetpolitiska målen kan konjunkturanpassningen inte heller kopplas till lagliga skyldigheter.

Det är också rådets uppgift att bedöma om den politik som riksdagen beslutar om lever upp till det finanspolitiska ramverket och är konjunkturmässigt välavvägd, vare sig riksdagens beslut bygger på en proposition eller inte. Givetvis är det också rådets uppgift att bedöma regeringens ekonomiska vårproposition.

3.2 Rådets roll i uppföljningen av överskottsmålet

Överskottsmålet är formulerat så att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till i genomsnitt 1/3 procent av BNP över en konjunkturcykel, vilket fastställdes av riksdagen hösten 2017.[17] Det beslutet innebar en sänkning av målet från 1 till 1/3 procent av BNP, men ingen annan ändring av målets definition eller utformning. Överskottsmålet har avsett ett genomsnitt över en konjunkturcykel ända sedan det infördes i början av 00-talet. Att målet definieras över en konjunkturcykel beror på att det finansiella sparandet påverkas av konjunkturläget och att det ska tillåtas variera över konjunkturen. Ett mål som inte tillåts variera över konjunkturen skulle bli procykliskt och därmed vara destabiliserande för ekonomin.

Det är dock svårt att mäta om ett mål som avser ett genomsnitt över en konjunkturcykel är uppfyllt. Det finns inget entydigt eller säkert sätt att fastställa konjunkturläget och det finns ingen klar avgränsning av konjunkturcyklers längd. Alla sätt att avgöra om de offentliga finanserna lever upp till överskottsmålet innehåller därför osäkerheter och bedömningar.

Regeringen använde tidigare flera indikatorer för att bedöma måluppfyllelsen. En indikator var det strukturella sparandet, och andra indikatorer var genomsnitt av faktiskt sparande för olika tidsperioder samt konjunkturjusterade versioner av dessa.[18] Användningen av många indikatorer syftade till att ge en mångsidig belysning av måluppfyllelsen och därmed ge en god grund för en samlad bedömning.

---

[17] Finansutskottets betänkande 2017/18:FiU1.

[18] Uppföljningen innehöll ett bakåtblickande tioårssnitt och den s.k. sjuårsindikatorn, vilka presenterades både i en konjunkturjusterad och en icke-konjunkturjusterad variant, se t.ex. BP14 (prop. 2013/14:1, avsnitt 5.3).

Men mångfalden av indikatorer skapade också problem. Indikatorerna kunde ge motstridig information och det fanns inga klara principer för hur sådana situationer skulle hanteras, eller för hur de olika indikatorerna skulle vägas ihop. I stället blev det möjligt för regeringen att fokusera på den indikator som för tillfället gav den mest gynnsamma bedömningen. Det var också oklart på vilken tidshorisont målet skulle följas upp vilket gjorde det möjligt att hänvisa till gynnsamma indikatorvärden flera år framåt i tiden. Detta system kritiserades upprepade gånger av rådet, liksom av KI och Riksrevisionen.

Frågan om hur överskottsmålet bör följas upp och vilka indikatorer som bör användas diskuterades utförligt i den parlamentariska överskottsmålskommittén.[19] Väl medveten om de svagheter som finns med det strukturella sparandet landade kommittén ändå i slutsatsen att överskottsmålet bör bedömas utifrån det strukturella sparandet under innevarande och nästkommande år. Rådet hade tidigare argumenterat för att det strukturella sparandet borde användas som indikator och gav sitt stöd till utredningens förslag. Det nya sättet att bedöma måluppfyllelsen bidrog till att skapa en mer direkt koppling mellan överskottsmålet och den aktuella ekonomiska politiken. Finanspolitiska rådet gavs också en tydligare roll i uppföljningen av det finanspolitiska ramverket. Utredningen (SOU 2016:67 s. 264–265) skrev:

> Finanspolitiska rådet ska i sin instruktion uttryckligen få i uppgift att bedöma om det föreligger en avvikelse från överskottsmålet. Rådet ska även bedöma om en eventuell avvikelse är motiverad, och i vilken takt en återgång bör genomföras. Rådets uppgift ska vara att göra en välgrundad bedömning av relevanta omständigheter utifrån de principer för uppföljningen som regering och riksdag ställt sig bakom. Bedömningen ska vara välgrundad och bygga på ekonomisk analys. Den går inte att förenkla till att enbart fastställa ett indikatorvärde eller en i alla situationer giltig återgångstakt. Detta kräver bedömningar av flera relevanta omständigheter, inte minst det aktuella konjunkturläget.

Liknande formuleringar om rådets uppgift återkommer också i ramverksskrivelsen.[20]

---

[19] SOU 2016:67, avsnitt 9.4–9.5, s. 252–268.
[20] Regeringens skrivelse 2017/18:207 s. 23.

Budgetlagen innehåller krav på regeringen att redovisa en plan för att återgå till överskottsmålet om det föreligger en avvikelse. Skyldigheten gäller om avvikelsen är tydlig. För att klargöra vad som menas med en målavvikelse togs följande definition fram: ”En avvikelse från överskottsmålet föreligger om det strukturella sparandet under det innevarande eller det närmast följande året, dvs. budgetåret, tydligt avviker från målnivån.”[21]

Beräkningar av det strukturella, dvs. konjunkturrensade, sparandet är emellertid osäkra och bygger på flera antaganden och bedömningar. Detta gäller både bedömningarna av konjunkturläget och effekterna på de offentliga finanserna av konjunkturvariationer. För att beräkna det strukturella sparandet måste det faktiska sparandet korrigeras. Korrigeringen beror på var i konjunkturcykeln som ekonomin befinner sig och baseras på skillnaderna mellan det faktiska resursutnyttjandet och ett teoretiskt tillstånd av fullt resursutnyttjande. Det finns ingen officiell statistik för strukturellt sparande, utan det är en hypotetisk beräkning som varken är möjlig att avläsa eller fastställa, ens i efterhand. Det är således regel snarare än undantag att det strukturella sparandet revideras, inte bara för att prognoser över framtiden ändras, utan också för att bedömningar av resursutnyttjandet kan ändras bakåt i tiden.[22]

Bedömningar av det strukturella sparandet kan således variera betydligt, både mellan olika bedömare vid en och samma tidpunkt och vad gäller synen på tidigare år. Bedömningarna revideras dessutom ofta i efterhand. De måste därför alltid tolkas med stor försiktighet. Vi har tidigare gjort bedömningen att det strukturella sparandet bör avvika med mer än 0,5 procent av BNP från målnivån för att avvikelsen ska anses vara tydlig.[23]

En avvikelse från överskottsmålet behöver emellertid inte vara något allvarligt problem för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet så länge avvikelsen är tillfällig. En målavvikelse behöver således varken betyda att finanspolitiken är felaktigt utformad eller att det föreligger ett brott mot det finanspolitiska ramverket.

Även om rådet menar att en avvikelse i det strukturella sparandet bör vara större än 0,5 procent av BNP för att betraktas som tydlig,

---

[21] Finansutskottets betänkande 2017/18:207 s. 23.

[22] Man kan t.ex. notera att det strukturella sparandet för 2013 och 2014 som redovisas i VP19 är ca 0,5 procent av BNP starkare än det som redovisades för samma år i BP19.

[23] Finanspolitiska rådet (2017) s. 113, och Finanspolitiska rådet (2018) s. 51.

måste en siffersatt gräns ses i sitt sammanhang. Om det strukturella sparandet t.ex. avviker med 0,4 procent av BNP från målnivån på ett systematiskt sätt, så kommer målet inte att nås över tiden – trots att avvikelsen varje enskilt år är för liten för att anses vara tydlig. Även en avvikelse som är mindre än 0,5 procent av BNP kan därför, om den är bestående, vara allvarlig och tyda på att målet inte kommer att nås.

Utöver den framåtblickande bedömningen av måluppfyllelsen som baseras på det strukturella sparandet utvärderar regeringen också måluppfyllelsen i ett bakåtblickande perspektiv med hjälp av ett åttaårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet.[24] Denna indikator är mindre osäker än det strukturella sparandet genom att faktiskt sparande går att mäta och observera. Det är emellertid inte säkert att en åttaårsperiod sammanfaller med en konjunkturcykel och det är heller inte möjligt att med säkerhet fastställa hur konjunkturläget har varit över en viss åttaårsperiod. Den åttaåriga tidshorisonten är i stället anpassad för att sträcka sig över två mandatperioder och utgöra en del av underlaget när överskottsmålet ska ses över i slutet av varannan mandatperiod.

Regeringen redovisar det åttaåriga genomsnittet uteslutande för år med känt utfall och inkluderar således inte prognoser för innevarande eller framtida år. I VP19 redovisas ett åttaårigt genomsnitt för 2018 på -0,1 procent av BNP, och denna siffra avser alltså genomsnittet för åren 2011–2018. Vi menar emellertid, vilket vi också skrev i 2018 års rapport (s. 41–42), att ett åttaårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet som även innefattar innevarande och kommande år är relevant för den samlade bedömningen av måluppfyllelsen. När budgeten läggs finns preliminärt utfall för halva det innevarande året, och för det närmast kommande året finns en beräkning som bygger på den föreslagna politiken. För det andra och tredje tillkommande året visar budgetpropositionen utvecklingen vid s.k. oförändrad politik, vilket brukar innebära en automatisk förstärkning av de offentliga finanserna med ca 0,5 procent av BNP per år. Osäkerheten i det åttaåriga genomsnittet stiger alltså ju fler framtida år som inkluderas, och genomsnitt som inkluderar de andra och tredje tillkommande åren tenderar att systematiskt visa en för positiv bild av sparandet. Detta måste beaktas när indikatorn ska tolkas. Målet kan inte ses som uppfyllt för att ett genomsnitt som inkluderar år med oförändrad

[24] I enlighet med Överskottsmålskommitténs förslag och med ramverksskrivelsen (Skr. 2017/18:207).

politik når en viss nivå. Inte desto mindre ger det rullande genomsnittet information om huruvida det finansiella sparandet närmar sig eller avlägsnar sig från målet. Det skulle t.ex. kunna uppstå en situation där det strukturella sparandet för budgetåret pekar på att överskottsmålet klaras, men att åren framöver rymmer en kraftig försämring och att det åttaåriga genomsnittet avlägsnar sig från målnivån. Detta bör då vägas in i en samlad bedömning av överskottsmålet.

Överskottsmålet avser ett genomsnitt av den offentliga sektorns finansiella sparande över en konjunkturcykel, så att sparandet ska tillåtas variera över cykeln och därmed lämna utrymme för de automatiska stabilisatorernas inverkan och för en diskretionär konjunkturstabiliserande politik. Definitionen av överskottsmålet medför emellertid också svårigheter att mäta och följa upp målet. Det strukturella sparandet är huvudindikator för överskottsmålet, men är inte ett mål i sig. Att det strukturella sparandet ett visst år uppgår till 1/3 procent av BNP är således inte detsamma som att överskottsmålet är uppfyllt. Att det strukturella sparandet ett visst år är lägre än 1/3 procent av BNP behöver heller inte innebära att målet inte klaras. Vidare måste en avvikelse från målet vara tydlig för att aktualisera budgetlagens krav på att regeringen ska presentera en plan för återgång till målet. Givet de osäkerheter som finns vid beräkningar av det strukturella sparandet bedömer rådet att det bör avvika med minst 0,5 procent av BNP från målnivån för att avvikelsen ska anses vara tydlig.

3.3 Överskottsmålet 2019

Från och med 2019 gäller det nya lägre överskottsmålet på 1/3 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Övergångsregeringen redovisar i BP19 ett strukturellt sparande på 0,8 procent av BNP 2019, dvs. knappt 0,5 procentenhet över 1/3. Regeringen skriver att man bedömer att avvikelsen inte är tydlig, alltså inte sådan att den behöver åtgärdas. Åren efter 2019 förstärks det strukturella sparandet ytterligare. Detta är ett normalt mönster. Skatteinkomsterna följer i grova drag BNP-utvecklingen, medan utgifterna utvecklas långsammare om inga aktiva beslut om utgiftsökningar fattas. I BP19 är denna effekt starkare än vanligt eftersom propositionen varken innehåller några åtgärder för 2019 eller några aviseringar för åren därefter. Det bakåtblickande åttaåriga genomsnittet uppgår för perioden 2010–2017 till -0,2 procent av BNP. Detta förklaras, skriver regeringen,

delvis av den utdragna lågkonjunkturens effekter på de offentliga finanserna, men också av ofinansierade finanspolitiska åtgärder. Regeringens samlade bedömning är att det offentliga sparandet är i linje med överskottsmålet.

Den finanspolitik som riksdagen beslutade om den 12 december var mer expansiv än den som regeringen föreslog i övergångsbudgeten. I reservationen beräknas att politiken innebär en expansion på 17 mdkr i relation till övergångsbudgeten.

Regeringen gjorde också en bedömning av utrymmet för åtgärder i samband med sitt möte på Harpsund i augusti 2018. Då presenterade regeringen sina planer för den kommande budgetpropositionen och redovisade ett strukturellt sparande på 0,6 procent av BNP 2019. I reservationen som vann riksdagens budgetomröstning beräknas det strukturella sparandet 2019 till 0,5 procent av BNP. Vad gäller bedömningen av utrymmet för åtgärder och finanspolitikens stramhet var det således inte någon större skillnad mellan den politik som den dåvarande regeringen aviserade inför valet i september och det budgetbeslut som riksdagen fattade i december. I båda fallen bedömdes ett väl avvägt strukturellt sparande uppgå till ca 0,5 procent av BNP, dvs. något högre än för 2018. Skillnaderna mellan de politiska alternativen återspeglas alltså inte genom olika syn på finanspolitikens stramhet utan genom skillnader i politikens innehåll.

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn beräknas i BP19 till 1,2 procent av BNP för 2019, och det strukturella sparandet beräknas till 0,8 procent av BNP. Detta är högre än vad som skulle behövas för att klara överskottsmålet och är ett resultat av att BP19 är en övergångsbudget som i princip saknar förslag till åtgärder. Rådet bedömer liksom regeringen att avvikelsen inte är sådan att den hade behövt åtgärdas med hänvisning till budgetlagens krav. I riksdagens budgetbeslut från december beräknas det strukturella sparandet 2019 till 0,5 procent av BNP. Åren därefter beräknas det strukturella sparandet stiga och 2021 uppgå till 1,7 procent av BNP. Det strukturella sparandet för 2020 och 2021 ska dock inte användas för att bedöma om överskottsmålet klaras, utan visar hur sparandet bedöms se ut om inga nya finanspolitiska åtgärder vidtas efter 2019.

Tabell 3.1 Uppföljning av överskottsmålet

		2017	2018	2019	2020	2021	2022
BP19	Finansiellt sparande	1,6	1,0	1,2	2,0	2,6	--
	Bakåtblickande åttaårigt genomsnitt	-0,2	--	--	--	--	--
	Strukturellt sparande	0,9	0,4	0,8	1,8	2,6	--
RD-beslut	Finansiellt sparande	1,6	1,0	0,9	1,3	1,7	--
	Strukturellt sparande	0,9	0,4	0,5	1,2	1,9	--
VP19	Finansiellt sparande		0,7	0,6	0,7	1,1	1,9
	Bakåtblickande åttaårigt genomsnitt		-0,1	--	--	--	--
	Strukturellt sparande		0,1	0,2	0,5	1,0	1,9
	Åttaårigt genomsnitt	-0,2	-0,1	0,0	0,2	0,5	1,0

Anm.: RD-beslut avser betänkandet 2018/19:FiU1, reservationerna 1 och 5. Åttaårsgenomsnittet är en egen beräkning baserad på det faktiska finansiella sparandet enligt VP19. I propositionen redovisas detta genomsnitt endast för utfallsår.

