Svensk finanspolitik

Finanspolitiska rådets rapport 2017

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

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

ISSN 1654-7993
ISBN 978-91-984039-0-9

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 2016 har John Hasslers och Oskar Nordström Skans förordnanden löpt ut. Harry Flam är ny ordförande, och Peter Englund och Bertil Holmlund är nya ledamöter i rådet.

Rådet bistås av ett kansli som består av Joakim Sonnegård (kanslichef och chef för myndigheten), Niklas Frank (vice kanslichef och utredningsekonom, tjänstledig fr.o.m. februari 2017), Christina Håkanson (utredningsekonom), Hannes Jägerstedt (forskarassistent) och Charlotte Sandberg Gavatin (administrativt ansvarig).

Detta är rådets tionde rapport. Analysarbetet avslutades den 27 april. Rådet har låtit utarbeta tre underlagsrapporter som kommer att publiceras i rådets skriftserie, *Studier i finanspolitik*:

1. Herman Donner, Peter Englund och Mats Persson – Distributional effects of deregulating the Stockholm rental housing market
2. Elin Ryner – Beräkning av S35-indikatorn
3. Pär Stockhammar – Utvärdering av regeringens prognoser

Vi har fått värdefulla synpunkter från många. Vi vill här särskilt tacka de som har varit föredragande vid rådets arbetsmöten: Urban Hansson-Brusewitz, Jesper Hansson, Jens Henriksson, Camilla Holmén, Hans Karlsson, Danne Mikula, Joakim Skalin, Ole Settergren, Pär Stockhammar och Annika Wallenskog.

I kansliets arbete är dialogen med medarbetarna vid Konjunkturinstitutet värdefull. Under året har speciellt diskussionerna med Tomas Forsfält, Erik Glans, Urban Hansson-Brusewitz, Göran Hjelm, Karolina Holmberg, Georg Marthin, Kristian Nilsson, Elin Ryner, Åsa Olli Segendorf, Markus Sigonius, Joakim Skalin, Pär Stockhammar och Ylva Hedén Westerdahl varit betydelsefulla.

Avslutningsvis vill vi och kansliet här också tacka Åsa Andersson, Jakob Almerud, Anna Daniels, Thomas Eisensee, Jesper Hansson, Albin Kainelainen, Mats Karlsson, Philip Löf, Anna Hansson, Karine

Raoufinia, Thomas G Pettersson, Hans Sacklén, Hovick Shahnazarian och Ann-Sofie Öberg för kloka synpunkter och konstruktiva kommentarer. Rådet vill slutligen tacka Mats Persson och Herman Donner för arbetet med underlagsrapporten om avreglering av hyresmarknaden.

Stockholm den 4 maj 2017

Harry Flam *Ordförande*	Yvonne Gustafsson *Vice ordförande*
Hilde C. Bjørnland	Peter Englund
Cecilia Hermansson	Bertil Holmlund

Förkortningar

AP	Allmän pension
AKU	Arbetskraftsundersökningarna (SCB)
BP	Budgetproposition
BNP	Bruttonationalprodukt
ECB	Europeiska centralbanken
ENS	Europeiska national- och regionalräkenskapssystemet
ESV	Ekonomistyrningsverket
EU	Europeiska unionen
EU-KOM	Europeiska kommissionen
FASIT	Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar
HEK	Hushållens ekonomi (SCB)
HP	Hodrick-Prescott
IMF	International Monetary Fund
KI	Konjunkturinstitutet
LAS	Lagen om anställningsskydd
LINDA	Longitudinell individdatabas (SCB)
NAIRU	Non-accelerating inflation rate of unemployment
NAWRU	Non-accelerating wage rate of unemployment
MAF	Medelabsolutfel
MF	Medelfel
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RiR	Riksrevisionen
RMKF	Rotmedelkvadratfel
SCB	Statistiska centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SNS	Studieförbundet näringsliv och samhälle
TRIF	Totalräknad inkomstfördelningsstatistik (SCB)
VP	Vårproposition
VÄB	Vårändringsbudget
WTO	World Trade Organization
ÅP	Ålderspensionssystemet

Innehållsförteckning

Finanspolitiska rådets uppdrag **1**

Det finanspolitiska ramverket **3**
Kommentar till Överskottsmålskommitténs förslag och regeringens ställningstagande **5**
Sammanfattning **7**
1 Det ekonomiska läget **13**
1.1 Det internationella ekonomiska läget 13
1.2 Utvecklingen i Sverige 17
1.3 Arbetsmarknaden 21
1.4 Inkomstfördelningen 33
1.5 Bedömningar och rekommendationer 37
2 Jämviktsarbetslösheten och matchningen på arbetsmarknaden **39**
2.1 Teoretisk bakgrund 39
2.2 Vad visar empiriska studier? 45
2.3 NAWRU-modeller 47
2.4 Matchningen på arbetsmarknaden 54
2.5 Bedömningar och rekommendationer 57
3 Regeringens beräkningsmetoder och prognoser **59**
3.1 Rådets nya instruktion 59
3.2 Regeringens beräkningar av jämviktsarbetslöshet och potentiell BNP 60
3.3 Regeringens beräkning av det strukturella sparandet 73
3.4 Regeringens budgetberäkningar 77
3.5 Utvärdering av regeringens prognoser 80
3.6 Bedömningar och rekommendationer 85
4 Budget- och stabiliseringspolitik för perioden 2017–2020 ..... **87**
4.1 Budgetpropositionen för 2017 87
4.2 Utgiftstaket för åren 2017–2020 91
4.3 Regeringens stabiliseringspolitik 98
4.4 Bedömningar och rekommendationer 108
5 Utvärdering av överskottsmålet **111**
5.1 Överskottsmålet: i en gråzon fram till 2019 och därefter 111
5.2 Bedömningar och rekommendationer 133

6 Skuldankaret och långsiktig hållbarhet 135
6.1 Skuldankaret 135
6.2 Realräntan och långsiktig hållbarhet 141
6.3 De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet 145
6.4 Bedömningar och rekommendationer 153
7 Marknadshyror och inkomstfördelning 155
7.1 Bakgrund 155
7.2 Hyresregleringens effekter 156
7.3 Studiens upplägg 161
7.4 Bruksvärdehyror 162
7.5 Marknadshyror 166
7.6 Fördelningsmönster 169
7.7 Hyreshöjningar, skatter och bidrag 179
7.8 Bedömningar och rekommendationer 181
Appendix: Prognosutvärdering 183
A.1 Prognosfel och precisionsmått 183
A.2 Resultat för prognoser gjorda 2010–2016 183
A.3 Test för systematiska över- och underskattningar 184
A.4 Skillnader i precision mellan regeringens och Konjunkturinstitutets prognoser 186
A.5 Theils U – jämförelser mot en naiv prognosmetod 188
Referenser 191

Finanspolitiska rådets uppdrag

Finanspolitiska rådet ska enligt sin instruktion 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.[1]

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

1. långsiktigt hållbara offentliga finanser och
2. de budgetpolitiska målen, i synnerhet överskottsmålet och utgiftstaket.

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

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

Rådet får dessutom granska och bedöma om finanspolitiken ligger i linje med god långsiktigt uthållig tillväxt samt 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 och SFS 2016:1088.

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.

Det budgetpolitiska ramverket är en central del av det finanspolitiska ramverket. Det budgetpolitiska ramverket omfattar ett överskottsmål för den offentliga sektorns sparande, ett utgiftstak för statens utgifter, exklusive ränteutgifter och för ålderspensionssystemets utgifter, samt ett balanskrav för kommunerna.

Regeringen är enligt budgetlagen skyldig att lämna ett förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Riksdagen har fastställt överskottsmålet till följande: det finansiella sparandet ska uppgå till i genomsnitt 1 procent av BNP över en konjunkturcykel.

Enligt budgetlagen måste regeringen föreslå ett utgiftstak för det tredje tillkommande året i budgetpropositionen. 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 på grundval av konjunkturutvecklingen.

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. Huvudlinjen är att förslag på utgiftsökningar inom ett utgiftsområde måste täckas genom förslag om utgiftsminskningar inom samma område.

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.

Regeringen har utarbetat ett antal principer som vägledning för stabiliseringspolitiken. Finanspolitikens viktigaste bidrag till att stabilisera konjunkturen är att upprätthålla förtroendet för att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Vid normala efterfrågestörningar ska penningpolitiken stabilisera både inflationen och efterfrågan i samhällsekonomin. Regeringen ser då inga skäl att vidta några aktiva finanspolitiska åtgärder. Vid sådana störningar ska

[1] Denna sammanfattning bygger på Finansdepartementet (2011a).

finanspolitiken bidra till konjunkturstabilisering via de automatiska stabilisatorerna.

Vid mycket stora efterfråge- och utbudsstörningar kan det finnas behov av aktiv finanspolitik. De finanspolitiska insatserna ska i dessa fall bidra till att uppgången i arbetslösheten begränsas, till att minska risken för att arbetslösheten biter sig fast och till att mildra konsekvenserna för särskilt utsatta grupper.

De stabiliseringspolitiska åtgärderna ska vidare utformas på ett sådant sätt att de inte hindrar det finansiella sparandet att återgå till en nivå förenlig med överskottsmålet när resursutnyttjandet åter blivit normalt.

Vid finansiella kriser anser sig regeringen behöva vidta särskilda åtgärder för att bidra till finansiell stabilitet. Regeringens utgångspunkt är att de offentligfinansiella konsekvenserna av sådana åtgärder ska begränsas. Eventuella förluster som uppstår i den finansiella sektorn ska i första hand bäras av kreditinstituten själva, deras aktieägare och andra som har skjutit till riskkapital.

Kommentar till Överskottsmålskommitténs förslag och regeringens ställningstagande

Överskottsmålskommittén (SOU 2016:67) presenterade i höstas en rad förslag som syftar till att förstärka det finanspolitiska ramverket. Regeringen redovisar i 2017 års ekonomiska vårproposition (VP17) sina bedömningar av kommitténs förslag. Vi välkomnar flera av utredningens förslag och regeringens bedömningar av dessa. Men som vi skrev i vårt remissvar innebär ett av kommitténs förslag ett hot mot rådets oberoende.[1]

Utredningen föreslår att modellen för att utse rådsledamöter ändras så att en valberedning, där ledamöter från riksdagens finansutskott ingår, i fortsättningen nominerar nya rådsmedlemmar i stället för rådet självt. Utredningen menar att detta kommer att stärka rådets oberoende i förhållande till regeringen. Vi menar tvärtom att utredningens förslag skulle minska rådets oberoende. Med utredningens förslag kommer finansministern ha möjlighet att påverka vem finansutskottets ledamöter föreslår som ny medlem i rådet vilket skulle minska rådets oberoende från regeringen avsevärt. Även om möjligheten inte utnyttjas är den ägnad att minska förtroendet för rådets beroende.

Även andra remissinstanser har betonat vikten av att rådet är oberoende av regeringen och att tillsättningen av ledamöter är grundläggande för detta oberoende.[2] Statskontoret menar t.ex. att kommitténs modell innebär att ”partipolitiska intressen kan vägas in i beredningsarbetet” och förordar i stället att regeringen reglerar hur rådet ska vara sammansatt i myndighetens instruktion.[3]

Regeringen skriver i VP17 att den nuvarande ordningen för att utse medlemmar till Finanspolitiska rådet, som innebär att rådet nominerar nya ledamöter, som sedan förordnas av regeringen, är unik i ett internationellt perspektiv. Regeringen har tidigare påpekat att det faktum att rådet självt nominerar ledamöter bidrar till att värna rådets oberoende.[4] Trots det menar regeringen nu, i likhet med Överskottsmålskommittén, att denna modell för att utse rådsledamöter riskerar att leda till en ensidig sammansättning av

[1] Finanspolitiska rådets remissvar på SOU 2016:67, Dnr 7-2016-12.
[2] T.ex. Riksbanken och Konjunkturinstitutet.
[3] Statskontorets remissvar på SOU 2016:67, Dnr 2016/192-4.
[4] Se prop. 2013/14:173, s. 30.

rådet. Istället ska Överskottsmålskommitténs förslag om en valberedning för val av rådsmedlemmar, i vilken bland annat ledamöter från riksdagens finansutskott ingår, införas.[5] Vi anser att detta minskar och i varje fall skadar förtroendet för rådets oberoende. Om regeringen väljer att genomföra förslaget är det angeläget att ledamöter från finansutskottet inte utgör en majoritet i valberedningen samt att ordföranden för valberedningen inte är en riksdagsledamot.

[5] VP17, s. 86.

Sammanfattning

Huvuduppgiften för Finanspolitiska rådet är att följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och den ekonomiska politiken. Våra viktigaste slutsatser i årets rapport är följande:

Det ekonomiska läget och stabiliseringspolitiken

1. Högkonjunkturen i den svenska ekonomin bedöms förstärkas både i år och nästa år och resursutnyttjandet bli allt mer ansträngt. Även den globala konjunkturen förbättras och framtidsutsikterna är förhållandevis goda.
2. Regeringens aktiva finanspolitik är inte välavvägd. Med hänsyn till konjunkturläget och överskottsmålet borde politiken vara betydligt mer åtstramande.
3. En mer åtstramande aktiv finanspolitik skulle också kunna bidra till ökad makrofinansiell stabilitet. Rätt utformad strukturpolitik, t.ex. lägre ränteavdrag och en högre fastighetsavgift, kan dämpa både bostadspriser och hushållens skuldsättning.

Överskottsmålet och utgiftstaket

4. Det strukturella sparandet ligger tydligt under vad gällande överskottsmål kräver trots att ekonomin är i en högkonjunktur.
5. I rådande konjunkturläge väljer regeringen att i år försvaga de offentliga finanserna. Detta är uppseendeväckande och regeringen bör motivera sin politik samt förklara hur den kan vara förenlig med det finanspolitiska ramverket.
6. Det finns starka skäl att tro att det finansiella sparandet i både pensionssystemet och kommunsektorn – vilket hittills varit positivt – kommer att bli negativt under de närmaste fyra åren. För att nå överskottsmålet måste statens del av det offentliga finansiella sparandet vara större än vad det någon gång varit sedan målet infördes.
7. Det råder stor osäkerhet om vad som är att betrakta som en långsiktig nivå på kostnaderna för asylmottagandet och integrationen. Regeringen bör av försiktighetsskäl ta

budgetmässig höjd för att dessa kostnader kan komma att bli högre än beräknat.

8. Utrymmet under utgiftstaket på några års sikt är historiskt högt. Utgiftstakets nivå utgör därför inte något stöd för överskottsmålet. Med ett så stort utrymme lämnas frågan om vad regeringen anser vara ett lämpligt skatteuttag obesvarad. Regeringen bör redogöra för vad den anser är en lämplig utgiftsutveckling och ett rimligt skatteuttag de kommande fyra åren.

9. Regeringens avsikt är att överskottsmålet ska nås senast år 2020. Det överskottsmål regeringen avser förefaller vara det nya föreslagna målet om 1/3 procent relativt BNP i genomsnitt över konjunkturcykeln och inte det nuvarande målet om 1 procent. Regeringen bör klargöra hur den ser på övergången från det nu gällande till det föreslagna lägre överskottsmålet.

Uppföljning av överskottsmålet

10. Perioden 2006–2015 kan sägas utgöra en hel konjunkturcykel. Det genomsnittliga finansiella sparandet under denna period uppgick till 0,3 procent av BNP. Målet om 1 procents finansiellt sparande i genomsnitt över en konjunkturcykel har således inte uppnåtts.

11. Även om hänsyn tas till att denna period kännetecknas av en ovanligt djup och varaktig lågkonjunktur har överskottsmålet inte nåtts; det strukturella sparandet har i genomsnitt uppgått till 0,7 procent av BNP under perioden 2006–2015.

12. Vi konstaterar också att det genomsnittliga finansiella sparandet ligger under målet under varje åttaårsperiod med början 2005–2012 fram t.o.m. 2011–2018.

Skuldankaret

13. Överskottsmålskommittén har föreslagit ett skuldankare på 35 procent av BNP. Vi anser att detta ger en tillräcklig säkerhetsmarginal för att kunna hantera en allvarlig ekonomisk kris, givet att realräntan är låg och att den långsiktiga tillväxten i svensk ekonomi inte faller drastiskt.

Långsiktigt hållbara offentliga finanser

14. De beräkningar av de offentliga finansernas hållbarhet fram till år 2030 som Konjunkturinstitutet har gjort för rådets räkning visar på små risker för obalanser.

15. Om inte de nyanländas integration på arbetsmarknaden förbättras avsevärt kommer asylinvandringen att innebära en långsiktig belastning på de offentliga finanserna.

16. Pensionsåldern behöver gradvis höjas för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara och den statliga inkomstpensionen ha en acceptabel nivå. Normen att gå i pension vid 65 års ålder behöver brytas.

Sysselsättningen och arbetslösheten

17. Huvudproblemet på svensk arbetsmarknad gäller de stora skillnaderna i sysselsättning och arbetslöshet mellan personer födda i Sverige och utomeuropeiskt födda. Rådet föreslog redan i förra årets rapport fortsatta satsningar på utbildning och subventionerade anställningar, men också att arbetsmarknadens parter öppnar för enkla jobb med lägre löner än dagens minimilöner.

18. Vi bedömer att regeringen inte kommer att nå sitt mål om att Sverige ska ha lägst arbetslöshet inom EU år 2020. Detta beror bl.a. på att heltidsstuderande och samtidigt jobbsökande ungdomar står för en jämförelsevis stor andel av arbetslösheten i Sverige och på den bristfälliga integrationen av invandrare på arbetsmarknaden.

19. Regeringen borde, som rådet tidigare föreslagit, omformulera sitt arbetslöshetsmål till separata sysselsättningsmål för olika grupper, exempelvis asylinvandrare, unga lågutbildade och långtidsarbetslösa.

20. Regeringen räknar med att jämviktsarbetslösheten faller till 6,2 procent år 2020, medan Konjunkturinstitutet bedömer att den ligger på 6,7 procent 2017–2020. Regeringen bör tydligt redogöra för de bedömningar som gjorts samt redovisa känslighetsanalyser som visar hur beräkningarna av potentiell

BNP och strukturellt sparande påverkas av alternativa antaganden om jämviktsarbetslösheten.

21. Det viktigaste underlaget för regeringens bedömning av jämviktsarbetslösheten bakåt i tiden är skattningar som görs av Europeiska kommissionen. Internationellt samarbete när det gäller modellutveckling är värdefullt, men modellen bör skattas på finansdepartementet för att kunna anpassas ytterligare till svenska förhållanden.

22. Det finns mycket som tyder på att matchningen på arbetsmarknaden har försämrats efter finanskrisen 2008–2009. Detta gäller särskilt för utrikes födda, vilket sannolikt innebär ett visst tryck uppåt på jämviktsarbetslösheten.

Prognosutvärdering

23. Regeringen har en fortsatt lägre prognos för resursutnyttjandet i ekonomin de närmaste åren jämfört med flertalet andra bedömare. Detta medför att regeringens beräkning av det strukturella sparandet blir högre än vad som annars skulle vara fallet och påverkar på så sätt utvärderingen av måluppfyllelsen av det offentliga sparandet.

24. Rådets prognosutvärdering visar att regeringens prognoser för viktiga makrovariabler har varit mindre träffsäkra än Konjunkturinstitutets under perioden 2007–2016. För de flesta undersökta variabler klarar regeringen heller inte att på två till tre års sikt slå en s.k. naiv prognosmetod, dvs. att senast kända värde antas bestå också i framtiden. Vidare finns en tendens att systematiskt överskatta BNP-tillväxten och det offentliga sparandet samt underskatta arbetslösheten. Regeringen bör kunna göra bättre prognoser och beräkningar. Detta gäller i synnerhet för det finansiella och strukturella sparandet där regeringen ensam har tillgång till den mest aktuella informationen.

25. Regeringens beräkning av de offentliga finanserna leder till en systematisk överskattning av det finansiella och strukturella sparandet på två till tre års sikt. Vi anser att regeringen bör tillämpa en framskrivningsmetod som ger en mer realistisk bild av hur de offentliga finanserna kommer att utvecklas.

Hyresregleringen och inkomstfördelningen

26. Rörligheten på arbetsmarknaden skulle sannolikt öka och tillväxtförutsättningarna förbättras genom en omreglering av dagens system i riktning mot marknadshyror. Hyresregleringen skyddar dem som redan är inne på hyresmarknaden på bekostnad av dem som står utanför. Även för dem som är inne på marknaden skapar regleringen problem. Den håller visserligen nere deras hyror, men begränsar deras rörlighet och valmöjligheter.

27. En omreglering bör dock inte göras utan att beakta effekterna på fördelningen av disponibel inkomst. Vår kalkyl av de kortsiktiga fördelningseffekterna visar att en övergång till marknadshyror visserligen skulle höja hyrorna något mer för hushåll i högre inkomstlägen, men att hushåll med lägre inkomster skulle drabbas hårdare räknat i procent av disponibel inkomst. En övergång mot marknadshyror bör därför kompletteras med andra åtgärder, exempelvis utbyggda bostadsbidrag. Samtidigt skulle en övergång mot marknadshyror ge kapitalvinster för fastighetsägarna. En engångsbeskattning av fastighetsägarna skulle kunna bidra till att finansiera höjda bostadsbidrag.

Nomineringen av ledamöter till Finanspolitiska rådet

28. Regeringen avser att inrätta en valberedning bestående av bland andra ledamöter från riksdagens finansutskott. Vi anser att detta riskerar rådets oberoende och i varje fall att skada förtroendet för dess oberoende. Om regeringen väljer att genomföra förslaget är det angeläget att ledamöter från finansutskottet inte utgör en majoritet i valberedningen samt att ordföranden för valberedningen inte är en riksdagsledamot.

1 Det ekonomiska läget

Kapitel 1 ger en översiktlig bild av det ekonomiska läget. Det är mot bakgrund av denna som rådet i kommande kapitel diskuterar och värderar regeringens ekonomiska politik. Rådet gör ingen egen konjunkturprognos, utan kapitlet baseras på material som andra bedömare och prognosmakare har publicerat.[1]

1.1 Det internationella ekonomiska läget

Den globala konjunkturen fortsatte att stärkas under 2016. De stora negativa BNP-gap som den finansiella krisen gav upphov till håller successivt på att slutas (diagram 1.1). Flera förtroendeindikatorer ligger över sina historiska genomsnitt i USA, euroområdet och i Storbritannien, vilket talar för en fortsatt förstärkning av konjunkturen.[2] Investeringarna ökar som andel av BNP efter en utdragen lågkonjunktur med återhållsamma investeringsnivåer.

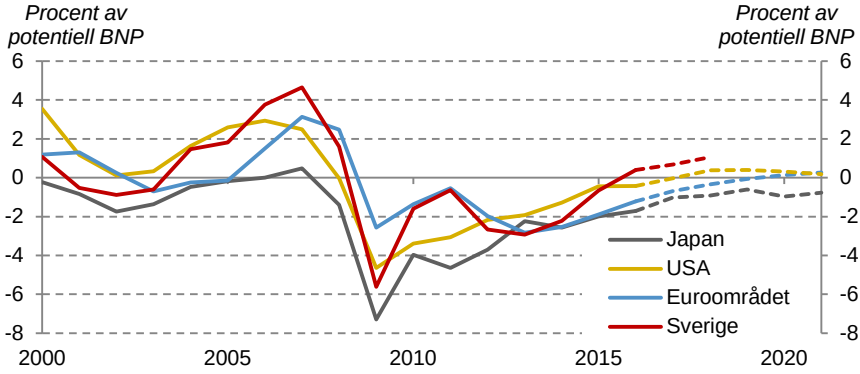
IMF räknar med att den globala tillväxten ligger kring 3,5 procent under 2017 och 2018 (se tabell 1.1). De utvecklade ekonomierna växer med i genomsnitt 2 procent, vilket kan jämföras med tillväxtekonomierna som i genomsnitt bedöms växa med 4,5 procent under 2017 och med 4,8 procent under 2018.[3] Skillnaderna inom olika landgrupper är emellertid mycket stora. Bland tillväxtekonomierna drivs tillväxten främst av Kina och Indien. Det ser dock ut som om omläggningen i den kinesiska ekonomin kommer att hålla tillbaka den globala efterfrågan även i fortsättningen. Indien väntas växa något snabbare än hittills under 2000-talet. Den ryska ekonomin har tagit sig ut ur de senaste årens recession och hjälps av det stigande oljepriset. Mönstret med en negativ tillväxt i Brasilien ser ut att kunna brytas, men landet är i stort behov strukturella reformer och fortsatt stöd från den ekonomiska politiken.

De utvecklade ekonomierna har ännu inte nått tillbaka till de tillväxttakter som rådde före den finansiella krisen. Den amerikanska ekonomin väntas växa med 2,3 procent i år. Återhämtningen i

[1] Bilden av den internationella konjunkturen baseras i stor utsträckning på IMF (2017a), IMF (2017b), OECD (2016b) och Konjunkturinstitutet (2017b).
[2] Konjunkturinstitutet (2017b).
[3] Definitionerna av utvecklade ekonomier respektive tillväxtekonomier följer World Economic Situation and Prospects (WESP); riktlinjer som har utvecklats av FN.

euroområdet fortsätter och tillväxten bedöms bli omkring 1,7 procent under innevarande år. Storbritannien växer starkare än vad många bedömare hade befarat efter folkomröstningen om utträdet ur EU, men bedömningen är att tillväxten mattas av de närmaste åren. I Japan går utvecklingen fortsatt trögt och lågkonjunkturen ser ut att bestå enligt IMF:s prognos. Som framgår av diagram 1.1 är den svenska konjunkturen för närvarande stark i ett internationellt perspektiv.

Diagram 1.1 BNP-gap i valda länder



Anm.: BNP-gapet visar hur faktisk BNP avviker från sin långsiktiga nivå (potentiell BNP) och anges i procent. I sin prognos i april 2017 beräknar IMF endast BNP-gapet för Sverige till och med 2018.
Källa: IMF (2017b).

Tabell 1.1 BNP-tillväxt i valda länder

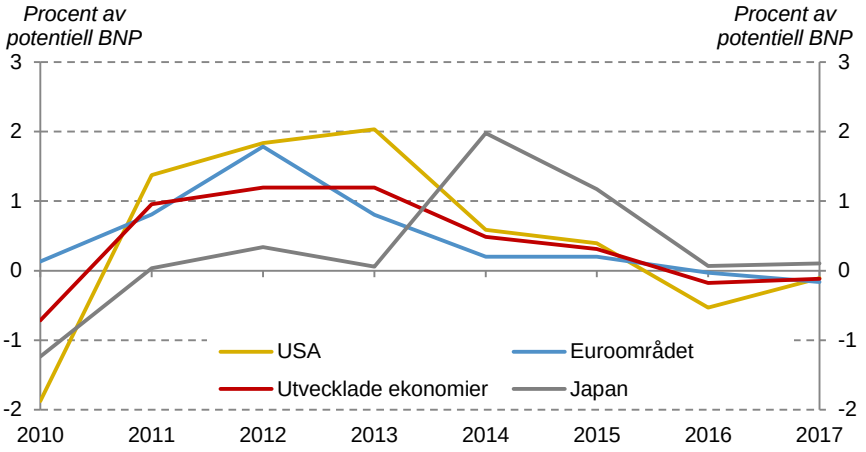
Procentuell förändring	2000–2007	2008–2015	2016	2017	2018
Världen	4,5	3,5	3,1	3,5	3,6
Utvecklade ekonomier	2,7	1,2	1,7	2,0	2,0
Tillväxtekonomier	6,6	5,6	4,1	4,5	4,8
Sverige	3,3	1,5	3,3	2,7	2,4
USA	2,7	1,3	1,6	2,3	2,5
Euroområdet	2,2	0,5	1,7	1,7	1,6
Japan	1,5	0,5	1,0	1,2	0,6
Storbritannien	2,9	1,1	1,8	2,0	1,5
Kina	10,5	9,2	6,7	6,6	6,2
Indien	7,1	7,4	6,8	7,2	7,7
Ryssland	7,2	1,9	-0,2	1,4	1,4
Brasilien	3,6	2,7	-3,6	0,2	1,7

Anm.: Tabellen visar den årliga procentuella förändringen av real BNP. Definitionen av tillväxtekonomier respektive utvecklade ekonomier följer riktlinjerna WESP, vilka bl.a. används av IMF och Världsbanken.
Källa: IMF (2017b) och Macrobond.

Inflationen i euroområdet nådde i mars ECB:s målsatta nivå för första gången på fyra år, vilket fick centralbankschefen Mario Draghi att ändra tonen något angående policyutsikterna.[4] Prisökningarna drivs dock i huvudsak av energipriser och kärninflationen ligger fortfarande lågt. Det är därmed osäkert hur varaktig den högre inflationen blir och penningpolitiken i euroområdet är fortsatt expansiv. Hur priserna, och därmed penningpolitiken, i euroområdet utvecklas framöver får konsekvenser för den ekonomiska aktiviteten och i förlängingen för finanspolitikens utformning.

Finanspolitiken har varit mycket stram i många länder under de senaste åren och mycket talar nu för att en mindre åtstramande, och i vissa fall expansiv, inriktning är att vänta (se diagram 1.2). Detta gäller inte minst i USA, där administrationen har utlovat finanspolitiska stimulanser i form av skattelättnader och offentliga infrastrukturinvesteringar. OECD uppmanar till en svagt expansiv finanspolitisk inriktning, efter en lång period av konsolidering av de offentliga finanserna på många håll efter finanskrisen.[5]

Diagram 1.2 Förändring i strukturellt sparande



Anm.: En positiv förändring av sparandet innebär att politiken görs mer åtstramande och vice versa.
Källa: IMF (2017b) och Macrobond.

Sammantaget ser de internationella konjunkturutsikterna på kort sikt relativt goda ut. De präglas emellertid av flera risker, inte minst av

[4] Centralbankschefen utelämnade i sitt uttalande formuleringen att han var beredd att använda ”alla tillgängliga medel” för att motverka prisstagnation. Det tolkades som en försiktig signal om att de extraordinära penningpolitiska stimulanserna i euroområdet kan börja fasas ut. Financial Times (2017a).
[5] Se OECD (2016b).

politisk karaktär, vilka kan få effekter på medellång till lång sikt om de realiseras. En sådan risk rör osäkerheten kring den ekonomiska politiken, särskilt i USA och Kina. Den globala tillväxten är beroende av stöd från finanspolitiken, främst i USA, men också i Kina och euroområdet. OECD uppskattar att finanspolitiska stimulanser i dessa länder bidrar med omkring 0,5 procentenheter till den globala tillväxttakten de kommande åren. Även IMF menar att osäkerheten kring finanspolitiken, framför allt i USA, har konsekvenser för de globala tillväxtutsikterna. I Storbritannien och de största utvecklingsländerna visar de indikatorer som OECD och IMF använder på en ovanligt hög osäkerhet kring den ekonomiska politiken.[6]

Det framtida EU-samarbetet står just nu inför flera stora utmaningar, däribland terrorhot, flyktingkrisen och en ansträngd relation till Turkiet. Därtill bidrar förhandlingarna kring Storbritanniens utträde ur EU och valen i Frankrike och Tyskland till att skapa ett osäkert investeringsklimat i Europa.