I VP19 beräknas både det finansiella och det strukturella sparandet vara lägre än i den beslutade budgeten. Det strukturella sparandet 2019 beräknas till 0,2 procent av potentiell BNP vilket är 0,3 procentenheter lägre än i riksdagsbeslutet. Åren 2020 och 2021 beräknas det strukturella sparandet vara 0,7 procentenheter lägre än riksdagsbeslutet. Nedrevideringen beror i huvudsak på förändringar av den underliggande ekonomiska utvecklingen och förklaras inte av att regeringen föreslår ofinansierade åtgärder. Effekten på de offentliga finanserna av förslagen i vårändringsbudgeten för 2019 är mycket begränsade.[25] Det strukturella sparandet för innevarande och nästkommande år är indikatorer för överskottsmålet. Regeringens bedömning är att det inte föreligger någon tydlig avvikelse från överskottsmålet för 2019 eller 2020 och att politiken är i linje med överskottsmålet.

KI räknade i sin oktoberprognos med ett strukturellt sparande på 0,2 procent av potentiell BNP 2018. För 2019 innehöll KI:s beräkning ett antagande om att budgeten skulle innehålla 20 mdkr i ofinansierade åtgärder. Det strukturella sparandet blev då 0,1 procent av potentiell BNP, vilket enligt KI var något lägre än vad som behövs för att ligga i linje med överskottsmålet. På lite längre sikt, fram till 2022, pekade KI:s beräkningar på att budgetutrymmet i stort sett motsvarar de utgiftsökningar som behövs för att dels upprätthålla personaltätheten i de offentliga välfärdstjänsterna, dels tillåta en standardökning i linje

[25] Effekten på de offentliga finanserna av regeringens förslag och aviseringar efter budgetpropositionen uppgår till -0,6 mdkr 2019, 0,7 mdkr 2020 och -2,6 mdkr 2021 (VP19, tabell 7.3).

med den historiska utvecklingen. Annorlunda uttryckt: KI bedömde i oktober att det strukturella sparandet 2019 inte var i linje med överskottsmålet, och att alla åtgärder utöver att upprätthålla de offentliga välfärdstjänsterna kommer att behöva finansieras fullt ut för att överskottsmålet ska klaras längre fram.

Tabell 3.2 Offentligt sparande enligt KI, ESV och OECD

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Finansiellt sparande						
KI oktober 2018	1,6	0,7	0,7	0,8	0,6	0,5
ESV januari 2019	1,5	0,7	0,3	0,8	1,4	1,7
OECD mars 2019	1,5	0,7	0,4	0,5	--	--
KI mars 2019	1,4	0,7	0,2	0,3	0,4	0,2
ESV mars 2019	1,4	0,7	0,2	0,6	1,1	1,6
Strukturellt sparande						
KI oktober 2018	0,7	0,2	0,1	0,5	0,5	0,5
ESV januari 2019	0,7	0,3	0,2	0,7	1,4	1,8
OECD november 2018	1,1	0,6	0,7	1,0	--	--
KI mars 2019	0,5	-0,1	-0,1	0,0	0,3	0,3
ESV mars 2019	0,7	0,2	0,0	0,5	1,1	1,7

I sin marsprognos gjorde KI en liknande bedömning, att det strukturella sparandet var i underkant i förhållande till överskottsmålet. Utrymmet för ofinansierade åtgärder avseende 2019 bedömdes vara obefintligt. KI:s scenario till 2023 bygger på att personaltätheten i de offentligt finansierade välfärdstjänsterna är oförändrad på 2019 års nivå och att det även sker en standardförbättring i enlighet med det historiska mönstret. Skattereglerna antas vara oförändrade. Beräkningarna pekar på att det uppstår ett budgetutrymme under perioden på ca 120 mdkr men att utgiftsbehoven är ca 150 mdkr. Det krävs därför enligt KI någon form av budgetförstärkningar på ca 30 mdkr för att möta denna utveckling och samtidigt klara överskottsmålet.[26]

ESV lämnade en prognos i januari 2019. Beräkningarna bygger på ett antagande om oförändrad politik, och utgångspunkten är riksdagens budgetbeslut i december. Prognosen inkluderar alltså budgetförsvagningar på ca 17 mdkr för 2019 i förhållande till BP19. ESV bedömde att samtliga budgetpolitiska mål klaras. Den 13 mars lämnade ESV en kortfattad uppdaterad prognos där BNP-nivån beräknas bli

[26] Det bör noteras att KI sedan december 2018 har ändrad sin norm för vad som krävs för att klara överskottsmålet från ett strukturellt sparande på 0,5 procent av BNP till 1/3 procent av BNP (Konjunkturinstitutet, 2018b). Budgetutrymmet beräknas som den del av det strukturella sparandet som vid oförändrade regler överstiger 1/3 procent av potentiell BNP (Konjunkturinstitutet, 2019a, s. 55).

något lägre och de offentliga finanserna något svagare än i januari. I marsprognosen uttalar sig inte ESV om överskottsmålet.

När man jämför beräkningarna från regering, KI och ESV är det nödvändigt att beakta att beräkningarna inte bara bygger på olika makroekonomiska scenarier utan görs med olika metoder och vid olika tidpunkter. Regeringens beräkning i BP19 bygger på de överenskomna budgetprinciperna, dvs. minsta möjliga ändringar av 2018 års budget (se avsnitt 3.1). KI utgår i sina scenarier dels från att personaltätheten bibehålls i de offentligfinansierade verksamheterna, dels att standarden förbättras i enlighet med ett historiskt mönster. KI utgår vidare från att det strukturella sparandet är i linje med överskottsmålet efter 2020. Beräkningarna visar sedan om en sådan utveckling ryms inom de offentliga resurserna, eller om det kommer att behövas budgetförstärkande åtgärder. ESV beräknar hur de offentliga finanserna utvecklas i avsaknad av nya åtgärder efter 2019. I ESV:s beräkningar uppstår därför, liksom i regeringens, ett gradvis ökande budgetutrymme. Beräkningarna säger dock inget om huruvida detta utrymme skulle räcka till att bibehålla en viss nivå på de offentliga verksamheterna.

I förra årets rapport bedömde vi att regeringen föreföll vara optimistisk i sin bedömning av det strukturella sparandet, främst i förhållande till KI:s bedömningar. Regeringen menar dock att deras bedömning ligger i mittfältet om jämförelsen vidgas till att omfatta fler, t.ex. IMF och EU-kommissionen. Med tanke på att KI är den prognosmakare som sannolikt har störst kunskap och inblick i svensk ekonomi anser vi det rimligt att i första hand relatera regeringens prognoser till KI:s.

Osäkerheten i beräkningar av det strukturella sparandet är betydande och vi menar därför att det strukturella sparandet bör avvika mer än 0,5 procent av BNP från den målsatta nivån för att en avvikelse ska anses vara tydlig (se avsnitt 3.2). Någon sådan avvikelse föreligger inte enligt någon prognosmakare.

Det åttaåriga genomsnittet av faktiskt sparande ligger lägre än den nuvarande målnivån på 1/3 procent av BNP. Genomsnittet för perioden 2011–2018, då målet uppgick till 1 procent av BNP, beräknas till -0,1 procent av BNP. Vi menar att det är uppenbart att överskottsmålet inte har nåtts i ett bakåtblickande perspektiv.[27] Från

[27] Finanspolitiska rådet, 2018 (avsnitt 2.2.6.).

och med 2019 gäller emellertid en ny målnivå och delvis förändrade rutiner för att följa upp och bedöma måluppfyllelsen. Såvida inte det offentliga saldot försämras avsevärt kommer också de åttaåriga genomsnitten att stiga framöver som en effekt av att år med lägre sparande faller ur beräkningen.

3.4 Utgiftstaket

Förslaget om utgiftstak för det tredje året ska enligt budgetlagen lämnas i budgetpropositionen. Det är även praxis att regeringen våren dessförinnan har redovisat en bedömning av utgiftstaket för det tredje året. I VP18 redovisade därför regeringen sin bedömning att utgiftstaket för 2021 bör uppgå till 1 492 mdkr, motsvarande 27,5 procent av potentiell BNP. I BP19 föreslog regeringen att utgiftstaket 2021 skulle fastställas till 1 496 mdkr, vilket efter en teknisk korrigering motsvarade bedömningen i vårpropositionen.[28] Den föreslagna nivån på utgiftstaket innebar således inte någon reell förändring i relation till bedömningen i VP18.

I förra årets rapport diskuterade rådet utgiftstaket och dess förhållande till överskottsmålet. Vi konstaterade då att utrymmet under utgiftstaket var betydande, och klart större än vad som ryms inom överskottsmålet. Det innebär att om regeringen avser att utnyttja hela eller en stor del av utrymmet under utgiftstaket så har det implikationer för skattepolitiken: det skulle behövas betydande inkomstökningar för att finansiera en utgiftsutveckling i linje med taken. Rådet ansåg därför att det är högst rimligt att regeringen diskuterar sin syn på den önskvärda utgifts- och inkomstutvecklingen på tre års sikt som en del av riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. I VP19 kommenterar regeringen rådets synpunkt och framhåller att ett utrymme under taket inte i sig innebär att det finns utrymme för utgiftshöjande åtgärder, eftersom sådana åtgärder måste stämmas av mot överskottsmålet.

Så som det formuleras i ramverksskrivelsen är utgiftstakets nivå ett uttryck för regeringens syn på hur det offentliga åtagandet ska utvecklas. Där står också att utgiftstakets nivå på sikt är avgörande för det totala skatteuttaget och därför ska överensstämma med synen på

[28] Den tekniska justeringen beror till övervägande del på förslaget om lägre skatt för pensionärer. Detta minskar kommunernas skatteinkomster vilket staten kompenserar genom ökade statsbidrag.

hur stort ett rimligt skatteuttag kan vara.[29] Vi menar emellertid att om taket sätts så högt att det inte rimligen kan bli bindande, så överlåter man till överskottsmålet att bli den enda verkliga budgetbegränsningen. Därmed är utgiftstaket knappast längre ett uttryck för regeringens syn på hur det offentliga åtagandet ska utvecklas, och det saknar samband med vad som är ett rimligt skatteuttag.

Tabell 3.3 Utgiftstaket

	2018	2019	2020	2021	2022
Budgetpropositionen för 2019					
Utgiftstak	1 337	1 401	1 475	1 496	--
Procent av potentiell BNP	28,3	28,4	28,6	27,9	--
Takbegränsade utgifter	1 285	1 308	1 322	1 334	--
Budgeteringsmarginal	52	93	153	162	--
Procent av takbegränsade utgifter	4,0	7,1	11,6	12,1	--
Riksdagens budgetbeslut					
Utgiftstak		1 351	1 388	1 430	--
Procent av BNP		27,0	26,8	26,6	--
Takbegränsade utgifter		1 311	1 342	1 366	--
Budgeteringsmarginal		40	46	64	--
Procent av takbegränsade utgifter		3,1	3,4	4,7	--
Vårpropositionen 2019					
Utgiftstak		1 351	1 388	1 439	1 498
Procent av potentiell BNP		27,4	27,1	27,0	27,0
Takbegränsade utgifter		1 312	1 345	1 372	1 388
Budgeteringsmarginal		39	43	67	110
Procent av takbegränsade utgifter		3,0	3,2	4,9	8,0

Som en del av riksdagens budgetbeslut i december, där en gemensam reservation från M och KD vann omröstningen, fastställdes även utgiftstaket för åren 2019–2021. Beslutet innebar avsevärda sänkningar av utgiftstaken för 2019–2021. För 2019 och 2020 innebar beslutet sänkningar av redan fastställda tak, och för 2021 en sänkning jämfört med förslaget i BP19. I reservationen lämnas ingen närmare motivering till nivån på utgiftstaken men man påpekar att utrymmet för reformer på utgiftssidan beror bl.a. på hur mycket som behöver tas i anspråk för oförutsedda utgiftsökningar. I reservationen konstateras också att utgiftstaken faller som andel av BNP.

I VP19 lämnas enligt praxis en bedömning av utgiftstaket för det tredje tillkommande året, dvs. 2022, medan det skarpa förslaget kommer att lämnas i höstens budgetproposition. Regeringens bedömning av ett lämpligt utgiftstak för 2022 är 1 498 mdkr, vilket innebär att det utgör samma andel av potentiell BNP som året innan.

[29] Regeringens skrivelse 2017/18:207 avsnitt 7.1.

För 2021 föreslår regeringen en höjning av taket med 9 mdkr, men för 2019 och 2020 föreslås inga ändringar av de utgiftstak som riksdagen fastställt.

Det är emellertid alltjämt oklart vilka motiv som ligger bakom förslagen till en viss nivå på utgiftstaken. Regeringen angav inga tydliga motiv till de höga taken, något som vi var kritiska till i förra årets rapport. Riksdagen sänkte taken kraftigt genom sitt budgetbeslut i december, men några klara motiv till de lägre taken angavs inte. När regeringen i VP19 väljer att behålla de lägre taken[30] lämnas heller ingen tydlig motivering.

De lägre utgiftstaken innebär att de mycket stora budgeteringsmarginalerna nu är återställda till mer rimliga nivåer och att de båda budgetpolitiska målen är bättre sammankopplade. Med de lägre utgiftstaken minskar skillnaden mellan utrymmet under utgiftstaket och vad som ryms inom överskottsmålet.

3.5 Skuldankaret

Från och med 2019 används ett skuldankare som innebär att den offentliga sektorns bruttoskuld, den s.k. Maastrichtskulden, på medellång sikt ska uppgå till 35 procent av BNP. Skuldankaret ska dock inte betraktas som ett operativt mål, utan som ett riktmärke. Om bruttoskulden avviker från 35 procent av BNP med mer än 5 procentenheter, uppåt eller nedåt, ska regeringen lämna en särskild skrivelse till riksdagen och förklara orsakerna till avvikelsen. Skuldankaret kommer också att ses över vart åttonde år, både vad gäller nivån och konstruktionen.

Tabell 3.4 Den offentliga bruttoskulden enligt VP19 och KI

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
VP19	Mdkr	1 858	1 869	1 859	1 716	1 692	1 646	1 567
	Procent av BNP	42,4	40,8	38,8	34,5	32,8	30,9	28,2
KI mars	Mdkr	1 858	1 870	1 864	1 718	1 758	1 785	1 820
	Procent av BNP	42,4	40,8	38,9	34,6	34,4	33,7	33,2

Den offentliga bruttoskulden beräknas minska fram till 2022, såväl nominellt som i relation till BNP. Beräkningarna för åren efter 2019 bygger dock på den starka förbättring av de offentliga finanserna som följer av den automatiska budgetförstärkningen vid oförändrad politik.

[30] Förutom en korrigering på 9 mdkr för 2021.

Med mindre överskott sjunker inte skulden lika snabbt. Bruttoskuldens utveckling påverkas emellertid inte bara av det offentliga saldot, utan också av förändringen i BNP liksom av flera mer tekniska faktorer. En förklaring till den stora skuldminskningen mellan 2018 och 2019 är att Riksbanken återbetalar en del av sin skuld till Riksgälden.[31] År 2019 bedöms skulden i stort sett ligga på skuldankarets nivå. Regeringens redovisade skuldkvot för 2022 ligger utanför skuldankarets toleransintervall på 30–40 procent av BNP. Denna snabba skuldminskning bygger dock på höga överskott i slutet av perioden eftersom propositionen inte innehåller några åtgärder för de åren. Enligt KI:s beräkningar, som i stället bygger på att det strukturella sparandet uppgår till 1/3 procent av BNP från 2021, minskar den offentliga skulden långsammare och beräknas ligga inom toleransintervallet.

3.6 Finanspolitiken och konjunkturen

Den årliga förändringen av det strukturella sparandet används normalt som indikator på hur expansiv eller kontraktiv finanspolitiken är på kort sikt. Det är ett grovt mått på finanspolitikens stabiliseringspolitiska inriktning (”fiscal stance”). Det strukturella sparandet är i stort sett oförändrat mellan 2018 och 2019 och finanspolitiken kan därmed beskrivas som neutral. Den aktiva finanspolitiken bedöms för 2019 vara svagt expansiv och åtgärderna beräknas försvaga det finansiella sparandet med 0,6 procent av BNP i förhållande till 2018. Huvuddelen av åtgärderna ingick i riksdagens budgetbeslut som beräknades försvaga de offentliga finanserna 2019 med ca 17 mdkr.

Tabell 3.5 Effekter av finanspolitiska åtgärder i relation till föregående år

		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Offentligt sparande		-7,5	-31,6	-30,8	-5,9	-10,4	8,2
Procent av BNP		-0,2	-0,7	-0,6	-0,1	-0,2	0,1
Varav:	Inkomster	8,4	-3,2	-18,1	-0,6	-4,3	-0,5
	Utgifter	15,9	28,4	12,8	5,3	6,1	-8,7

Källa: VP19 tabell 7.8.

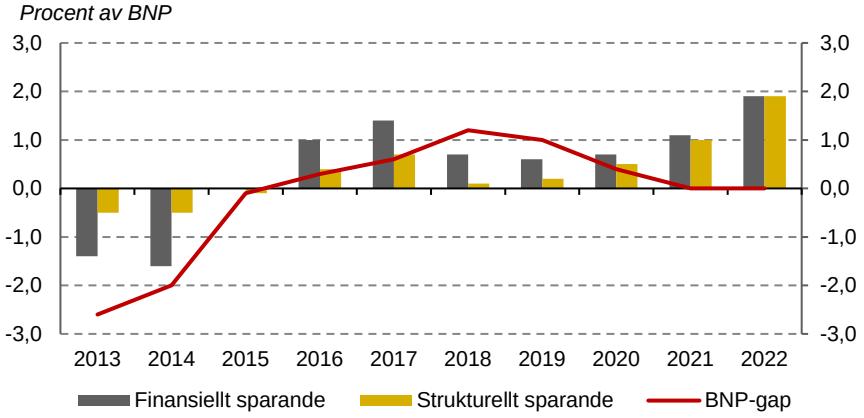
Konjunkturen har enligt både regeringen och KI nått sin topp 2018, och BNP-gapet beräknas vara något lägre 2019 än 2018. BNP-gapet är emellertid även 2019 tydligt positivt dvs. ekonomin befinner sig över sin långsiktiga produktionsförmåga. De kommande åren beräknas

[31] Riksbanken minskar sin valutareserv med ca 70 mdkr genom att inte förnya lån i Riksgälden som förfaller under 2019.

BNP-gapet fortsätta minska så att ekonomin når ett balanserat läge 2021.

Rådet har sedan 2014 genomgående, men i varierande grad, bedömt att konjunkturen har gett skäl för en stramare finanspolitik. Vi har också bedömt att politiken under ett par år har varit procyklisk, dvs. bidragit till att förstärka i stället för att balansera konjunkturuppgången. Nu ser situationen emellertid något annorlunda ut. Konjunkturen har gått in i en avmattningsfas och det vore enligt rådets bedömning inte stabiliseringspolitiskt befogat att för närvarande strama åt finanspolitiken. Med ett högre finansiellt och strukturellt sparande under högkonjunkturen skulle emellertid handlingsutrymmet ha varit större i konjunkturavmattningen.

Diagram 3.1 Finansiellt sparande och BNP-gap



Källa: VP19.

Rådet konstaterade i förra årets rapport att varken det gamla eller det nya överskottsmålet har nåtts i ett bakåtblickande perspektiv. Överskottsmålet uppgår från och med 2019 till 1/3 procent i genomsnitt över konjunkturcykeln. Även om det strukturella sparandet 2019 inte exakt når upp till den nivån, föreligger ingen tydlig avvikelse från målet (se avsnitt 3.3). Vi menar därför att det inte heller av hänsyn till överskottsmålet finns anledning att föra en stramare finanspolitik.

Samtidigt finns tydliga stabiliseringspolitiska risker på några års sikt. Att reporäntan är mycket låg innebär att Riksbankens möjligheter att stimulera ekonomin vid en konjunkturnedgång är starkt begränsade. En svagare konjunktur påverkar också de offentliga finanserna negativt och begränsar därmed det finanspolitiska handlingsutrymmet.

Skulle konjunkturavmattningen bli kraftigare eller mer långvarig än vad som nu förutspås kommer de offentliga finanserna att försvagas samtidigt som behovet av konjunkturstimulerande åtgärder ökar. Utrymmet för expansiv finanspolitik är emellertid snävt om det offentliga sparandet på några års sikt ska ligga kvar i linje med överskottsmålet. Rådet bedömer sammantaget att finanspolitiken för närvarande är stabiliseringspolitiskt väl avvägd.

3.7 Långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna

Beräkningarna i BP19 pekar på att finanspolitiken har en god långsiktig hållbarhet. Regeringen redovisar de s.k. S1- och S2-indikatorerna som EU-kommissionen använder för att bedöma den långsiktiga hållbarheten. S1 visar hur stora permanenta åtgärder som behövs 2019 för att den offentliga bruttoskulden ska motsvara 60 procent av BNP år 2032. Denna indikator syftar till att visa hur stora varaktiga åtgärder som krävs av ett land för att klara stabilitetspaktens skuldgräns vid en viss given tidpunkt. För ett land som Sverige, vars bruttoskuld är betydligt lägre än denna gräns, blir S1-indikatorn relativt ointressant. Den andra indikatorn, S2, visar vilken varaktig förändring av det finansiella sparandet som behövs 2019 för att den offentlig-finansiella nettoställningen ska vara stabil på mycket lång sikt. Denna indikator pekar till skillnad från S1 inte på någon specifik skuldnivå, utan handlar om vad som krävs för att nettoställningen ska vara stabil. Regeringen redovisar en S2-indikator i BP19 på -2,0, dvs. en varaktig försvagning av de offentliga finanserna med 2 procent av BNP skulle vara förenlig med en långsiktigt stabil offentlig nettoställning. Denna typ av beräkningar är emellertid mycket känsliga för antaganden, inte minst spelar utgångsläget en stor roll, och beräkningarna av S2 utgår från år 2021. Budgetprinciperna och frånvaron av åtgärder i BP19 ger ett artificiellt högt sparande 2021. Beräkningarna av den långsiktiga hållbarheten som redovisas i BP19 har därför begränsat värde.

Beräkningarna i KI:s hållbarhetsrapport 2019 pekar på en sämre hållbarhet än motsvarande beräkningar året innan. Hållbarhetsrapporten 2018, som rådet kommenterade i Svensk finanspolitik 2018, visade att dagens skatteregler skulle räcka för att bibehålla välfärdsåtagandet och samtidigt leda till varaktiga överskott i de offentliga

finanserna och en stabil bruttoskuld kring 30 procent av BNP.[32] I november 2018 publicerade emellertid KI en rättelse av rapporten och nedreviderade skatteinkomsterna vid oförändrade skatteregler. Rättelsen innebar att det finansiella sparandet sänktes med ca 1 procent av BNP från 2027 och framåt.[33] Enligt de reviderade beräkningarna var dagens skatteregler därmed inte längre förenliga med att upprätthålla både välfärdsåtagandet och överskottsmålet.

En stor del av den försämrade hållbarheten jämfört med 2018 års hållbarhetsrapport beror alltså på korrigerade beräkningar. Jämfört med de reviderade beräkningarna för 2018 beror den försämrade hållbarheten främst på att antalet arbetade timmar, och därmed lönesumman, utvecklas långsammare.

KI:s hållbarhetsrapport den 20 februari 2019 ger en dystrare bild än budgetpropositionen.[34] KI beräknar i sitt huvudscenario hur de offentliga finanserna utvecklas vid ett bibehållet offentligt åtagande i kombination med oförändrade skatteregler.[35] Därutöver bygger beräkningarna på en successiv ökning av standarden i välfärdstjänsterna i linje med historiskt mönster. Beräkningarna visar alltså inte utvecklingen om det finanspolitiska ramverket följs. Vidare bygger kalkylerna också på SCB:s befolkningsprognos från april 2018. Medellivslängden bedöms fortsätta att stiga, och KI antar att även pensionsåldern[36] stiger så att den år 2050 har ökat med 1,5 år i genomsnitt. BNP i löpande priser antas öka med 4,2 procent per år från 2018, och räntorna beräknas stiga på sikt. Den nominella räntan stiger i beräkningarna till 4,5 procent år 2040 och ligger därefter kvar på den nivån. Hållbarhetsrapporten visar att under dessa förutsättningar uppstår varaktiga underskott i de offentliga finanserna, och bruttoskulden stiger från mitten av 2020-talet. Bruttoskulden beräknas nå stabilitetspaktens 60-procentsgräns kring 2060 och stabiliseras kring 70 procent av BNP mot slutet av seklet.

KI:s beräkningar bygger som sagt inte på att det finanspolitiska ramverket följs, utan visar effekterna av ett bibehållet offentligt

[32] Konjunkturinstitutet (2018c).
[33] Rättelsen påverkar också den underlagsrapport som KI gjorde till rådet våren 2018 om effekter av en avveckling av Riksgäldens vidareutlåning till Riksbanken. De reviderade beräkningarna ger en mindre gynnsam skuldutveckling och bruttoskulden beräknas år 2040 vara ca 10 procent av BNP högre.
[34] Konjunkturinstitutet (2019c).
[35] Bibehållet offentligt åtagande definieras som en oförändrad personaltäthet i offentligt finansierade verksamheter samt en årlig standardhöjning i linje med historiskt mönster och bibehållna ersättningsgrader i transfereringssystemen.
[36] Här avses den genomsnittliga utträdesåldern från arbetsmarknaden.

åtagande i kombination med dagens skatteregler. Om det finansiella sparandet i stället skulle vara i linje med överskottsmålet så beräknas nettoställningen och bruttoskulden år 2027 vara nära den nedre delen av intervallet för skuldankaret, dvs. 30 procent av BNP, och sedan stabiliseras på denna nivå. KI beräknar också skuldens utveckling om överskottsmålet skulle ersättas av ett balansmål vid nästa översyn av målet år 2026–2027. I så fall beräknas bruttoskulden bli något högre än i fallet med dagens överskottsmål men ändå stabiliseras kring ca 40 procent av BNP, dvs. inom skuldankarets ram.

Resultaten av KI:s beräkningar kan beskrivas på olika sätt. En beskrivning är att den demografiska utvecklingen kommer att sätta press på de offentliga finanserna. Dagens skatteregler i kombination med dagens välfärdsnivå kommer att ge offentliga underskott och en stigande offentlig skuldsättning. För att bibehålla välfärdsåtagandet och samtidigt upprätthålla överskottsmålet behöver finanspolitiken förstärkas.

En annan beskrivning av resultaten är att om överskottsmålet upprätthålls så kommer välfärdsnivån att kunna behållas på dagens nivå samtidigt som den offentliga bruttoskulden stabiliseras strax över 30 procent av BNP. Det skulle också vara möjligt att vid nästa översyn sänka målet till ett balansmål, fortfarande bibehålla välfärdsåtagandet och samtidigt stabilisera den offentliga bruttoskulden på en nivå i linje med skuldankaret.

Antagandet om en gradvis förbättring av standarden i välfärdstjänsterna har också stora effekter på resultaten. Hållbarheten förbättras betydligt om man antar en något lägre ökningstakt av standarden.

Regeringen redovisar i VP19 en utförlig analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Även dessa beräkningar bygger på SCB:s befolkningsprognos från april 2018 och utgår från ett oförändrat välfärdsåtagande. Det innebär att antalet arbetade timmar inom välfärdstjänsterna ökar med befolkningen och att transfereringarna utvecklas i linje med inkomsterna. Till skillnad från KI antar dock inte regeringen någon standardökning i de offentliga välfärdstjänsterna. Regeringen gör även ett antal känslighetberäkningar avseende t.ex. ett förlängt arbetsliv, en förbättrad etablering och en högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster. Den samlade bedömningen är att finanspolitikens hållbarhet är god. Även i internationella jämförelser framstår Sveriges offentliga finanser som starka i ett långsiktigt perspektiv.

3.8 Bedömningar och rekommendationer

Enligt gällande riktlinjer för en övergångsregering bör en budgetproposition inte innehålla förslag som har en tydlig partipolitisk inriktning. Det finns emellertid en potentiell konflikt mellan dessa riktlinjer och det finanspolitiska ramverket. Om det skulle uppstå en motsättning mellan riktlinjerna för en övergångsregering och det finanspolitiska ramverket så gäller ramverkets lagstadgade regler. Skulle utgiftstaket riskera att överskridas, eller om det finns en tydlig avvikelse från överskottsmålet, är även en övergångsregering skyldig att agera. Det är i ett sådant fall sannolikt svårt att undvika att nödvändiga åtgärder har en partipolitisk inriktning. Det är därför inte givet att budgetprinciperna som tillämpades i BP19 kan forma praxis för hur en övergångsregering bör utforma en budget.

En av rådets huvuduppgifter är att bedöma om finanspolitiken är i överensstämmelse med det finanspolitiska ramverket. Överskottsmålet säger att det finansiella sparandet ska uppgå till 1/3 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. För att bedöma detta används det strukturella sparandet för innevarande och nästkommande år som huvudindikator. Denna indikator visar för närvarande att det inte föreligger någon tydlig avvikelse från målet. I ett bakåtblickande perspektiv har emellertid varken det gamla eller nya överskottsmålet nåtts.

Från och med 2019 finns även ett ankare för den offentliga sektorns bruttoskuld på 35 procent av BNP, med ett toleransintervall mellan 30 och 40 procent av BNP. Om bruttoskulden hamnar utanför toleransintervallet ska regeringen förklara detta i en särskild skrivelse till riksdagen. Bruttoskulden befinner sig 2019 nära 35 procent av BNP och beräknas av regeringen underskrida 30 procent 2022. I denna beräkning ingår emellertid inte några framtida finanspolitiska åtgärder. Det är därför inte sannolikt att bruttoskulden hamnar under 30 procent före nästa översyn av det finanspolitiska ramverket.

På längre sikt kommer den demografiska utvecklingen dock att medföra påfrestningar på de offentliga finanserna. Den övergripande bilden är ändå att hållbarheten på längre sikt är förhållandevis god. Bedömningar av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är emellertid mycket osäkra och känsliga för vilka beräkningsantaganden som görs.