Bland tillväxtekonomierna finns det risker med hög skuldsättning i företagssektorn, fallande lönsamhet och svaga offentliga finanser. Dessa risker, som på många håll förstärks av låga råvarupriser, ger också upphov till högre riskpremier och kapitalutflöden, samt valutakursrisker för bankerna.[7]

Ett annat orosmoln är den möjliga vändning som handelspolitiken kan ta framöver och dess konsekvenser för världshandeln. Handelstillväxten är ovanligt svag i förhållande till BNP-tillväxten och flera internationella organisationer varnar för en fortsatt utveckling i samma riktning. Forskning visar att såväl strukturella faktorer som faktorer av mer tillfällig art, t.ex. ökad policyosäkerhet och protektionistisk retorik, har bidragit till utvecklingen.[8]

---

[6] Se OECD (2016b) och IMF (2017a).
[7] Se IMF (2017a).
[8] IMF, Världsbanken, OECD och WTO har alla uttryckt oro över ett tilltagande negativt sentiment för globalisering och handel på många håll i världen. Se t.ex. Haugh m.fl. (2016), WTO (2016) och Constantinescu m.fl. (2017).

1.2 Utvecklingen i Sverige

Vintern 2015/2016 stod den höga asylinvandringen under andra halvan av 2015 i fokus för den politiska debatten. Åtgärderna för att begränsa inflödet av asylsökande, som regeringen och delar av oppositionen kom överens om i slutet av oktober 2015, gav omedelbar effekt.[9] Som mest ansökte under en vecka i början av november knappt 11 000 personer om asyl i Sverige. Antalet ansökningar gick sedan ner kraftigt och var under slutet av december kring 2 000 till 3 000 i veckan. Totalt sökte 162 915 personer asyl i Sverige under 2015. Tidigare år har antalet asylsökande varierat under året, med en tydlig ökning under hösten. Under 2016 uteblev den säsongsbetonade ökningen och istället fortsatte mellan 400 och 600 personer per vecka att söka asyl. Totalt sökte 28 939 personer asyl i Sverige under 2016, vilket är det lägsta antalet sedan 2009.[10] Det är oklart om detta ska betraktas som en långsiktigt stabil nivå, eller om antalet asylsökande kommer att öka när den tillfälliga lagstiftningen väl upphör.[11] Det är viktigt att ta höjd för denna osäkerhet eftersom konsekvenserna för de offentliga finanserna kan bli mycket olika, beroende på vilka nivåer som realiseras.

Som rådet skrev i 2016 års rapport tar det tid för kostnaderna för flyktingmottagandet att klinga av. En stor del av kostnaderna för 2015 års asylinvandring kommer sannolikt därför att dröja kvar under flera år, oavsett hur många fler som kan komma att söka asyl framöver.

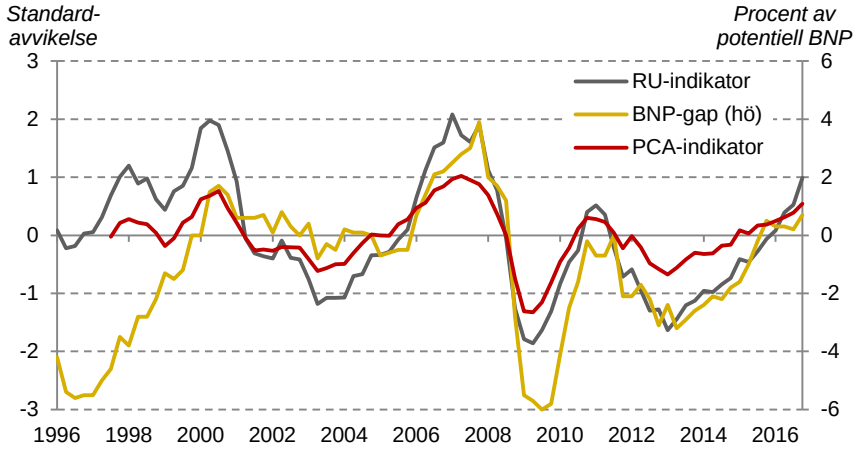
1.2.1 Konjunkturen

Enligt Konjunkturinstitutet (KI) gick svensk ekonomi in i en högkonjunktur år 2016 med ett svagt positivt BNP-gap. Flera olika indikatorer på resursutnyttjandet bekräftar bilden (diagram 1.3 och 1.4). KI bedömer att konjunkturen fortsätter att stärkas under året och att ökningen kulminerar under 2018 (tabell 1.2). Riksbanken ger en ännu ljusare bild av konjunkturen framöver. Synen på

[9] Uppgörelsen innebär att Sverige har infört en tillfällig, restriktiv migrationslagstiftning i linje med EU:s miniminivåer. Även tillfälliga gränskontroller infördes den 12 november 2015, se Regeringen (2015).
[10] Migrationsverket (2016) och Migrationsverket (2017a).
[11] Sommaren 2016 beslutade riksdagen att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd, att begränsa rätten till anhöriginvandring och att skärpa försörjningskravet. Lagen (SFS 2016:752) ska gälla i tre år och därefter utvärderas. Den 7 februari 2017 beslutade regeringen att upprätthålla de tillfälliga gränskontrollerna fram till den 10 maj 2017, se Regeringen (2017).

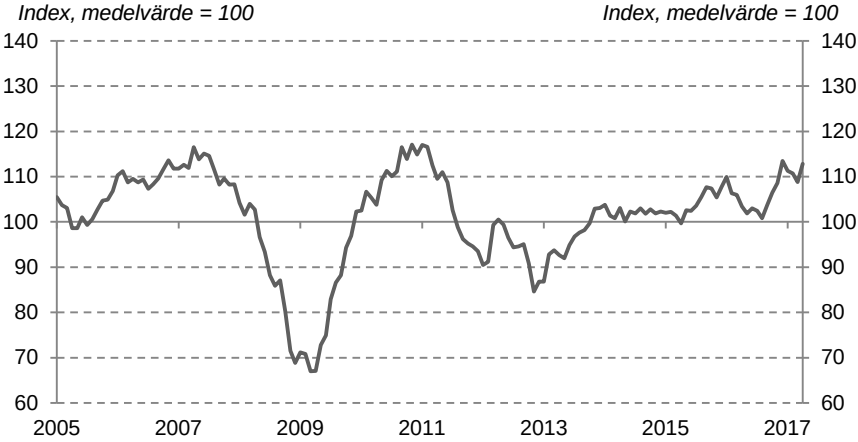
konjunkturläget delas emellertid inte av regeringen som i VP17 räknar med ett markant mindre BNP-gap de närmaste åren, trots att regeringen prognosticerar en högre BNP-tillväxt än KI. Vi återkommer till möjliga orsaker till och konsekvenser av dessa skillnader i kapitel 3.

Diagram 1.3 Den svenska konjunkturen



Anm.: Riksbankens indikator på resursutnyttjandet, RU-indikatorn, väger samman information i enkätdata och arbetsmarknadsdata med hjälp av s.k. principalkomponentanalys (PCA). PCA-indikatorn är KI:s motsvarighet. Indikatorerna standardiseras så att de får medelvärde 0 och standardavvikelse 1.
Källa: Sveriges Riksbank och Konjunkturinstitutet (2017b).

Diagram 1.4 Konjunkturbarometern i april 2017



Anm.: Barometerindikatorn sammanfattar de svenska företagens och hushållens aktuella syn på ekonomin. Serien standardiseras så att den får medelvärde 100 och standardavvikelse 10.
Källa: Konjunkturinstitutet (Konjunkturbarometern april 2017).

Tabell 1.2 Makroekonomiska nyckeltal för svensk ekonomi

	BP17 september 2016			VP17 april 2017		
	2016	**2017**	**2018**	**2016**	**2017**	**2018**
BNP	3,5	2,3	1,9	3,3	2,9	2,2
BNP-gap	0,0	0,2	0,0	-0,1	0,5	0,4
Sysselsättning	1,8	1,5	0,6	1,5	1,8	1,0
Arbetslöshet	6,8	6,3	6,3	6,9	6,6	6,4
KPI	1,0	1,5	2,1	1,0	1,5	1,6
Finansiellt sparande	-0,2	-0,3	0,0	0,9	0,3	0,6
Strukturellt sparande	0,2	-0,3	0,1	1,0	0,3	0,6
Bruttoskuld	42,0	40,9	39,5	41,6	39,5	37,3
	Konjunkturinstitutet augusti 2016			**Konjunkturinstitutet** mars 2017		
	2016	**2017**	**2018**	**2016**	**2017**	**2018**
BNP	3,3	2,0	1,9	3,3	2,5	2,1
BNP-gap	0,5	0,7	0,6	0,4	1,0	1,1
Sysselsättning	1,8	1,3	0,8	1,5	1,7	0,8
Arbetslöshet	6,7	6,3	6,2	6,9	6,7	6,5
KPI	1,0	1,4	2,7	1,0	1,5	1,6
Finansiellt sparande	-0,6	-0,3	0,2	0,9	0,5	0,6
Strukturellt sparande	-0,5	-0,8	-0,3	0,6	0,4	0,4
Bruttoskuld	41,7	40,2	39,1	41,3	39,2	37,5
	Riksbanken september 2016			**Riksbanken** april 2017		
	2016	**2017**	**2018**	**2016**	**2017**	**2018**
BNP	3,2	2,2	2,4	3,3	2,8	2,3
BNP-gap	0,5	0,8	1,3	0,4	1,3	1,6
Sysselsättning	1,6	1,0	0,7	1,5	1,8	0,7
Arbetslöshet	6,9	6,7	6,7	6,9	6,7	6,6
KPI	1,1	1,8	2,6	1,0	1,6	2,1
Finansiellt sparande	0,1	0,0	0,2	0,9	0,6	0,7

Anm.: BNP-gap och strukturellt sparande anges i procent av potentiell BNP, arbetslöshet i procent av arbetskraften (15–74 år) och finansiellt sparande, samt bruttoskulden i procent av BNP. Övriga siffror avser en årlig procentuell förändring.
Källa: BP17, VP17, Konjunkturinstitutet (2016a), Konjunkturinstitutet (2017b), samt Sveriges Riksbank (2016a) och Sveriges Riksbank (2017b).

KI bedömer att tillväxttakten i BNP 2017 blir 2,9 procent, vilket är väsentligt högre än i jämförbara länder (se avsnitt 1.1). En viktig bidragande orsak till utvecklingen är förhållandevis höga bruttoinvesteringar (se diagram 1.5). En stor del av dessa är bostadsinvesteringar, men även näringslivets investeringar har vuxit snabbare den senaste tiden.

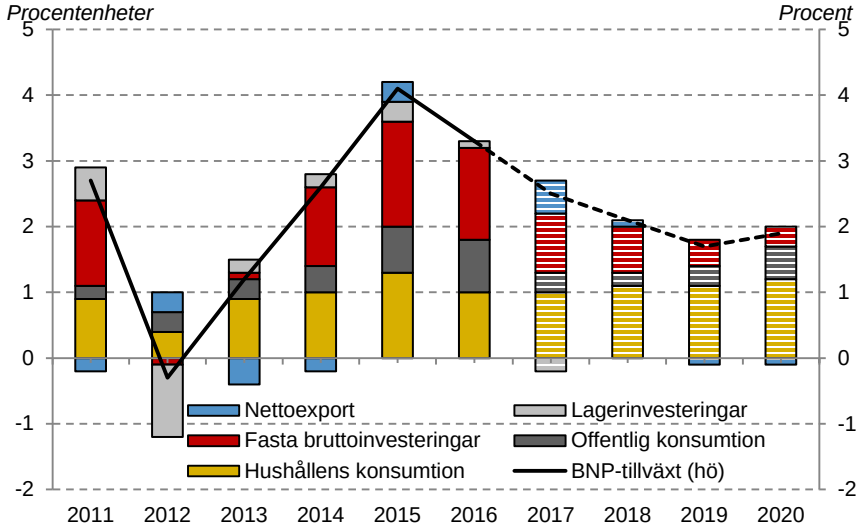
Den offentliga konsumtionen har varit förhållandevis hög under 2015 och 2016. Det stora flyktingmottagandet är en förklaring till

detta. En annan förklaring är den ökade demografiska belastningen på välfärdssystemen som beror på att andelen unga och äldre i befolkningen ökar. Sammantaget har den offentliga konsumtionen gett ett starkt bidrag till BNP-tillväxten de senaste två åren. Troligen mattas tillväxttakten i den offentliga konsumtionen dock av framöver och återgår till en mer normal takt efter hand som kostnaderna för flyktingmottagandet minskar.

Exporttillväxten stärktes under slutet av 2016 och väntas, i importjusterade termer (visas ej i diagram 1.5), ge det största bidraget till tillväxten i år och nästa år. Uppgången är bred: både varu- och tjänsteexporten har ökat snabbt och omvärldens efterfrågan på svenska industrivaror har stärkts markant. Exporttillväxten framöver – på omkring 4 procent per år – är i linje med ett historiskt genomsnitt sedan 1981.

De svenska hushållens konsumtion växer i linje med genomsnittet under 2000-talet, trots att hushållen enligt Konjunkturbarometern har en mer optimistisk syn på ekonomin än normalt. Viktiga förklaringar till detta är enligt KI en måttlig tillväxt i reala inkomster och förmögenheter samt ett ökat osäkerhets- och buffertsparande.

Diagram 1.5 BNP-utveckling och försörjningsbalans 2011–2020



Anm.: Linjen visar förändringen i BNP i fasta priser, i förhållande till föregående år. Staplarna visar hur de olika komponenterna i försörjningsbalansen bidrar till förändringen i BNP.
Källa: Konjunkturinstitutet (2017b).

1.3 Arbetsmarknaden

Utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden innehåller både positiva och problematiska inslag. Sysselsättningsgraden har uppvisat en snabb återhämtning efter finanskrisen och är högre i Sverige än i alla andra EU-länder. Samtidigt är arbetslösheten fortsatt hög och regeringens mål om att Sverige ska ha Europas lägsta arbetslöshet år 2020 ser ut att bli mycket svårt att nå. Särskilt problematisk är utvecklingen mot växande skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan olika grupper, i synnerhet mellan inrikes- och utrikesfödda liksom mellan hög- och lågutbildade personer. Det finns också tendenser till försvårade matchningsproblem på arbetsmarknaden, vilket yttrar sig som en långsam minskning av arbetslösheten, trots en relativt snabb ökning av antalet lediga jobb.

I 2015 års rapport pekade vi på riskerna med de målkonflikter som finns mellan regeringens arbetslöshetsmål och andra mål för den ekonomiska politiken. Det finns en risk finns för att finanspolitiska stimulanser driver in ekonomin i en överhettning eftersom regeringen har förklarat att arbetslöshetsmålet ska styra den ekonomiska politiken. I 2016 års rapport förordade vi att regeringen borde omformulera sitt arbetslöshetsmål till separata mål för olika grupper, till exempel mål för att förbättra arbetsmarknadsintegrationen av asylinvandrare.[12] I takt med att fler och fler av dem som kom till Sverige under 2015 och 2016 börjar träda in på arbetsmarknaden blir det ännu viktigare med en mer riktad politik.

I detta avsnitt studerar vi utvecklingen på arbetsmarknaden med fokus på arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och arbetslöshet. Vi jämför svenska förhållanden med situationen i andra EU-länder och belyser skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan olika grupper.[13]

---

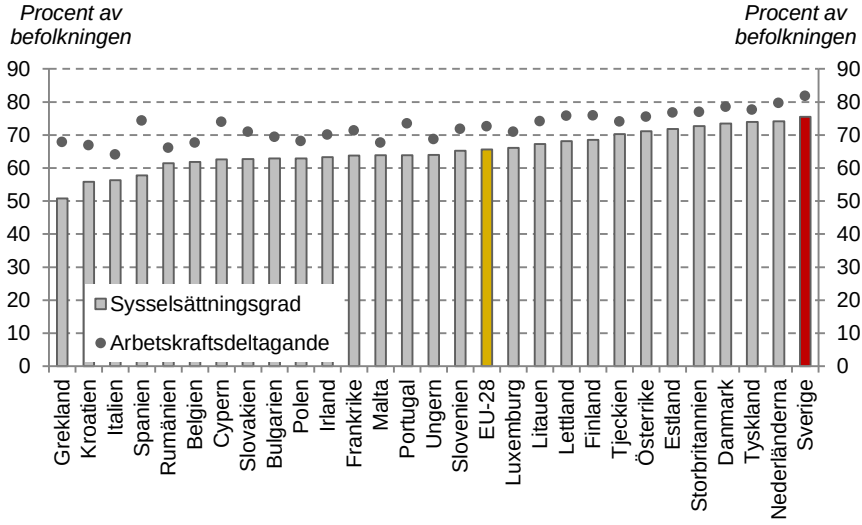
[12] Se Finanspolitiska rådet (2015) och Finanspolitiska rådet (2016). Kritiken mot arbetslöshetsmålets formulering delas av andra bedömare, se t.ex. SNS (2017), s. 11. Även SNS menar där att det nuvarande målet bör ersättas med ändamålsenliga mål som styr politiken mot de områden där problemen finns och bör riktas in på att korta tiden till sysselsättning för marginalgrupper om lågutbildade unga, äldre arbetslösa samt flykting- och anhöriginvandrade.

[13] Datakällorna är SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU), Eurostat samt i några fall OECD Employment Outlook. Åldersavgränsningarna varierar en del mellan datakällor och studerade variabler. AKU har under en lång följd av år fokuserat på gruppen 16–64 år. Sen mitten av 00-talet redovisar AKU även uppgifter för gruppen 15–74 år (i enlighet med EU-förordningar).

1.3.1 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättning

Sverige har högre arbetskraftsdeltagande och högre sysselsättningsgrad än alla andra EU-länder (diagram 1.6). Skillnaderna i arbetskraftsdeltagande och sysselsättning mellan män och kvinnor uppgick till cirka 30 procentenheter kring 1970 men minskade dramatiskt under 1980- och 1990-talen och har sen mitten av 1990-talet legat stabilt kring 3–4 procentenheter (diagram 1.7 och diagram 1.8). Det höga arbetskraftsdeltagandet och den höga sysselsättningsgraden i Sverige hänger främst ihop med en hög förvärvsfrekvens bland kvinnor, särskilt äldre kvinnor. Finanskrisen hade försumbara effekter på arbetskraftsdeltagandet och relativt små effekter på sysselsättningsgraden, i synnerhet i jämförelse med andra EU-länder och med krisen i början av 1990-talet. Under perioden 2010–2016 ökade sysselsättningsgraden med 4 procentenheter för gruppen 16–64 år och med 2,7 procentenheter för gruppen 15–74 år. Antalet arbetade timmar ökade med 4 procent under samma period.[14]

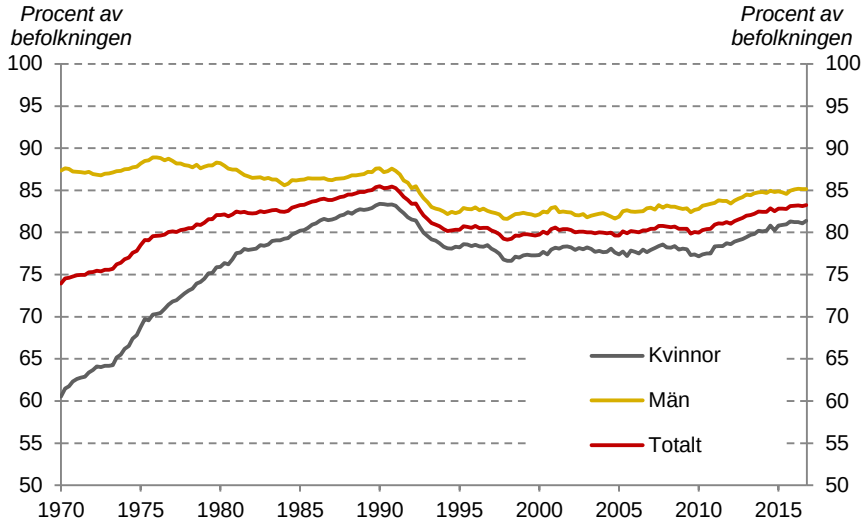
Diagram 1.6 Sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande i EU



Anm.: Åldrarna 15–64 år, år 2015.
Källa: Eurostat.

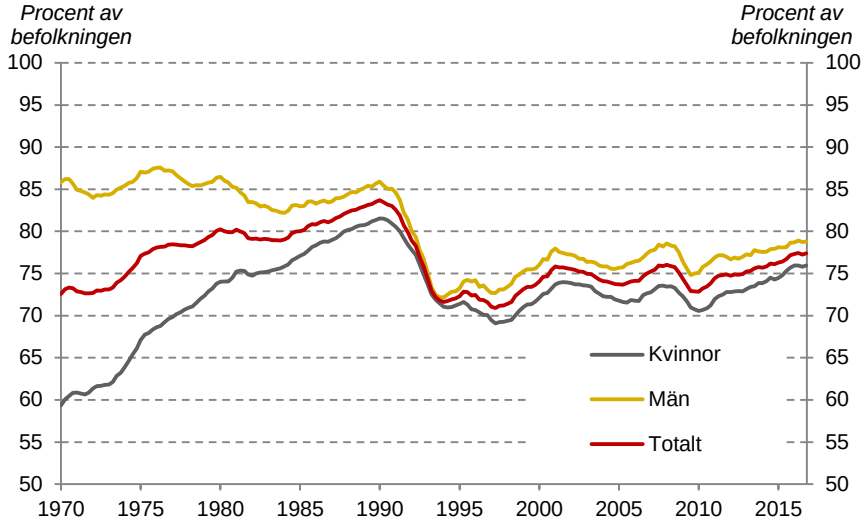
[14] Uppgiften om arbetstimmar avser timmar per person i åldern 15–74 år.

Diagram 1.7 Arbetskraftsdeltagande bland kvinnor och män



Anm.: Säsongsrensade kvartalsdata. Åldrarna 16–64 år.
Källa: SCB (AKU).

Diagram 1.8 Sysselsättningsgrad bland kvinnor och män



Anm.: Säsongsrensade kvartalsdata. Åldrarna 16–64 år.
Källa: SCB (AKU).

Bakom de aggregerade sysselsättningstalen döljer sig stora skillnader mellan inrikes- och utrikesfödda samt mellan hög- och lågutbildade. Diagram 1.9 visar sysselsättningsgradens utveckling sedan 2005 efter

utbildningsnivå och födelseregion. Vi fokuserar på arbetsmarknadens ”kärngrupper” i åldersintervallet 25–54 år och jämför i första hand skillnader i utfallet mellan högutbildade (eftergymnasial utbildning) och lågutbildade (förgymnasial utbildning) och skillnader i utfallet mellan ursprungskategorierna inrikesfödda och utomeuropeiskt födda.[15]

För inrikesfödda har sysselsättningsgapet i form av utbildning – skillnaden i sysselsättningsgrad mellan högutbildade och lågutbildade personer – ökat över tid. Det uppgick till 20 procentenheter år 2016. Det är troligt att en del av ökningen drivs av sortering. De lågutbildades andel av befolkningen i gruppen 25–54 år har minskat dramatiskt sen början av 1970-talet (från 60 procent till under 10 procent i dag). När allt fler går vidare till högre utbildning dräneras sannolikt gruppen lågutbildade gradvis på egenskaper som gynnar framgång på arbetsmarknaden.[16] För personer som är födda utanför Europa ökar också sysselsättningsgapet i utbildning över tid: från 16 procentenheter 2005 till 27 procentenheter 2016. Sysselsättningstrenden är svagt positiv för högutbildade som är födda utanför Europa och svagt negativ för lågutbildade från samma födelseregion.

För lågutbildade är sysselsättningsgapet i form av ursprung – skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes- och utomeuropeiskt födda – relativt stabil över tid och uppgår till cirka 30 procentenheter. För högutbildade minskar gapet från 27 procentenheter till 21 procentenheter under perioden 2005–2016. Det kan noteras att sysselsättningsgapet mellan inrikesfödda lågutbildade och utomeuropeiskt födda högutbildade var *positivt* och uppgick till 14 procentenheter 2005. Skillnaden har därefter minskat, men det är anmärkningsvärt att sysselsättningsgraden bland högutbildade som är födda utanför Europa fortfarande är inte är högre än bland de lågutbildade inrikesfödda.

Skillnaderna mellan olika gruppers arbetskraftsdeltagande är mindre än skillnaderna i sysselsättning.[17] En orsak är sannolikt att arbetskraftsdeltagande ger möjligheter till ekonomisk ersättning vid arbetslöshet eller deltagande i arbetsmarknadspolitiska program.

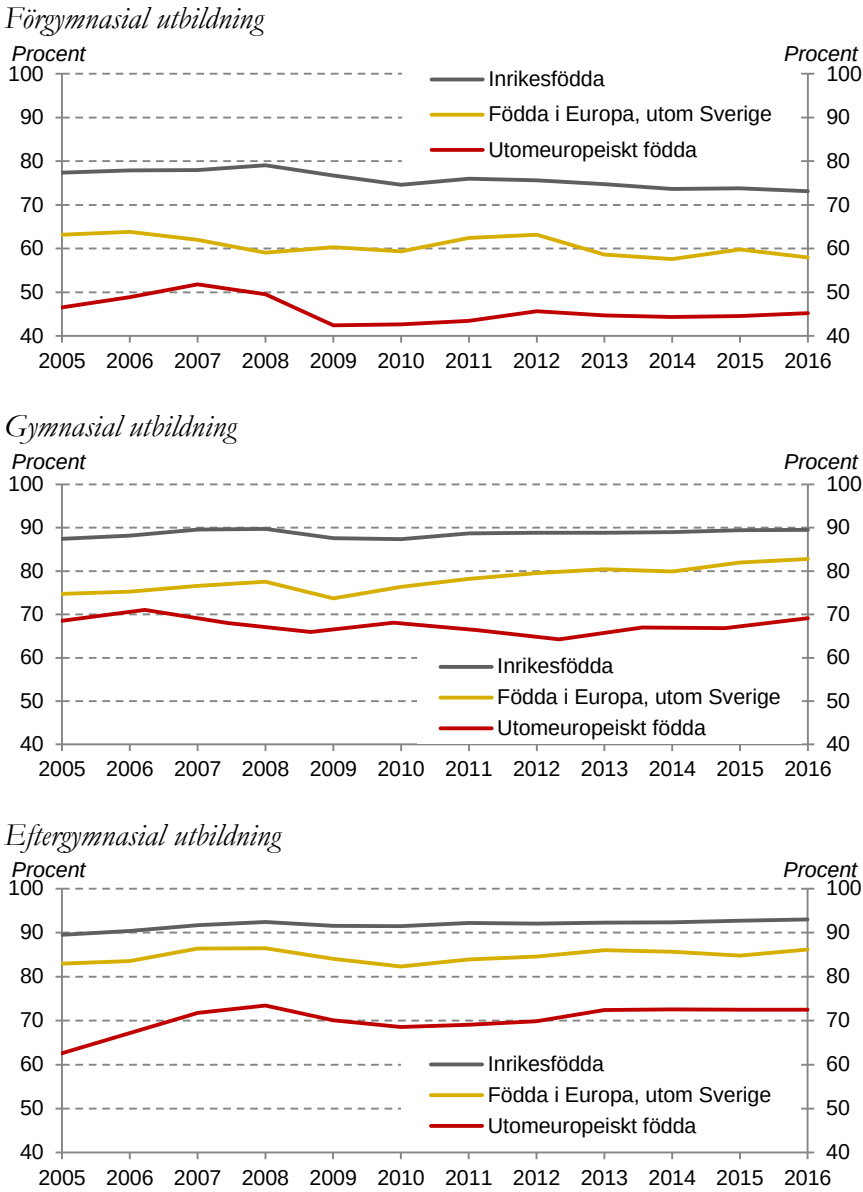
---

[15] Det stora antalet asylsökande 2015 påverkar inte jämförelserna eftersom dessa personer i regel inte har blivit folkbokförda 2016.

[16] Se Bengtsson m.fl. (2014) för en utförligare diskussion och empirisk evidens.

[17] Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes- och utrikesfödda i gruppen 16–64 år uppgick till 15 procentenheter år 2016, medan skillnaden i arbetskraftsdeltagande var 7 procentenheter.

Diagram 1.9 Sysselsättningsgrad efter utbildning och ursprung



Anm.: Procent av befolkningen i åldrarna 25–54 år.
Källa: SCB (AKU) och egna beräkningar.

Andelen inrikesfödda i gruppen 15–74 år har minskat, samtidigt som andelen utomeuropeiskt födda nästan har fördubblats sedan 2005

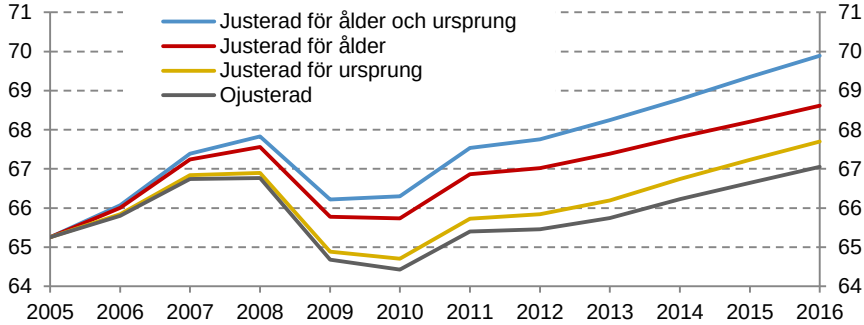
(från 5,8 till 10,8 procent). Den demografiska utvecklingen påverkar ”mekaniskt” de aggregerade utfallen när det gäller arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad. Den översta panelen i diagram 1.10 visar sysselsättningsgraden för gruppen 15–74 år, justerad för förändringar i befolkningens sammansättning beträffande ålder och ursprung.[18] Som framgår av diagrammet har de demografijusterade sysselsättningstalen ökat betydligt snabbare än den faktiska sysselsättningsgraden. Skillnaden mot den faktiska sysselsättningen förklaras av sammansättningen med avseende på både ålder och ursprung. Sett till åldersstrukturen har andelen av befolkningen som är 35–44 år respektive 55–64 år, som båda har en hög genomsnittlig sysselsättningsgrad, minskat. Samtidigt har grupperna med unga (20–24 år) och äldre (65–74 år), där sysselsättningsgraden är väsentligt lägre, ökat som andelar av befolkningen. Den demografiska utvecklingen har alltså tenderat att bromsa ökningen av den aggregerade sysselsättningsgraden. Med justering för demografiska förändringar har sysselsättningsgraden stigit med nästan 5 procentenheter sedan 2005.