Utgiftstaket sänktes av riksdagen i december 2018 och regeringen föreslår i vårpropositionen inga väsentliga ändringar av de nya nivåerna. Budgeteringsmarginalerna är därmed mer normala och utrymmet under utgiftstaket står i bättre samklang med utrymmet som ges av överskottsmålet. Vi välkomnar detta, men som rådet tidigare efterlyst bör de principer och överväganden som styr valet av utgiftstak klargöras.

Rådets sammantagna bedömning är att finanspolitiken 2019 är i linje med det finanspolitiska ramverket.

Rådet har i tidigare rapporter påpekat att sparandet har legat på en alltför låg nivå under högkonjunkturen vilket kan riskera att överskottsmålet inte nås över konjunkturcykeln. Konjunkturen nådde sin topp under 2018 och förväntas bli svagare framöver. Det strukturella sparandet är praktiskt taget oförändrat mellan 2018 och 2019 och finanspolitiken kan beskrivas som konjunkturmässigt neutral. Rådet anser att finanspolitikens stabiliseringspolitiska inriktning är väl avvägd. Det finns dock stabiliseringspolitiska risker på några års sikt. Riksbanken har för närvarande begränsade möjligheter att stimulera ekonomin. Även det finanspolitiska handlingsutrymmet är snävt om det offentliga sparandet på några års sikt ska ligga kvar i linje med överskottsmålet.

4 Inkomströrlighet mellan generationer

I detta kapitel inleder vi en diskussion om inkomstskillnader och inkomströrlighet mellan generationer. Vi avser att fördjupa denna diskussion i nästa års rapport. I avsnitt 4.1 diskuterar vi hur inkomstskillnaderna i OECD-länder har utvecklats över tid samt om det finns något samband mellan inkomstskillnader och inkomströrlighet mellan generationer. I avsnitt 4.2 redogör vi för ett svenskt datamaterial som innehåller jämförelser av 35-åriga mäns och kvinnors sammanräknade förvärvsinkomster med sina föräldrars dito, samt redovisar beskrivande statistik av materialet. Avsnitt 4.3 sammanfattar rådets analys och bedömningar.

4.1 Inkomstskillnader och inkomströrlighet

Med inkomstskillnader avser vi i detta kapitel skillnader i hur hushålls eller individers årsinkomster är fördelade över befolkningen.[1] Ett mått på inkomstskillnader ger en uppfattning om hur marknad och politik allokerar och omfördelar de resurser som finns tillgängliga i ekonomin. Växande inkomstskillnader har sedan mitten av 1980-talet varit en trend inom OECD som inte minst omfattar Sverige (diagram 4.1). Oavsett vilka mått man använder sig av visar utvecklingen att inkomstskillnaderna i Sverige ökat trendmässigt från omkring 1980 fram till idag. Denna trend utgör ett brott med den tidigare utvecklingen. Mellan 1930 och 1950 minskade inkomstskillnaderna kraftigt i Sverige. Skillnaderna i inkomst fortsatte att minska men i något långsammare takt fram till 1965, för att därefter åter minska snabbt fram till 1980.[2] Utvecklingen i Sverige efter 1980 har varit förhållandevis dramatisk. Visserligen var inkomstfördelningen i

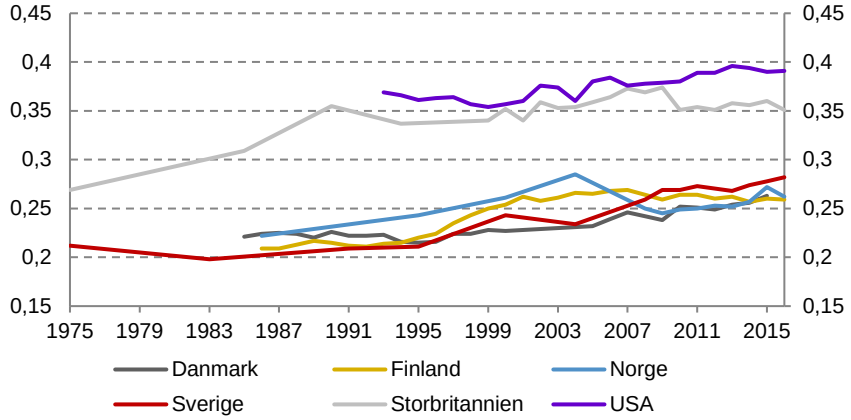
[1] I såväl den internationella som den svenska tillämpade forskningen om inkomstfördelning används vanligtvis disponibel inkomst som mått. Det måttet har hushållet som inkomstenhet, individen som analysenhet och är justerat för hushållets försörjningsbörda; se Finanspolitiska rådet (2013), kapitel 7.2.1 för en diskussion. Eftersom det inte finns så långa tidsserier över disponibel inkomst kommer vi i detta kapitel att använda oss av det SCB kallar för *sammanräknad förvärvsinkomst*, se avsnitt 4.2.1.

[2] Det finns en viss osäkerhet om trenderna i de sammantagna inkomstskillnaderna före 1975 då dessa skattas på ett osäkert dataunderlag (Björklund och Jäntti, 2011a).

Sverige i mitten av 1980-talet en av de jämnaste inom OECD, och Sverige tillhör fortfarande gruppen länder där inkomstskillnaderna är relativt små, men Ginikoefficienten för disponibel inkomst i Sverige ökade med hela 40 procent mellan 1983 och 2016 (diagram 4.1).[3]

Diagram 4.1 Ginikoefficientens utveckling i några OECD-länder

Ginikoefficient, 1985–2016



Anm.: Baseras på disponibel inkomst justerad för hushållsstorlek efter skatter och transfereringar för hela befolkningen. Den disponibla inkomsten inkluderar både kapital och arbetsinkomst och justeras för transfereringar och skatter.
Källa: OECD Income Distribution Database (2019).

I litteraturen skiljer man mellan två typer av inkomströrlighet. Den *intra*generationella beskriver inkomstförändringar under en persons livstid medan den *inter*generationella beskriver kopplingen mellan olika generationers inkomstnivå, dvs. familjebakgrundens betydelse för en individs inkomstutveckling. I detta kapitel begränsar vi oss till att diskutera den intergenerationella inkomströrligheten.

Kunskap om inkomströrligheten är betydelsefull eftersom den visar hur ofta folk förändrar sin ekonomiska status, samt vilken betydelse föräldrar och uppväxtmiljö har för individers framgång på arbetsmarknaden. De vetenskapliga studier som gjorts av intergenerationell inkomströrlighet i Sverige visar att rörligheten varit hög med internationella mått mätt.[4]

[3] I diagram 4.1 framgår det att Ginikoefficienten för Sverige var 0,20 år 1983 och 0,28 år 2016.
[4]Anders Björklund och Markus Jäntti har i flera uppsatser skrivit om olika aspekter av intergenerationell inkomströrlighet, t.ex. jämförelser av inkomströrligheten i Sverige, USA och Storbritannien, och sambandet mellan föräldrars inkomst och deras barns födelsevikt, längd, och skolresultat. I dessa studier har man bland annat kunna konstatera att den intergenerationella inkomströrligheten i Sverige är hög med internationella mått mätt; se Björklund & Jäntti (1997), Björklund & Jäntti (2000), Björklund & Jäntti

Under senare år har det pågått en internationell diskussion om det finns något samband mellan inkomströrlighet och växande inkomstskillnader. I den politiska debatten är det vanligt att koppla inkomstskillnaderna vid en viss tidpunkt till frågan om den uppväxande generationen har samma möjligheter att skapa sig ett gott liv, oavsett om individens föräldrar har en hög eller låg inkomstnivå under hens uppväxt, eller om inkomstskillnaderna indikerar att även livsmöjligheterna är ojämnt fördelande. En spridd uppfattning är att det är önskvärt att möjligheterna att av egen kraft skapa sig ett gott liv ska vara jämnt fördelade.[5] Den ekonomiska politiken spelar en central roll i arbetet med att på olika sätt kompensera individer som av någon anledning har sämre förutsättningar att förverkliga det liv de önskar leva. Om man kan konstatera att vi idag har en minskad intergenerationell inkomströrlighet jämfört med tidigare, så är det en indikation på att det blivit svårare för en individ att av egen kraft förändra sin ekonomiska situation. En lägre inkomströrlighet i dag än för några decennier sedan kan i så fall vara problematisk.

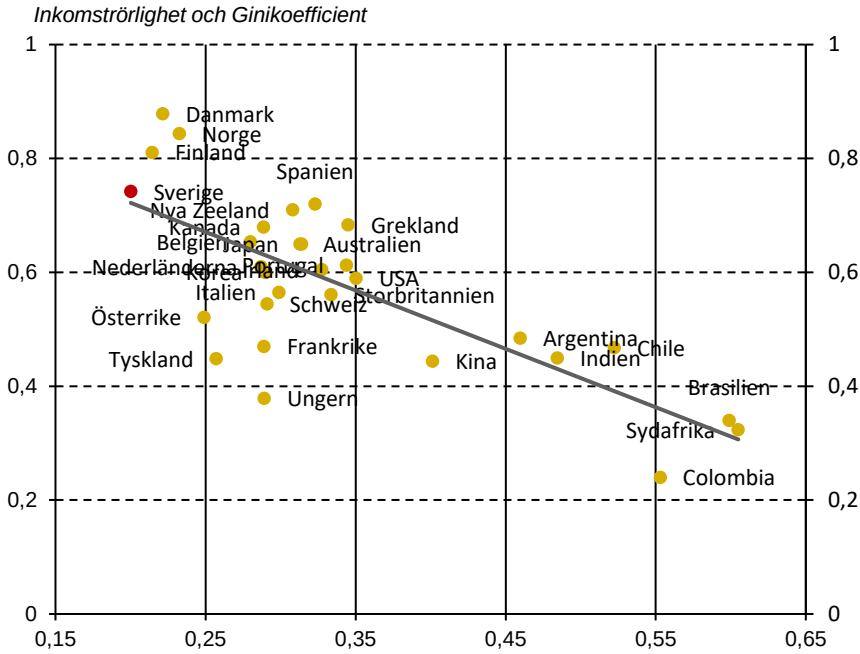
Finanspolitiken påverkar självklart inkomstfördelningen, både genom skattesystemet och genom utgiftssidan, men den påverkar också den intergenerationella rörligheten. Det finns därför skäl att i ett första steg se om det finns ett samband mellan inkomstskillnader och inkomströrlighet. Det finns ingen allmänt accepterad teori för hur ett samband mellan inkomstskillnader och inkomströrlighet eventuellt skulle se ut. Det finns emellertid ett empiriskt mönster i en rad länder som indikerar att det kan föreligga ett orsakssamband. I data har man hittat ett statistiskt samband mellan inkomstskillnader och inkomströrlighet, åtminstone för söners inkomster i förhållande till sina fäders; sambandet kallas för *Great Gatsby-kurvan* (diagram 4.2).[6]

(2009), Björklund, Jäntti & Lindquist (2009), Björklund & Jäntti (2011a), Jäntti & Jenkins (2014), Björklund, Jäntti & Nybom (2017).

[5] För en diskussion se Björklund, Jännti & Roemer (2012), Corak (2013), Jäntti & Jenkins (2014), och Roemer & Trannoy (2016).

[6] Allan Krueger var först med att använda benämningen i ett tal 2012. Se även OECD (2018b) och Corak (2013) för en diskussion. Här följer vi OECD och ritar kurvan som ett negativt samband, men *Great Gatsby-kurvan* kan även beskrivas som ett positivt samband; se t.ex. Björklund m.fl. (2017).

Diagram 4.2 Inkomströrlighet mellan generationer och ekonomisk ojämlikhet, den s.k. Great Gatsby-kurvan



Anm.: Inkomströrligheten beräknas enligt (1 – intergenerationella inkomstelasticiteten mellan far och son).
Källa: OECD (2018b).

Att man främst studerat söners och fäders inkomster beror bland annat på att kvinnors inkomstutveckling under de gångna femtio åren också har påverkats starkt av ett ökat förvärvsarbete i flertalet OECD-länder.

I diagram 4.2 visas en Great Gatsby-kurva med data över ett antal länder. Den horisontella axeln anger Ginikoefficienten för respektive land under andra halvan av 1980-talet och början av 1990-talet, dvs. ett mått på inkomstskillnaderna vid en viss tidpunkt. Inkomstskillnaderna ökar när man rör sig till höger längs med den horisontella axeln. Den vertikala axeln anger ett mått på inkomströrligheten. Detta mått visar förhållandet mellan söner födda under första halvan av 1960-talet och den inkomst dessa hade under senare delen av 1990-talet i förhållande till den inkomst deras fäder hade vid samma ålder. Inkomströrligheten ökar när man förflyttar sig uppåt längs med axeln. I diagram 4.2 ser vi att det i länder med små inkomstskillnader i slutet av 1980-talet också finns en hög inkomströrlighet; man kan notera att

de nordiska länderna utmärker sig särskilt i detta avseende. Länder med låg inkomströrlighet och stora inkomstskillnader hittar man i Sydamerika och Sydafrika. Bilden kompliceras av länder i klustret kring inkomstskillnader motsvarande en Ginikoefficient på 0,30: där hittar man t.ex. länder som Ungern, med en inkomströrlighet jämförbar med vad som är fallet i Brasilien, och Kanada, som nästan har en lika hög inkomströrlighet som Sverige. Samtidigt ska man notera att det inte finns några länder i diagrammet där både inkomstskillnader och inkomströrlighet är hög. Sambandet förefaller därför vara negativt.

Mot bakgrund av dessa observationer är det inte orimligt att tro att de ökade inkomstskillnaderna sedan 1980-talets början också har inneburit en avtagande inkomströrlighet.[7] OECD konstaterade nyligen att kunskaperna i denna fråga är bristfälliga och efterfrågar mer information om relationen mellan barns och deras föräldrars ställning i inkomstfördelningen, för att kunna säga något om de växande inkomstskillnaderna sedan 1980 också har påverkat inkomströrligheten mellan generationer.[8]

Växande inkomstskillnader och minskad inkomströrlighet innebär en rad samhällsekonomiska problem. Avsaknad av rörlighet uppåt för individer som befinner sig i de lägre inkomstskikten innebär t.ex. att samhället går miste om talanger, idéer och investeringsmöjligheter som dessa individer står för, vilket hämmar produktivitetsutvecklingen och därmed försämrar utsikterna för den långsiktiga tillväxten.[9] Bristande rörlighet uppåt kan också få allvarliga sociala och politiska konsekvenser som i sig kan hämma den ekonomiska utvecklingen.

Vi påbörjar i detta kapitel en analys av ett datamaterial som Statistiska centralbyrån (SCB) tagit fram åt oss och som omfattar en jämförelse av 35-åriga mäns och kvinnors sammanräknade förvärvsinkomster med sina föräldrars dito. Vi kommer i årets rapport endast att redovisa beskrivande statistik. I nästa års rapport återkommer vi med en fördjupad analys av datamaterialet.

---

[7] ”Persistence in the advantages and disadvantages of income passed from parents to children/…/will rise by about a quarter for the next generation as a result of the rise in inequality that the US has seen in the last 25 years.”, Krueger (2012).

[8] OECD (2018b), s. 213.

[9] OECD (2015). Se även Voitchovsky (2009) för en diskussion av olika teorier om sambandet mellan jämlikhet och ekonomisk tillväxt.

4.2 Barns inkomster jämfört med sina föräldrars

4.2.1 Data

Vårt datamaterial utgörs av en sammanställning av registeruppgifter över *sammanräknad förvärvsinkomst*. Sammanräknad förvärvsinkomst består av *inkomst av tjänst* plus *inkomst av näringsverksamhet*. I inkomst av tjänst ingår förutom lön även inkomst från pension och skattepliktiga ersättningar från socialförsäkringssystemen såsom sjukpenning, föräldrapenning, a-kassa, m.m. Inkomst av näringsverksamhet kommer från yrkesmässigt bedriven näringsverksamhet om inkomsten inte räknas in under inkomstslagen kapital eller tjänst. I sammanräknad förvärvsinkomst ingår inte skattefria ersättningar såsom t.ex. bostadsbidrag, barnbidrag, ekonomiskt bistånd eller studiemedel; inte heller kapitalinkomster ingår.

Det är en avvägningsfråga vid vilken ålder man ska välja att studera barn och föräldrars inkomster. Vi har försökt att välja en ålder vid vilken inkomsten ger en indikation om individens livsinkomst samtidigt som vi vill ha så många årskullar som möjligt i vårt datamaterial. För svenska män mäts livsinkomsten bäst vid ca 35 års ålder och för kvinnor något senare.[10] Det är vidare så att i internationella undersökningar har man ofta studerat 35-åringar i analyser av intergenerationell rörlighet.[11] Vi får då ett material som omfattar observationer för en period om femton år. Om vi valt en högre ålder, t.ex. 40 år, så hade vi fått färre år att undersöka.

Datamaterialet omfattar uppgifter om svenska kvinnor och män som var 35 år gamla någon gång under perioden 2003–2017 och deras respektive sammanräknade förvärvsinkomster ställda i relation till deras föräldrars. Uttryckt på ett annat sätt undersöker vi vilken sammanräknad förvärvsinkomst personer födda mellan 1968 och 1982 hade då de uppnått åldern 35 år jämfört med vad deras föräldrar hade när de var 35 år, vilket är en tidpunkt som inföll under perioden omkring 1973 fram till andra halvan av 1980-talet. Föräldrarnas inkomster i datamaterialet har alltså inte påverkats av den djupa ekonomiska kris Sverige upplevde under åren kring 1992–1993.

[10] Böhlmark och Lindquist (2006).
[11] Erikson och Goldthorpe (2002).

Barnen till dessa föräldrar, dvs. de 35-åriga kvinnor och män som står i fokus för vår undersökning, har däremot vuxit upp, utbildat sig och gjort sitt inträde på arbetsmarknaden under en tid då Sverige genomgått två djupa ekonomiska kriser (90-tals-krisen och finanskrisen 2008–2009). Under dessa decennier har även inkomstskillnaderna ökat markant. Det stora dataunderlaget, inkomster för totalt 1 350 123 individer, gör det möjligt att dra slutsatser om hur den intergenerationella inkomströrligheten har utvecklats för de undersökta årskullarna.

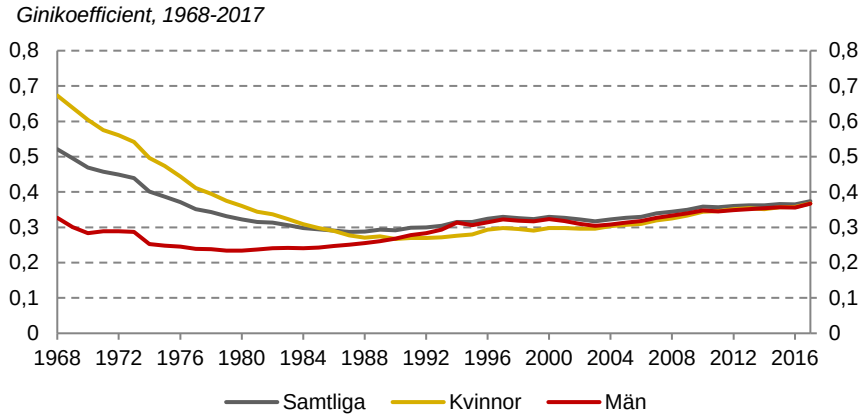
4.2.2 Deskriptiv statistik

I diagram 4.3 kan vi se hur inkomstskillnaderna – beräknade utifrån sammanräknad förvärvsinkomst vid 35 års ålder – har utvecklats för kvinnor och män under den undersökta perioden. Inkomstskillnaderna mellan 35-åriga män sjönk från 1968 fram till 1980; därefter låg Ginikoefficienten på omkring 0,25 fram till andra halvan av 1980-talet för att sedan stiga till slutet av 1990-talet. Efter att några år ha legat strax ovanför 0,30 fortsatte Ginikoefficienten efter 2003 att stiga och har gjort så fram till 2017. År 2006 var inkomstskillnaderna lika stora som 1968 och därefter har de varit större än så. I diagram 4.3 kan vi se att männens Ginikoefficient för sammanräknad förvärvsinkomst ökade med 50 procent mellan 1983 och 2016.[12]

Ginikoefficienten för kvinnor sjönk kraftigt mellan 1968 och 1990-talets början. En viktig förklaring till detta är en växande förvärvsfrekvens bland kvinnor (diagram 4.4) och att förvärvsaktiva kvinnor arbetar allt fler timmar. Från och med 1990-talets början har kvinnornas inkomstskillnader legat på i stort sett samma nivå som männens.

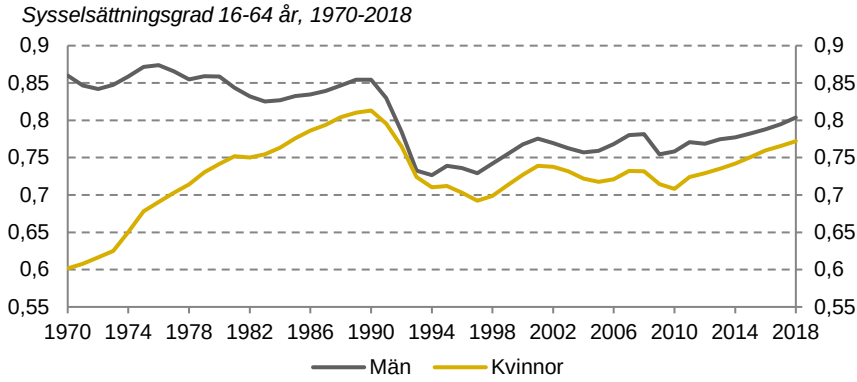
[12] Ginikoefficienten för män var 0,24 år 1983 och 0,36 år 2016.

Diagram 4.3 Ginikoefficienten beräknad på sammanräknad förvärvsinkomst för 35-åringar



Anm.: Från 1971 och framåt är individer som saknar inkomst inte med i beräkningen. För åren 1968 till 1970 har individer som var folkbokförda men som ej har en inkomst i inkomstregistret fått sig tillskriven en inkomst lika med 0.
Källa: SCB.

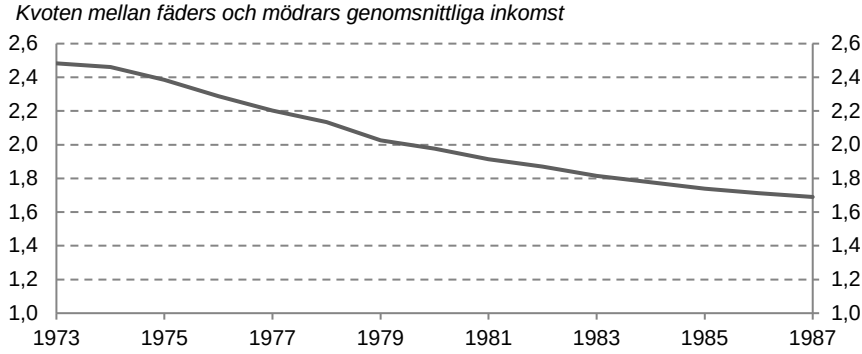
Diagram 4.4 Sysselsättningsgrad för män och kvinnor



Källa: SCB.

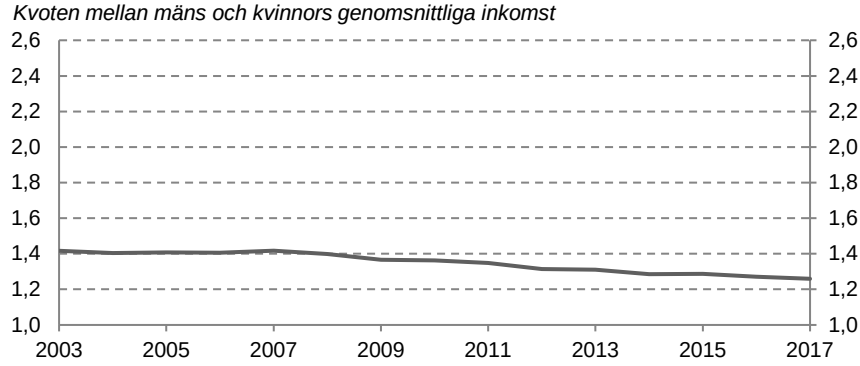
I diagram 4.5 och 4.6 kan vi se hur kvinnors sammanräknade förvärvsinkomst vid 35 års ålder har utvecklats i förhållande till jämnåriga mäns. I diagrammen framgår en tydlig trend där kvinnor i 35-årsåldern sedan 1970-talet successivt närmat sig 35-åriga mäns sammanräknade förvärvsinkomst; under 1970-talet var mäns sammanräknade förvärvsinkomst mer än dubbelt så hög som kvinnors, och år 2017 låg mäns inkomster i genomsnitt ca 25 procent högre än kvinnors.

Diagram 4.5 Kvot mellan 35-åriga fäders och mödrars sammanräknade förvärvsinkomst, ca 1973–1987



Anm.: Vi vet inte exakt vilka år dessa föräldrar var 35 år. Dateringen i diagrammet är baserad på antagandet att de i genomsnitt var 30 år när de fick barn.
Källa: SCB.

Diagram 4.6 Kvot mellan 35-åriga mäns och kvinnors sammanräknade förvärvsinkomst, 2003–2017

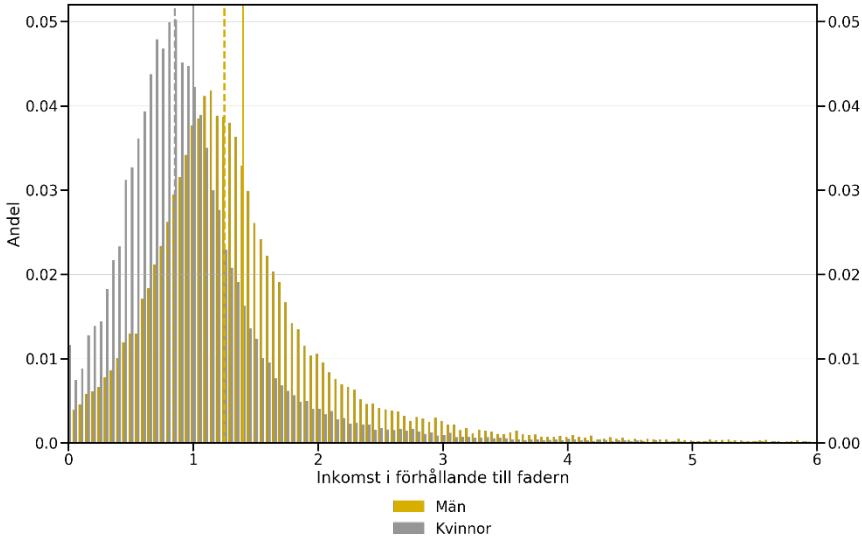


Källa: SCB.

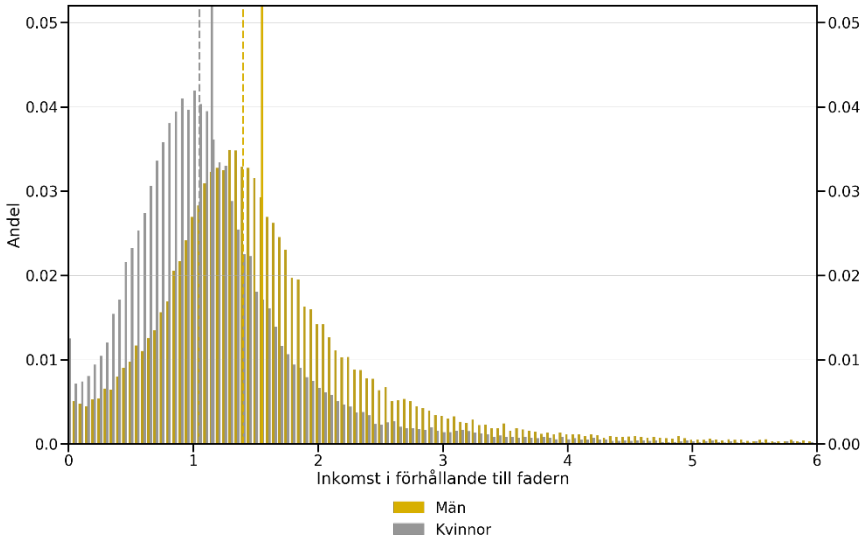
I diagram 4.7 visar vi tre exempel på hela frekvensfördelningar av 35-åriga mäns och kvinnors sammanräknade förvärvsinkomster ställda i relation till sina fäders. Inkomsterna är inflationsjusterade så att de realt sett är jämförbara. Den heldragna vertikala linjen markerar fördelningens genomsnittliga värde och den streckade vertikala linjen fördelningens medianvärde. I diagrammet kan vi se att 35-åriga mäns sammanräknade förvärvsinkomst generellt sett ligger högre än fädernas. Över perioden 2003–2017 ökar dessutom männens inkomst sett i relation till deras fäders; både medianvärdet och genomsnittet förskjuts till höger i diagrammen.

Diagram 4.7 35-åriga mäns och kvinnors sammanräknade förvärvsinkomst i relation till sina fäders

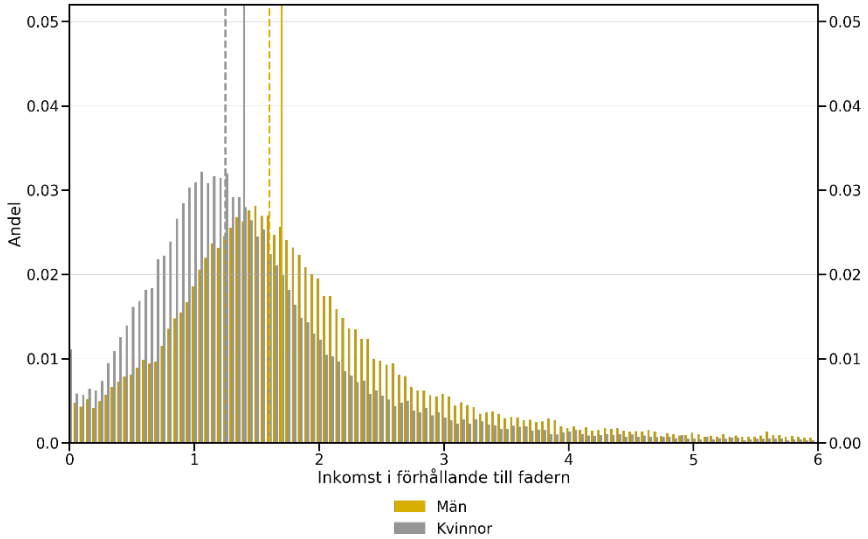
2003



2009



2017



Anm.: Gul färg visar fördelningen av mäns sammanräknade förvärvsinkomster i förhållande till sina fäders, medan grå visar kvinnors dito. Staplarnas placering på x-axeln visar inkomsten för 35-åringen i förhållande till sin fader. Stapeln vid 1 på x-axeln motsvarar t.ex. hur stor andel som hade samma inkomst som sin far. Den förlängda heldragna linjen i diagrammen visar medelvärdet för de två grupperna och den streckade visar medianen för dito.
Källa: SCB.