Arbetskraftsdeltagandet påverkas i mindre utsträckning av den demografiska justeringen. Effekten är totalt sett ungefär hälften så stor och sammansättningen är med avseende på ålder den dominerande förklaringen. Sammantaget innebär det att den justerade arbetslösheten har fallit snabbare än den faktiska. De senaste åren motsvarar demografieffekten cirka en procentenhets lägre arbetslöshet i jämförelse med 2005 och förklaras helt av sammansättningen med avseende på ursprung.

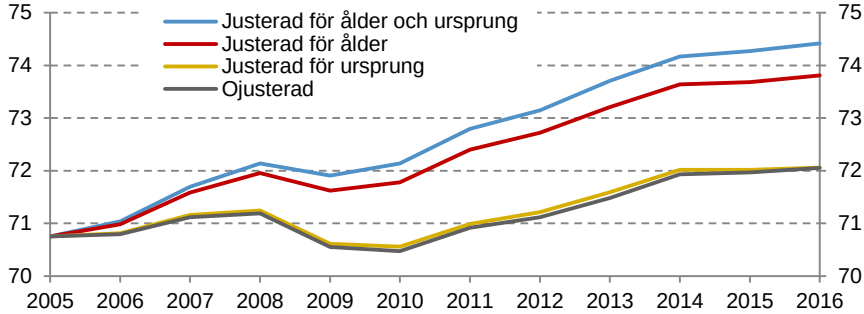
[18] Ett justerat sysselsättningsutfall erhålls genom att befolkningens sammansättning utifrån tre grupper för ursprung (inrikes, utrikes Europa, utrikes utanför Europa) samt sju åldersgrupper (15–19, 20–24, 25–34, 35–44, 45–54, 55–64, 65–74) hålls konstant på 2005 års nivå. Därefter appliceras de faktiska värdena på varje grupps sysselsättningsgrad.

Diagram 1.10 Faktiska och justerade arbetsmarknadsutfall

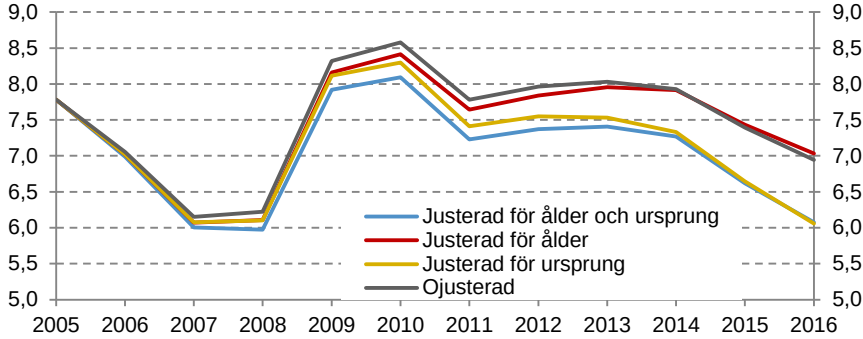
Sysselsättningsgrad, procent av befolkningen



Arbetskraftsdeltagande, procent av befolkningen



Arbetslöshet, procent av arbetskraften



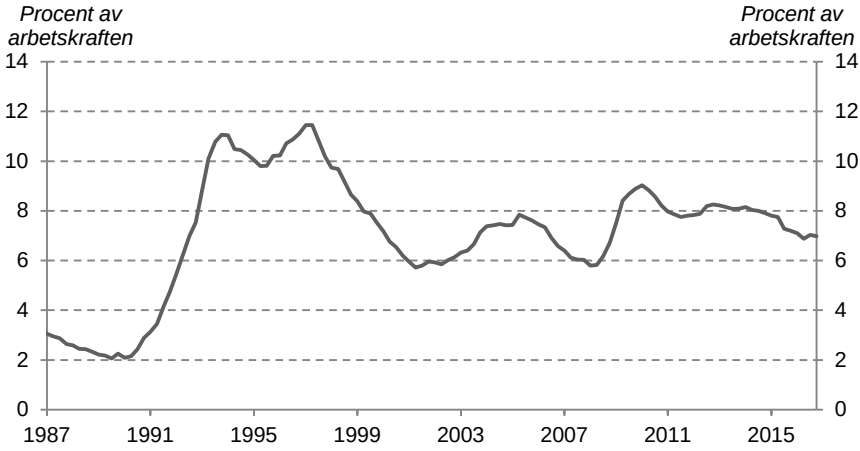
Källa: SCB (AKU) och egna beräkningar.

Anm.: Ett justerat sysselsättningsutfall erhålls genom att befolkningens sammansättning utifrån tre grupper för ursprung (inrikes, utrikes Europa, utrikes utanför Europa) samt sju åldersgrupper (15–19, 20–24, 25–34, 35–44, 45–54, 55–64, 65–74) hålls konstant på 2005 års nivå. Därefter appliceras de faktiska värdena på varje grupps sysselsättningsgrad respektive arbetskraftsdeltagande. Den justerade arbetslösheten $\hat{u}$ erhålls residualt från beräkningarna av den justerade sysselsättningsgraden $\hat{e}$ och det justerade arbetskraftsdeltagandet $\hat{l}$, dvs. utifrån relationen $\hat{e} = (1 - \hat{u})\hat{l}$.

1.3.2 Arbetslöshet och undersysselsättning

Under 1970- och 1980-talen var den svenska arbetslösheten mellan 2 och 4 procent. 1990-talskrisen innebar en dramatisk förändring med arbetslöshetstal som översteg 10 procent (diagram 1.11).[19] Efter sekelskiftet har arbetslösheten pendlat mellan 6 och 9 procent, med den största ökningen i samband med finanskrisen 2008–2009. I slutet av 2016 var arbetslösheten fortfarande cirka en procentenhet högre än nivån före finanskrisen. Bland de 28 EU-länderna hade tolv en lägre arbetslöshet än Sverige åren 2015–2016 (diagram 1.12).[20]

Diagram 1.11 Arbetslösheten i Sverige 1987–2016



Anm.: Säsongsrensad kvartalsdata. Gruppen 16–64 år.
Källa: SCB (AKU).

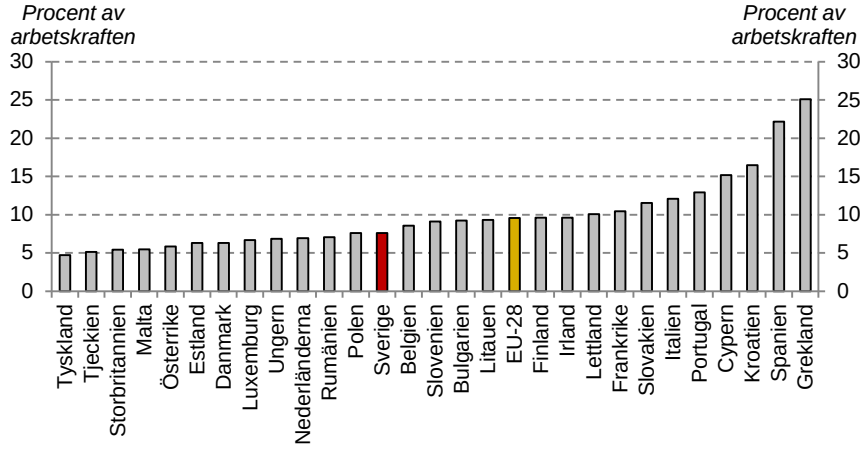
Ett bredare arbetslöshetsmått inkluderar även *undersysselsatta* (personer som arbetar mindre än de skulle vilja och som hade kunnat arbeta mer) och *latent arbetssökande* (personer utanför arbetskraften som vill och kan arbeta). Genom att summera ett (önskat) utbud i timmar bland arbetslösa, undersysselsatta och latent arbetslösa erhålls ett mått på det totala *outnyttjade* arbetskraftsutbudet. Det totala utbudet erhålls ur summan av det outnyttjade utbudet och det *utnyttjade* utbudet, dvs. det faktiska antalet arbetstimmar bland sysselsatta personer. Kvoten mellan det outnyttjade och totala

[19] Arbetslöshetsserierna länkar aktuella och äldre serier så att de motsvarar aktuella definitioner. Det innebär bland annat att heltidsstuderande som söker arbete räknas som arbetslösa.

[20] Arbetslösheten för åldersgrupperna 16–64 respektive 15–74 är i det närmaste identiska (avvikelserna uppgår som mest till en tiondels procentenhet).

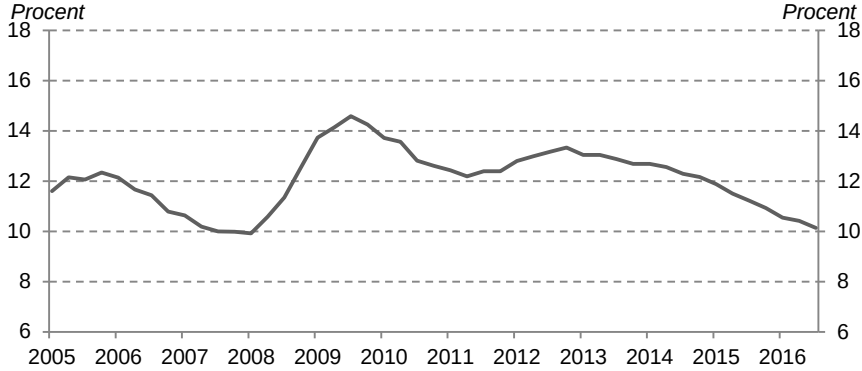
utbudet ger ett mått på arbetslösheten ("timarbetslöshet") som är analogt med det konventionella arbetslöshetsmåttet, men som tar hänsyn till faktiska och önskade arbetstider, samtidigt som det är bredare genom att det inkluderar undersysselsatta och latent arbetssökande. Timarbetslösheten har pendlat mellan 10 och drygt 14 procent sedan 2005 och uppvisar en markant minskning under senare år (diagram 1.13). I slutet av 2016 hade timarbetslösheten nått ungefär den nivå som gällde före finanskrisen (10 procent).

Diagram 1.12 Arbetslösheten i EU 2015



Anm.: Gruppen 15–64 år.
Källa: Eurostat och egna beräkningar.

Diagram 1.13 Outnyttjat arbetskraftsutbud (timarbetslöshet)

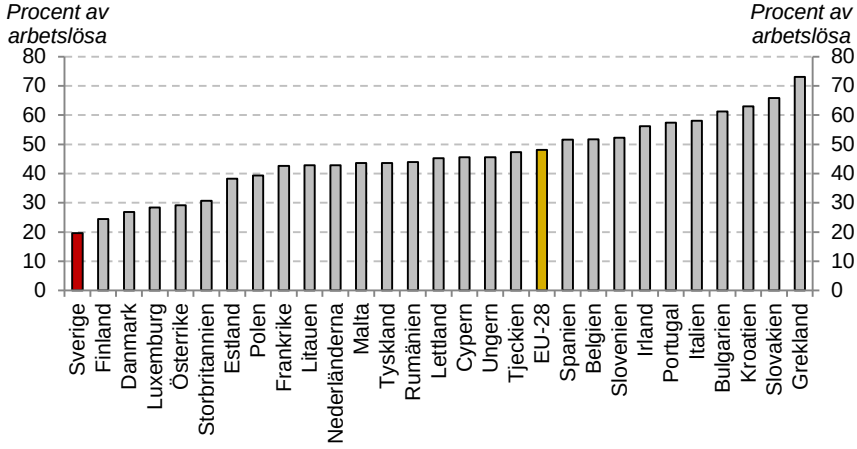


Anm.: Timarbetslösheten anger det outnyttjade utbudet av arbetade timmar, i procent av det totala utbudet av arbetade timmar. Den innefattar även undersysselsatta och latent arbetssökande personer.
Källa: SCB (AKU).

Undersysselsättningen (deltidsarbetslösheten) har ungefär samma omfattning i Sverige som i andra EU-länder (4,1 procent av arbetskraften år 2015 såväl för Sverige som för EU28 i genomsnitt). De latent arbetssökande är mindre vanliga i Sverige än i andra EU-länder (2,4 procent i Sverige och 3,8 procent i EU som helhet).

Långtidsarbetslösheten har en relativt liten omfattning i Sverige och är lägst i EU enligt en vanlig indikator (andelen arbetslösa med minst ett års sammanhängande arbetslöshet); se diagram 1.14. En del av förklaringen är sannolikt det faktum att Sverige har omfattande arbetsmarknadspolitiska åtgärder som bryter perioder med ”öppen” arbetslöshet. Ser man istället till Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik från oktober 2016 hade 40 procent av de inskrivna haft en period utan arbete som översteg 12 månader.[21] Bland EU-länderna har Danmark den mest ambitiösa aktiva arbetsmarknadspolitiken, mätt som andel av BNP (1,9 procent år 2014) följt av Sverige (1,3 procent av BNP) och Finland (1,1 procent).[22] Som framgår av diagram 1.16 har även Danmark och Finland en låg andel långtidsarbetslösa.

Diagram 1.14 Andel långtidsarbetslösa i EU 2015



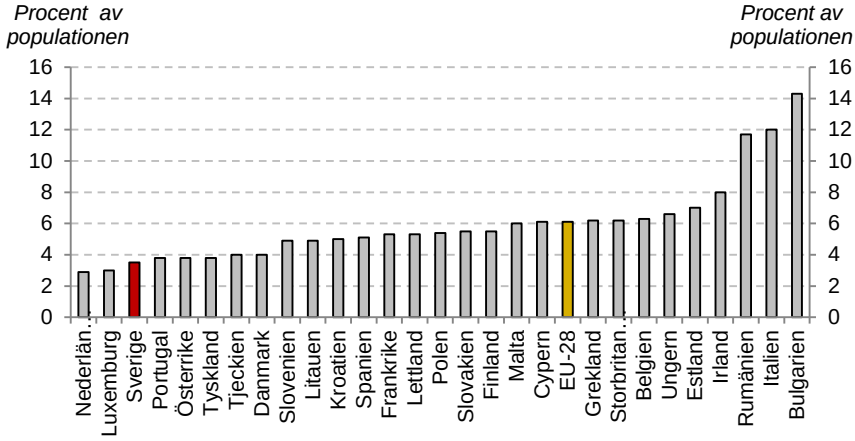
Anm.: För att räknas som långtidsarbetslös ska man ha varit arbetslös i minst ett år.
Källa: Eurostat.

[21] Det är Arbetsförmedlingens definition på långtidsarbetslöshet. För inskrivna arbetslösa upp till 25 år är definitionen istället ”utan arbete i mer än sex månader”, se Arbetsförmedlingen (2016). Vilket kriterium som tillämpas för att en person ska räknas som arbetslös skiljer sig mellan AKU och Arbetsförmedlingen och gruppen överlappar bara delvis i de två källorna, se SCB (2016b).
[22] Källa: OECD (2016a).

Ungdomsarbetslösheten så som den konventionellt mäts är nära dubbelt så hög i Sverige (19 procent) som i Danmark (12 procent) och nära tre gånger så hög som i Tyskland (7 procent). Genomsnittet för EU är 19 procent, alltså samma som Sverige.[23] Under perioden 2010–2016 minskade ungdomsarbetslösheten i Sverige från 25 till 19 procent. Cirka hälften av de arbetslösa svenska ungdomarna är heltidsstuderande som söker arbete, bland annat ungdomar i gymnasieskolan. Skillnader mellan länderna när det gäller ungdomsarbetslöshet påverkas i hög grad av skillnader i utbildningssystem, särskilt förekomsten av studier som varvas med praktik vilket leder till att studerande som är arbetssökande klassas som sysselsatta snarare än arbetslösa.[24]

Under senare år har en ny indikator på ungdomars arbetsmarknadsutfall tagits fram inom EU. Avsikten är att mäta graden av ”inaktivitet” bland ungdomar och indikatorn går under akronymen NEET (”not in employment, education or training”). NEET inkluderar personer som saknar arbete och som inte deltar i formella eller informella studier. Deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program räknas som studerande.[25]

Diagram 1.15 Inaktiva ungdomar (”NEET”) i EU 2015



Anm.: Gruppen 15–24 år.
Källa: Eurostat.

[23] Avser åldersgruppen 15–24 år 2016.
[24] Se SCB (2013).
[25] AKU redovisar NEET för fyra femårsklasser (15–19, 20–24, 25–29 och 30–34).

NEET i åldersgruppen 15–24 år varierade mellan 7 och 10 procent under åren 2007–2016 (se diagram 1.15). I jämförelse med de flesta andra EU-länder har de svenska talen varit relativt låga. I Sverige är NEET högst för gruppen 20–24 år (9 procent 2016) och lägst för gruppen 15–19 år (3 procent 2016). NEET är betydligt högre bland utlandsfödda ungdomar (nära 10 procent 2016) än bland inrikesfödda (6 procent).

Många äldre som blir arbetslösa har svårt att hitta nya jobb inom rimlig tid. I huvudsak har dock de äldres situation på arbetsmarknaden utvecklats positivt sen mitten av 00-talet. Sysselsättningsgraden i gruppen 55–64 år har ökat från 70 till 76 procent under perioden 2005 till 2016. För gruppen 65–74 år har sysselsättningen ökat från 10 till 16 procent under samma period. Sysselsättningsökningen har drivits av ett ökat arbetskraftsdeltagande. Arbetslösheten bland de äldre har samtidigt ökat något (med en knapp procentenhet), men är och har varit betydligt lägre än arbetslösheten för hela arbetskraften. Arbetslösheten bland äldre är lägre i Sverige än i flertalet andra EU-länder.[26]

Det faktum att den positiva sysselsättningsutvecklingen för äldre har skett samtidigt med en viss ökning av arbetslösheten visar att det ibland kan finnas en målkonflikt mellan hög sysselsättning och låg arbetslöshet. En snabbare tillväxt av arbetskraften kan innebära högre arbetslöshet via ett större inflöde i arbetslöshet. Dessutom kan en större arbetskraft medföra längre arbetslöshetstider genom att fler personer i arbetskraften har relativt låg produktivitet.

Sammantaget är utmaningarna stora när det gäller att öka sysselsättningen bland grupper med en svag anknytning till arbetsmarknaden, särskilt asylinvandrare med låga kvalifikationer. I takt med att alltfler nyanlända träder in på arbetsmarknaden ökar betydelsen av en mer riktad politik. I 2016 års rapport diskuterade rådet t ex. behovet av att låta enkla jobb få växa fram. Bedömningen av forskningsläget är att förändringar av minimilöner har förhållandevis små allmänna effekter på sysselsättningen. Forskningen tyder dock på att effekterna är starkare för utsatta grupper, särskilt om minimilönerna är jämförelsevis höga i utgångsläget, som i Sverige.[27] Under våren har två omfattande

[26] OECD (2016a) redovisar arbetslöshet bland äldre för 23 EU-länder. Tre av dessa har lägre äldrearbetslöshet än Sverige.
[27] Se Finanspolitiska rådet (2016) s. 79-80.

rapporter om svensk arbetsmarknad publicerats. Dels SNS Konjunkturråd, dels Arbetsmarknadsekonomiska rådets rapport. Båda rapporterna ger förslag till att sänka trösklarna in på arbetsmarknaden, bland annat framväxten av enkla jobb, men lyfter också vikten av tidiga insatser i form av utbildning och praktik.[28]

1.4 Inkomstfördelningen

I rådets uppdrag ingår att ”analysera finanspolitikens effekter på välfärdens fördelning på kort och lång sikt”.[29] Det här avsnittet ger en översiktlig bild av inkomstutvecklingen sedan 1995, med särskilt fokus på vad som har skett de senaste fem åren. För en kompletterande analys, se rådets tidigare rapporter.[30]

1.4.1 Disponibelinkomsternas fördelning

Rådet har tidigare konstaterat att inkomstskillnaderna i Sverige har ökat trendmässigt under de senaste två decennierna. Mellan 1995 och 2013 steg inkomsterna över medianen i snabbare takt än de under medianen.[31] De allra högsta inkomsterna ökade med 115 procent, vilket kan jämföras med 40 procent för de lägsta (diagram 1.16).

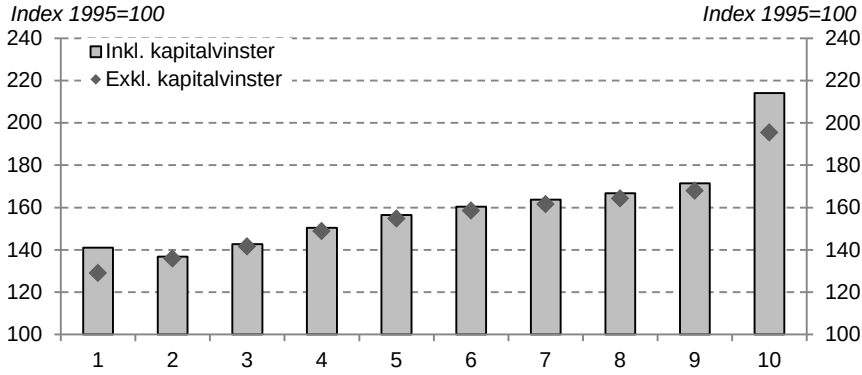
De disponibla inkomsterna steg dock realt för samtliga inkomstgrupper: den genomsnittliga inkomstökningen för hela befolkningen uppgick till ca 70 procent (medianinkomsten ökade med närmare 60 procent). Inkomstökningarnas fördelning under perioden förändras inte nämnvärt av att realiserade kapitalvinster, dvs. den vinst eller förlust som uppkommer vid försäljning av tillgångar (t.ex. aktier, fonder eller fastigheter) exkluderas.

Diagram 1.17 visar hur de genomsnittliga disponibla inkomsterna har utvecklats i varje decilgrupp sedan 2011. De senaste fem åren har utvecklingen varit mer jämnt fördelad. De lägsta inkomsterna – i decilgrupp 1 – har ökat snabbare än medianen under perioden. Trots

[28] Se SNS (2017) och Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017).
[29] Av förordningen (2011:446) 8§ framgår det att rådet *får* utvärdera effekterna på inkomstfördelningen.
[30] T.ex. Finanspolitiska rådet (2015) och (2016).
[31] Från och med undersökningsåret 2014 bytte SCB metod för att kartlägga inkomstfördelningen, från en urvalsbaserad (HEK) till en registerbaserad (TRIF) metod. Den nya statistiken redovisas numera från och med 2011 och den gamla redovisas fram till 2013. Vi analyserar därför perioderna 1995–2013 respektive 2011–2015 separat. Läs mer om förändringen i SCB (2015).

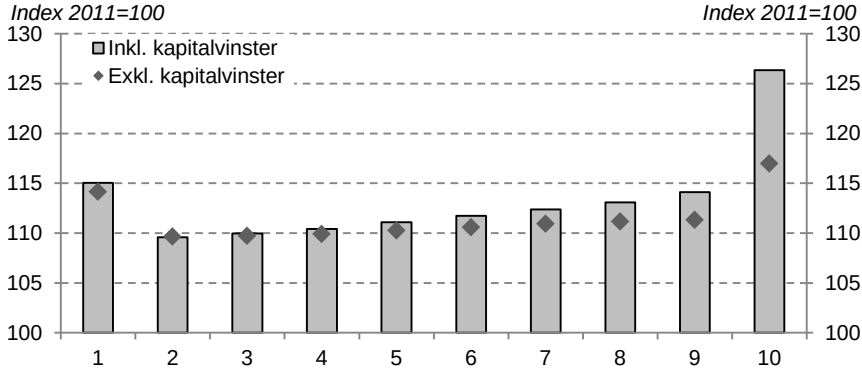
detta ökar inkomstspridningen fortfarande, eftersom de högsta inkomsterna har stigit i en betydligt snabbare takt än övriga inkomster.

Diagram 1.16 Genomsnittlig disponibel inkomst per decilgrupp, utvecklingen 1995–2013



Anm.: 2013 års disponibla inkomster, indexerade med basår 1995. Disponibel inkomst är summan av alla skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och övriga negativa transfereringar. Inkomsterna är beräknade i fasta priser (2014 års prisnivå). Sorteringen efter inkomststorlek görs separat för inkomster inklusive respektive exklusive kapitalvinster, varför det inte nödvändigtvis är samma individer som ingår i de olika decilgrupperna med båda måtten.
Källa: SCB (HEK) och egna beräkningar.

Diagram 1.17 Genomsnittlig disponibel inkomst per decilgrupp, utvecklingen 2011–2015



Anm.: 2015 års disponibla inkomster, indexerade med basår 2011. Disponibel inkomst är summan av alla skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och övriga negativa transfereringar. Inkomsterna är beräknade i fasta priser (2015 års prisnivå). Sorteringen efter inkomststorlek görs separat för inkomster inklusive respektive exklusive kapitalvinster, varför det inte nödvändigtvis är samma individer som ingår i de olika decilgrupperna med båda måtten.
Källa: SCB (TRIF) och egna beräkningar.

Det är tydligt att realiserade kapitalvinster har spelat en stor roll för inkomstökningarna bland de med högst inkomster, men även om kapitalvinsterna exkluderas så har de högsta inkomsterna stigit snabbast.

Mellan 2014 och 2015 ökade disponibelinkomsterna (inklusive kapitalvinster) med i genomsnitt 5,5 procent (tabell 1.3). Det är en ovanligt stark utveckling i jämförelse med de senaste drygt tjugo åren. Skillnaderna mellan olika inkomstgrupper är fortfarande betydande. Inkomsterna i den övre delen av fördelningen har stigit snabbast, men de allra lägsta inkomsterna har fortsatt att ta in lite av avståndet till medianen. Även de mest aktuella siffrorna visar alltså sammantaget att inkomstskillnaderna ökar.

Tabell 1.3 Genomsnittlig årlig procentuell förändring av inkomsterna

Procentuell förändring	1995–2011	2011–2015	2014–2015
Decilgrupp 1	1,8	3,6	4,6
Decilgrupp 2	1,8	2,3	2,7
Decilgrupp 3	2,1	2,4	3,0
Decilgrupp 4	2,5	2,5	3,1
Decilgrupp 5	2,7	2,7	3,3
Decilgrupp 6	2,8	2,8	3,5
Decilgrupp 7	2,9	3,0	3,7
Decilgrupp 8	3,1	3,1	3,9
Decilgrupp 9	3,2	3,4	4,2
Decilgrupp 10	4,6	6,0	10,9
Samtliga	3,1	3,7	5,5
Medianen	2,8	2,7	3,4

Anm.: Disponibel inkomst inklusive realiserade kapitalvinster.
Källa: SCB (HEK och TRIF).

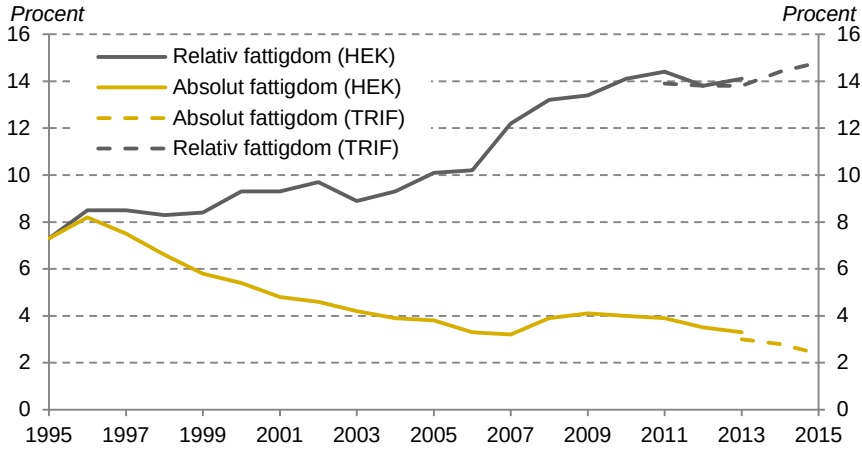
1.4.2 Absolut och relativ fattigdom

Den ökade inkomstspridningen har lett till en ökad relativ fattigdom sedan 1995, en utveckling som har fortsatt de senaste åren (se diagram 1.18). Andelen relativt fattiga har på drygt 20 år ökat från ca 7 procent till närmare 15 procent. Under samma period har andelen absolut fattiga fallit från 7 procent till strax över 2 procent.[32] Alla delar av befolkningen har alltså fått högre realinkomster, men olika

[32] Se anmärkning till diagram 1.22 för en förklaring av begreppen absolut och relativ fattigdom.

snabbt. Den absoluta fattigdomen steg något mellan 2007 och 2008. Det förklaras dels av att de lägsta inkomsterna föll kraftigt mellan de åren, dels av att den genomsnittliga inkomsten (inklusive kapitalvinster) föll något.

Diagram 1.18 Absolut och relativ fattigdom



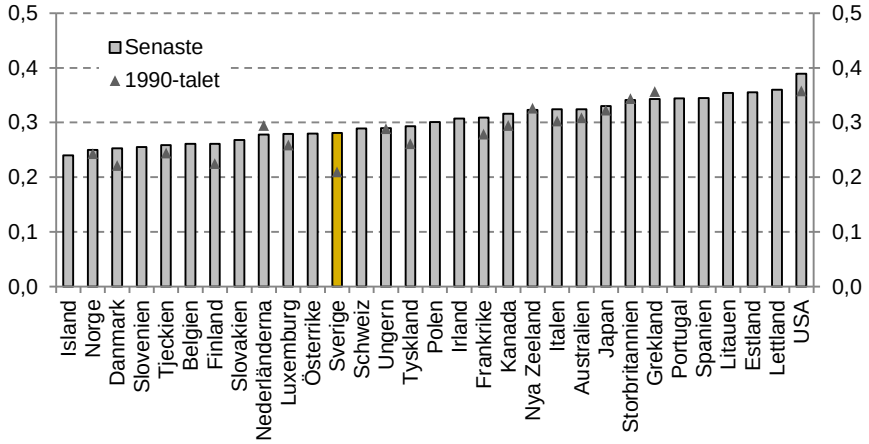
Anm.: Relativ fattigdom avser andelen personer som lever i ett hushåll som har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som är mindre än 60 procent av medianvärdet för samtliga individer ett givet år. Absolut fattigdom avser andelen personer som lever i ett hushåll som har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som är mindre än 60 procent av medianvärdet av 1995 års prisjusterade inkomst.
I diagrammet används två olika datamaterial, HEK och TRIF. Skälet är att SCB från och med undersökningsåret 2014 bytte metod för kartläggningen av inkomstfördelningen, se SCB (2015).
Källa: SCB (HEK och TRIF) samt Finansdepartementet.