Fördelningen för 35-åriga kvinnors inkomster i relation till deras fäders visar på en likartad utveckling. År 2003 var den genomsnittliga sammanräknade förvärvsinkomsten lika hög som fädernas och medianinkomsten något lägre. År 2009 var både medianvärdet och det genomsnittliga värdet högre än fädernas, och 2017 hade 35-årga kvinnor ännu högre medianvärde respektive genomsnittsvärde.

Tabell 4.1 Sannolikhet att ha en lägre real inkomst än sin far

	2003	2009	2017
35 år, kvinnor	0,60	0,46	0,34
35 år, män	0,30	0,23	0,19
35 år, kvinnor och män	0,45	0,34	0,26

Källa: SCB och egna beräkningar.

I tabell 4.1 har vi beräknat sannolikheten för att en 35-åring ska ha en lägre sammanräknad förvärvsinkomst än vad fadern hade vi samma ålder. Sannolikheterna i tabell 4.1 är ett enkelt sätt att beskriva fördelningarna i diagram 4.7.

Som framgår av tabell 4.1 förbättras hela tiden situationen för 35-åringarna relativt deras fäder. I takt med att ekonomin växer får allt

fler högre sammanräknad förvärvsinkomst. Tillväxten har i Sverige inte bara kommit ett fåtal till del, vilket i högre grad verkar vara fallet i till exempel USA.[13] Det är värt att notera att kvinnor genomgående löpt större risk än jämnåriga män att få det sämre än sina fäder. Exempelvis var sannolikheten att en 35-årig kvinna år 2003 skulle ha en lägre sammanräknad förvärvsinkomst än sin far 60 procent för att år 2017 ha sjunkit till 34 procent. Motsvarande risk för 35-åriga män är genomgående lägre.

4.2.3 Övergångsmatriser

Ett sätt att beskriva det intergenerationella sambandet mellan barns och föräldrars inkomster är s.k. övergångsmatriser.[14] I övergångsmatriser visas sannolikheten att ett barn återfinns i olika delar av inkomstfördelningen givet föräldrarnas (vanligtvis faderns) motsvarande position i inkomstfördelningen bland föräldrar. I diagram 4.8 a redovisar vi sådana övergångsmatriser för åren 2003, 2009 och 2017. Matriserna i panel 4.8 a visar sannolikheten för att en 35-årig man ska befinna sig i en viss decilgrupp givet den decilgrupp hans far tillhörde när han var 35 år. I diagram 4.8 b redovisar vi motsvarande övergångsmatriser, men beräknat utifrån moderns och faderns sammanlagda förvärvsinkomster. Skälet till att vi även undersöker relationen mellan 35-åringars förvärvsinkomster och deras föräldrars, är att det kan ge en mer fullständig bild av den ekonomiska uppväxtmiljö en 35-åring haft än om man begränsar sig till att jämföra med faderns förvärvsinkomst.

En indikation på att det föreligger lika möjligheter för barn födda ett visst år, är att den förvärvsinkomst som barnet har som vuxen är oberoende av den förvärvsinkomst som barnets föräldrar hade under barnets uppväxt. Låg statistisk korrelation mellan föräldrars och barns inkomster indikerar en hög rörlighet mellan generationerna och en hög grad av likartade möjligheter för den uppväxande generationen. I diagram 4.8 a ser vi t.ex. att år 2003 var sannolikheten för att en man, vars far befann sig i decilgrupp 1 när han var 35 år, också skulle befinna sig i decilgrupp 1 var 16 procent, och sannolikheten för att han skulle

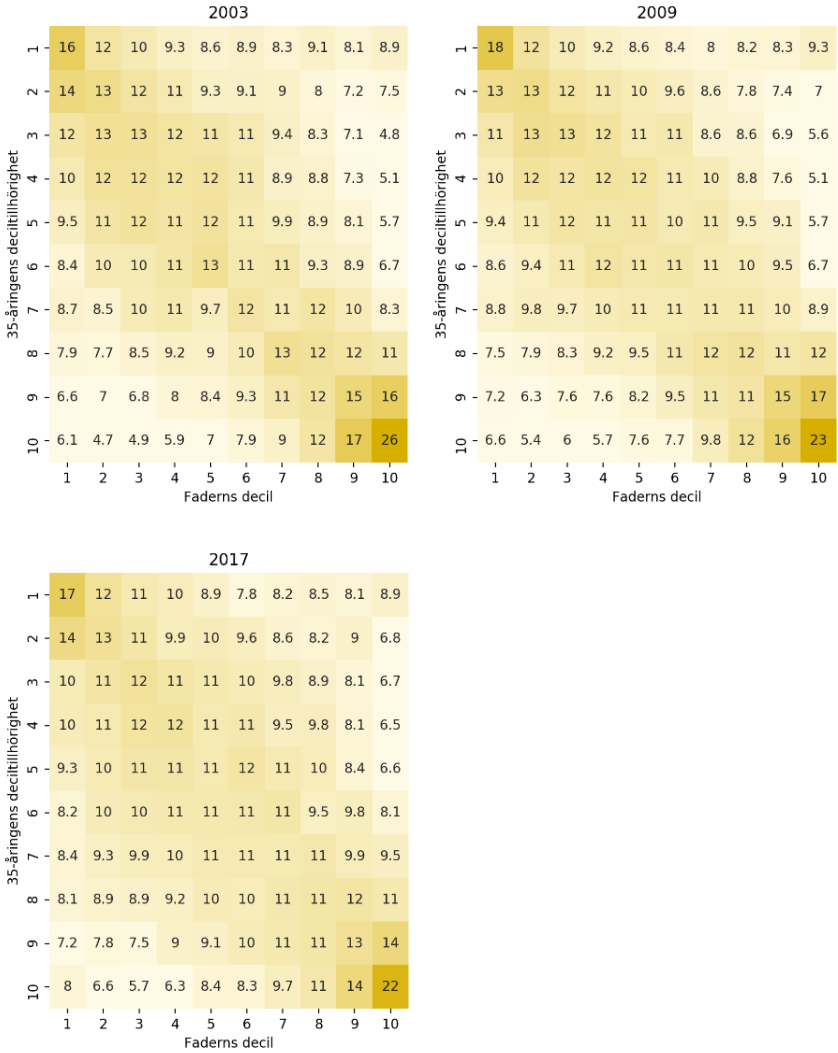
[13] Krueger (2012): ”As the Congressional Budget Office noted in a recent report, the top 1 percent of families saw a 278 percent increase in their real after-tax income from 1979 to 2007, while the middle 60 percent had an increase of less than 40 percent.”
[14] Se t.ex. Björklund och Jäntti (2011b).

befinna sig i decilgrupp 10 var 6,1 procent. Jämför man matriserna för 2003 med 2009 respektive 2017 i diagram 4.8 a och b ser man inte några större förändringar. Tvärtom är måtten i matrisernas celler tämligen stabila över tiden. Det indikerar att den intergenerationella inkomströrligheten för män inte har förändrats under den undersökta perioden.

I diagram 4.9 a och b visas motsvarande matriser som i 4.8 fast för 35-åriga kvinnor. Inte heller kvinnors övergångssannolikheter har förändrats nämnvärt under perioden 2003–2017. En 35-årig kvinna, vars far t.ex. befann sig i decilgrupp 4 när han var 35 år, befann sig med i stort sett lika hög sannolikhet 2003 i decilgrupp 10 som hon gjorde 2017 (6,4 procent 2003 resp. 6,8 procent 2017).

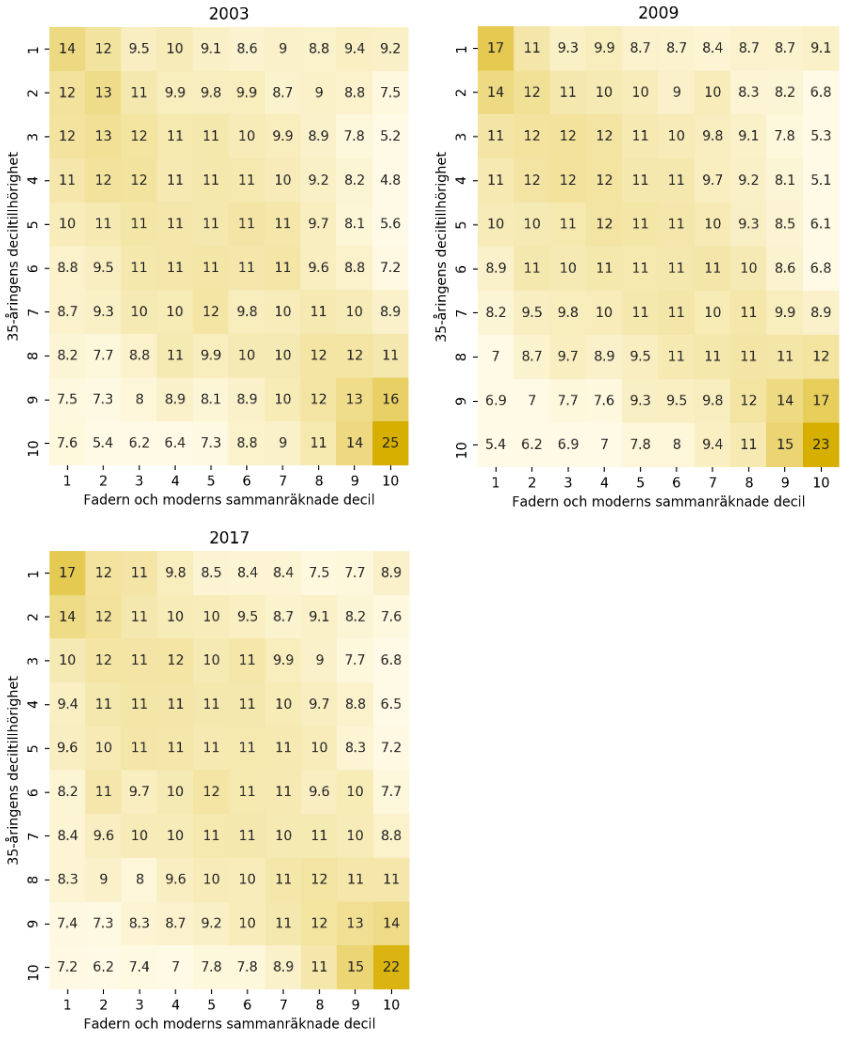
Diagram 4.8 Övergångsmatriser för män

a. 35-åriga mäns decilgrupp givet den decilgrupp deras fäder befann sig i då de var 35 år



Anm.: I matrisen visas sannolikheter (i procent). Sannolikheter längs huvuddiagonalen (från övre vänstra hörnet till nedre högra hörnet) fångar orörlighet, och sannolikheter utanför huvuddiagonalen fångar rörlighet. Vid statistiskt oberoende mellan barns och föräldrars inkomster har alla celler i matrisen sannolikheten 10 procent.
Källa: SCB.

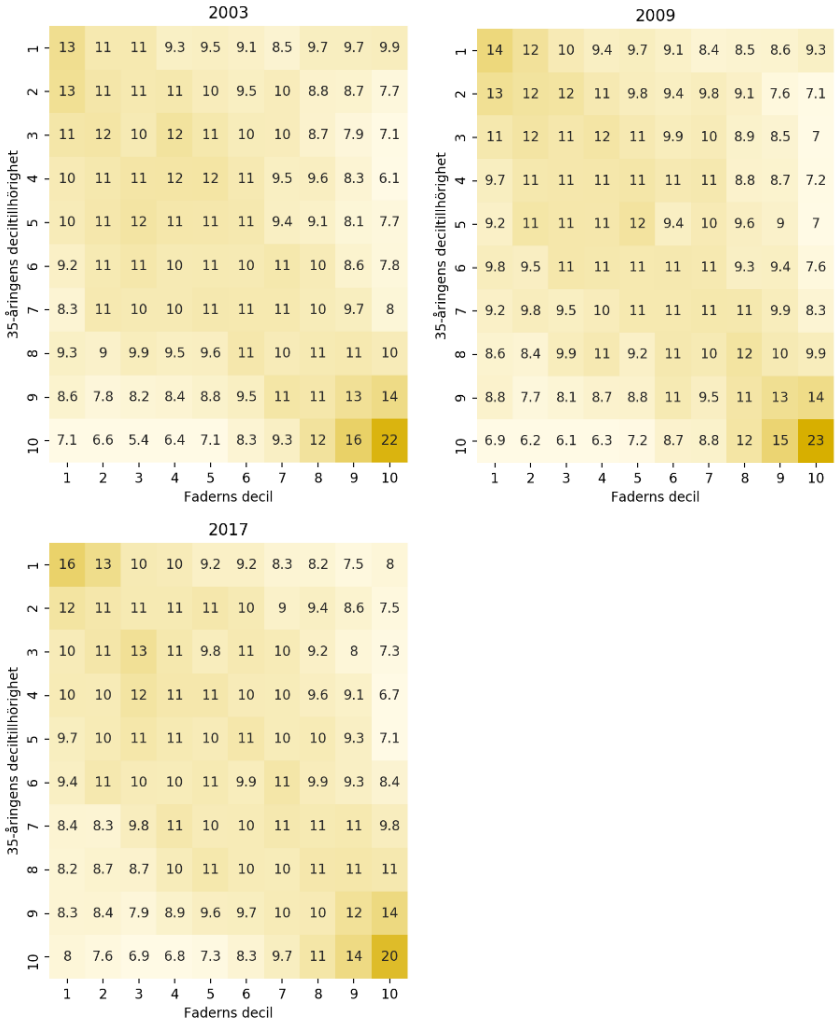
b. 35-åriga mäns decilgrupp givet deras föräldrars decilgrupp



Anm.: Föräldrarna har delats in i decilgrupper utifrån summan av moderns och faderns sammanräknade förvärvsinkomster vid 35 års ålder. I matrisen visas sannolikheter (i procent). Sannolikheter längs huvud-diagonalen (från övre vänstra hörnet till nedre högra hörnet) fångar orörlighet, och sannolikheter utanför huvuddiagonalen fångar rörlighet. Vid statistiskt oberoende mellan barns och föräldrars inkomster har alla celler i matrisen sannolikheten 10 procent.
Källa: SCB.