1.4.3 Ginikoefficienten

En internationell jämförelse visar att Sverige har en förhållandevis liten inkomstspridning. Ginikoefficienten, ett mått på hur ojämnt inkomsterna i ett land är fördelade, är låg i jämförelse med de flesta OECD-länderna (diagram 1.19).[33] Flera jämförbara länder, t.ex. de övriga nordiska länderna, har emellertid en mindre spridning. Av diagram 1.19 framgår det också att Ginikoefficienten i Sverige är högre nu i jämförelse med under 1990-talet, vilket bekräftar att inkomstspridningen har ökat. En bidragande orsak till detta är att de svenska transfereringssystemen har blivit allt mindre omfördelande sedan mitten på 1990-talet.[34]

[33] Se förklaring till diagram 1.19. För en definition av Ginikoefficienten, se t.ex. Sen (1973).
[34] För en mer utförlig diskussion kring omfördelningen i de svenska skatte- och transfereringssystemen, se Finanspolitiska rådet (2015).

Diagram 1.19 Ginikoefficienten för justerad disponibel inkomst, internationell jämförelse



Anm.: Ginikoefficienten är ett tal i intervallet 0 till 1, där 0 betyder att inkomsterna är helt jämt fördelade och 1 betyder att alla inkomster tillfaller en enda individ. Siffrorna avser senast tillgängliga år, respektive genomsnittet under 1990-talet.
Källa: OECD (Income Distribution and Poverty Database).

1.5 Bedömningar och rekommendationer

Utsikterna för den globala konjunkturen har stärkts och ser för närvarande förhållandevis ljusa ut, men det finns betydande risker på nedsidan, främst politiska och geopolitiska. Om dessa risker realiseras hotas återhämtningen i världsekonomin. Detta påverkar i hög grad Sverige som är en liten, öppen ekonomi med stor exponering mot omvärlden.

Svensk ekonomi är i en bred konjunkturuppgång, vilken bekräftas av flera olika indikatorer. Exporten är starkt drivande, liksom förhållandevis höga investeringsnivåer. KI:s och Riksbankens bedömningar visade redan under hösten 2016 på positiva BNP-gap för åren 2016–2018, medan regeringen först i VP17 instämde i den bilden. Vi noterar att resursutnyttjandet i regeringens bedömning fortfarande inte är i samklang med KI:s och Riksbankens bedömningar.

Huvudproblemet på den svenska arbetsmarknaden är de stora skillnaderna i sysselsättning och arbetslöshet mellan personer som är födda i Sverige och födda utanför Europa. Höga trösklar in på arbetsmarknaden försvårar för grupper med den svagaste arbetsmarknadsanknytningen. Samtidigt är arbetslösheten bland

inrikesfödda och högutbildade individer mycket låg och företagen har svårt att hitta arbetskraft med önskad kompetens. Den ekonomiska politiken står inför stora utmaningar när det gäller att främja sysselsättningen bland grupper med en svag anknytning till arbetsmarknaden. Skillnaderna mellan olika grupper påverkas knappast nämnvärt av en generell finans- och penningpolitik, utan de måste angripas med strukturella åtgärder på bland annat arbetsmarknads- och utbildningspolitikens områden.[35] Vi har i tidigare rapporter ifrågasatt regeringens mål om lägst arbetslöshet i EU 2020 och istället argumenterat för mer riktade mål och insatser, t.ex. separata mål för ett snabbare inträde på arbetsmarknaden för nyanlända. Tidigare har rådet också diskuterat behovet av att sänka trösklarna in på arbetsmarknaden och underlätta framväxten av enkla jobb. Vi står fast vid dessa bedömningar och menar att åtgärder i sådan riktning nu är än mer brådskande.

Den höga asylinvandringen under andra halvan av 2015 har klingat av, delvis till följd av migrationsöverenskommelsen. Det är dock oklart om asylinvandringen kommer att öka igen när den tillfälliga lagstiftningen upphör. Den osäkerhet som råder på området har stor betydelse för utformningen av den ekonomiska politiken framöver.

Inkomstskillnaderna har ökat sedan 1995 och utvecklingen har fortsatt de senaste åren. Det innebär att andelen relativt fattiga fortsätter att öka, även om den absoluta fattigdomen har fallit stadigt sedan 1995. De ökade inkomstskillnaderna syns också när man tittar på Ginikoefficienten som har ökat märkbart sedan 1990-talet.

[35] En utförlig diskussion av olika strukturella åtgärder för att minska tudelningen återfinns i SNS (2017).

2 Jämviktsarbetslösheten och matchningen på arbetsmarknaden

Jämviktsarbetslöshet är ett centralt begrepp i nationalekonomisk teori och i praktisk penning- och finanspolitik. Den representerar arbetslösheten på lång sikt, när effekterna av olika typer av störningar har klingat av. Regeringens bedömning av jämviktsarbetslösheten syftar dels till att möjliggöra en beräkning av det strukturella sparandet, dels till att bedöma behovet av strukturella åtgärder och ge stöd för den ekonomiska politiken. Jämviktsarbetslöshetens nivå påverkar skattningarna av en potentiell BNP, dvs. den produktionsnivå som kan upprätthållas vid ett ”balanserat” eller ”normalt” konjunkturläge. Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP – det så kallade BNP-gapet – är på så sätt nära besläktad med vad som skulle kunna kallas för ”arbetslöshetsgapet”, definierat som skillnaden mellan den faktiska arbetslösheten och jämvikts-arbetslösheten.[1]

Jämviktsarbetslösheten kan inte direkt observeras i data utan måste bedömas med stöd av ekonometriska modeller eller andra metoder. Olika metoder och modeller ger inte sällan olika resultat och i praktiken råder det en stor osäkerhet om jämvikts-arbetslöshetens nivå och därmed också om nivån på potentiell BNP och BNP-gapet.

2.1 Teoretisk bakgrund

Jämviktsarbetslösheten är alltså arbetslösheten på lång sikt, när effekterna av reala eller nominella störningar har klingat av. Ett besläktat begrepp är NAIRU, en akronym för ”the non-accelerating inflation rate of unemployment”. NAIRU-begreppet har sina rötter i den så kallade Phillipskurvan som beskriver relationen mellan inflation och arbetslöshet. NAIRU är den arbetslöshetsnivå som överensstämmer med en konstant prisstegringstakt.[2] En snarlik

[1] Se kapitel 3 för en närmare beskrivning av hur potentiell BNP beror på jämviktsarbetslösheten och andra faktorer.

[2] En mer rättvisande – men ännu klumpigare – akronym vore NIIRU (the non-increasing inflation rate of unemployment).

definition fokuserar på löneökningar istället för på prisstegringar och går under akronymen NAWRU ("the non-accelerating wage rate of unemployment"), dvs. den arbetslöshetsnivå som överensstämmer med en konstant (nominell) löneökningstakt.[3]

En annan teori för jämviktsarbetslösheten baseras på sök- och matchningsmodeller med tonvikten på varaktighetstillstånd med en konstant arbetslöshet där inflödet i arbetslöshet alltså är lika stort som utflödet ("flödesjämvikt"). Dessa modeller är i regel formulerade i reala termer och pekar ut faktorer som påverkar jämviktsarbetslösheten, men de har inga direkta implikationer för pris- och löneinflationen.

En tredje modell för jämviktsarbetslösheten förknippas med arbeten av Richard Layard och Steve Nickell, den så kallade Layard-Nickell-modellen.[4] Modellen fokuserar på pris- och lönesättningsbeteende och jämviktsarbetslösheten är det utfall som ger konsistens mellan pris- och lönesättningsbesluten. Under vissa förutsättningar kan modellen på kort sikt beskrivas i termer av en traditionell Phillipskurva. Jämviktsarbetslöshetens bestämningsfaktorer sammanfaller i stora drag med prediktionerna från sök- och matchningsmodellerna.

2.1.1 Phillipskurvan och NAIRU

Under 1960-talet var den förhärskande synen att det fanns ett stabilt samband mellan arbetslöshet och inflation, vilket illustrerades i form av en negativt lutande så kallad *Phillipskurva*.[5] Sådana negativa samband mellan arbetslöshet och inflation kunde observeras i data för olika länder. I den ekonomisk-politiska debatten tänkte man sig att det skulle vara möjligt att välja mellan olika kombinationer av inflation och arbetslöshet; genom expansiv finans- eller penningpolitik skulle en lägre arbetslöshet kunna "köpas" till priset av en högre inflationstakt. Phillipskurvan bygger på hypotesen att de nominella lönestegringarna blir högre när arbetslösheten är låg eftersom det då råder en relativt stor brist på arbetskraft. Snabbare

[3] Andra närbesläktade begrepp är naturlig arbetslöshet samt strukturarbetslöshet som ofta behandlas som synonymer till NAIRU.
[4] Se Layard m.fl. (1991).
[5] Efter en inflytelserik artikel av Phillips (1958) som studerade sambanden mellan löneinflation och arbetslöshet i Storbritannien.

lönestegringar kommer att åtföljas av snabbare prisstegringar om företagen sätter priserna som pålägg på lönekostnaderna.

Under 1970-talet ökade *både* arbetslösheten och inflationen i en rad länder, en utveckling som inte var förenlig med Phillipskurvan. Det skedde också en teoriutveckling som innebar ett ifrågasättande av den tidigare förhärskande synen på sambandet mellan arbetslöshet och inflation. Ekonomer som Milton Friedman och Edmund Phelps argumenterade för att arbetslöshet och inflation på lång sikt är *oberoende* av varandra. Enligt dessa nya teorier fanns det endast en arbetslöshet som var förenlig med en stabil inflationstakt. Milton Friedman kallade denna arbetslöshetsnivå för den ”naturliga” arbetslösheten. Phillipskurvan skulle alltså vara *vertikal* på lång sikt.

Varför är Phillipskurvan negativt lutande på kort sikt men vertikal på lång sikt? Anledningen är att nominallönerna inte påverkas enbart av arbetsmarknadsläget utan också av den *förväntade* inflationstakten. Individer och fackliga organisationer fäster avseende vid *reallöner* snarare än vid nominella löner. Därför justerar de upp sina krav på nominella löneökningar om den förväntade prisstegringstakten ökar. Om en expansiv politik leder till en högre inflationstakt ökar också inflationsförväntningarna efter hand. En högre förväntad inflationstakt kan beskrivas som en förskjutning uppåt av den kortsiktiga Phillipskurvan. Avvikelser mellan den faktiska arbetslösheten och jämviktsarbetslösheten uppkommer på grund av *inflationsöverraskningar*, det vill säga avvikelser mellan den faktiska och den förväntade inflationstakten. NAIRU svarar mot den arbetslöshet som råder på *lång sikt* då aktörernas förväntningar om löne- och prisutvecklingen infrias. Se fördjupningsrutan nedan.

Den traditionella NAIRU-modellen med bakåtblickande inflationsförväntningar har kritiserats för att sakna en välgrundad teoriförankring och en rad forskare har under senare år försökt utveckla inflationsmodeller med en starkare teoretisk underbyggnad.[6] Dessa modeller fokuserar på företag som verkar under en monopolistisk konkurrens med restriktioner när det gäller möjligheterna att ändra priserna. Det kan visas att det går att härleda inflationsekvationer som i hög grad liknar den konventionella förväntningsutvidgade Phillipskurvan. Den viktiga skillnaden gäller hur inflationsförväntningarna representeras.

[6] Se t.ex. Roberts (1995) och Galí och Gertler (1999).

Fördjupning 2.1 En enkel modell – Phillipskurvan och NAIRU

Relationen mellan NAIRU och Phillipskurvan på kort och på lång sikt kan illustreras med en enkel modell. Låt π beteckna inflationstakten, π^e den förväntade inflationstakten, π_{-1} inflationstakten i föregående period och u arbetslösheten. Den ”förväntningsutvidgade”, kortsiktiga Phillipskurvan kan då skrivas

$$\pi = \alpha - \beta u + \pi^e$$

där α inkluderar variabler som påverkar strukturella faktorer på marknaderna, t.ex. löneförhandlingssystem och konkurrensförhållanden på varumarknaderna. Arbetslöshetens effekt på inflationen på kort sikt representeras av β; $\beta > 0$. I jämvikt gäller att den faktiska och förväntade inflationstakten sammanfaller, dvs. $\pi = \pi^e$, vilket i sin tur implicerar jämviktsarbetslösheten $u^* = \alpha/\beta$. Om inflationsförväntningarna är bakåtblickande, dvs. baseras på tidigare en faktisk inflation, $\pi^e = \pi_{-1}$, följer ett samband mellan inflationstaktens *förändring* och arbetslösheten, dvs. $\pi - \pi_{-1} = \alpha - \beta u$. NAIRU är här den (konstanta) arbetslöshet som svarar mot en konstant inflationstakt: $u^* = \alpha/\beta$. Vi kan också notera att inflationstakten ökar om arbetslösheten är lägre än NAIRU och faller om arbetslösheten är högre än NAIRU:

$$\pi - \pi_{-1} = -\beta(u - u^*)$$

Jämviktsarbetslösheten kan i denna enkla modell *kvantifieras* genom att skatta en ekvation av typen $\pi - \pi_{-1} = \alpha - \beta u$ som ger värden på α och β. Dessa skattningar bygger emellertid på antagandet att Phillipskurvan är vertikal på lång sikt. För att empiriskt *testa* denna hypotes kan den förväntningsutvidgade Phillipskurvan skrivas som

$$\pi = \alpha - \beta u + \gamma \pi_{-1}$$

där $\gamma = 1$ är den testbara NAIRU-hypotesen. Den empiriska litteraturen på detta område omfattar såväl kvantifieringar av NAIRU som empiriska test av NAIRU-modellen. NAIRU kan förstås variera över tid till följd av ändrade strukturella förhållanden på varu- och arbetsmarknaderna. Skattningar av tidsvarierande NAIRU kräver andra statistiska metoder än det enkla fallet med konstant NAIRU. Olika typer av statistiska filter har använts för att extrahera den långsiktiga trenden i tidsseriedata och denna trend har ofta tolkats som en skattning av NAIRU.

I den nya (ny-keynesianska) litteraturen är det förväntningar om den framtida inflationen som påverkar den aktuella inflationstakten. I den traditionella Phillipskurvan är det istället gårdagens förväntningar om den aktuella inflationen som är avgörande.

Akerlof m.fl. (1996) har argumenterat för att en nominell lönestelhet kan ge upphov till ett *långsiktigt* negativt samband mellan inflation och arbetslöshet – en negativt lutande långsiktig Phillipskurva – vid mycket låga inflationstal. Enskilda företag och branscher utsätts ständigt för utbuds- och efterfrågestörningar vilket tenderar att ändra de relativa lönerna mellan olika företag och yrkesgrupper. Vid en måttlig inflationstakt kan relativlöne-anpassningar ske genom att de nominella lönerna ökar i olika takt på olika områden, men vid en mycket låg inflation ”krävs” nominella lönesänkningar för att åstadkomma relativlöneförändringar. Om nominella lönesänkningar inte är möjliga, blir reallönerna i en del av ekonomin högre än de annars skulle ha blivit. En politik som håller inflationen mycket nära noll eller som leder till deflation (prisfall), skulle därför kunna innebära en arbetslöshet som är permanent högre än den jämviktsnivå som uppnås om inflationen ligger över en viss miniminivå.

Akerlof m.fl. (2000) har presenterat en besläktad modell som också implicerar ett långsiktigt negativt samband mellan inflation och arbetslöshet vid låga inflationstal. Modellen är influerad av evidens från psykologisk litteratur som bland annat innebär att vissa aktörer uppvisar en begränsad rationalitet (”near rationality”). En begränsad rationalitet i kombination med låg inflation innebär att många företag väljer att bortse från inflationen när de sätter löner och priser. Kostnaderna för att inte beakta inflationen blir större vid hög inflation. Effekten på inflationen av en högre förväntad inflation kommer att bero på hur hög inflationen är. Den långsiktiga Phillipskurvan blir puckelformad: den blir negativt lutad vid en låg inflation, vertikal vid en hög inflation och positivt lutad i ett intervall däremellan. Jämviktsarbetslösheten blir då inte unik; det finns ett intervall av möjliga arbetslöshetsnivåer som alla är förenliga med en stabil inflation och arbetslösheten minimeras vid en viss inflationsnivå.

2.1.2 Sök- och matchningsmodeller

Enkla NAIRU-modeller som baseras på Phillipskurvan ger inte mycket information om vilka faktorer som påverkar jämviktsarbetslösheten. Vilka effekter har exempelvis förändringar av skattesystemet, arbetslöshetsförsäkringen eller kostnaderna för att anställa och avskeda arbetskraft? Sök- och matchningsmodeller har därför blivit den dominerande teoriramen för att analysera jämviktsarbetslösheten. Teoriramen beskriver samspelet mellan arbetssökande individer och företag som söker efter arbetskraft och fokuserar på reala utfallsvariabler som arbetslöshet och reallön. Arbetsmarknaden karakteriseras av sökfriktioner vilket leder till att arbetslöshet och vakanser förekommer samtidigt.[7]

Två centrala begrepp i teorin är matchningsfunktionen och Beveridgekurvan. Matchningsfunktionen motsvarar en aggregerad produktionsfunktion och beskriver hur flödet av nyanställningar beror på insatsfaktorer i matchningsprocessen, dvs. antalet arbetssökande och antalet lediga jobb. Beveridgekurvan kan härledas från matchningsfunktionen och visar samvariationer mellan arbetslöshet och lediga platser. I ett normalt konjunkturförlopp är sambandet mellan arbetslöshet och vakanser negativt; arbetslösheten är låg när det finns många lediga platser och hög när det är ont om lediga jobb. Beveridgekurvans position påverkas av utflödet från arbetslöshet till arbete men också av inflödet till arbetslöshet bland personer i arbete (eller från grupper utanför arbetskraften). Försämrad matchning som leder till längre arbetslöshetstider innebär högre arbetslöshet vid ett givet antal lediga jobb; Beveridgekurvan förskjuts uppåt. En snabbare strukturomvandling som leder till fler uppsägningar av arbetskraft innebär normalt också ett större inflöde i arbetslöshet och en högre arbetslöshet vid ett givet antal vakanser. Beveridgekurvan förskjuts även i detta fall uppåt. En effektivare matchning mellan vakanser och arbetslösa innebär en förskjutning nedåt av Beveridgekurvan; arbetslösheten blir lägre vid varje given nivå på antalet vakanser.

Sök- och matchningsmodellerna omfattar utöver Beveridgekurvan också relationer som karakteriserar lönebildning och jobbskapande. Dessa relationer kan sammanfattas som en ”utbudskurva för vakanser” som ger ett positivt samband mellan vakanser och

[7] Se t.ex. Pissarides (2000).

arbetslöshet. En högre arbetslöshet tenderar att pressa ned reallönerna, vilket i sin tur ökar företagens incitament att skapa fler lediga jobb. Den långsiktiga jämvikten på arbetsmarknaden ges av skärningspunkten mellan utbudskurvan för vakanser och den långsiktiga Beveridgekurvan, dvs. den relation som gäller när inflödet till och utflödet från arbetslöshet balanserar varandra.

Med hjälp av sök- och matchningsmodeller går det att studera en rad bestämningsfaktorer för jämviktsarbetslösheten, t.ex. arbetslöshetsersättning, skatter och kostnader för att anställa och avskeda arbetskraft. Vissa av dessa faktorer kan dock vara svåra eller omöjliga att observera, till exempel vakanskostnader och indikatorer för aktörernas löneförhandlingsmakt. Modellerna kan också användas för att studera regionala och yrkesmässiga obalanser mellan arbetslösa och lediga jobb (”mismatch”).[8]

2.2 Vad visar empiriska studier?

Det finns en internationell litteratur och ett antal svenska studier av jämviktsarbetslösheten.[9] Vissa av dessa studier involverar modeller för pris- och lönebildning, i princip varianter av Phillipskurvan eller Layard-Nickell-modellen. En del studier presenterar kvantifieringar av NAIRU (eller NAWRU) som bygger på otestade förutsättningar om att den långsiktiga Phillipskurvan är vertikal. Andra studier är inriktade på en empirisk prövning av NAIRU-hypotesen. Resultaten är blandade och mycket känsliga för specifikationer och identifierande antaganden.

Forslund (1995) skattade en Layard-Nickell-modell med fokus på svensk pris- och lönebildning i syfte att beräkna hur jämviktsarbetslösheten förändrades under perioden 1990–1993. Ett huvudresultat var att endast en femtedel av den stora ökningen av arbetslösheten kunde knytas till ökad jämviktsarbetslöshet.

Andra studier baseras på så kallade UC-modeller.[10] Studierna av Assarsson och Jansson (1998) respektive Apel och Jansson (1999) är två exempel med mycket olika resultat. Enligt den förra är den svenska jämviktsarbetslösheten i det närmaste perfekt korrelerad med

[8] Se t.ex. Marthin (2012).
[9] Se Forslund (2008) för en översikt av svenska bidrag.
[10] Akronymen UC står för Unobserved Components och innebär bland annat att den långsiktiga utvecklingen av arbetslösheten modelleras med hjälp av statistiska filter.

den faktiska arbetslösheten från tidigt 1970-tal till mitten av 1990-talet; i den senare kan jämviktsarbetslösheten i stället ganska väl beskrivas av en i det närmaste linjär positiv trend för perioden 1980–1996. Ett annorlunda mönster framträder i studien av Lindblad och Sellin (2003). Den indikerar en uppgång av den svenska jämviktsarbetslösheten under perioden 1980–1985 och därefter en relativt stabil nivå. Persistenseffekter beaktas i en studie av Mossfeldt och Österholm (2011). Där spiller en högre konjunkturell arbetslöshet till viss del över i en högre NAIRU. Effekten är betydande och innebär att NAIRU i Sverige skulle ha ökat med 4,5 procentenheter mellan 1992 och 1999.

I Finansdepartementets rapport från 2011 om hur utvecklingen på arbetsmarknaden ska bedömas skattas olika modeller för jämviktsarbetslösheten. Modellerna skiljer sig från varandra bland annat när det gäller i vilken utsträckning som de beaktar persistenseffekter. Skattningarna av jämviktsarbetslösheten för 2006 varierar mellan de olika modellerna i intervallet 5,8–6,7 procent. Osäkerheten är betydande: ett 95-procentigt konfidensintervall omfattar cirka 3–4 procentenheter.[11] Finansdepartementets (2011b) bedömning av jämviktsarbetslöshetens utveckling 1980–2006, baserad på modellen av Lindblad och Sellin (2003), visas i diagram 2.1.[12]

Som tidigare har nämnts finns det rimliga teoretiska invändningar mot hypotesen om ett långsiktigt oberoende mellan inflation och arbetslöshet.[13] Flera empiriska studier stödjer hypotesen om ett negativt långsiktigt samband mellan inflation och arbetslöshet vid låg inflation. En studie på svenska data finner stöd för en puckelformad långsiktig Phillipskurva med negativ lutning vid låg inflation. Skattningarna innebär att en höjning av det svenska inflationsmålet från 2 till 4 procent skulle reducera arbetslösheten på lång sikt med flera procentenheter.[14]

---

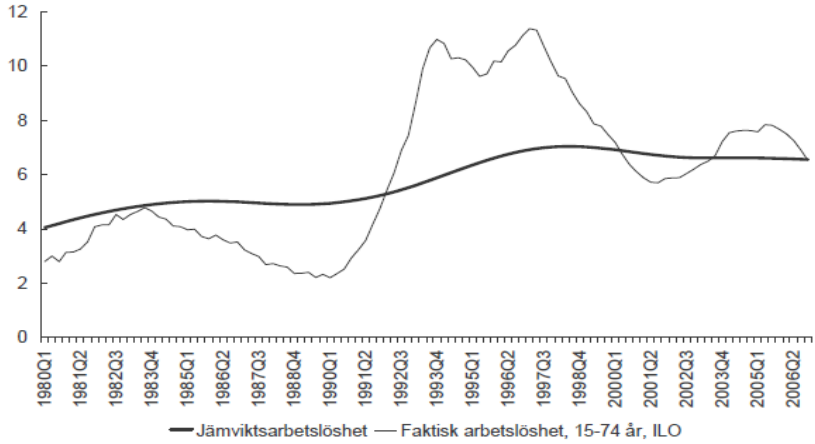
[11] Osäkerheten är av ungefär samma storleksordning som den som har skattats för NAIRU i USA (Staiger m.fl., 1997).

[12] Finansdepartementet (2011b) är en tjänstemannautredning från ekonomiska avdelningen. Serien för jämviktsarbetslösheten i diagrammet är utjämnad med ett så kallat HP-filter.

[13] Se Akerlof m.fl. (1996) och (2000).

[14] Se Lundborg och Sacklén (2006).

Diagram 2.1 Jämviktsarbetslöshet och faktisk arbetslöshet 1980–2006 enligt Finansdepartementet (2011)



Källa: Finansdepartementet (2011b).

2.3 NAWRU-modeller

Flertalet internationella studier av jämviktsarbetslösheten med rötter i Phillipskurvan fokuserar på NAIRU, den arbetslöshet som överensstämmer med en stabil prisstegringstakt. Inom EU och OECD har man däremot ofta valt att studera NAWRU, den arbetslöshet som är förenlig med konstant löneökningstakt. Tidsserierna för pris- respektive löneinflation är starkt korrelerade och det är möjligt att resultaten beträffande jämviktsarbetslösheten inte påverkas nämnvärt av vilken serie som används. Systematiska studier av denna fråga verkar dock saknas.

2.3.1 Europeiska kommissionens skattningar

Regeringens nuvarande bedömning av jämviktsarbetslösheten för åren 1996–2015 baseras helt på Europeiska kommissionens (EU-KOM:s) bedömning. Den bedömningen bygger i sin tur på skattningar av den NAWRU-modell som har utvecklats vid Europeiska kommissionen.[15] NAWRU-modellen har sitt ursprung i olika OECD-rapporter från 1990-talet och studerar de historiska

[15] Se Finansdepartementet (2016) samt Havik m.fl. (2014).

sambanden mellan löneutvecklingen och arbetslöshetsgapet.[16] För de svenska skattningarna används aggregerade tidsseriedata från början av 1960-talet och omfattar även prognosticerade data. Modellen har skattats för samtliga EU-länder och ger information om hur NAWRU har utvecklats över tid.

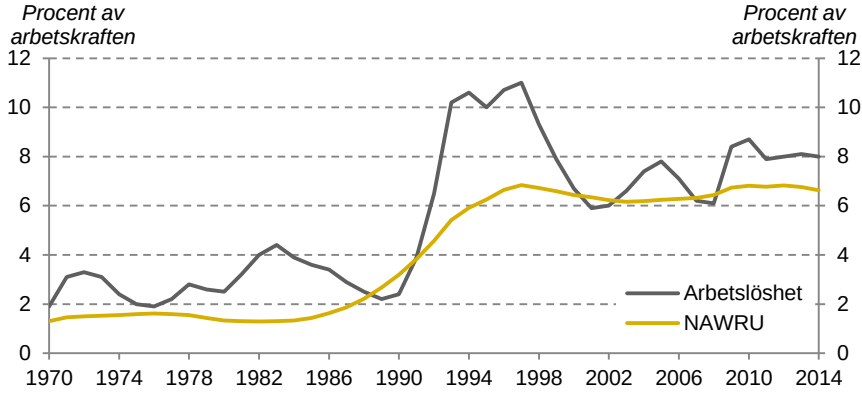
Från och med 2014 gick EU-kommissionen över från att skatta en traditionell Phillipskurva med bakåtblickande förväntningar till att, för flertalet länder, istället skatta en nykeynesiansk Phillipskurva med framåtblickande förväntningar. Skattningen för den framåtblickande Philipskurvan implicerar en restriktion där arbetslöshetsgapet antar medelvärdet 0, det vill säga att gapet är symmetriskt över konjunkturcykeln. En sådan restriktion finns inte i skattningarna av den bakåtblickande Phillipskurvan. Då man använder olika ansatser för olika EU-länder, justeras skattningarna för att ta hänsyn till att denna olikhet. Justeringen innebär att den genomsnittliga skillnaden mellan de två ansatserna dras ifrån den skattade NAWRU för länder där den framåtblickande Phillipskurvan i snitt ger högre nivå. För de flesta länder är skillnaden mellan de två ansatserna liten, men för några – däribland Sverige – är skillnaden sett över hela skattningsperioden betydande och uppgår till 0,94 procentenheter.[17] Ett ytterligare argument för att göra justeringen är att konjunkturcykler tenderar att vara asymmetriska, det vill säga att lågkonjunkturer är mer varaktiga än högkonjunkturer. Om så är fallet kan det också innebära att arbetslöshetsgapet blir negativt i genomsnitt. Hur negativt är dock mycket osäkert.[18]

NAWRU-skattningarna från EU-KOM ger kvantifieringar av jämviktsarbetslösheten som bygger på antagandet att Phillipskurvan är vertikal på lång sikt.[19] Diagram 2.2 visar den svenska utvecklingen av NAWRU enligt EU-KOM. NAWRU ligger på en mycket låg nivå (under 2 procent) fram till slutet av 1980-talet och ökar till närmare 7 procent i slutet av 1990-talet. Förändringarna under åren därefter är relativt små. Arbetslöshetsgapet (diagram 2.3) visar att den faktiska arbetslösheten är högre än NAWRU under flertalet år; arbetslöshetsgapet uppgår i genomsnitt till 1,4 procent under

[16] Se t.ex. Elmeskov och MacFarland (1993) och Elmeskov (1994).
[17] Det kan noteras att skillnaden mellan ansatserna är väldigt små de senaste åren. Sett över hela perioden är dock skillnaden betydande. Se Havik m.fl. (2014).
[18] Medelvärdet (1981–2016) av KI:s BNP-gap är t.ex. -0,98 procent och arbetslöshetsgapet 0,61 procent.
[19] Orlandi (2012) använder paneldata för olika länder för att undersöka i vilken utsträckning variationer i NAWRU kan förklaras av utvecklingen av ett antal konventionella strukturella faktorer.

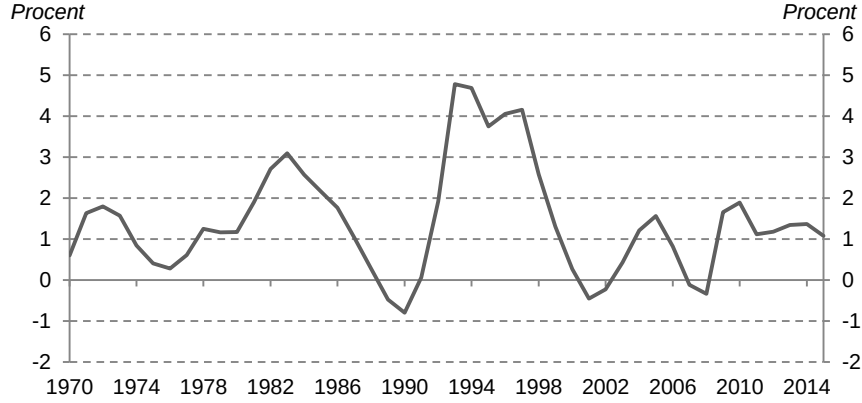
perioden 1970–2015.[20] I termer av en konventionell Phillipskurva innebär det att perioder med fallande inflation var vanligare än perioder med stigande inflation under den aktuella perioden.

Diagram 2.2 Arbetslöshet och NAWRU 1970–2015



Anm.: NAWRU avser här EU-KOM:s bedömning från hösten 2016.
Källa: SCB (AKU) och EU-KOM (AMECO).

Diagram 2.3 Arbetslöshetsgap 1970–2015



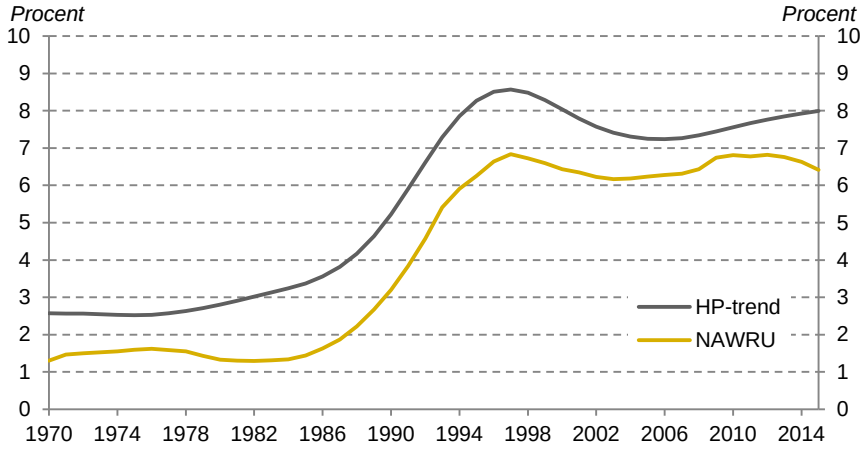
Källa: SCB (AKU) och EU-KOM (AMECO).

[20] Arbetslöshetsgapet är beräknat som $Gap = u - NAWRU$ där u är arbetslösheten enligt SCB:s länkade AKU-data. Arbetslöshetsserien i EU-KOM:s databas är inte helt konsekvent med AKU-data. För åren 1970–2000 redovisar EU-KOM relativt stora avvikelser från AKU. Arbetslöshetsgenomsnittet för perioden 1970–2015 är 5,6 för AKU-serien och 5,1 för EU-KOM-serien. För perioden 1970–2000 är AKU-medelvärdet 4,7 och EU-KOM-medelvärdet 4,1. För perioden 2001–2016 är motsvarande medelvärden 7,3 respektive 7,3. Arbetslöshetsgapet beräknat utifrån EU-KOM:s arbetslöshetsdata är 0,98 i genomsnitt för perioden 1970–2016.

Det är också notabelt att NAWRU ökar från drygt 1 procent till ca 6–7 procent från mitten av 1980-talet till mitten av 1990-talet. Det är svårt att peka på några institutionella och strukturella faktorer som skulle kunna förklara utvecklingen. I gängse teori bestäms jämviktsarbetslösheten primärt av förhållanden som rör lönebildning, sökbeteende och matchning på arbetsmarknaden. Det gäller faktorer som arbetslöshetsförsäkringens utformning, arbetsmarknadspolitikens omfattning och inriktning, löneförhandlingssystem, skatter och den arbetsrättsliga lagstiftningen. De förändringar som skedde på dessa områden från mitten av 1980-talet till mitten av 1990-talet var inte av den arten att de kan förklara den dramatiska ökning av jämviktsarbetslösheten som NAWRU-skattningarna indikerar.[21]

Utvecklingen av NAWRU enligt EU-KOM:s skattningar skiljer sig inte mycket från den trend som ges av ett s.k. HP-filter, en populär ateoretisk metod för att extrahera trenden från en tidsserie (diagram 2.4).[22] Nivåskillnaderna uppgår i genomsnitt till 1,4 procentenheter. Orsaken är att arbetslöshetsgapet som har beräknats utifrån HP-filtret är konstruerat så att det blir noll i genomsnitt.

Diagram 2.4 Jämviktsarbetslösheten enligt EU-KOM (NAWRU) respektive HP-trend



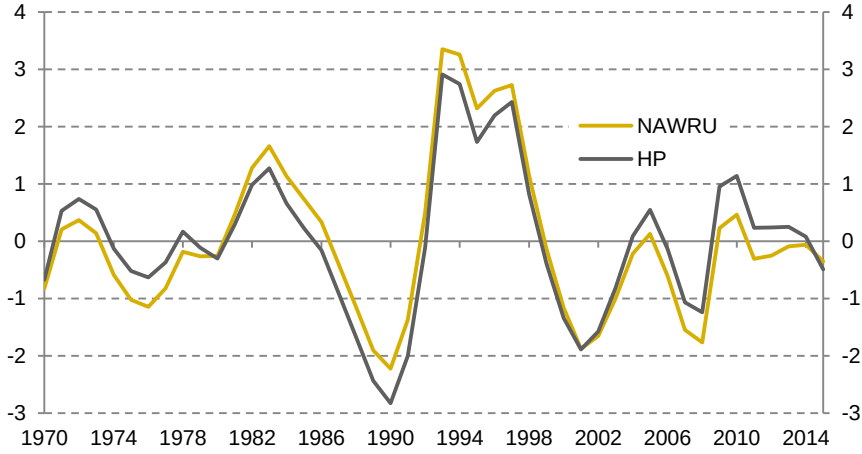
Anm. HP-trenden är beräknad utifrån AKU-data.
Källa: SCB (AKU), EU-KOM (AMECO) och egna beräkningar.

[21] Se Holmlund (2006) för en närmare diskussion av orsakerna bakom den stora ökningen av den svenska arbetslösheten mellan 1980-tal och 1990-tal.

[22] Se kapitel 3 för en beskrivning av HP-filtret (Hodrick-Prescott-filter). Ett HP-filter är analogt med ett glidande medelvärde. Graden av utjämning av tidsserien bestäms av vilket värde som väljs för parametern λ. Vi har valt λ=100, ett vanligt värde när det gäller årsdata.

Diagram 2.5 visar arbetslöshetsgapen beräknade utifrån EU-KOM:s NAWRU-skattning respektive HP-trenden där den genomsnittliga nivåskillnaden har eliminerats. Korrelationen mellan de två serierna är hög (R=0,95).

Diagram 2.5 Arbetslöshetsgapet beräknat utifrån NAWRU respektive HP-trend



Källa: SCB (AKU), EU-KOM (AMECO) och egna beräkningar.

2.3.2 NAWRU och inflationen

Är NAWRU-skattningarna från EU-KOM rimliga? Vi har skattat enkla Phillipssamband för perioden 1970–2015 där EU-KOM:s tidsvarierande NAWRU-estimat har använts för att bilda en variabel för arbetslöshetsgapet. Skattningarna kan ses som enkla rimlighetstest av EU-KOM:s NAWRU-beräkningar.[23] Den centrala frågan är om ett större arbetslöshetsgap leder till att inflationstakten pressas ned. Modellerna har formen

$$\pi_{w,t} = \alpha_0 + \alpha_1 Gap_t + \alpha_2 \pi_{w,t-1} + \alpha_3 \pi_{p,t-1} + \varepsilon_{w,t} \qquad (1)$$

$$\pi_{p,t} = \beta_0 + \beta_1 Gap_t + \beta_2 \pi_{p,t-1} + \varepsilon_{p,t} \qquad (2)$$

[23] Jämför Flodén (2005) och Jansson och Palmqvist (2005) som diskuterar hur Konjunkturinstitutets s.k. arbetsmarknadsgap påverkar inflationen. Holden och Nymoen (2002) studerar hur ett mått på arbetslöshetsgap påverkar löneinflationen i de nordiska länderna och finner att gapet i princip inte har någon effekt. Deras metod för att skatta NAWRU skiljer sig dock från den metod som EU-KOM använder.

där π_{wt} och π_{pt} anger löne- respektive prisinflation, $Gap_t = u_t - NAWRU_t$ är arbetslöshetsgapet och u_t det relativa arbetslöshetstalet. De stokastiska slumptermerna betecknas $\varepsilon_{w,t}$ respektive $\varepsilon_{p,t}$. Resultaten visas i tabell 2.1. I de tre första kolumnerna är löneinflationen beroende variabel; i de tre sista kolumnerna är den beroende variabeln den relativa förändringen av prisdeflatorn för privat konsumtion. Resultaten är förenliga med konventionella Phillipssamband med en signifikant negativ lutning på kort sikt ($\alpha_1 < 0, \beta_1 < 0$). Hypotesen om en vertikal långsiktig Phillipskurva kan inte förkastas; de skattade parametrarna för de laggade inflationsvariablerna summerar till ett ($\alpha_2 + \alpha_3 = 1, \beta_2 = 1$).

Vi kan också lätta på ”gap-restriktionen” $Gap = u - NAWRU$ genom att inkludera arbetslösheten och NAWRU som separata variabler och testa om koefficienterna för u och $NAWRU$ summerar till noll (inkluderas inte i tabellen). För löneinflationsekvationen kan gap-restriktionen inte förkastas, däremot förkastas den för prisinflationsekvationen (där NAWRU också har fel tecken).[24]

Tabell 2.1 Skattade Phillipssamband, årsdata 1970–2015

	Löneinflation ($\pi_{w,t}$)			Prisinflation ($\pi_{p,t}$)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Gap_t	-0,55	-0,64	-0,61	-0,37	-0,41	-0,41
	(2,06)	(2,22)	(2,04)	(2,52)	(2,75)	(2,83)
$\pi_{w,t-1}$	0,37	0,31	0,36	-	-	-
	(2,49)	(2,08)	(2,03)	-	-	-
$\pi_{p,t-1}$	0,44	0,57	0,64	0,88	0,93	1,00
	(2,84)	(2,95)	(restr.)	(10,98)	(17,63)	(restr.)
*D*91–92	-	-4,88	-5,41	-	-3,73	-4,11
	-	(4,38)	(6,63)	-	(2,65)	(2,87)
$R^2_{adj.}$	0,62	0,67	0,67	0,75	0,78	0,79
DW	1,81	1,81	1,85	2,73	2,86	2,96

Anm.: Prisinflationen avser deflatorn för privat konsumtion. D91–92 är en dummy för stabiliseringsavtalet 1991–1992. Absolutvärden av t-kvoter i parenteserna. Modellerna innehåller också intercept som inte redovisas i tabellen. Kolumnerna (3) och (6) visar skattningar med restriktionerna att koefficienterna för de oberoende inflationsvariablerna summerar till ett.
Källa: SCB (AKU) och EU-KOM (AMECO).

Skattningar som bygger på ett arbetslöshetsgap som beräknas utifrån en HP-trend (istället för NAWRU enligt EU-KOM) ger mycket

[24] Resultaten står sig i huvudsak om arbetslöshetsgapet baseras på EU-KOM:s arbetslöshetsdata istället för SCB:s länkade data.

liknande resultat. Det är förstås inte överraskande med tanke på att de två alternativa arbetslöshetsgapen är starkt korrelerade.

2.3.3 Inflationsförväntningarnas betydelse

Svensson (2015) har studerat arbetslöshetskonsekvenserna av en (svensk) situation där inflationsförväntningarna antas vara förankrade i ett trovärdigt inflationsmål, samtidigt som den genomsnittliga inflationstakten har underskridit inflationsmålet. En sådan situation leder till ett långsiktigt negativt samband mellan inflation och arbetslöshet. Vi kan skriva Phillipskurvan som

$$\pi_t = \gamma_0 + \gamma_1(u_t - u_{t-1}) + \gamma_2 u_{t-1} + \beta\pi^e + \varepsilon_t$$

där π^e är en konstant som bestämts av inflationsmålet. Vi förväntar oss $\beta = 1$ från teorin, men β kan inte identifieras om inflationsförväntningarna är konstanta. Parametern γ_2 representerar den långsiktiga inflationseffekten av högre arbetslöshet.

Tabell 2.2 visar skattningar på kvartalsdata för två perioder, 1997kv4–2011kv4 respektive 1997kv4–2016kv3. Skattningarna implicerar ett negativt samband på lång sikt mellan inflation och arbetslöshet: en procentenhets högre arbetslöshet innebär en lägre inflationstakt om cirka 0,8 procentenheter. Skattningarna ligger nära de som redovisas i Svensson (2015).[25]

Tabell 2.2 Skattade Phillipssamband för KPI-inflationen, kvartalsdata från och med 1997kv4

	1997kv4–2011kv4	1997kv4– 2016kv3
u_{t-1}	-0,76	-0,83
	(3,81)	(4,39)
$u_t - u_{t-1}$	-2,23	-2,26
	(2,63)	(3,08)
$R^2_{adj.}$	0,23	0,29
DW	1,80	1,74

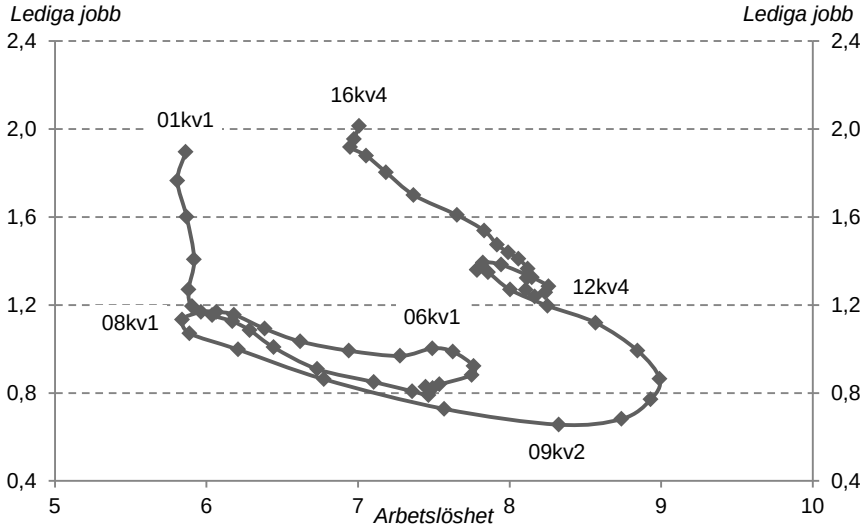
Anm.: Absolutvärden av *t*-kvoter i parenteserna. Inflationen avser kvartalsförändringar uttryckta i årstakt.

[25] Vi använder data på den faktiska inflationen, medan Svensson (2015) i huvudsak använder inflation i realtid.

2.4 Matchningen på arbetsmarknaden

Diagram 2.6 visar samvariationen mellan arbetslöshet och lediga jobb i svenska data från och med 2001 i en s.k. Beverigekurva. Den tydliga negativa samvariationen mellan variablerna under perioden 2001–2009 bryts kring 2009; såväl arbetslöshet som lediga jobb ökar. Arbetslösheten under de senaste åren har dessutom varit betydligt högre än i början av 2000-talet vid givna vakanstal.[26] Beveridgekurvan tycks ha skiftat utåt. Ett liknande mönster gäller för USA (diagram 2.7) där arbetslösheten kring 2011 är ca 2–3 procentenheter högre än arbetslösheten kring 2003, trots ungefär samma vakanstal.[27]

Diagram 2.6 Arbetslöshet och lediga jobb 2001–2016



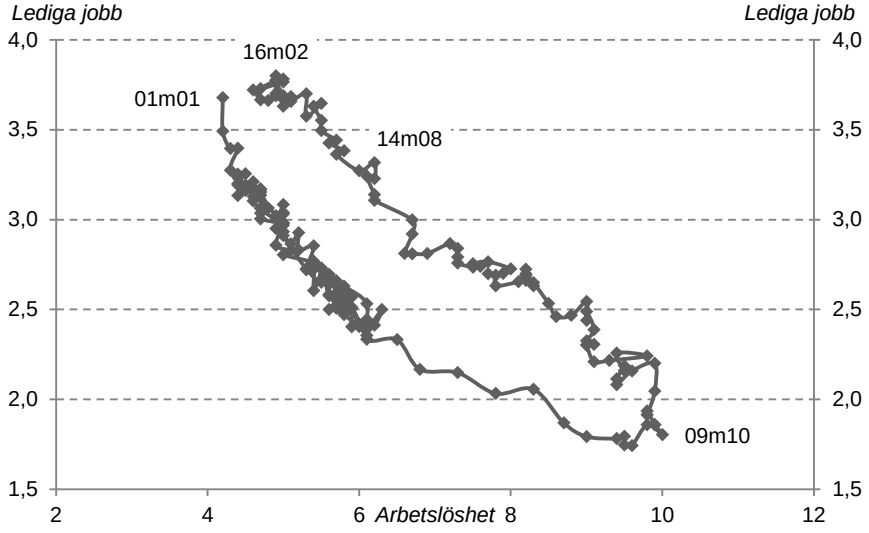
Anm.: Lediga jobb och arbetslöshet i procent av procent av arbetskraften. Säsongsrensade och utjämnade kvartalsdata.
Källa: SCB (AKU samt vakansstatistik).

Den förskjutning av Beveridgekurvan som vi ser i Sverige verkar åtminstone delvis vara ett resultat av en försämrad matchning mellan arbetslösa och lediga jobb. Efter finanskrisen har antalet nyanställningar minskat med ca tio procent vid ett givet antal

[26] Vakanser definieras av SCB som obemannade lediga jobb som kan tillträdas omedelbart. Ett bredare mått på otillfredsställd arbetskraftsefterfrågan är det SCB betecknar som ”lediga jobb” som avser att arbetsgivaren har påbörjat en extern rekrytering men ännu inte har tillsatt jobbet. Lediga jobb inkluderar även jobb där en rekrytering pågår, samtidigt som jobbet är bemannat av t.ex. en vikarie.
[27] Arbetslöshet och lediga jobb mäts på liknande (men inte identiska) sätt i Sverige och USA.

arbetslösa och lediga jobb.[28] Men teori och empiriska erfarenheter från olika länder visar också att konjunktursvängningar resulterar i vakans- och arbetslöshetsvariationer som kan illustreras som ”motursloopar” i ett Beveridgediagram. Looparna kan förklaras av att arbetslösheten är persistent och reagerar med en tidsfördröjning på ett förbättrat vakansläge. Sådana loopar är tydliga för både Sverige och USA och indikerar att vad som kan se ut som en försämrad matchning åtminstone delvis bör vara fråga om ett normalt konjunkturförlopp.[29]

Diagram 2.7 Arbetslöshet och lediga jobb i USA 2001–2016



Anm.: Lediga jobb i procent av antalet jobb (sysselsatta plus lediga jobb); arbetslösa i procent av arbetskraften. Säsongsrensade månadsdata 2001–2016.
Källa: Bureau of Labor Statistics (JOLTS).

Att empiriskt skatta jämviktsarbetslösheten utifrån en sök- och matchningsmodell är i princip möjligt, men i praktiken förenat med betydande svårigheter. Ett problem är att modellen inkluderar en del icke observerade storheter, t.ex. vakanskostnader och indikatorer för aktörernas löneförhandlingsmakt, som är centrala för att bestämma

[28] Holmlund (2016) skattar en matchningsfunktion på månadsdata 2001–2014 som har formen $\ln(H_t) = \alpha\ln(U_{t-1}) + \beta\ln(V_{t-1}) + \gamma D + \cdots$, där H är antalet nyanställningar i näringslivet, U antalet arbetslösa, V antalet lediga jobb i näringslivet och D en dummyvariabel för perioden 2009–2014. Skattningarna visar $\alpha > 0, \beta > 0$ (statistiskt signifikanta) och en konstant skalavkastning $(\alpha + \beta = 1)$ kan inte förkastas. Vidare gäller $\gamma \approx -0{,}1$ (statistiskt signifikant).
[29] Mönstret är liknande i ett flertal andra länder, se OECD (2012).

löneutfall och jobbskapande. Ett annat problem gäller hur varaktighetstillstånd ska identifieras utifrån data som omfattar utfall utanför en långsiktig jämvikt. Existerande empiriska tillämpningar och sök- och matchningsmodeller har i huvudsak baserats på kalibreringar, snarare än på ekonometriska skattningar.

Förändringar av arbetskraftens sammansättning är sannolikt en delförklaring till de ökade svårigheterna att matcha vakanser och arbetslösa.[30] Andelen utlandsfödda i befolkningen 15–74 år har ökat från 15 till 20 procent sedan 2005 och andelen utomeuropeiskt födda har ökat från 6 till 11 procent under samma period. Eftersom jobbchanserna är lägre och arbetslöshetsriskerna högre bland utlandsfödda än bland inrikesfödda har följden blivit en märkbar ökning av andelen utlandsfödda bland de arbetslösa. Enligt AKU har denna andel i gruppen 15–74 år ökat från 24 procent till 45 procent sedan 2005. Andelen utlandsfödda arbetslösa med enbart förgymnasial utbildning har ökat från 8 till 16 procent under samma period.

Personer med särskilt stora svårigheter att få arbete – ”utsatta grupper” enligt Arbetsförmedlingens terminologi – inkluderar lågutbildade (högst en förgymnasial utbildning), utomeuropeiskt födda, personer med en funktionsnedsättning samt äldre arbetslösa (55–64 år). Andelen utsatta grupper bland de arbetssökande vid arbetsförmedlingen har ökat starkt under senare år och uppgår nu till nästan 60 procent av de inskrivna arbetslösa.

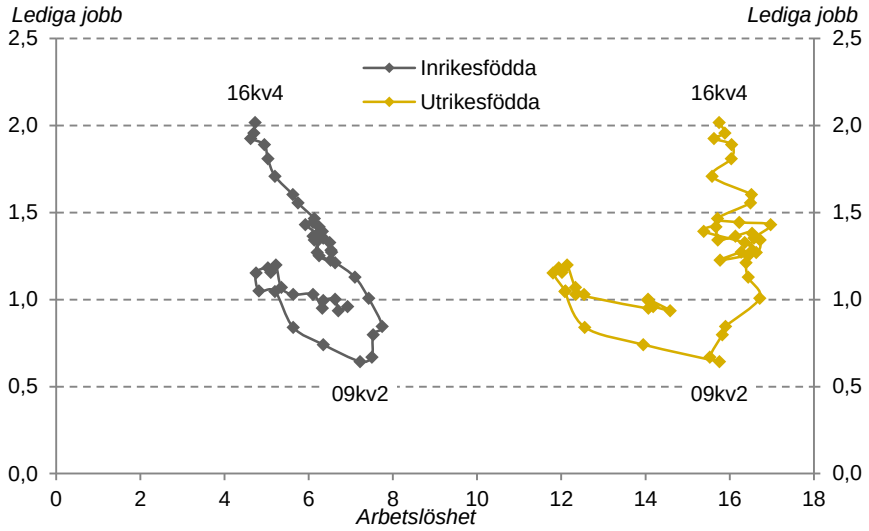
Som kapitel 1 visar har arbetslösheten justerad för sammansättningen i ålder och ursprung utvecklats mer positivt än den faktiska arbetslösheten. ”Demografieffekten” motsvarar cirka en procentenhet i förhållande till 2005.

Diagram 2.8 illustrerar sambanden mellan lediga jobb och arbetslöshet för inrikes- respektive utrikesfödda. Den ”normala”, negativa korrelationen mellan arbetslöshet och vakanser är tydlig för inrikesfödda men inte för utlandsfödda efter finanskrisen. För den senare gruppen är arbetslösheten cirka fyra procentenheter högre 2010 än 2007 trots att det finns ungefär lika många lediga jobb. Indikationerna på försvårade matchningsproblem är således betydligt starkare för gruppen utlandsfödda än för de inrikesfödda, ett mönster

[30] Se även Håkanson (2014) för diskussion av matchningseffektivitet och arbetslöshetens sammansättning.

som sannolikt drivs av att en växande andel utlandsfödda är lågutbildade.

Diagram 2.8 Arbetslöshet och lediga jobb bland inrikes- och utrikesfödda



Anm.: Lediga jobb avser det totala antalet lediga jobb i procent av hela arbetskraften. Arbetslösheten är antalet arbetslösa i procent av arbetskraften inom respektive grupp. Säsongsrensade kvartalsdata.
Källa: SCB (AKU och vakansstatistik).

2.5 Bedömningar och rekommendationer

Det viktigaste underlaget för regeringens bedömning av jämviktsarbetslösheten är de ekonometriska NAWRU-skattningar som görs av Europeiska kommissionen. För svensk del indikerar de en mycket stor ökning av jämviktsarbetslösheten från mitten av 1980- till mitten av 1990-talet. Det är svårt att peka på strukturella (institutionella) faktorer som skulle kunna förklara utvecklingen. För den här perioden använder regeringen en egen bedömning som innebär en mindre dramatisk ökning. Regeringens bedömning av jämviktsarbetslösheten för åren 1996–2015 baseras däremot helt på Europeiska kommissionens bedömning.

EU-KOM skattar NAWRU för samtliga medlemsländer enligt en gemensam, överenskommen metodik. I det pågående utvecklingsarbetet på EU-nivå deltar bland annat det svenska Finansdepartementet. Ett internationellt samarbete när det gäller

modellutveckling är självfallet värdefullt, men syftet bör inte vara att likrikta modellspecifikationerna. Arbetsmarknadens institutioner skiljer sig åt mellan olika EU-länder vilket kan motivera skillnader i modellformuleringarna. Därför anser vi att modellen bör skattas självständigt på Finansdepartementet för att ytterligare kunna anpassas till svenska förhållanden. Ett sådant utvecklingsarbete pågår för närvarande på Finansdepartementet. Vi anser att regeringen bör prioritera detta och så snabbt som möjligt redovisa resultaten, inklusive de dataserier, modellspecifikationer och skattningsresultat som ligger till grund för bedömningarna av jämviktsarbetslösheten. Modellarbetet bör vidare präglas av teoretisk pluralism där det ges utrymme för alternativ till den nuvarande, ensidiga fokuseringen på NAWRU (eller NAIRU). Hypotesen att inflation och arbetslöshet är oberoende på lång sikt är inte oomstridd och bör empiriskt prövas och inte tas som ett faktum.

De demografiska förändringarna med en åldrande befolkning och en växande andel utrikes födda har sannolikt inneburit ett visst tryck uppåt på jämviktsarbetslösheten sedan mitten av 00-talet. Utvecklingen av arbetslösheten sedd i relation till antalet vakanser indikerar försvårade matchningsproblem på arbetsmarknaden efter finanskrisen 2008/2009.

3 Regeringens beräkningsmetoder och prognoser

Kapitel 3 syftar till att dels ge en beskrivning av de metoder som regeringen använder för att bedöma konjunkturutvecklingen och dess effekter på det finansiella sparandet, dels utvärdera regeringens prognoser. Vi fokuserar på de metoder som används för att separera den konjunkturella utvecklingen i BNP och arbetslöshet från respektive trend. Dessa metoder ligger till grund för regeringens beräkningar av det strukturella sparandet. I samtliga fall jämförs regeringens metoder också med andra bedömares, i huvudsak KI:s. Slutligen diskuterar vi också den metod som regeringen använder sig av för att göra preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret.

3.1 Rådets nya instruktion

Sedan årsskiftet har rådet en ny instruktion. Där står det bland annat:

> *Rådet ska även, med utgångspunkt i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, utvärdera regeringens prognoser för ekonomins utveckling samt redovisningen till riksdagen av de offentliga finanserna. Utvärderingen av prognoserna och redovisningen ska ske i enlighet med artikel 4.6 i rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk, i den ursprungliga lydelsen.*[1]

Rådet hade redan enligt den tidigare instruktionen möjlighet att granska och bedöma kvaliteten i regeringens prognoser, samt de modeller som ligger till grund för dessa prognoser. I 2010 års rapport undersökte vi t.ex. regeringens prognoser för BNP, inflation och arbetslöshet. Det som är nytt i instruktionen är att rådet inte bara *kan* utvärdera regeringens prognoser, utan att vi *ska* göra det, samt att det ska ske i enlighet med ett EU-direktiv. Artikel 4.6 i direktivet säger:

> *De makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna för finanspolitisk planering ska genomgå en regelbunden, objektiv och fullständig utvärdering på grundval av objektiva kriterier, inklusive utvärdering i efterhand.*

[1] §7 i Förordning om ändring i förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet. Den sista bisatsen i paragrafen har lagts till för att inte innebörden i paragrafen automatiskt ska ändras i händelse av att EU ändrar direktiv 2011/85/EU.

> *Resultaten av den utvärderingen ska offentliggöras och på lämpligt sätt beaktas i framtida makroekonomiska prognoser och budgetprognoser. Om det vid utvärderingen upptäcks en signifikant systematisk avvikelse som har påverkat de makroekonomiska prognoserna under minst fyra år i rad ska den berörda medlemsstaten vidta de åtgärder som krävs och offentliggöra dessa.*[2]

Syftet med direktivet som riktar sig till EU:s medlemsstater är bland annat att förhindra ”vinklade och orealistiska makroekonomiska prognoser och budgetprognoser som väsentligt kan minska den finanspolitiska planeringens effektivitet och därmed försvaga budgetdisciplinen”.[3] Detta ska uppnås genom transparens från medlemsstaternas sida och diskussioner om de prognosmetoder som används. Finanspolitiska rådets bidrag till detta arbete blir att regelbundet presentera utvärderingar av regeringens makro- och budgetprognoser samt de prognosmetoder som regeringen använder sig av.

I årets rapport diskuterar vi regeringens prognosmetoder för potentiell BNP, jämviktsarbetslöshet samt strukturellt sparande. Vi undersöker hur stort prognosfelet är på tre års sikt i regeringens prognoser för ett antal makrovariabler (BNP, arbetslöshet, finansiellt sparande och strukturellt sparande) samt jämför detta med KI:s prognossäkerhet.

3.2 Regeringens beräkningar av jämviktsarbetslöshet och potentiell BNP

På längre sikt bestäms BNP-utvecklingen av de strukturella förutsättningarna i ekonomin, t.ex. av viljan och förmågan att arbeta, arbetskraftens utbildning och storlek, den teknologiska utvecklingen och tillgången på kapital. Potentiell BNP är den nivå på BNP som kan upprätthållas vid ett balanserat konjunkturläge med en stabil inflationstakt.