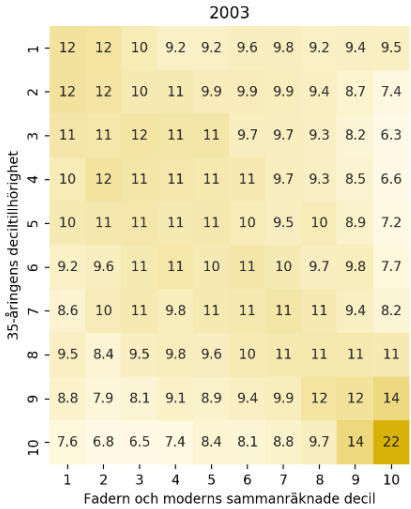
Diagram 4.9 Övergångsmatriser för kvinnor

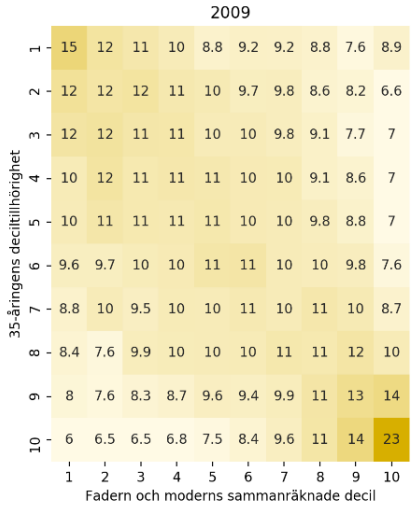
a. 35-åriga kvinnors decilgrupp givet den decilgrupp deras fäder befann sig i då de var 35 år

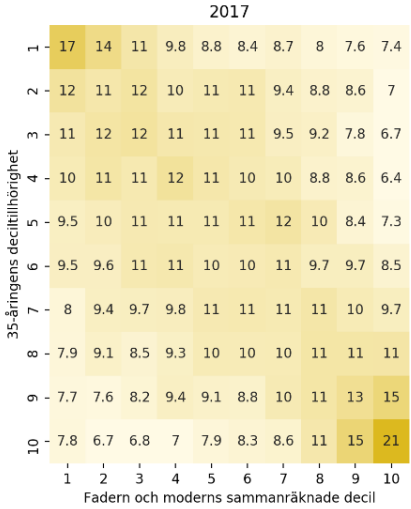


Anm.: I matrisen visas sannolikheter (i procent). Sannolikheter längs huvuddiagonalen (från övre vänstra hörnet till nedre högra hörnet) fångar orörlighet, och sannolikheter utanför huvuddiagonalen fångar rörlighet. Vid statistiskt oberoende mellan barns och föräldrars inkomster har alla celler i matrisen sannolikheten 10 procent.
Källa: SCB.

b. 35-åriga kvinnors decilgrupp givet deras föräldrars decilgrupp







Anm.: Föräldrarna har delats in i decilgrupper utifrån summan av moderns och faderns sammanräknade förvärvsinkomster vid 35 års ålder. I matrisen visas sannolikheter (i procent). Sannolikheter längs huvud-diagonalen (från övre vänstra hörnet till nedre högra hörnet) fångar orörlighet, och sannolikheter utanför huvuddiagonalen fångar rörlighet. Vid statistiskt oberoende mellan barns och föräldrars inkomster har alla celler i matrisen sannolikheten 10 procent.
Källa: SCB.

Vid undersökningar av inkomströrlighet har man ofta kunnat konstatera ett specifikt mönster i data: individer i inkomstfördelningens ”svansar”, dvs. de med lägst respektive högst inkomster, förblir i större utsträckning i samma inkomstgrupp jämfört med individer i mitten av fördelningen som är mer rörliga. Till en del beror detta på att inkomstfördelningen tenderar att vara mer sammanpressad i mitten än vad den är ute i ”svansarna”. Det innebär att det räcker med en mindre inkomstförändring för att individer i mitten av fördelningen ska förflytta sig till en annan decilgrupp, än vad som krävs för att individer som befinner sig i någon av fördelningens ”svansar” ska byta inkomstgrupp. För att t.ex. flytta från decilgrupp 1 till 2 kan det krävas en större ökning av inkomsten än vad det gör för att röra sig från decilgrupp 5 till 6.

Denna mättekniska förklaring utesluter givetvis inte andra, djupliggande socioekonomiska orsaker till den lägre rörligheten i fördelningens ”svansar”. I t.ex. diagram 4.8 a ser vi att värdena för män i decilgrupp 1 respektive 10 är högre än i de omkringliggande cellerna. Det kan betyda att män, vars fäder befinner sig i dessa inkomstgrupper, i större utsträckning ”ärver” sin fars position i inkomstfördelningen än vad andra män gör.[15] Samtidigt vet vi att rörelser bort från fördelningens ”svansar” är mindre vanliga av de mättekniska skäl vi redogjort för ovan. Samma mönster framträder i diagram 4.9 a, men andelen kvinnor i decilgrupp 1 avviker inte lika mycket från de omkringliggande cellerna som männens mått.

Ett enkelt mått på inkomströrlighet är det s.k. *orörlighetsgenomsnittet*. Sannolikheter längs huvuddiagonalen (från över vänstra hörnet till nedre högra hörnet) i matrisen fångar orörlighet och sannolikheter utanför huvuddiagonalen fångar rörlighet. Orörlighetsgenomsnittet beräknas som summan av huvuddiagonalens tal i matriserna i diagram 4.8 resp. 4.9 dividerat med 10.[16] Måttet säger inte något om i vilken riktning förflyttningar inom fördelningen sker, utan visar endast den

[15] Björklund m.fl. (2012) konstaterar att den intergenerationella inkomströrligheten i Sverige är hög, *förutom i den absoluta toppen* av inkomstfördelningen. Söner till fäder i topptusendelen av inkomstfördelningen ärver nästan helt och hållet sin fars inkomster. Björklund m.fl. analys visar att den låga rörligheten mellan generationer i inkomsttoppen är direkt relaterad till fädernas kapitalinkomster och finansiella förmögenhet och att sönerna på något sätt förfogar över de kapitalinkomster som dessa finansiella förmögenheter genererar. Men även då man exkluderar kapitalinkomsterna är inkomströrligheten i toppskiktet av fördelningen väsentligen lägre än för resten av befolkningen. Notera att kapitalinkomster inte ingår i det datamaterial som vi studerar i detta kapitel.

[16] Se avsnitt 3 i SCB (2018). Om orörlighetsgenomsnittet är 100 betyder det att 100 procent av 35-åringarna befinner sig i samma decilgrupp som sina fäder/föräldrar.

genomsnittliga andelen av individer som befinner sig i samma decilgrupp som sina fäder respektive föräldrar vid 35 års ålder. I tabell 4.2 och 4.3 har vi beräknat detta mått för matriserna i diagram 4.8 och 4.9, samt genomsnitt och standardavvikelse för samtliga övergångsmatriser under perioden 2003–2017 som SCB tagit fram till oss.

Tabell 4.2 Orörlighetsgenomsnitt med fadern som referenspunkt

	35 år, kvinnor	35 år, män	35 år, totalt
2003	12,3	14,0	12,8
2009	13,0	14,0	12,9
2017	12,5	13,1	12,6
Medelvärde 2003–2017	12,6	13,6	12,8
Standardavvikelse (2003–2017)	0,20	0,38	0,14

Anm.: Orörlighetsgenomsnittet beräknas som summan av huvuddiagonalen i matriserna i diagram 4.10 a resp. 4.11 a dividerat med 10.
Källa: SCB och egna beräkningar.

Tabell 4.3 Orörlighetsgenomsnitt jämfört med fadern och modern som referenspunkt

	35 år, kvinnor	35 år, män	35 år, totalt
2003	12,5	13,2	12,5
2009	12,8	13,5	12,8
2017	12,8	13,0	12,7
Medelvärde 2003–2017	12,8	13,2	12,7
Standardavvikelse (2003–2017)	0,18	0,17	0,13

Anm.: Orörlighetsgenomsnittet beräknas som summan av huvuddiagonalen i matriserna i diagram 4.10 b resp. 4.11 b dividerat med 10.
Källa: SCB och egna beräkningar.

I tabell 4.2 framgår det att under den aktuella perioden befann sig i genomsnitt 12,6 procent av kvinnorna och 13,6 procent av männen i samma decilgrupp som sina fäder. Det betyder att under perioden 2003–2017 befann sig mer än 85 procent av 35-åringarna i en annan decilgrupp än sina fäder. De 35-åriga kvinnorna i vårt material uppvisar en aning högre inkomströrlighet än de jämnåriga männen. Vi kan inte se någon trend i de beräknade orörlighetsmåtten. Det gäller även om vi undersöker kvinnors och mäns inkomster i förhållande till deras föräldrars sammanlagda förvärvsinkomster (tabell 4.3).

4.2.4 Intergenerationell elasticitet

Det vanligaste måttet i den vetenskapliga litteraturen för att skatta intergenerationell rörlighet i inkomster, den s.k. *intergenerationella elasticiteten*, anger med hur många procent ett barns inkomst förväntas avvika från genomsnittet i sin generations inkomstfördelning baserat på sin förälders avvikelse från genomsnittet i föräldrarnas inkomstfördelning.[17] Den intergenerationella elasticiteten fås genom att statistiskt estimera följande samband:

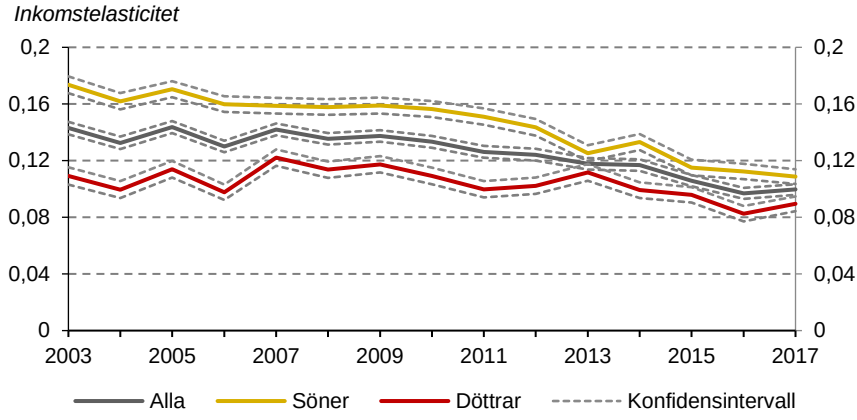
$$\textit{log (barnets inkomst)} = a + b \times \textit{log (föräldrarnas inkomst)} + e$$

Där är log (·) den logaritmerade inkomsten, a en konstant och e en slumpterm som fångar upp allt annat än föräldrars inkomst som påverkar barnens inkomst. Koefficienten b kallas för den intergenerationella elasticiteten. I de empiriska studier som gjorts har man för t.ex. de nordiska länderna observerat ett estimat av b som ligger i intervallet 0,12–0,25 och för USA omkring 0,4.[18] Om elasticiteten b till exempel är 0,25, vilket baserat på tidigare forskning är en rimlig uppskattning för Sverige[19], så innebär det att barn i genomsnitt ”ärver” ungefär 25 procent av sina föräldrars avvikelse från medelinkomsten. Om elasticiteten är 1 så har vi ett samhälle där barnens inkomstposition i statistisk mening är totalt bestämd av föräldragenerationen, dvs. samhället saknar intergenerationell inkomströrlighet. Om elasticiteten i stället är 0 har vi ett samhälle med fullständig intergenerationell rörlighet, dvs. barnens inkomster är i statistisk mening helt opåverkade av föräldrarnas.

[17] Solon (1999).
[18] Björklund och Jäntti (2011b).
[19] Nybom och Stuhler (2015).

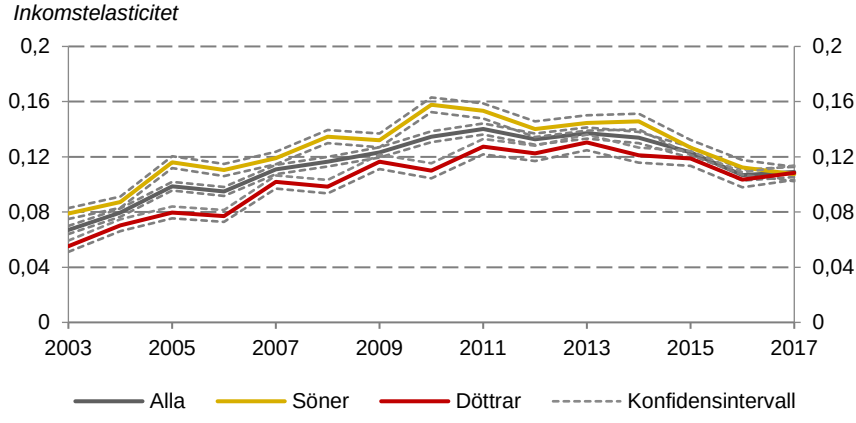
Diagram 4.10 Skattad elasticitet, 2003–2017

a. Mot faderns inkomst



Källa: Beräkningar gjorda av SCB. Förklaringsgraden (R^2) i regressionerna ligger mellan 0,0056 och 0,020.

b. Mot båda föräldrarnas inkomst



Källa: Beräkningar gjorda av SCB. Förklaringsgraden (R^2) i regressionerna ligger mellan 0,0039 och 0,0197.

De estimat av den intergenerationella elasticiteten *b* som vi observerar i vårt datamaterial är låga i förhållande till vad som rapporterats i tidigare studier av Sverige.[20] En uppenbar skillnad mellan vår studie och tidigare studier är att de senare i flera fall analyserat sammanlagda inkomster och inte bara sammanräknade förvärvsinkomster. Möjligen är det en förklaring till att vi får så låga estimat av koefficienten *b*. Sett

[20] Se t.ex. Heidrich (2017).

till alla 35-åringar (kvinnor och män) i förhållande till faderns inkomst sjunker elasticiteten från strax över 0,14 år 2003 till 0,10 år 2017 (diagram 4.10 a). En del av såväl nivån som den fallande trenden förklaras troligen av att inträdet på arbetsmarknaden har förskjutits uppåt i åldern. År 1985 förvärvsarbetade minst 75 procent av alla 21-åringar, medan detta 2014 inte var fallet förrän vid 29 års ålder.[21] Det innebär att 35-åringar över tid i genomsnitt haft något färre år i karriären och därmed lägre inkomster ju senare i perioden 2003–2017 vi skattar inkomstekvationen. Den intergenerationella rörligheten tenderar enligt tidigare studier att vara starkt överskattad före 30 års ålder.[22] Samtidigt är utbildningsnivån högre i yngre generationer, vilket verkar i motsatt riktning och tenderar att höja inkomsten (när väl inträdet på arbetsmarknaden skett). En ytterligare viktig källa till att elasticiteten är förhållandevis låg är att det finns stor risk för att underskatta den intergenerationella elasticiteten om man använder sig av årsinkomster ett enskilt år för att approximera livsinkomster – som vi gör i vår analys. I litteraturen har man därför under senare år valt att undersöka genomsnitt över flera års inkomster.[23]

De flesta studier som analyserar intergenerationell rörlighet fokuserar på män (söner i förhållande till fäder). Skälet är att den snabba förändringen i kvinnors deltagandegrad på arbetsmarknaden komplicerar analysen. Vi menar emellertid att det är viktigt att undersöka kvinnor och män var för sig. Vår tidigaste skattning är från 2003, dvs. barn födda 1968. År 2005, som är det första året i de nya arbetskraftsundersökningarna, var sysselsättningsgraden bland 35-åriga kvinnor 83,0 procent och 2017 84,1 procent, dvs. relativt stabil. Den stora förändring som präglade deras mödrars liv var därmed alltså redan över när 35-åringarna i vår studie gjorde sitt inträde på arbetsmarknaden. Som framgår av diagram 4.10 a är skillnaden i elasticitet relativt stor, i synnerhet för de tidigaste åren vi undersöker. År 2003 är elasticiteten för män 0,17, medan den för kvinnor är 0,11. Det tyder på att rörligheten är något större för kvinnor än för män. Över tid har skillnaden blivit mindre och för det sista året vi undersöker har skillnaden minskat till ett par tre punkter.