Den faktiska BNP-utvecklingen skiljer sig från den potentiella eftersom ekonomin ständigt utsätts för utbuds- och efterfrågestörningar. Det tar tid för ekonomin att anpassa sig till dessa störningar då priser kan antas vara stela på kort sikt och det är

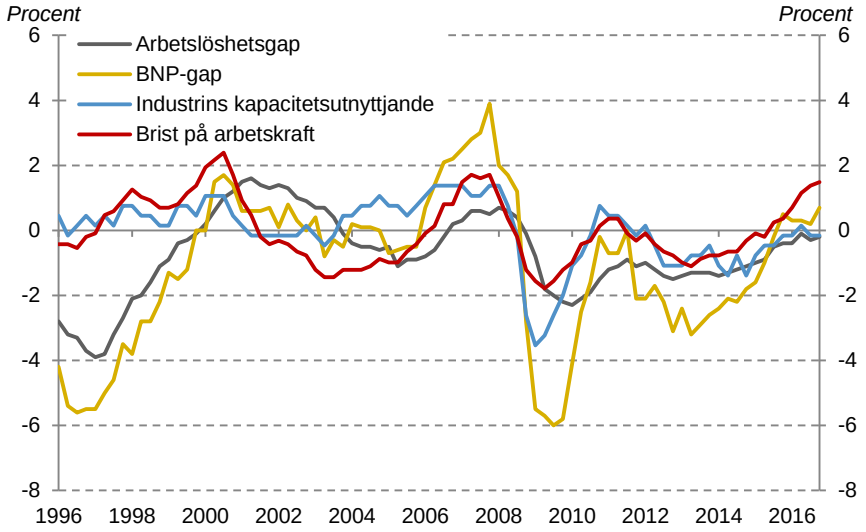
---

[2] Rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011.
[3] Ibid.

kostsamt att öka eller minska kapaciteten i ekonomin. Den faktiska BNP-utvecklingen fluktuerar därför kring den trendmässiga och skillnaden mellan dem kallas BNP-gap.[4] När den faktiska produktionen är högre än den långsiktiga trenden (positivt gap) är ekonomin i en högkonjunktur och vice versa. I en konjunkturuppgång växer faktisk BNP snabbare än potentiell BNP, resursutnyttjandet stiger i ekonomin, arbetslösheten sjunker och bristen på arbetskraft ökar. Omvänt gäller att när faktisk BNP växer långsammare än potentiell, minskar resursutnyttjandet i ekonomin, arbetslösheten stiger och bristen på arbetskraft minskar (se diagram 3.1). BNP-gapet är på så sätt nära besläktat med arbetslöshetsgapet, dvs. skillnaden mellan den faktiska arbetslösheten och jämviktsarbetslösheten.

Bedömningarna av resursutnyttjandet i ekonomin är viktiga som utgångspunkt för att kunna bedöma den framtida makroekonomiska utvecklingen och behovet av stabiliserings- och strukturpolitik. De är därmed fundamentala beståndsdelar i regeringens prognoser.

Diagram 3.1 Konjunktur och resursutnyttjande



Anm.: I diagrammet visas arbetslöshetsgapet med omvänt tecken.
Källa: Konjunkturinstitutet (2017b) och egna beräkningar.

[4] BNP-gapen anges vanligen som skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP, i procent av potentiell BNP.

Nivån på jämviktsarbetslösheten har en central betydelse för såväl stabiliserings- som strukturpolitiken.[5] En hög jämviktsarbetslöshet är i sig en viktig signal till beslutsfattarna om behovet av strukturella åtgärder på arbetsmarknadsområdet. Om den faktiska arbetslösheten befinner sig långt över jämviktsarbetslösheten finns det anledning att föra en mer expansiv politik i jämförelse med om arbetslösheten ligger nära sin jämvikt. Vidare ligger jämviktsarbetslösheten till grund för beräkningen av potentiell BNP och i förlängningen även av det strukturella sparandet.[6] Bedömningen av jämviktsarbetslösheten påverkar därmed en stor mängd makroekonomiska prognoser, hållbarhetsanalyser och utvärderingen av överskottsmålet. Det är därför centralt att skattningarna av jämviktsarbetslösheten och potentiell BNP blir så rättvisande som möjligt för att ändamålsenliga ekonomisk-politiska åtgärder ska kunna identifieras och genomföras.

Gemensamt för jämviktsarbetslösheten och potentiell BNP är att de inte är observerbara variabler – det är inte möjligt i efterhand att veta om någon enskild prognos varit god. Det används en mängd olika metoder och modeller för att skatta potentiella variabler och det råder ingen konsensus om vilken metod som är ”bäst”, vilket medför att olika institutioner och prognosmakare använder delvis eller helt olika angreppssätt och därmed kommer fram till olika bedömningar. Vilka metoder som fungerar bättre kan dessutom variera både mellan länder och över tid. Mot bakgrund av detta är det därför viktigt att det finns en transparens i beräkningarna och att bedömningar som inte baseras på en modell är tydligt specificerade och motiverade.

3.2.1 Regeringen och jämviktsarbetslösheten

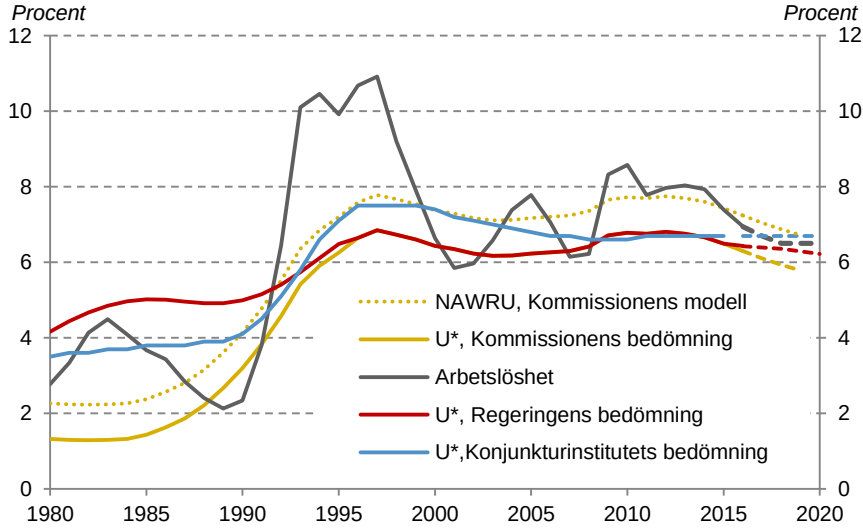
I BP17 redovisar regeringen uppskattningar av jämvikts-arbetslöshetens utveckling under perioden 2011–2015, samt bedömningar för perioden fram till och med år 2020. Jämviktsarbetslösheten anges uppgå till 6,8 procent åren 2011–2013 och gradvis minska åren därefter. År 2020 uppges nivån vara 6,2 procent, en bedömning som ligger fast i VP17. Regeringens nuvarande bedömning av jämviktsarbetslösheten för åren 1996–2015

[5] Kapitel 2 i denna rapport ger en mer detaljerad översikt av jämviktsarbetslösheten i både teori och praktik med fokus på den modell som ligger till grund för regeringens bedömning.

[6] Om arbetslösheten ett givet år är högre än jämvikten kommer det strukturella sparandet att justeras upp relativt det faktiska sparandet.

baseras helt på EU-KOM:s publicerade serie, vilken i sin tur bygger på skattningar av en NAWRU-modell som har utvecklats av kommissionen.[7] För flertalet länder identifieras jämvikts-arbetslösheten med hjälp av en framåtblickande Phillipskurva som fångar sambandet mellan real enhetsarbetskostnad och arbetslöshetsgapet. I EU-KOM:s publicerade serie för jämviktsarbetslösheten har NAWRU-skattningen justerats för skillnader i metod mellan länder (se vidare avsnitt 2.3.1). För Sverige är justeringen relativt stor och innebär att den skattade NAWRU minskas med 0,94 procentenheter för varje enskilt år (diagram 3.2).

Diagram 3.2 Arbetslöshet och olika bedömningar av jämviktsarbetslösheten



Anm.: Faktisk arbetslöshet 15–74 år enligt AKU samt Konjunkturinstitutets prognos i mars 2017, EU-KOM:s modellskattning och bedömda (modell inklusive justering) jämviktsarbetslöshet (U*) från höstprognosen 2016, Regeringens bedömda jämviktsarbetslöshet enligt VP17 samt Konjunkturinstitutets bedömning i Konjunkturläget mars 2017.
Källa: Konjunkturinstitutet (2017b), EU-KOM (2016b) och VP17.

Även KI publicerar regelbundet bedömningar av jämvikts-arbetslösheten. Metodiken kan beskrivas som teoribaserade informella bedömningar.[8] KI utgår från den arbetslöshet som gällde

[7] Se Finansdepartementet (2016) samt Havik m.fl. (2014). För perioden före 1996 frångår regeringen kommissionens estimat och använder istället en bedömning baserad på Finansdepartementets beräkningar (2011b). I avsnitt 2.3.1 beskrivs kommissionens metod i mer detalj.

[8] Teorimässigt utgår KI från sök- och matchningsmodeller, se Pissarides (2000) samt kapitel 2.3.2 i denna rapport. KI använder därmed inte ett NAIRU eller NAWRU-begrepp, utan en flödesjämvikt.

de år då arbetsmarknaden senast bedömdes vara i jämvikt. Enligt KI inföll detta 2006–2007 då arbetslösheten var 6,5–7 procent. Denna nivå utgör, tillsammans med bedömningar av utvecklingen av de strukturella faktorer som enligt gängse teori påverkar jämviktsarbetslösheten, grunden för KI:s samlade bedömning av jämviktsarbetslösheten.[9]

I tabell 3.1 jämförs regeringens, KI:s och EU-KOM:s bedömningar av jämviktsarbetslösheten för Sverige.

Tabell 3.1 Jämförelse av jämviktsarbetslösheten med statistiska mått

		Regeringen	KI	EU-KOM
1980–2016	medelvärde	5,9	5,8	4,9
	standardavvikelse	0,8	1,5	2,2
	minimum	4,2	3,5	1,3
	maximum	6,8	7,5	6,8
1996–2016	medelvärde	6,5	6,9	6,5
	standardavvikelse	0,2	0,3	0,2
	minimum	6,2	6,6	6,2
	maximum	6,8	7,5	6,8
	nivå 2016	6,4	6,7	6,3
	nivå 2020	6,2	6,7	5,6

Källa: BP17, VP17, Konjunkturinstitutet (2017b), samt EU-KOM (2016b).

Sett över perioden 1980–2016 är regeringens och KI:s syn på den genomsnittliga jämviktsarbetslösheten lika. EU-KOM:s genomsnitt är däremot väsentligt lägre, ungefär 1 procentenhet. Det är större variation i KI:s jämviktsarbetslöshet i jämförelse med regeringens, vilket beror på dels en lägre bedömning av jämviktsarbetslösheten under 1980-talet, dels att jämviktsarbetslösheten bedömdes stiga mer under nittiotalskrisen. Störst variation är det dock i EU-KOM:s bedömning som har ett minsta värde som är drygt 2 procentenheter lägre än de övrigas.[10] För en något kortare period, 1996–2016, är variationen i jämviktsarbetslösheten väsentligt lägre och skiljer sig inte nämnvärt mellan de olika bedömningarna (standardavvikelsen är 0,2–0,3). Jämviktsarbetslösheten är dock i genomsnitt högre enligt KI (knappt en halv procentenhet).

[9] Bedömningen av jämviktsarbetslösheten baseras på en rad indikatorer, såsom bristtal, vakansgrad, jobbchanser m.m., se Konjunkturinstitutet (2016b).

[10] Den exceptionellt låga jämviktsarbetslösheten under 1980-talet är en följd av den justering som EU-KOM gör för att skapa en jämförbarhet mellan länder och tillåta för asymmetri i konjunkturen. Det kan noteras att EU-KOM därmed menar att arbetslösheten var högre än jämviktsarbetslösheten under större delen av 1980-talet, medan regeringen istället anser att den var lägre jämvikten under samma period.

Jämviktsarbetslösheten fram till 2020

Regeringens, KI:s och EU-KOM:s bild av hur jämviktsarbetslösheten utvecklas fram till 2020 skiljer sig väsentligt från varandra. År 2020 bedöms nivån enligt regeringen ha sjunkit till 6,2 procent, medan EU-KOM:s bedömning är drygt en halv procentenhet lägre (se tabell 3.1).[11] KI använder en metod för prognosåren som i stora drag liknar regeringens. Olika syn på politikens effekter och arbetsmarknadens funktionssätt innebär dock att de ändå gör en annan bedömning. KI bedömer i sin senaste prognos att arbetsmarknaden nu är i balans, vilket innebär en jämviktsarbetslöshet på 6,7 procent och att jämviktsarbetslösheten ligger kvar på denna nivå fram till år 2020. Det är ungefär en halv procentenhet högre än regeringens bedömning och nästan 1 procentenhet högre än EU-KOM:s.[12]

Efter 2015 använder regeringen inte EU-KOM:s jämviktsarbetslöshet utan den gör en självständig bedömning. EU-KOM gör sin bedömning för prognosåren med hjälp av en modellframskrivning samt ett långsiktigt ”ankare” för jämviktsarbetslösheten som är tänkt att fånga den långsiktigt strukturella komponenten i arbetslösheten. Detta ankare, som för Sverige för närvarande uppgår till ca fem procent, är skattat i en separat modell som tar hänsyn till institutionella faktorer som ersättningsnivån i a-kassan, skatter, omfattningen av arbetsmarknadspolitiska program och fackens styrka.[13] Regeringen använder inget sådant ankare utan baserar istället, i likhet med KI, sin prognos för jämviktsarbetslösheten på en demografisk framskrivning som utgår från Statistiska centralbyråns befolkningsprognos.[14]

Utöver den demografiska framskrivningen bedömer regeringen sedan effekter av den ekonomiska politiken, persistensen i arbetslösheten och effekterna av migrationen på kort och längre sikt. Regeringen och KI bedömer att de olika arbetsmarknadsreformerna i BP17 bidrar till att sänka jämviktsarbetslösheten något (se fördjupning 3.1). Reformerna bedöms därmed motverka den ökning i

[11] För regeringens prognos, se BP17 Bilaga 2, s. 11.
[12] Se Konjunkturinstitutet (2017b).
[13] Se Havik m.fl. (2014) och Orlandi m.fl. (2012).
[14] Den demografiska framskrivningen innebär förenklat att arbetskraft, sysselsättning och arbetade timmar skrivs fram med befolkningsprognosen på detaljerad nivå efter ålder, kön och ursprung givet den sysselsättningsgrad och det arbetskraftsdeltagande varje undergrupp har vid det senaste utfallsåret.

jämviktsarbetslösheten som uppstår till följd av att det tar tid för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden.[15]

En del av skillnaden mellan regeringens och KI:s prognos för jämviktsarbetslösheten förklaras av att de inleder den demografiska framskrivningen vid olika nivåer på jämviktsarbetslösheten. För år 2015, vilket är det sista året som regeringen använder EU-KOM:s bedömning, är skillnaden ungefär 0,2 procentenheter mellan regeringens och KI:s prognos.[16] Eftersom bedömningen därefter bygger på en likartad demografisk framskrivning innebär den återstående skillnaden att regeringen antar att integrationen av nyanlända på arbetsmarknaden går bättre, att effekterna av den förda politiken blir större, alternativt att persistensen i arbetslösheten minskar snabbare i jämförelse med KI:s bedömning. Flera av dessa faktorer kan vara tänkbara.

EU-KOM:s jämviktsarbetslöshet är som tidigare har beskrivits resultatet av en modellskattning som har justerats så att arbetslöshetsgapet i genomsnitt blir negativt (motsvarande den genomsnittliga skillnaden mellan skattningar med den framåtblickande och bakåtblickande Phillipskurvan). Det är dock så att skillnaden mellan de två ansatserna enligt EU-KOM:s är mycket liten de senaste åren. Att man ändå justerar med hela den genomsnittliga skillnaden medför en risk att den nivå som också utgör startpunkten för regeringens framskrivning av jämviktsarbetslösheten, inte blir den bästa bedömningen.[17]

Eftersom jämviktsarbetslösheten ligger till grund för beräkningen av potentiell BNP och strukturellt sparande är det önskvärt att regeringen på ett tydligare sätt redogör för de bedömningar som har gjorts för prognosåren och presenterar känslighetskalkyler över de gjorda bedömningarna. Allt annat lika medför till exempel en lägre bedömning av jämviktsarbetslösheten att det strukturella sparandet blir högre (se även avsnitt 3.3). En lägre jämviktsarbetslöshet innebär också en högre potentiell sysselsättning och högre en potentiell BNP.

---

[15] Se VP17 s. 60.

[16] Sedan i mars 2017 använder KI år 2016 som basår.

[17] Risken minskas av att regeringen också ser över bedömningen av resursutnyttjandet på arbetsmarknaden i nuläget med hjälp av ett flertal indikatorer, t.ex. bristtal och olika indikatorer på matchningen på arbetsmarknaden. Se VP16, s. 85.

Fördjupning 3.1 Reformer i BP17 som påverkar jämviktsarbetslösheten

Den huvudsakliga inriktningen i merparten av de förändringar som har föreslagits i BP17 är att stödja de grupper som står längst från arbetsmarknaden, men sammantaget bedöms effekterna av politiken på längre sikt bli relativt små. Den här rutan beskriver kortfattat de viktigaste reformerna som kan antas påverka jämviktsarbetslösheten.

- Målgrupperna för traineejobb och yrkesintroduktions-anställningar har vidgats så att de nu även omfattar nyanlända.[18] Regeringen avser också att göra extratjänsterna, som idag riktar sig till långtidsarbetslösa, tillgängliga för nyanlända.
- Regeringen inför 5 000 s.k. moderna beredskapsjobb i de statliga myndigheterna, där långtidsarbetslösa och nyanlända ska kunna anställas för att utföra enklare uppgifter.[19]
- Subventionsgraden i nystartsjobben för nyanlända och för personer som har varit arbetslösa i mer än tre år ökar. För att minska undanträngningseffekter sänks samtidigt subventionsgraden för personer med kortare arbetslöshetstid (mindre än två år) och de maximala stödperioderna kortas.[20]
- Arbetslöshetsförsäkringen för deltidsarbetslösa har gjorts mer generös. Detta kan antas sänka arbetslösheten genom att öka incitamenten att ta ett deltidsarbete i jämförelse med att vara arbetslös.[21]

Regeringen bedömer sammantaget att de olika reformerna på arbetsmarknadsområdet bidrar till att på längre sikt sänka jämviktsarbetslösheten något. Även KI bedömer att de föreslagna reformerna sammantaget har positiva sysselsättningseffekter, men att dessa är små.[22]

[18] Se BP17 utgiftsområde 14, s. 27.
[19] Ibid., s. 44.
[20] Ibid., s. 45.
[21] Ibid., s. 46-47.
[22] Se Konjunkturinstitutet (2016c), s. 94.

3.2.2 Potentiell BNP

Potentiell BNP skattas med olika ekonometriska och statistiska metoder. Den enklaste är att applicera ett statistiskt filter direkt på den faktiska BNP-utvecklingen för att separera cykel från trend. Ett så kallat Hodrick-Prescott-filter (se fördjupning 3.2) används ofta, men är behäftat med ett antal problem.[23] Utöver de statistiska problemen är en nackdel med metoden att den resulterande trenden saknar en ekonomisk tolkning eftersom den är frikopplad från ekonomisk teori. Ett vanligt angreppssätt är därför att istället skatta potentiell BNP utifrån en produktionsfunktion. Ofta används en Cobb-Douglas-produktionsfunktion med en konstant eller tidsvarierande arbetskraftsandel.[24]

Ytterligare en väg är att istället utgå från en trendmässig produktivitet.[25] Tillsammans med bedömningar av det potentiella antalet arbetade timmar kan potentiell BNP beräknas. Metoden är visserligen transparent, men även här saknas det en tydlig koppling till ekonomisk teori. I jämförelse med ett filter på faktisk BNP är dock fördelen att metoden tar hänsyn till information som underbygger bedömningen av potentiella timmar.

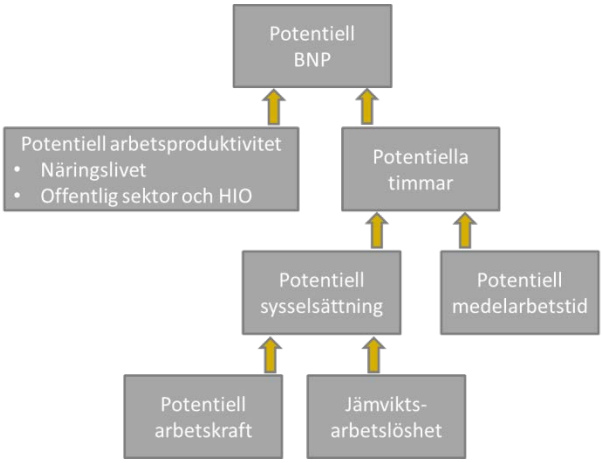
Regeringens beräkningar av potentiell BNP baseras på den sistnämnda ansatsen (diagram 3.3 ger en översikt över metoden). Potentiell BNP beräknas som produkten av potentiell produktivitet, skattad utifrån den trendmässiga utvecklingen, och det potentiella antalet arbetade timmar. För näringslivet använder regeringen ett HP-filter på den faktiska produktiviteten. Sedan läggs produktiviteten i offentlig sektor och hushållens ideella organisationer (HIO) till (för dessa antas den potentiella och den faktiska produktiviteten vara lika).

Potentiell produktivitet i nuläget utgår från en bedömning av näringslivets produktivitetsgap (ett mått på företagens resursutnyttjande) och skrivs sedan fram under antagandet att

[23] Se t.ex. Hamilton (2017) för en beskrivning av HP-filtrets egenskaper.
[24] ECB använder en generaliserad CES funktion inom ramen för the New Multi Country Model, se Dieppe m.fl. (2012).
[25] I detta avsnitt avses genomgående arbetsproduktivitet, dvs. BNP/antalet arbetade timmar.

tillväxten såsmåningom återgår till ett historiskt genomsnitt.[26] Det potentiella antalet arbetade timmar byggs ”nerifrån och upp” genom att utgå från den potentiella arbetskraften.[27] Med hjälp av bedömningen av jämviktsarbetslösheten, potentiell arbetskraft och antaganden om medelarbetstid beräknas sedan den potentiella sysselsättningen och det potentiella antalet arbetade timmar. Bedömningen av jämviktsarbetslösheten påverkar på så sätt direkt beräkningen av potentiell BNP.

Diagram 3.3 Vägen till potentiell BNP med regeringens metod



Källa: Finansdepartementet (2016).

Konjunkturinstitutets metod liknar regeringens i stora drag, men skiljer sig något i beräkningarna av potentiell arbetskraft.[28]

---

[26] Både regeringen och KI bedömer produktivitetsgapet utifrån indikatorer. Framskrivningen av potentiell produktivitet påverkas vidare av hur det historiska snittet väljs och i vilken takt det nås. Regeringen antar förnärvarande en återgång till ett historiskt snitt om drygt 2 procent per år i näringslivet, vilket överensstämmer med ett genomsnitt 1980–2016. I hela ekonomin var produktivitetstillväxten under samma period 1,7 procent per år. Det senaste decenniet, som präglats starkt av finanskrisen, har dock produktivitetstillväxten varit väsentligt lägre, vilket påverkat såväl regeringens som KI:s bedömningar också av den potentiella produktiviteten så att det tar längre tid att nå det historiska snittet.

[27] Potentiell arbetskraft beräknas med ett HP-filter på den faktiska utvecklingen samt den demografiska framskrivningen justerad för bedömningar om effekter av den ekonomiska politiken och migration. I dagsläget konjunkturrensas inte arbetskraften före HP-filtreringen.

[28] Konjunkturinstitutet beräknar den potentiella arbetskraften genom att först konjunkturrensa den faktiska arbetskraften. Konjunkturrensningen görs enligt $AK^* = AK + \theta(u - u^*)$, där AK är arbetskraften, $(u - u^*)$ är arbetslöshetsgapet och θ är en (tidsvarierande) elasticitet som visar hur konjunkturkänslig arbetskraften är. Elasticiteten skattas utifrån data på arbetskraftsdeltagandet och arbetslöshetsgapet.

Fördjupning 3.2 Hodrick-Prescottfiltret (HP-filtret)

Ett Hodrick-Prescott filter separerar trend från cykel genom att lösa följande minimeringsproblem:

$$\min_{y_t^*} \Sigma(y_t - y_t^*)^2 + \lambda(\Delta y_t^* - \Delta y_{t-1}^*)^2$$

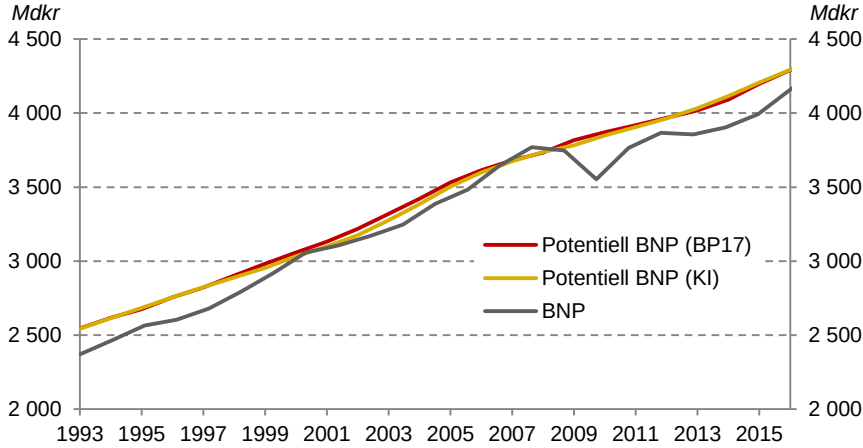
där y är logaritmen av BNP och y^* är logaritmen av potentiell BNP. Filtret tar hänsyn till både hur nära faktisk BNP är den potentiella (första termen) och variabiliteten i trenden (andra termen). Den relativa vikten för dessa två faktorer bestäms av parametern λ. I praktiken är $\lambda = 1\,600$ vanligt för kvartalsdata och $\lambda = 100$ för årsdata. Intuitivt innebär 1 600 att standardavvikelsen för cykeln är 40 gånger högre än för accelerationen i trenden för kvartalsdata, vilket är konsekvent med ett genomsnittligt absolutvärde på BNP-gapet på 4 procent och en genomsnittlig absolut förändring av trendtillväxten på 0,1 procent.

HP-filtret är känsligt för valet av λ; ett högre parametervärde lägger större vikt på den cykliska komponenten (dvs. trenden blir jämnare) och vice versa. HP-filtret lägger också stor vikt vid de senaste observationerna, det s.k. ändpunktsproblemet. Eftersom filtret är symmetriskt, tvingar det BNP-gapet att summera till noll över urvalsperioden, men i praktiken täcker data sällan exakt hela konjunkturcykler. Ett sätt att lösa detta problem är att använda ett utökat HP-filter som också tar hänsyn till en långsiktig restriktion för ändpunkten.

Källa: Hodrick och Prescott (1997).

I diagram 3.4 visas regeringens och KI:s prognoser för potentiell BNP 1993–2016 tillsammans med den faktiska BNP-utvecklingen. Det kan konstateras att skillnaderna mellan dem är ytterst marginella bakåt i tiden. Såväl regeringen som KI bedömer att den genomsnittliga tillväxten uppgår till 2,3 procent per år 1994–2016, med en högre tillväxt före finanskrisen (2,7 procent per år) och en lägre efter (1,9 procent per år i snitt).

Diagram 3.4 BNP och Regeringens och KI:s bedömningar av potentiell BNP i backspegeln



Källa: BP17 och Konjunkturinstitutet (2017b).

Potentiell BNP och BNP-gapet fram till 2020

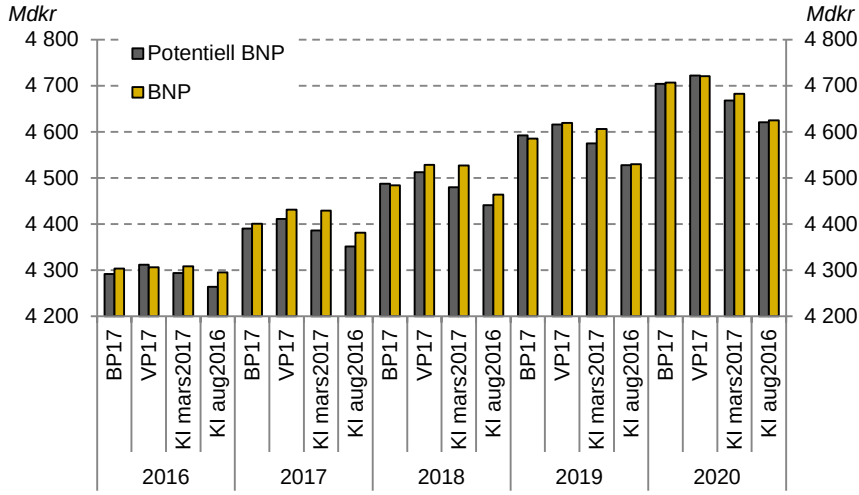
Blickar man framåt skiljer sig däremot regeringens och KI:s bild av utvecklingen. Regeringen räknar med en högre potentiell tillväxt fram till 2020 (diagram 3.5), vilket i huvudsak förklaras av högre en potentiell produktivitet.[29] Den potentiella produktiviteten har också reviderats upp i år och nästa år, i jämförelse med BP17. Regeringen bedömer nu att den genomsnittliga potentiella produktiviteten ökar med 1,5 procent per år 2017–2020, medan KI räknar med en årlig ökning om 1,3 procent.

Som framgår av diagram 3.6 bedömde regeringen i BP17 att BNP-gapet är slutet under prognosåren. I VP17 reviderades dock BNP-tillväxten upp och regeringen bedömer nu att BNP-gapet blir något positivt i år och nästa år. KI:s syn är istället att högkonjunkturen förstärks ytterligare och att BNP-gapet blir mer positivt (1,1 procent i år och 1,0 procent 2018 för att sedan minska).[30] Rådet är, med hänsyn bland annat till de indikatorer för resursutnyttjandet som redovisades i kapitel 1, tveksamt till regeringens prognos i BP17 om en BNP-utveckling som är helt i linje med den potentiella utvecklingen. Även om BNP-gapet reviderades upp något i VP17 har

[29] Om BP17 istället jämförs med KI förklaras skillnaden både av något högre produktivitet och potentiella timmar.
[30] Riksbanken, OECD och IMF räknar med mer positiva BNP-gap än regeringen, se kapitel 1.

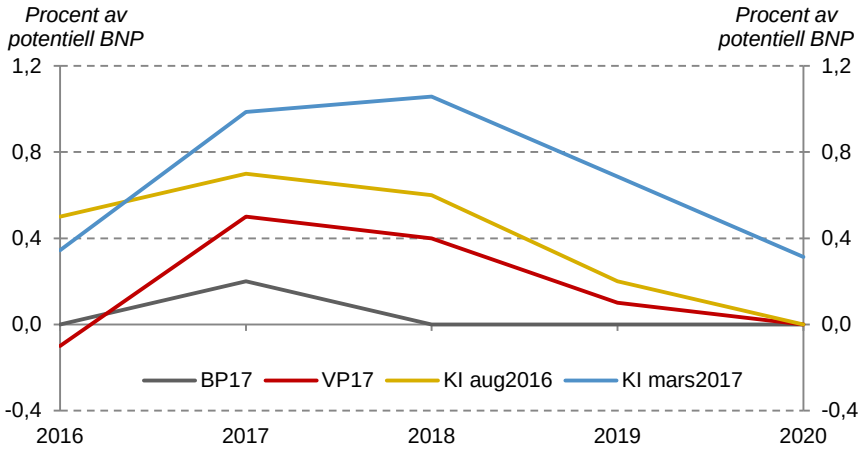
regeringen alltjämt synen att resursutnyttjandet är lägre i förhållande till andra bedömares uppfattning. Som redan har beskrivits får storleken på BNP-gapet konsekvenser för beräkningen av det strukturella sparandet, vilket framgår i nästa avsnitt.

Diagram 3.5 BNP och potentiell BNP fram till 2020



Källa: BP17, VP17, Konjunkturinstitutet (2016a) och Konjunkturinstitutet (2017b).

Diagram 3.6 BNP-gapen fram till 2020



Anm.: BNP-gapet definieras som BNP minus potentiell BNP, i procent av potentiell BNP.
Källa: BP17, VP17, Konjunkturinstitutet (2016a) och Konjunkturinstitutet (2017b).

3.3 Regeringens beräkning av det strukturella sparandet

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn varierar som regel med konjunkturen. I en högkonjunktur, då resursutnyttjandet är högt, är skatteinkomsterna högre än normalt. Samtidigt tenderar den förhållandevis låga arbetslösheten i en högkonjunktur att dämpa de offentliga utgifterna. Sammantaget gör det att det finansiella sparandet automatiskt förstärks i en högkonjunktur, medan det omvänt tenderar att försvagas i en lågkonjunktur då skatteintäkterna utvecklas svagare och kostnaderna för arbetslösheten stiger. Den konjunkturvarierande delen av det finansiella sparandet beror på det som brukar kallas automatiska stabilisatorer, eftersom de motverkar svängningar i konjunkturen utan att några politiska beslut behöver fattas. I kontrast till dessa står den diskretionära, eller aktiva, delen av finanspolitiken.

Det finns flera skäl till att rensa bort den konjunkturvarierande delen av det offentliga finansiella sparandet och på så vis erhålla det strukturella, eller konjunkturjusterade, sparandet. Överskottsmålsutredningen föreslår att det strukturella sparandet används som en indikator på om regeringen når upp till överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande. Förändringen i det strukturella sparandet vittnar också om hur pass expansiv eller åtstramande den aktiva finanspolitiken som bedrivs är. Det strukturella sparandet kan därmed ses som åtminstone två olika indikatorer – en för att bedöma måluppfyllelsen i det finanspolitiska ramverket och en för att bedöma om stabiliseringspolitiken är väl avvägd. Måttet är alltså relevant både på kort och på lång sikt.

Det är viktigt att notera att konjunkturjusteringen av sparandet inte är en prognos i egentlig mening, utan en i det närmaste mekanisk beräkning. Däremot påverkas beräkningarna, som vi ska se, av vilket konjunkturläge som antas råda.

3.3.1 Regeringens metod

Till skillnad från det finansiella sparandet kan det strukturella sparandet inte räknas fram utifrån faktiska inkomster och utgifter, utan det måste uppskattas. Det finns många olika metoder för att

göra uppskattningen.[31] Principiellt går alla metoder ut på att man bildar sig en uppfattning av hur mycket de offentliga inkomsterna och utgifterna påverkas av svängningarna i konjunkturen. Detta är den s.k. budgetelasticiteten.[32] Sedan beräknas storleken på de automatiska stabilisatorerna genom att budgetelasticiteten multipliceras med det rådande BNP-gapet. Det faktiska finansiella sparandet justeras därefter med motsvarande belopp. Utöver effekten av de automatiska stabilisatorerna brukar justeringar också göras för extraordinära skatteintäkter från kapitalvinster och engångseffekter. I en lågkonjunktur resulterar beräkningarna normalt i ett strukturellt sparande som är högre än det faktiska sparandet, medan det blir tvärtom i en högkonjunktur.

Sedan 2015 års ekonomiska vårproposition tillämpar regeringen en disaggregerad metod för konjunkturjusteringen.[33] Fördelen med metoden är att inkomst- och utgiftssidan justeras var för sig. Det innebär det framför allt att hänsyn tas till konjunkturella variationer i skattebasernas sammansättning. Ett år med en särskilt gynnsam utveckling i skattebasernas sammansättning medför, allt annat lika, att det strukturella sparandet blir lägre jämfört med det faktiska sparandet.

På inkomstsidan delas skatteinkomsterna in i sju olika kategorier som är kopplade till olika skattebaser.[34] För var och en av dessa beräknas skattebasens långsiktiga andel av BNP, samt en implicit skattesats. Produkten av dessa utgör den konjunkturjusterade skatteuppbörden och ska tolkas som den skatteintäkt som basen hade bidragit med i ett normalt konjunkturläge. Summan av alla sju skattebaserna utgör konjunkturjusteringen på inkomstssidan.

På utgiftssidan är beräkningen enklare. Endast utgifter som är relaterade till arbetslöshet såsom a-kassa, aktivitetsstöd, arbetsmarknadsutbildning och lönegaranti konjunkturjusteras. Övriga kostnader antas inte vara konjunkturberoende. Arbetslöshets-

---

[31] För en generell diskussion av det strukturella sparandet i offentlig sektor, se Boije (2004).

[32] Formellt är budgetelasticiteten den procentuella förändringen i det finansiella sparandet (uttryckt som andel av BNP) som en procentenhets förändring i BNP-gapet ger upphov till. Regeringen antog tidigare i sina beräkningar en elasticitet om 0,55, vilket är densamma som Riksbanken använder.

[33] Metoden beskrivs i Braconier och Forsfält (2004).

[34] De sju kategorierna är direkta skatter från företag (bolagsvinster), hushållens reavinsskatter (hushållens reavinster netto), övriga direkta skatter från hushåll (hushållens bruttoinkomster), mervärdesskatt (total konsumtion och investeringar), övriga indirekta skatter (hushållens konsumtion), socialavgifter inklusive löneskatter (totala lönesumman i ekonomin) samt övriga primära inkomster (som är proportionella mot BNP).

ersättningarna justeras utifrån nivån på arbetslöshetsgapet. Om arbetslösheten ett givet år är högre än normalt (ett positivt arbetslöshetsgap), justeras det strukturella sparandet upp relativt det faktiska sparandet.

Skillnaden mellan inkomsterna och utgifterna utgör det primära strukturella sparandet. Det totala strukturella sparandet omfattar även nettoutgifterna för kapital, dvs. skillnaden mellan den offentliga sektorns kapitalutgifter och -inkomster. Dessa beror av nivån på räntan och de totala nettotillgångarna. Dessa storheter konjunkturrensas inte i regeringens modell.

Slutligen justeras det finansiella sparandet också för engångseffekter av särskild karaktär. Ett sådant exempel är periodiseringarna av Sveriges avgift till EU under 2014–2016.

Konjunkturrensningen av det finansiella sparandet med regeringens metod kan delas in i fyra komponenter: effekten av BNP-gapet, arbetslöshetsgapet, skattebasernas sammansättning samt engångseffekter.

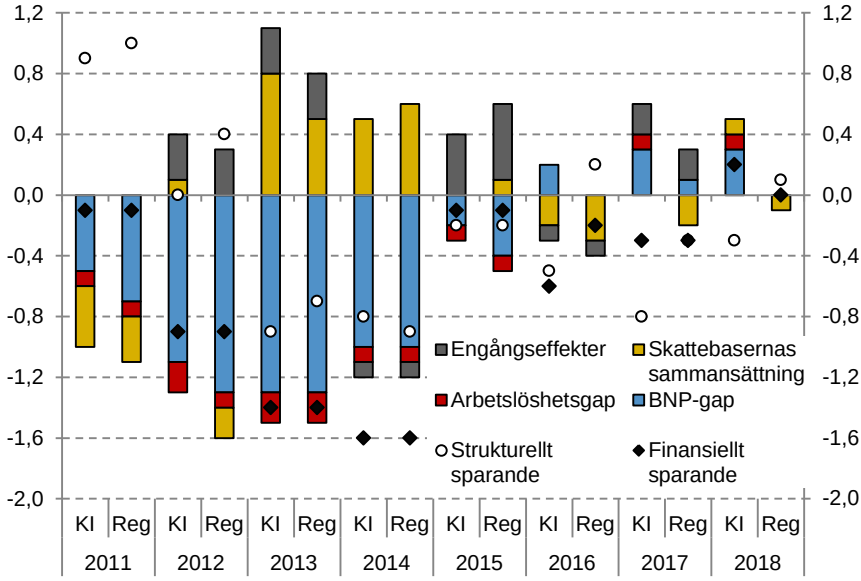
3.3.2 Resultat av regeringens metod och jämförelse med KI

De metoder som regeringen och KI använder för att beräkna det strukturella sparandet är i stort sett identiska. Skillnader mellan regeringens och KI:s konjunkturjustering kan ändå uppstå på grund av olika bedömningar av potentiell BNP eller jämviktsarbetslösheten, eller av båda dessa, samt av olika antaganden om den framtida utgiftsutvecklingen (se nästa avsnitt). Detta illustreras i diagram 3.7 för åren 2011–2018. Diagrammet visar regeringens konjunkturjustering i BP17 och motsvarande i KI:s närmast påföljande prognos, dvs. i Lönebildningsrapporten från oktober 2016. Regeringens och KI:s resultat överensstämmer i stor utsträckning. De skillnader som finns är i första hand knutna till olika uppfattningar om konjunkturläget (se även diagram 3.6).

År 2017 bidrar BNP-gapet med en förstärkning av det finansiella sparandet om 0,1 procent av BNP enligt regeringens prognos och med 0,3 procent enligt KI. Därtill menar KI att ett positivt arbetslöshetsgap bidrar med 0,1 procentenheter till sparandet. Enligt BP17 är arbetslöshetsgapet slutet och bidrar därför inte till justeringen av sparandet.

När det gäller skattebasernas sammansättning gör KI och regeringen olika bedömningar för 2017 och 2018. Justeringarna för skattebaserna de båda åren skiljer sig åt med 0,2 procentenheter så att regeringens strukturella sparande – allt annat lika – blir högre relativt det faktiska, i jämförelse med KI:s beräkningar. I regeringens fall utgör skattebasernas sammansättning hela konjunkturjusteringen 2018. Skillnaderna har att göra med de olika beräkningsantaganden som görs angående de offentliga utgifterna och inkomsterna, i kombination med användningen av HP-filtret.[35]

Diagram 3.7 Jämförelse av regeringens och KI:s konjunkturjustering av sparandet, 2011–2018



Anm.: Finansiellt sparande anges som procent av BNP, övriga variabler som procent av potentiell BNP. Ett positivit bidrag från en faktor innebär att faktorn bedöms ha varit gynnsam för det finansiella sparandet, så att det strukturella sparandet justeras ned relativt det faktiska. De olika faktorerna kan ett enskilt år ha motsatt inverkan på sparandet. Nettoeffekten utgörs av skillnaden mellan de svarta snedställda kvadraterna och de vita cirklarna. Som exempel har konjunkturen (blå och röda staplar) inverkat negativt på sparandet under 2011–2015, medan engångseffekter och skattebasernas sammansättning har inverkat ömsom positivt, ömsom negativt. Nettoeffekten har bedömts vara missgynnsam för de offentliga finanserna, varför det konjunkturjusterade (strukturella) sparandet ligger över det faktiska för dessa år.
Källa: Konjunkturinstitutet (2016b) och BP17.

[35] Regeringens antaganden leder till att hushållens konsumtion ökar som andel av BNP, medan KI:s antaganden gör att den offentliga konsumtionen respektive hushållens konsumtion är konstanta andelar av BNP. Se avsnitt 3.4 och avsnitt 6.3.

Det kraftiga negativa bidraget från engångseffekter 2016 beror delvis på en återbetalning av försäkringspremier till kommuner och landsting från AFA Försäkring som gjordes 2015. Den positiva engångseffekten om 0,3 procent av BNP under 2017 består bland annat av en rabatt av EU-avgiften.[36]

Det faktum att konjunkturellt beroende faktorer i görligaste mån rensas bort från sparandet gör att förändringar i det strukturella sparandet tolkas annorlunda än motsvarande förändringar i det faktiska sparandet. Regeringen särredovisar i sina propositioner effekten av en aktiv (diskretionär) finanspolitik, kapitalkostnader, kommunsektorns- och ålderspensionssystemets finanser, samt en ”övrig” post. Det är med andra ord dessa faktorer som ger upphov till förändringar i det strukturella sparandet. En aktiv finanspolitik påverkar det strukturella sparandet genom förändringar i skattesatserna eller utgifterna. Konjunkturellt betingade förändringar i utgifter eller intäkter, alternativt båda, slår endast igenom i det finansiella sparandet. Detta gör att de förändringar som kan hänföras till en aktiv finanspolitik kan tas som ett mått på finanspolitikens stabiliseringspolitiska inriktning, något som vi återkommer till i kapitel 4.3.3.

3.4 Regeringens budgetberäkningar

Regeringen presenterar i budgetpropositionen en prognos för makroekonomin det kommande budgetåret samt en prognos för de offentliga finanserna under detta budgetår. För åren därefter redovisar regeringen en beräkning för den makroekonomiska utvecklingen, vilken baseras på ett antagande om oförändrade regler i transfererings- och skattesystemen. Denna beräkning ligger till grund för förslaget till preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret, vilket regeringen enligt budgetlagen är skyldig att presentera i budgetpropositionen. Beräkningen ligger till grund för regeringens förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret.

[36] Rabatten på EU-avgiften har nu bokförts på 2016 i enlighet med Eurostats rekommendationer. Därmed stärks sparandet 2016 och försvagas 2017 jämfört med i BP17.

Regeringens framskrivningar av utvecklingen görs enligt en speciell metodik. De beräkningar som gäller åren efter budgetåret är inte en prognos i egentlig mening, eftersom de baseras på ett antagande om oförändrade regler.[37] En regelrätt prognos skulle även innehålla en prognos för vilka politiska beslut som kommer att fattas om utvecklingen blir så som framskrivningen av den makroekonomiska utvecklingen visar. Men regeringen gör inte någon prognos för vilken politik den kommer att föreslå. Vanligtvis skisserar bara regeringen sina ambitioner för de kommande åren och tillägger att reformer ska genomföras i den mån det finns budgetutrymme för detta. Det är inte heller rimligt att avkräva en detaljerad redogörelse av regeringen för vad den avser att göra. Men man kan vara helt säker på att åtminstone någon av de regler som styr utgifterna respektive skatteintäkterna kommer att förändras. Det vore därför mer rättvisande om de beräkningar regeringen redovisar för det andra och tredje tillkommande budgetåren beskrevs som just *beräkningar* och inte något annat.

Sammantaget innebär regeringens framskrivningsteknik att de offentliga utgifterna ofta underskattas i beräkningen. Det innebär samtidigt att det finansiella sparandet överskattas och att beräkningen därför ger en missvisande bild av finanspolitikens inriktning i förhållande till överskottsmålet.[38] Går vi tillbaka några år och undersöker hur regeringens beräkningar för det finansiella sparandet har utvecklas över en treårsperiod, blir det tydligt att dessa i genomsnitt varit signifikant högre än utfallen (se avsnitt 3.5).

Några konsekvenser av regeringens metodik är:

- Oförändrade regler innebär att de offentliga finanserna gradvis förstärks med automatik. Ju fler framtida år som inkluderas i beräkningen, desto större blir effekten. Om tillräckligt många kalkylår inkluderas i beräkningen är det i princip alltid möjligt att visa att överskottsmålet är uppfyllt. Detta gäller även för det strukturella sparandet. Ju mer avlägset det år som beräknas är, desto fler år av oförändrade regler ingår i beräkningen och desto starkare framstår de

[37] Tekniskt sett är en prognos det sannolikhetsvägda medelvärdet av olika scenarier. Konjunkturinstitutet publicerar en typvärdesprognos, dvs. en prognos för det mest sannolika scenariot. Riksbanken publicerar en väntevärdesriktig prognos, dvs. ett medelvärde som har beräknats över samtliga aktuella scenarier. Regeringens kalkyl för åren efter budgetåret är varken väntevärdesriktig eller typvärdesriktig, utan en framskrivning av makrobilden under ett antagande om oförändrade regler.

[38] Riksrevisionen kritiserade regeringen för detta redan 2007, se Riksrevisionen (2007).

offentliga finanserna. Vi anser därför det är bra att regeringen fr.o.m. VP17 avstår från att publicera beräkningar som sträcker sig längre fram än tre år. Vi har, liksom Riksrevisionen och KI, vid upprepade tillfällen påpekat att de beräkningar regeringen presenterar för åren efter budgetåret underskattar det verkliga utgiftstrycket och att detta innebär att regeringen kan visa att överskottsmålet kan nås i slutet av beräkningsperioden.[39]

- De långsiktiga hållbarhetskalkylerna påverkas eftersom de p.g.a. regeringens beräkningsmetod utgår ifrån ett orealistiskt högt finansiellt sparande.[40]

- När ett skuldankare införs i det finanspolitiska ramverket kommer beräkningen av hur Maastrichtskulden utvecklas att bli central vid utvärderingen av finanspolitiken. Om sparandet i slutet av regeringens beräkningsperiod är orealistiskt högt – vilket blir fallet med nuvarande metodik – ser det ut som om bruttoskulden faller snabbare än vad den i realiteten kommer att göra. Det innebär att riksdagen får en felaktig bild av hur skulden troligen kommer att utvecklas över tid.

Ett sätt att hantera den här problematiken som regeringen tidigare har använt sig av är att göra en beräkningsteknisk överföring till hushållssektorn i de medelfristiga kalkylerna när det strukturella sparandet överstiger överskottsmålets nivå.[41] Det gjordes t.ex. i BP01, då en beräkningsteknisk överföring till hushållssektorn motsvarande 1,3 respektive 1,6 procent av BNP gjordes för åren 2002 och 2003. Regeringen beskrev metoden på följande sätt:

> *Vid hittills beslutade och föreslagna regler väntas de offentliga finanserna år 2002 och år 2003 visa överskott på 3,3 % av BNP respektive 3,6 % av BNP. I beräkningarna av den offentliga sektorns ränteutgifter och av statsskulden har*

[39] Se t.ex. s. 99–103 i Finanspolitiska rådet (2013).
[40] Se kapitel 7, s. 38–44 i Riksrevisionen (2016b).
[41] Regeringen har i ett annat sammanhang nyligen använt metoden med beräkningsteknisk överföring i budgetarbetet. I BP15 aviserade regeringen skattehöjningar fr.o.m. 2016 som översteg budgeteffekten för 2016–2018 av de reformer som föreslogs i samma proposition. Regeringen förklarade att avsikten var att de överskjutande medlen skull komma att användas för att finansiera framtida reformer och överförde beräkningstekniskt dessa medel till hushållsektorn; se s. 36, BP15.

> *emellertid överskott utöver 2 % av BNP i de redovisade kalkylerna för 2002 och 2003 beräkningstekniskt överförts till hushållen. Överföringens beräkningstekniska karaktär ska dock understrykas. Något ställningstagande finns inte till om det överskjutande överskottet skall användas till reformer eller till amorteringar av statsskulden.*[42]

Att regeringen slutade tillämpa tekniken beror förmodligen på att sparandet fr.o.m. BP03 inte nådde upp till den dåvarande målnivån på två procent av BNP.[43]

För att så långt det är möjligt hantera de problem som har angetts ovan skulle regeringen kunna arbeta med beräkningsantagandet oförändrade regler, men justera det finansiella sparandet i offentlig sektor genom beräkningstekniska överföringar till hushållssektorn av sparande som överstiger det *genomsnittliga finansiella sparandet i ett åttaårigt tillbakablickande perspektiv*.

3.5 Utvärdering av regeringens prognoser

Rådet har gett KI i uppdrag att göra en prognosutvärdering för variablerna BNP och arbetslöshet samt ett finansiellt och strukturellt sparande.[44] I detta avsnitt presenteras resultaten tillsammans med rådets analys. Regeringens prognoser utvärderas på fyra horisonter: innevarande, nästkommande, samt de därpå två följande åren.[45] Vidare jämförs regeringens prognoser med KI:s och eventuella systematiska avvikelser (”bias”) noteras i regeringens prognoser.

Prognoserna som har utvärderats är gjorda under perioden 2007–2016.[46] För regeringen används de prognoser som lagts i budgetpropositionerna på hösten respektive de ekonomiska vårpropositionerna på våren. För KI används de prognoser som publicerats i Konjunkturläget, dvs. fyra gånger per år. Vid tester för skillnader i prognosprecision mellan KI och regeringen används däremot endast KI:s prognoser lagda i Konjunkturläget mars och augusti.

---

[42] BP01, bilaga 2, s. 11–12.

[43] I finansdepartementets långsiktsberäkningar tillämpades emellertid metoden fram till och med BP09.

[44] Se Stockhammar (2017) för prognosutvärderingen som KI har gjort på uppdrag av rådet.

[45] Detta är en längre utvärderingshorisont än den som KI normalt sett använder i sin årliga prognosutvärdering, se t.ex. Konjunkturinstitutet (2017c).

[46] I appendix till denna rapport redovisas resultaten av utvärderingen när åren för finanskrisen utelämnas, dvs. för perioden 2010–2016. Det inbördes förhållandet mellan regeringens och KI:s prognoser påverkas inte i någon större utsträckning.

BNP, arbetslöshet och finansiellt sparande utvärderas mot de första publicerade utfallen för varje år, vilka som regel är tillgängliga i mars året efter. Det strukturella sparandet utvärderas inte mot något egentligt utfall, utan mot respektive prognosmakares senaste uppfattning om dess nivå. I följande text använder vi ändå den vedertagna terminologin ”prognosfel”, även om det alltså för det strukturella sparandet snarare är fråga om prognosrevideringar.

3.5.1 Prognosprecision

För att bedöma träffsäkerheten i prognoserna använder vi två olika mått: medelabsolutfel (MAF) och rotmedelkvadratfel (RMKF).[47] Med dessa mått behandlas positiva och negativa avvikelser som ekvivalenta. Den viktigaste skillnaden mellan måtten är att rotmedelkvadratfelet ”straffar” stora avvikelser mer än mindre avvikelser. Det gör t.ex. att effekten på medelvärdet blir större om prognosfelet ökar från 3 till 4 procentenheter, än från 1 till 2 procentenheter.

Regeringens och KI:s prognosprecision redovisas i tabell 3.2. Det framgår att medelabsolutfelet ökar med prognoshorisonten, vilket är förväntat. Ju längre prognosperiod, desto större är osäkerheten. Vid övergången från en tvåårshorisont (t+2) till en treårshorisont (t+3) bryts emellertid mönstret. Båda bedömarnas MAF för BNP-tillväxten minskar då vi går från t+2 till t+3. För övriga variabler är regeringens precision fortfarande en negativ funktion av prognoshorisontens längd, medan KI:s precision förbättras också för arbetslösheten och det finansiella sparandet.

Regeringen har sämre precision än KI för i stort sett alla variabler och horisonter. Skillnaderna är inte statistiskt signifikanta på kort sikt, men däremot på lång sikt för det finansiella och strukturella sparandet, samt för arbetslösheten. För BNP-tillväxten är skillnaderna i precision inte statistiskt signifikanta oavsett horisont.[48]

Den genomsnittliga skillnaden i absolutfel för arbetslösheten och det finansiella sparandet är i stort sett noll på horisont t+0, men ökar till 0,4 respektive 0,8 procentenheter på horisont t+3 (se appendix).

---

[47] För en definition av de mått som används i detta avsnitt, se appendix och Stockhammar (2017).

[48] Ett Diebold-Mariano-test används för att undersöka skillnader i prognosprecision mellan regeringen och KI. Regeringens prognoser i BP respektive VP ställs parvis mot KI:s prognoser i augusti respektive mars. För mer information om testet, se t.ex. Diebold och Mariano (1995) och appendix till denna rapport.

För det strukturella sparandet är regeringen (insignifikant) bättre för innevarande och nästkommande år, men på sista horisonten (t+3) är KI:s precision i genomsnitt en procentenhet högre.[49] KI gör alltså mer träffsäkra prognoser än regeringen, särskilt på längre horisonter.

Tabell 3.2 Medelabsolutfel (MAF) och rotmedelkvadratfel (RMKF) för prognoser gjorda 2007–2016

	BNP-tillväxt		Arbetslöshet		Finansiellt sparande		Strukturellt sparande	
	Reg	KI	Reg	KI	Reg	KI	Reg	KI
MAF								
t+0	0,87	0,76	0,23	0,20	0,69	0,57	0,61	0,53
t+1	2,22	2,04	0,93	0,84	1,41	1,33	0,95	0,99
t+2	2,23	2,18	1,53	1,30	2,22	1,88	1,11	1,05
t+3	1,62	1,59	1,72	1,25	2,65	1,73	2,12	1,42
RMKF								
t+0	1,14	1,07	0,29	0,27	0,90	0,77	0,72	0,65
t+1	3,11	2,91	1,31	1,20	1,75	1,69	1,14	1,13
t+2	3,03	3,16	2,02	1,82	2,55	2,26	1,45	1,36
t+3	1,96	1,90	1,95	1,59	3,08	1,97	2,42	1,81

Anm.: Medelabsolutfelet (MAF) är det aritmetiska medelvärdet av absolutvärdet av alla prognosfel. Rotmedelkvadratfelet (RMKF) är roten ur medelvärdet av de kvadrerade prognosfelen. För båda måtten gäller att ett större värde innebär sämre prognosprecision. Båda måtten kan tolkas i respektive variabels normala enhetsangivelse, exempelvis som andel av BNP eller procentuell förändring. [1] Till marknadspris. [2] Regeringen: öppen arbetslöshet 16–64 år våren 2007, därefter arbetslöshet 16–64 år enligt ILO-definition till och med hösten 2008, och sedan är arbetslöshet 15–74 år enligt EU-definition. KI: öppen arbetslöshet 16–64 år från och med mars 2007 till och med juni 2007, och sedan arbetslöshet 16–64 år enligt ILO-definition till och med mars 2011, och därefter arbetslöshet 15–74 år enligt EU-definition. [3] Procent av BNP. [4] Procent av potentiell BNP.
Källa: Stockhammar (2017).

3.5.2 Systematiska avvikelser

För att testa för systematiska under- respektive överskattningar i prognoserna används medelfelet (MF). Måttet tar hänsyn till om avvikelserna är positiva eller negativa.

Både regeringen och KI tenderar att överskatta det finansiella sparandet på två till tre års sikt (tabell 3.3). Det är dock tydligt att

[49] Skillnaderna beräknas här som regeringens fel minus KI:s fel. En positiv differens innebär att regeringen har en sämre precision än KI och vice versa.

regeringens överskattning av sparandet är väsentligt större än KI:s.[50] Det faktum att regeringen överskattar sparandet på två och tre års sikt är inte förvånande. Enligt diskussionen ovan resulterar regeringens antagande om oförändrade regler i en stramare utgiftsutveckling än den som ligger i KI:s prognoser.

Tabell 3.3 Medelfel för prognoser gjorda 2007–2016

	BNP-tillväxt		Arbetslöshet		Finansiellt sparande		Strukturellt sparande	
	Reg	KI	Reg	KI	Reg	KI	Reg	KI
t+0	0,09	0,14	0,05	0,04	-0,48	-0,41	-0,22	-0,24
t+1	0,73	0,70	0,04	0,11	-0,04	-0,33	0,09	-0,20
t+2	1,17	0,91	-0,36	-0,16	1,27	0,36	1,08	0,42
t+3	0,28	-0,04	-0,77	-0,34	2,34	0,86	2,12	1,32

Anm.: Medelfelet är det genomsnittliga prognosfelet, definierat som prognos minus utfall. En positiv avvikelse innebär en överskattning av utfallet (p>u) i genomsnitt och vice versa. För variabeldefinitioner, se anmärkning till tabell 3.2.
Källa: Stockhammar (2017).

Regeringen överskattar också BNP-tillväxten, samt underskattar arbetslösheten mer än vad KI gör på två och tre års sikt. Dessa skillnader är dock inte dramatiska.

3.5.3 Theils U: jämförelser med ”naiv” ansats

Ett alternativ till att jämföra två olika prognosinstituts prognoser är att jämföra deras prognoser med en s.k. ”naiv” prognos, dvs. en prognos som sätter prognosvärdet till senast kända utfall. Metoden ger svar på frågan: tillför institutets prognos någon värdefull information i jämförelse med det senast kända utfallet? En sådan metod är att bilda kvoten mellan prognosinstitutets rotmedelkvadratfel och det som en naiv prognos skulle ha resulterat i. Kvoten kallas för Theils U.[51] Vi använder här metoden för att analysera regeringens prognoser som lagts under åren 2007–2016.[52] För att ta hänsyn till skillnader i informationsmängd delar vi upp analysen för prognoser som lagts i höstbudgetarna (BP) respektive i de ekonomiska vårpropositionerna (VP).

[50] Regeringens medelprognosfel för det finansiella sparandet är signifikant skiljt från noll på horisont t+0, t+2 och t+3 och för det strukturella sparandet på horisonterna t+2 och t+3. KI:s medelfel är inte signifikant på horisont t+2, men däremot på sista horisonten. För en fullständig redovisning av testresultaten, se appendix.
[51] Se Theil (1966).
[52] Theils U för KI:s prognoser redovisas i appendix till den här rapporten.

Resultaten presenteras i tabell 3.4. Det kan först noteras att prognoserna som läggs i höstbudgeten generellt är mer träffsäkra än de som läggs i vårpropositionerna. Detta är förväntat, eftersom regeringen har tillgång till mer information i september än i april. Regeringen presterar bättre än en naiv prognos för alla fyra variabler på horisont t+0, dvs. innevarande år. Detta gäller oavsett när på året prognosen har lagts.

Redan för nästkommande år (t+1) börjar bilden emellertid luckras upp något. Prognoserna för arbetslöshet verkar inte tillföra något i jämförelse med antagandet att föregående periods värde också gäller i framtiden. För BNP-tillväxten gäller tvärtom att regeringens prognoser slår den naiva oavsett tidshorisont.

Regeringens prognoser för det finansiella sparandet är mer träffsäkra än den naiva prognosen för innevarande och nästkommande år, men inte längre fram i tiden. Regeringen verkar således ha information som är värdefull för hur de offentliga finanserna ska komma att utvecklas på kort sikt, men för det andra och tredje tillkommande året verkar regeringens antagande om oförändrade regler slå igenom och tenderar att resultera i sämre prognoser än den naiva.

De prognoser för det strukturella sparandet som läggs på våren slår aldrig den naiva prognosen, även om skillnaderna år små. På hösten presterar dock regeringens prognos för strukturellt sparande bra relativt den naiva prognosen; endast för det tredje tillkommande året är en naiv ansats något bättre.