I diagram 4.10 b ställs i stället 35-åringars inkomster mot summan av föräldrarnas inkomster. Denna variant är tänkt att ge en indikation

[21] SCB (2015).
[22] Nybom och Stuhler (2015).
[23] Se till exempel Björklund, Jäntti och Romer (2012).

på hur hög inkomsten är i hushållet som helhet och hur det har påverkat den yngre generationens inkomster. Mönstret som framträder här är mycket olikt det som visades i diagram 4.10 a. För det första är elasticiteten för de tidiga åren mycket låg, sett till alla 35-åringar: 0,07–0,08. I motsats till diagram 4.10 a stiger elasticiteten, både för kvinnor och män, fram till början av 10-talet för att därefter sjunka. Mönstret är troligen ett resultat av att mödrarna i föräldragenerationen, som för de tidigaste skattade åren var 35 år i början av 70-talet, i allt högre grad trädde in på arbetsmarknaden vilket innebar att hushållets totala inkomster ökade. Elasticiteten är som högst 2010 för män (0,16) och 2013 för kvinnor (0,13). Därefter har elasticiteten minskat. För de sista skattade åren är det ingen skillnad i elasticiteten mellan kvinnor och män, de ligger båda kring 0,11. Det är i linje med de resultat vi fann för alla 35-åringar när vi bara använde faderns inkomst.

Vår sammantagna tolkning av resultaten från övergångsmatriserna och skattningarna av den intergenerationella inkomstelasticiteten är att inkomströrligheten för de kvinnor och män som föddes under perioden 1968–1982 – och som växte upp, utbildade sig och började arbeta under decennier då inkomstskillnaderna ökade markant – inte har förändrats nämnvärt.[24]

4.3 Bedömningar och rekommendationer

I vår inledande analys av datamaterialet noterar vi följande: Inkomstskillnaderna, beräknade på 35-åriga mäns sammanräknade förvärvsinkomster, sjönk från 1968 fram till början av 1980-talet; därefter har de fortlöpande vuxit fram till 2017.

Inkomstskillnaderna mellan kvinnor sjönk kraftigt mellan 1968 och 1990-talets början. En viktig förklaring till detta är en växande förvärvsfrekvens bland kvinnor. Från och med 1990-talets början har

[24] I Lindahl m.fl. (2015) analyseras ett unikt datamaterial som bygger på en totalundersökning av alla barn som gick i årskurs tre i Malmö med omnejd 1938. I analysen fokuserar man på hur inkomster och utbildning utvecklats över fyra generationer. Resultaten visar att familjebakgrund har stor, och långlivad, betydelse för både utbildning och inkomster. Författarna menar att deras resultat tyder på att intergenerationell överföring av sådant som ”inte kan mätas i tillgängliga data, t.ex. gener, kultur och sociala faktorer, är betydelsefull och att den dessutom påverkar under flera generationer/…/Ojämlikheter i en generation tar alltså längre tid att utjämnas än vi tidigare trott”. Att inkomströrligheten i det material vi här har studerat inte tycks ha förändrats, trots att inkomstskillnaderna under den undersökta perioden har ökat markant, kan i ljuset av Lindahl m.fl. analys förmodligen förklaras av de genetiska och socioekonomiska faktorer som de framhåller som fundamentala. Dessa faktorer är tydligen så betydelsefulla att de förändringar som skett under den period vi studerar inte är tillräckligt stora för att rubba mer fundamentala mekanismer.

inkomstskillnaderna mellan kvinnor utvecklats på i stort sett samma sätt som männens.

Kvinnors sammanräknade förvärvsinkomst vid 35 års ålder har sedan 1970-talet successivt närmat sig 35-åriga mäns sammanräknade förvärvsinkomst: år 2017 låg mäns inkomster i genomsnitt ca 25 procent högre än kvinnors. I vårt datamaterial ser vi att sannolikheten för att kvinnor ska ha en lägre sammanräknad förvärvsinkomst än sina fäder är större än för jämnåriga män, även om sannolikheten successivt minskat över tiden. När vi undersöker hur sannolikheten för en individ att befinna sig i samma inkomstgrupp som sina föräldrar förändras över tiden, kan vi konstatera att övergångsmatriserna indikerar att inkomströrligheten under den undersökta perioden är stabil. Vidare är kvinnors inkomströrlighet aningen högre än mäns.

Våra preliminära statistiska skattningar av den intergenerationella inkomstelasticiteten är förhållandevis låga jämfört med vad som har rapporterats i litteraturen. Skattningarna av den intergenerationella inkomstelasticiteten mot faderns inkomster tyder på att rörligheten har ökat. Detta har skett samtidigt som inkomstskillnaderna ökat.

Vår bild är att den intergenerationella inkomströrligheten för de kvinnor och män som föddes under perioden 1968–1982 inte har förändrats nämnvärt. Det statistiska samband som kan konstateras mellan inkomströrlighet och inkomstolikhet vid en jämförelse mellan olika länder återfinns med andra ord inte i Sverige. Vi avser att undersöka frågan närmare och återkomma i nästa års rapport med en fördjupad analys.

4.4 Tabeller – översikt datamaterial

Tabell 4.4 Antal 35-åringar i datamaterial över sammanräknad förvärvsinkomst där jämförelsen görs mot fadern

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antal 35-åriga kvinnor	42 420	41 489	43 554	46 299	46 724	46 655	47 422	45 213	42 878	41 896	40 975	42 626	43 137	42 295	41 919
Antal 35-åriga män	44 714	44 365	45 932	49 318	49 590	49 498	50 438	47 710	45 486	44 679	43 224	44 976	45 665	44 472	44 554
Totalt antal	87 134	85 854	89 486	95 617	96 314	96 153	97 860	92 923	88 364	86 575	84 199	87 602	88 802	86 767	86 473

Källa: SCB

Tabell 4.5 Antal 35-åringar i datamaterial över sammanräknad förvärvsinkomst där jämförelsen görs mot båda föräldrarna

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antal 35-åriga kvinnor	48 453	46 687	48 456	50 665	50 501	50 124	50 454	47 764	45 047	44 050	43 013	44 701	45 273	44 325	43 969
Antal 35-åriga män	51 018	49 846	50 939	53 936	53 676	53 008	53 646	50 463	47 991	47 004	45 496	47 167	47 861	46 631	46 680
Totalt antal	99 471	96 533	99 395	104601	104177	103132	104100	98 227	93 038	91 054	88 509	91 868	93 134	90 956	90 649

Anm.: Antalet personer i datamaterialet är större i tabell 4.5 jämfört med tabell 4.4. Det beror på att en individ ingår i datamaterialet bara när vi har data för individens inkomst vid 35-års samtidigt som det finns data för föräldrarnas inkomst vid 35-års ålder. I tabell 4.5 jämförs individens inkomst med summan av föräldrarnas inkomst delat på två. Om vi endast har data för en av föräldrarna jämförs individens inkomst med föräldern vi har data för. Det får effekten att färre individer faller bort när jämförelsen sker mot båda föräldrarna.
Källa: SCB.

Referenser

Arbetsförmedlingen (2018), Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2018.

Armelius, H., Hull, I. och Stenbacka Köhler, H., (2016), The timing of uncertainty shocks in a small open economy, No 334, Working Paper Series, Sveriges riksbank.

Baker, S. R., Bloom, N., and Davis S. J., (2016). "Measuring Economic Policy Uncertainty." Quarterly Journal of Economics, vol 131(4), pages 1593-1636.

Björklund, A. och Jäntti, M., (1997), Intergenerational Income Mobility in Sweden Compared to the United States, American Economic Review, American Economic Association, vol. 87(5).

Björklund A. och Jäntti, M., (2000), Intergenerational mobility of socio-economic status in comparative perspective, Nordic Journal of Political Economy, vol. 26.

Björklund, A. och Jäntti M., (2011a), Inkomstfördelningen i Sverige. SNS Välfärdsrapport 2011, SNS Förlag.

Björklund A. och Jäntti, M., (2011b), Intergenerational Income Mobility and the Role of Family Background, The Oxford Handbook of Economic Inequality, i B. Nolan, W. Salverda och T. M. Smeeding (ed.), The Oxford Handbook of Economic Inequality, edition 1.

Björklund, A., Jäntti, M., och Nybom, M., (2017), The Contribution of Early-life Versus Labour Market Factors to Intergenerational Income Persistence: A Comparison of the UK and Sweden, Economic Journal, Royal Economic Society, vol. 127(605).

Björklund, A., Jäntti, M. och Lindquist, M. J., (2009), Family background and income during the rise of the welfare state: Brother correlations in income for Swedish men born 1932-1968, Journal of Public Economics, Elsevier, vol. 93(5-6).

Björklund, A., Jäntti, M., och Roemer, J. E., (2012), Equality of Opportunity and the Distribution of Long-Run Income in Sweden, Social Choice and Welfare, vol. 39, nr. 2/3, juli 2012.

Björklund, A., Roine., J., och Waldenström, D., (2012), Intergenerational top income mobility in Sweden: Capitalist dynasties in the land of equal opportunity?, Journal of Public Economics, Elsevier, vol. 96(5), pages 474-484.

Böhlmark A. och Lindquist M. J., (2006), Life-Cycle Variations in the Association between Current and Lifetime Income: Replication and Extension for Sweden, Journal of Labor Economics, University of Chicago Press, vol. 24(4).

Calmfors (2013), Sweden - Watchdog with a Broad Remit, i Kopits, G. (ed.), Restoring Public Debt Sustainability: the Role of Independent Fiscal Institutions, Oxford University Press 2013.

Corak, M., (2013), Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility, Journal of Economic Perspectives, American Economic Association, vol. 27(3).

ECB (2019), ECB staff macroeconomic projections for the euro area, March 2019.

Ekonomistyrningsverket (2019), Statens budget och de offentliga utgifterna, prognos mars 2019.

Erikson, R., och Goldthorpe J. H., (2002), Intergenerational Inequality: A Sociological Perspective, Journal of Economic Perspectives, American Economic Association, vol. 16(3).

Europeiska kommissionen (2018a), Alert Mechanism Report 2019, november 2018.

Europeiska kommissionen (2018b), European Economic Forecast. Autumn 2018, november 2018.

Finansinspektionen (2017), Den svenska bolånemarknaden, april 2017.

Finansinspektionen (2018), Stabiliteten i det finansiella systemet (2018:2), november 2018.

Finanspolitiska rådet (2008–2018), Svensk finanspolitik 2008–2018, Finanspolitiska rådets rapporter 2008–2018.

Finansutskottet (2017), Finansutskottets betänkande 2017/18:FiU1

Flam, H. (2016), Har vi en bostadsbubbla?, Ekonomisk debatt 4.

Heidrich, S., (2017), Intergenerational mobility in Sweden: a regional perspective, Journal of Population Economics, vol. 30(4).

IMF (2018), Country Report No. 18/224, Euro area policies: Selected issues, juli 2108.

IMF (2018b), World Economic Outlook: Challenges to Steady Growth, oktober 2018.

IMF (2019a), World Economic Outlook: A Weakening Global Expansion, januari 2019.

IMF (2019b), Article IV consultation with Sweden, mars 2019.

IMF (2019c), World Economic Outlook: Growth Slowdown, Precarious Recovery, april 2019.

Jäntti M. och Jenkins S. P., (2014), Income Mobility, Working Papers 319, ECINEQ, Society for the Study of Economic Inequality.

Konjunkturinstitutet (2018a), Konjunkturläget, oktober 2018.

Konjunkturinstitutet (2018b), Konjunkturläget, december 2018.

Konjunkturinstitutet (2018c), Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna 2018, februari 2018.

Konjunkturinstitutet (2019a), Konjunkturläget, mars 2019.

Konjunkturinstitutet (2019b), Konjunkturbarometern, april 2019.

Konjunkturinstitutet (2019c), Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna 2019, februari 2018.

Krueger, A., (2012), The Rise and Consequences of Inequality in the United States, tal vid Center for American Progress, 12 januari 2012.

Lindahl M., Palme, M., Sandgren Massih, S., och Sjögren, A., (2015), Long-Term Intergenerational Persistence of Human Capital: An Empirical Analysis of Four Generations, Journal of Human Resources, University of Wisconsin Press, vol. 50(1), pages 1-33.

Nybom, M., och Stuhler, J., (2015), Att skatta intergenerationella inkomstsamband: en jämförelse av de vanligaste måtten, IFAU Rapport 2015:9, juni 2015.

OECD (2015), In It Together: Why Less Inequality Benefits All, maj 2015.

OECD (2018a), Global Economic Outlook, november 2018.

OECD (2018b), A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility, juni 2018.

OECD (2019a), OECD Interim Economic Outlook, mars 2019.

OECD (2019b), Economic Survey: Sweden, mars 2019.

Proposition 2000/01:01–2018/19:1, Budgetpropositionerna för 2001–2019.

Proposition 2006/07:100–2018/19:100, De ekonomiska vårpropositionerna 2007–2019.

Roemer, J. E. och Trannoy, A., (2016), Equality of Opportunity: Theory and Measurement, Journal of Economic Literature, American Economic Association, vol. 54(4).

SCB (2015), Unga vuxna börjar arbeta senare idag än för 30 år sedan, december 2015.

SCB (2017), Sveriges ekonomi – Statistiskt perspektiv nr 1 2017, mars 2017.

SCB (2018), Income Mobility Statistics in Sweden 2016, september 2018.

Skr. 2017/18:207, Ramverket för finanspolitiken.

Solon, G., (1999), Intergenerational mobility in the labor market, Handbook of Labor Economics, i O. Ashenfelter & D. Card (ed.), Handbook of Labor Economics, edition 1, volume 3, chapter 29.

SOU 2015:56 Får vi det bättre?

SOU 2016:67, En översyn av överskottsmålet.

Statsrådsberedningen, PM 1990:1, En övergångsregerings befogenheter.

Stigliz, J. (2010), The Stiglitz Report, New York: The New Press., 2010. ISBN 978–1595585202.

Svensson, L., (2019), Housing Prices, Household Debt, and Macroeconimic Risk: Problems of Macroprudential Policy I, Working Paper, Stockholm School of Economics, CEPR and NBER.

Sveriges riksbank (2018a), Finansiell Stabilitet 2018:2, november 2018.

Sveriges riksbank (2018b), Penningpolitisk rapport, oktober 2018.

Sveriges riksbank (2019a), Penningpolitisk rapport, februari 2019.

Sveriges riksbank (2019b), Penningpolitisk rapport, april 2019.

Sørensen, P. B. (2013), The Swedish housing market: trends and risks, Studier i finanspolitik 2013/5, Finanspolitiska rådet.

U.S. Bureau of Economic Analysis, " Table 1.1.5 Gross Domestic Product," https://apps.bea.gov/iTable/iTable.cfm?reqid=19&step=2#reqid=19&step=2&isuri=1&1921=survey (hämtad 5 maj, 2019).

Voitchovsky, S., (2009), Inequality and Economic Growth, The Oxford Handbook of Economic Inequality, i B., Nolan, W., Salverda och T. M., Smeeding (ed.), The Oxford Handbook of Economic Inequality, kapitel 22.