Tabell 3.4 Theils U för regeringens vår- och höstprognoser 2007–2016

		BNP-tillväxt	Arbetslöshet	Finansiellt sparande	Strukturellt sparande
Vår	t+0	0,34	0,42	0,77	1,01
	t+1	0,65	1,13	0,94	1,10
	t+2	0,83	1,91	1,45	1,08
	t+3	0,60	1,94	1,67	1,31
Höst	t+0	0,19	0,30	0,51	0,74
	t+1	0,58	1,03	0,67	0,93
	t+2	0,85	1,75	1,10	0,78
	t+3	0,62	1,80	1,37	1,06

Anm.: Theils U jämför precision (RMKF) mellan en prognosmakare och en naiv prognos. Theils U = 1: lika prognosprecision. Theils U > 1: naiv prognos bäst. Theils U < 1: prognosmakare bäst.
Källa: Stockhammar (2017) och egna beräkningar.

Det är intressant att kontrastera resultaten i tabell 3.4 mot rotmedelkvadratfelen för samma variabler (tabell 3.2). Störst RMKF hade regeringen för BNP-tillväxten och lägst för arbetslösheten. Ändå gäller det motsatta förhållandet för Theils U. En förklaring till detta kan vara att arbetslösheten är trögrörlig och därför prognosticeras hyfsat väl med den naiva prognosen. BNP-tillväxten är däremot mer volatil och tenderar att vara svårare att fånga med en naiv prognos.

3.6 Bedömningar och rekommendationer

Regeringen hade vid den tidpunkt då BP17 lades en annan bild av konjunkturen än KI. Medan KI i augusti 2016 bedömde att BNP-gapet skulle vara positivt under vart och ett av de närmaste åren, visade Finansdepartementets beräkningar ett slutet BNP-gap, dvs. en konjunkturell balans. Vi anser att flertalet indikatorer för resursutnyttjandet pekar på att KI:s syn på konjunkturen är mer realistisk än regeringens. Även andra bedömare, som Riksbanken, IMF och OECD, har prognoser där BNP-gapet blir betydligt mer positivt än regeringens de kommande åren. Att regeringen räknade med en konjunkturell balans medför att prognosen för det strukturella sparandet blir högre än vad som annars hade varit fallet. En sådan syn bör därför enligt vår mening vara väl underbyggd och förklarad.

I VP17 reviderade regeringen upp sin syn på BNP-gapet och det bedöms nu bli något positivt i år och nästa år för att sedan slutas igen. Regeringen har dock fortfarande en väsentligt lägre prognos på resursutnyttjandet i jämförelse med andra bedömare. Att BNP-gapet inte blir mer positivt i regeringens prognos verkar framför allt hänga samman med att potentiell BNP bedöms högre i jämförelse med t.ex. KI:s prognos. Det beror i sin tur på en högre bedömd potentiell produktivitet framöver. Bedömningen av potentiell BNP är central; dels för prognosen på det strukturella sparandet, dels för t.ex. utgiftstaken som regeringen tidigare sagt ska sättas i relation till potentiell BNP.

Regeringens prognos för BNP är högre än KI:s och arbetslösheten är lägre. Rådets prognosutvärdering visar dock att regeringen har tenderat att överskatta BNP-tillväxten och underskatta arbetslösheten mer än KI för utfallsåren 2007–2016. Sett i

backspegeln har regeringens prognoser för BNP-tillväxten, arbetslösheten, samt det finansiella och strukturella sparandet varit mindre träffsäkra än KI:s. När regeringens prognoser jämförs med en s.k. ”naiv” prognosmetod är resultaten blandade. För BNP-tillväxten är regeringen bättre än den naiva ansatsen, medan precisionen är sämre när det gäller arbetslösheten. Sammantaget menar rådet att regeringen bör kunna göra mer träffsäkra prognoser än vad den hittills presterat. Detta gäller i synnerhet för det finansiella och strukturella sparandet, eftersom regeringen där kan förväntas ha tillgång till den mest aktuella informationen.

Ett skäl till att regeringens arbetslöshetsprognos är lägre än KI:s är att regeringen också gör en lägre bedömning av jämviktsarbetslösheten. Regeringen räknar med att jämviktsnivån faller till 6,2 procent år 2020, i kontrast till KI:s 6,7 procent. Skillnaden motsvarar ca 27 000 jobb. Regeringens och KI:s prognosmetod är mycket lika. Att man ändå landar i olika slutsatser beror på att olika startvärden för den demografiska framskrivningen används (se avsnitt 2.5), samt att man gör olika bedömningar av politikeffekter och strukturella faktorer på arbetsmarknaden framöver. Vi anser att regeringen på ett tydligare sätt bör redogöra för de bedömningar som har gjorts, samt förordar att regeringen redovisar känslighetsanalyser som visar implikationerna för potentiell BNP och ett strukturellt sparande vid alternativa antaganden beträffande jämviktsarbetslösheten.

Regeringens beräkning av de offentliga finanserna leder till en systematisk överskattning av det finansiella och strukturella sparandet på två till tre års sikt. Vi anser att regeringen bör tillämpa en framskrivningsmetod som ger en mer realistisk bild av hur de offentliga finanserna kommer att utvecklas.

4 Budget- och stabiliseringspolitik för perioden 2017–2020

Kapitlet redogör kortfattat för den politik regeringen har presenterat i budgetpropositionen för 2017 och 2017 års ekonomiska vårproposition. Vi diskuterar politiken mot bakgrund av den stora asylinvandringen under andra halvan av 2015. I kapitlet analyseras även budgetpolitiken samt finanspolitikens bidrag till att stabilisera konjunkturutvecklingen.

4.1 Budgetpropositionen för 2017

Reformerna i budgetpropositionen för 2017 (BP17) är i linje med den reformagenda för mandatperioden som tecknades i regeringsförklaringen hösten 2014.[1] Främst bland regeringens satsningar står mer resurser till kommuner och landsting. En del av satsningen motiveras med det höga asylmottagandet under 2015, men i huvudsak anges andra argument för satsningen. Enligt regeringens redovisning innebär de reformer som presenteras ökade bruttoutgifter motsvarande ca 24 mdkr år 2017. Regeringen har valt att låta en stor del av reformerna träda i full kraft först efter valet 2018. Det gäller bland annat åtgärder för ”fler jobb” där två tredjedelar av satsningen faller ut efter valet 2018 (tabell 4.1).

Tabell 4.1 Reformer i budgetpropositionen för 2017

Kostnader i mdkr	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Mer resurser till välfärden	10,88	11,05	11,07	11,07
Fler jobb	5,76	8,54	13,75	15,86
Ett av världens första fossilfria välfärdsländer	3,77	4,95	5,65	6,14
Flyktingmottagande	2,76	2,82	1,69	1,29
Ett säkert och tryggt samhälle	0,46	0,74	1,31	1,62
Summa reformer	*23,63*	*28,10*	*33,47*	*35,98*

Anm.: Bakom regeringens fem huvudrubriker döljer sig reformer inom ett stort antal områden. *Mer resurser till välvärden* omfattar framför allt en permanent ökning av statsbidragen till kommunerna på 10 mdkr per år, medan åtgärder för *Fler jobb* bland annat ska åstadkommas genom bredbandsutbyggnad och ett kunskapslyft, se s. 27 i BP17 för ytterligare information om regeringens politik.
Källa: Tabell 1.1, s. 27 i BP17.

[1] Regeringen (2014).

4.1.1 Diskussion

I BP17 beskriver regeringen asylinvandringen under 2015 som en exceptionell händelse som kan hanteras utan krav på kortsiktiga budgetförstärkningar. Regeringen påpekar emellertid att den höga asylinvandringen gör att kommunsektorn behöver permanent förstärkta resurser, samt att den avser att genomföra ett antal åtgärder som minskar statens utgifter. Som exempel på det senare nämner regeringen besparingar i ersättningssystemet för ensamkommande barn och unga.[2] I vilken takt statens utgifter ska minskas framgår inte av propositionen. Regeringen skriver bara att man bör lägga större vikt vid utvecklingen på lite längre sikt när tillfälliga faktorer har stor effekt på de offentliga finanserna.[3] Vad det betyder i operativa termer är oklart.

I propositionen framhåller regeringen betydelsen av att bedriva en ansvarsfull ekonomisk politik och menar att det är angeläget att bygga upp marginaler för att möte nästa konjunkturnedgång.[4] Hur det ska gå till förklaras däremot inte. Regeringen skriver endast att den avser att bedriva en sådan finanspolitik att överskottsmålet nås senast år 2020.[5]

Regeringen konstaterar – långt in i propositionstexten – att innan riksdagen har fattat beslut om en ny målnivå för det finansiella sparandet gäller målet om ett sparande motsvarande 1 procent av BNP i genomsnitt över konjunkturcykelen.[6] Det verkar ändå vara så att regeringen i praktiken anpassar politiken till den nya nivån på 1/3 procent av BNP; den nivå som Överskottsmålskommittén har föreslagit ska gälla fr.o.m. 2019.[7] Regeringen säger vidare inte något om hur den ser på övergången från 1-procentsnivån till den nya lägre målnivån. Regeringen borde ha varit tydlig på dessa punkter. Om regeringen redan nu anpassar politiken till det lägre målet på 1/3 procent av BNP, som sannolikt kommer att gälla från 2019, så bör detta framgå av resonemangen i propositionen samt vilka slutsatser regeringen drar av detta. Det hade också varit bra om regeringen fört ett detaljerat resonemang om hur övergången från ett

---

[2] BP17, s. 31.
[3] Ibid., s. 30-31.
[4] Ibid., s. 31.
[5] Ibid., s. 175.
[6] Ibid., s. 174.
[7] Se vidare kapitel 5.1.4.

överskottsmål på 1 procent till ett mål på 1/3 procent i genomsnitt över konjunkturcykeln lämpligen bör göras.

4.1.2 Budgetutrymmet

Enligt beräkningarna i BP17 uppgår både det finansiella och det strukturella sparandet till -0,3 procent av BNP år 2017. BNP-gapet bedöms vara slutet och konjunkturjusteringen blir därför lika med noll. Nivån på sparandet är klart lägre än överskottsmålet och regeringen konstaterar också att det finansiella sparandet tydligt avviker från den målsatta nivån. Detta innebär att det inte finns något utrymme under 2017 för ofinansierade åtgärder. Regeringen borde i detta läge eftersträva ett strukturellt överskott. Som framgick i kapitel 1 är det dessutom så att redan i augusti 2016 bedömdes konjunkturen vara starkare än vad regeringen räknar med i BP17, vilket är ytterligare ett skäl för att bedriva en betydligt stramare finanspolitik än den regeringen presenterar i BP17. Trots det föreslår regeringen åtgärder som sammantaget försvagar de offentliga finanserna 2017 med 16 mdkr.[8]

Mot bakgrund av det finanspolitiska regelverket är det uppseendeväckande att regeringen väljer att försvaga budgeten 2017 och det är dessutom oklart varför just med 16 mdkr. Det s.k. budgetutrymmet är visserligen inte något entydigt definierat begrepp. Bakom bedömningen av vad som är ett lämpligt budgetutrymme ligger en komplex avvägning. Men i förarbetena till budgetlagen används begreppet för att indikera vilket utrymme som finns för en försvagning av de offentliga finanserna *utan att riskera avvikelser från överskottsmålet*.[9] Konjunkturinstitutet definierar budgetutrymmet som ”storleken på de ofinansierade åtgärder som kan genomföras under scenarioperioden utan att det offentliga sparandet avviker från överskottsmålet”.[10] Även regeringen har i tidigare propositioner beskrivit budgetutrymmet på ett snarlikt sätt.[11] Men i BP17 finns det inte någon redogörelse för hur regeringen har kommit fram till att en försvagning av de offentliga finanserna med 16 mdkr under 2017 är

[8] BP17, tabell 1.1, s. 27–28. Vi noterar att Konjunkturinstitutet menar att budgeten för 2017 är underfinansierad med ca 12 mdkr och inte 16 mdkr; se Konjunkturinstitutet (2016c), s. 97–100.
[9] Se t.ex. SOU 2013:73, s. 106.
[10] Konjunkturinstitutet (2016a), s. 53–54.
[11] Se t.ex. VP08, s. 142–145.

välavvägt.[12] Vi menar att detta är en brist. Regeringen borde redogöra för hur den har kommit fram till sin bedömning samt förklara hur agerandet kan ligga i linje med det finanspolitiska ramverket.

4.1.3 2017 års ekonomiska vårproposition

I samband med att regeringen presenterade 2017 års ekonomiska vårproposition (VP17) lade man samtidigt fram en vårändringsbudget för 2017 (VÄB17).[13] Regeringen motiverar åtgärderna i VÄB17 med hänvisning till att händelser har inträffat internationellt och nationellt som inte var möjliga att förutse i BP17.

Till följd av den säkerhetspolitiska utvecklingen i närområdet samt händelser som har visat på samhällets sårbarhet tillförs totalförsvaret 0,5 mdkr, polisen 0,7 mdkr, psykiatrin samt den sociala barn- och ungdomsvården 0,3 mdkr och skolsektorn 0,7 mdkr för åtgärder som syftar till att minska skolsegregationen, samt landstingen 0,5 mdkr för att förstärka förlossningsvården. Vidare tillförs medel motsvarande 3,1 mdkr till klimatåtgärder, läkemedelsförmånen, samt biståndsanslaget. Därutöver ökar utgifterna med totalt 1,0 mdkr på grund av att volymer eller makroekonomiska förutsättningar har förändrats sedan BP17.

Tabell 4.2 Budgeteffekter av aktiva åtgärder i VÄB17

Mdkr	2017	2018	2019	2020
Förändring av takbegränsade utgifter	5,6	0,0	0,0	0,0
Inkomstförändringar, netto	0,5	0,4	0,4	0,4
Förändring av det finansiella sparandet	-5,1	0,4	0,4	0,4
Procent av BNP	*-0,1*	*0,0*	*0,0*	*0,0*

Anm.: Budgeteffekter i förhållande till BP17 på den offentliga sektorns finansiella sparande
Källa: Tabell 7.1, s. 131 i VP17.

Sammantaget innebär förslagen i propositionen en försämring i år av den offentliga sektorns finansiella sparande med 6,1 mdkr, varav 5,1 mdkr avser diskretionära åtgärder och 1,0 mdkr avser anslagsökningar till följd av förändrade volymantaganden och

[12] I samband med presentationen av budgetpropositionen (t.ex. vid presskonferensen på Harpsund den 23 augusti 2016) förekom siffran 24 mdkr som ett mått på budgetutrymmet. Den siffran säger dock inte något om budgetens samlade effekt på de offentliga finanserna utan syftar endast på utgiftsökningarna, även den del som var finansierad.

[13] Enligt 9 kap. 6§ riksdagsordningen får regeringen lämna en ändringsbudget i samband med den ekonomiska vårpropositionen samt budgetpropositionen.

makroekonomiska förutsättningar (tabell 4.2). En konsekvens av detta är att det strukturella sparandet försvagas mellan 2016 och 2017 med 0,1 procentenheter av potentiell BNP. I VP17 anges det finansiella sparandet 2017 till 0,3 procent och det strukturella sparandet till 0,3 procent av BNP (till skillnad från -0,3 procent respektive -0,3 procent av BNP i BP17).

4.2 Utgiftstaket för åren 2017–2020

I BP17 föreslår regeringen ett utgiftstak för staten för det tredje tillkommande budgetåret, dvs. 2019, samt gör en bedömning av nivån på utgiftstaket 2020. Utgiftstaken för åren fram till 2018 är fastställda sedan tidigare och regeringen föreslår inte några förändringar av dessa utgiftstak.

Tabell 4.3 Utgiftstaket

Mdkr, om inget annat anges	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Budgetpropositionen för 2017						
Utgiftstak[1]	1 158	1 215	1 274	1 332	1 392	1 466
procent av potentiell BNP	*27,6*	*27,9*	*28,1*	*28,1*	*28,1*	*28,3*
Takbegränsade utgifter	1 135	1 197	1 248	1 281	1 298	1 321
Budgeteringsmarginal	23	18	26	51	94	145
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	2,0	1,5	2,1	4,0	7,3	11,0
Vårpropositionen 2017						
Utgiftstak	1 158	1 215	1 274	1 332	1 392	1 466
procent av potentiell BNP	27,4	27,8	27,9	28,0	28,1	28,4
Takbegränsade utgifter	1 135	1 184	1 242	1 271	1 280	1 304
Budgeteringsmarginal	23	31	32	61	112	162
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	2,0	2,6	2,6	4,8	8,7	12,4

[1] I BP17 och VP17 presenterar regeringen en bedömning av hur högt utgiftstaket kommer att vara år 2020; BP17, s. 179.
Källa: BP17 och VP17.

Utgiftstaken för 2019 och 2020 innebär att taken ökar betydligt snabbare än prognoserna för de takbegränsade utgifterna, vilket resulterar i att den s.k. budgeteringsmarginalen växer kraftigt fram till 2020. Budgeteringsmarginalen utgörs av skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna och ska i första hand

Fördjupning 4.1 Om utgiftstaket

Utgiftstaket för staten infördes 1997. Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att föreslå utgiftstak i budget-propositionen för det tredje tillkommande budgetåret. Riksdagen fastställer utgiftstaket.

Utgiftstaket för staten är ett centralt budgetpolitiskt åtagande som syftar till att främja budgetdisciplinen och stärka trovärdigheten i den ekonomiska politiken. En viktig funktion för utgiftstaket är att ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet. Nivån på utgiftstaket bör även främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. Tillsammans med överskottsmålet är utgiftstakets nivå på sikt avgörande för det totala skatteuttaget. Nivån på utgiftstaket bör därför överensstämma med synen på hur stort skatteuttaget kan vara utan att de samhällsekonomiska kostnaderna blir för höga.

Utgiftstaket har dessutom en central funktion i den interna budgetberedningen inom regeringskansliet, eftersom det sätter en övre gräns för den totala utgiftsnivån i förslaget till statsbudget. Utgiftstaket skapar på så sätt en tydlig ”top-down-mekanism” i budgetarbetet och tvingar fram prioriteringar inom och mellan olika utgiftsområden.

Utgiftstakets nivå är ett uttryck för regeringens syn på hur det offentliga åtagandet bör utvecklas. Såväl utgifternas sammansättning som den statliga sektorns totala omslutning och det skatteuttag som krävs för att finansiera utgifterna är ett monetärt uttryck för de ideologiska ställningstaganden som ligger till grund för regeringens politik. Det finns inte några formella hinder för riksdagen att ompröva ett tidigare fastställt utgiftstak. Den praxis som har utvecklats är emellertid att utgiftstaket inte ändras.[14] Endast vid några enstaka tillfällen har detta skett och då till följd av förändringar i inriktningen av budgetpolitiken. Det skedde t.ex. efter regeringsskiftet hösten 2014 då utgiftstaken höjdes med 33 mdkr för 2015, 41 mdkr för 2016, och 52 mdkr för 2017.

Källa: Budgetlagen, Finansdepartementet (2011a).

[14] När regeringen föreslår ett utgiftstak görs ofta s.k. tekniska justeringar av tidigare beslutade tak. Detta är en ordning som har funnits sedan utgiftstaket infördes och som syftar till att utgiftstaken ska behålla sin ursprungliga stramhet även om redovisningen ändras eller vid andra tekniska förändringar, se Finansdepartementet (2011a), s. 27–28 och Finanspolitiska rådet (2016), s. 46–47.

fungera som en buffert om utgifterna, på grund av konjunkturutvecklingen, utvecklas på ett annat sätt än beräknat.

I BP17 beräknar regeringen budgeteringsmarginalen 2019 till 94 mdkr och 2020 till 145 mdkr, vilket motsvarar 7,3 respektive 11,0 procent av de takbegränsade utgifterna. I VP17 redovisar regeringen än större budgeteringsmarginaler (tabell 4.3). Utrymmet under utgiftstaket på några års sikt är därmed större än någon gång tidigare. Den riktlinje regeringen använder är att budgeteringsmarginalen bör vara minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år, minst 1,5 procent för år t+1, minst 2 procent för år t+2 samt minst 3 procent för t+3 och t+4.[15] Samtidigt finns det skäl för att budgeteringsmarginalen för det tredje och fjärde året inte ska vara större än att utgiftstaket har en rimligt styrande effekt på utgiftsutvecklingen.[16] Utgiftstaket ska inte ses som ett utgiftsmål.[17] Budgeteringsmarginalen kan emellertid tas i anspråk stegvis för utgiftsreformer och andra utgifter som inte är en följd av konjunkturutvecklingen, i takt med att behovet av en säkerhetsmarginal minskar. Det gäller under förutsättning att utgiftsförändringarna är förenliga med överskottsmålet. Utgiftstaken för 2019 och 2020 lämnar således ett betydande utrymme för ökade utgifter i ett medelfristigt perspektiv.

Tabell 4.4 Budgeteringsmarginalen

Mdkr	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Budgetpropositionen för 2017 (sep-16)	23	18	26	51	94	145
ESV (dec -16)	23	35	31	74	119	174
KI (dec -16)	23	28	42	66	87	-
KI (mars -17)	23	31	43	55	73	-
ESV (april -17)	23	31	40	76	128	180
Vårpropositionen 2017 (april -17)	23	31	32	61	112	162

Källa: BP17, ESV, KI och VP17.

Ekonomistyrningsverkets (ESV) och KI:s bedömningar bekräftar att utrymmet under utgiftstaket är betydande. ESV:s lägre utgiftsprognos i december gav ett utrymme under utgiftstaket som var 29 mdkr större än i BP17 för år 2020. KI bygger till skillnad från ESV och

[15] BP17 s. 177.
[16] En närmare genomgång av riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek finns i 2011 års ekonomiska vårproposition, bilaga 4.
[17] Finansdepartementet (2011a), s. 29.

regeringen sina utgiftsberäkningar på ett s.k. oförändrat offentligt åtagande, vilket bl.a. innebär en oförändrad personaltäthet i de offentliga välfärdstjänsterna.[18] Beräkningarna inkluderar därmed de utgiftsökningar som behövs för ett oförändrat offentligt åtagande även om detta kräver politiska beslut. Regeringen och ESV utgår i stället från att inga nya beslut fattas. Trots att sådana utgiftsökningar ingår i KI:s kalkyler är utrymmet under utgiftstaket mycket stort (tabell 4.4).

4.2.1 Exceptionellt stora budgeteringsmarginaler

Prognoserna för de takbegränsade utgifterna pekar på att utgifterna ökar betydligt långsammare än utgiftstaken, vilket ger upphov till en allt större budgeteringsmarginal längre fram i tiden. Till viss del kan detta förklaras av beräkningsantagandet om en oförändrad politik, vilket innebär att vissa utgifter, t.ex. statsbidragen till kommunerna, är nominellt oförändrade. Men även vid en mer realistisk jämförelse med utgiftstutvecklingen sedan 1998, tillåter utgiftstaken de kommande åren en snabbare ökningstakt av de takbegränsade utgifterna än någon gång tidigare.

Regeringen konstaterar att utgiftstaken fram till 2020 medger en årlig ökning av utgifterna med ca fem procent under perioden 2016–2020. Detta kan jämföras med den årliga ökningstakten av de takbegränsade utgifterna 1998–2015 om 2,7 procent per år. Utgiftstaken lämnar således utrymme för en betydligt högre ökningstakt för utgifterna än den som har ägt rum sedan 1998.[19] Vidare konstaterar regeringen att utgiftstaken ökar med 14 procent i fasta priser mellan 2015 och 2020. Utgiftstaken är alltså satta så att de medger betydande utgiftsökningar fram till 2020. Samtidigt är regeringen – något motsägelsefullt – noga med att framhålla att detta i sig inte innebär att det finns ett utrymme för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna.[20]

Regeringen betonar att det är ett politiskt ställningstagande att bestämma utgiftstakets nivå och att det inte går att reducera ett sådant beslut till en beräkning enligt en i förväg bestämd formel. Regeringen skriver: ”Utgiftstakets nivå är ett uttryck för regeringens

[18] Se Konjunkturinstitutet (2017a) s. 11, för en definition.
[19] BP17, s. 180 och VP17, s. 77
[20] Ibid.

syn på hur statens och ålderspensionssystemets totala utgifter bör utvecklas i ett medelfristigt perspektiv".[21] Vi instämmer i att utgiftstaket är ett uttryck för en politisk viljeinriktning och att olika regeringar kommer att ha olika syn på vad som är en lämplig nivå på de offentliga utgifterna, men det framgår inte i någon av propositionerna vilka överväganden som ligger till grund för att regeringen föreslår den nivå på utgiftstaken som den gör. Regeringen skulle ha kunnat ge en politisk motivering till sitt beslut och redogjort för vad nivån betyder för den ekonomiska politiken.

I BP15 föreslog regeringen en politiskt motiverad höjning av utgiftstaken och skrev att utgiftstaken under mandatperioden bör sättas så att de behåller samma förhållande till den trendmässiga tillväxten i ekonomin, dvs. så att de utgör en konstant andel av potentiell BNP.[22] Utgiftstaken i BP15 sattes följdriktigt så att de utgjorde 28,0 procent av potentiell BNP alla år fram till 2018.[23] En tolkning av utgiftstaken för 2019 och 2020 är att regeringen i princip håller fast vid denna syn på vad som är en lämplig utgiftsutveckling. År 2019 uppgår utgiftstaken till 28,1 procent av potentiell BNP och för 2020 är andelen 28,4 procent.[24] Det är emellertid oklart om de utgiftstak regeringen föreslår verkligen behåller samma förhållande till den trendmässiga tillväxten i ekonomin. I kapitel 3 framgick det att regeringens beräkning av nivån på potentiell BNP under kommande år skiljer sig från KI:s beräkning. Om utgiftstaken sätts i relation till KI:s beräkning ser det ut som att utgiftstakets andel av potentiell BNP växer (diagram 4.1).

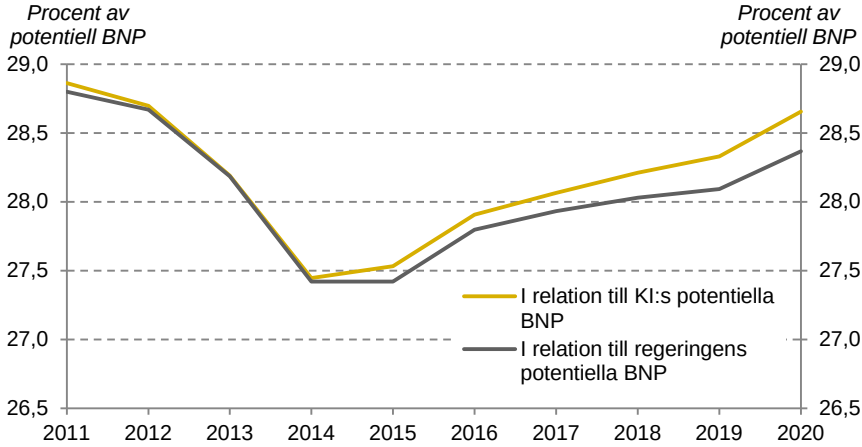
Regeringen bör redogöra för vad den utgiftstutveckling som utgiftstaken medger innebär för den ekonomiska politiken.

Att utgiftstaket sätts på en nivå som bidrar till att överskottsmålet uppnås är en central del av ett välfungerande ramverk, oavsett nivå på överskottsmålet.[25] Det är därför informativt att undersöka relationen mellan utgiftstaket och överskottsmålet. Det kan göras genom en enkel beräkning, baserad på siffrorna i budget-propositionen. I BP17 beräknar regeringen att det strukturella sparandet 2020 uppgår till 1,6 procent av potentiell BNP, vilket motsvarar ca 80 mdkr, samtidigt som ett överskottsmål på 1/3

[21] BP17, s. 179.
[22] BP15, s. 176.
[23] Ibid., s. 37.
[24] Varför andelen ökar det sista året framgår inte av propositionen.
[25] SOU 2016:67, s. 150–151.

procent av BNP motsvarar ca 15 mdkr.[26] Detta innebär att ett överskott på ca 65 mdkr beräknas för år 2020, utöver vad som krävs för att nå överskottsmålets nivå. Utrymmet under utgiftstaket är emellertid betydligt större och uppgår enligt BP17 till 145 mdkr. Även om allt utrymme som finns i förhållande till ett strukturellt sparande på 1/3 procent av BNP skulle tas i anspråk för ökade utgifter, återstår alltså ca 80 mdkr under utgiftstaket år 2020.[27]

Diagram 4.1 Utgiftstaken i förhållande till potentiell BNP enligt regeringen och KI



Anm.: Utgiftstaket i relation olika bedömningar av potentiell BNP (löpande priser), regeringens (i VP17) respektive KI:s (i mars 2017).
Källa: VP17 och Konjunkturinstitutet (2017b).

Nivån på utgiftstaket och synen på vad som är en lämplig utgiftsutveckling på några års sikt har implikationer för skattepolitiken. Utgiftstaket uttrycker regeringens bedömning av den högsta acceptabla nivån på de statliga utgifterna i ett medelfristigt perspektiv. Utgiftstaket är därför också ett implicit uttryck för regeringens bedömning av det högsta acceptabla skatteuttaget, det vill säga den nivå på skatteuttaget som krävs för att klara överskottsmålet om utrymmet under utgiftstaket utnyttjas fullt ut. Det är alltså fullt möjligt att klara överskottsmålet och samtidigt öka utgifterna i linje med de föreslagna utgiftstaken i BP17, men det ställer i så fall krav på

[26] Måluppfyllelsen mäts inte med det strukturella sparandet, men nivån på det strukturella sparandet kan användas för att sätta utgiftstaket i relation till överskottsmålet.
[27] Om överskottsmålet i stället fortfarande är 1 procent av BNP år 2020, så återstår det ca 115 mdkr under utgiftstaket.

högre skatteintäkter. Om de 80 mdkr i beräkningen ovan tas i anspråk, behöver regeringen finansiera sina reformer fullt ut med högre skatteintäkter, om den samtidigt ska klara överskottsmålet.

Regeringen borde motivera sitt val av nivå på utgiftstaket och diskutera vad en sådan utgiftsutveckling innebär för skatterna och överskottmålet.[28] Regeringen skriver att utgiftstaken möjliggör att prioriterade reformer kan genomföras i kommande budget-propositioner, men också att utrymmet i sig inte innebär att det kommer att användas för reformer som ökar utgifterna. Vad en lämplig utgiftsutveckling är enligt regeringen är således en öppen fråga. Utgiftstakets nivå utgör under kommande år inte något stöd för överskottsmålet och lämnar frågan om vad regeringen anser vara ett rimligt skatteuttag obesvarad.

4.2.2 Uppföljning av rådets kritik av hanteringen av utgiftstaket för 2016

I slutet av 2015 bedömde regeringen att utrymmet under utgiftstaket 2016 skulle bli för litet och vidtog därför en rad åtgärder för att öka utrymmet. En del av dessa åtgärder var rent bokföringsmässiga, vilket rådet kritiserade i 2016 års rapport. Vi ansåg att sådana åtgärder riskerade att undergräva utgiftstakets trovärdighet och att det hade varit bättre att avstå från rena bokföringstransaktioner för att i stället acceptera en något större risk att behöva höja utgiftstaket vid ett senare tillfälle under 2016.

Regeringen avvisade rådets kritik med argumentet att det hade varit till större skada att föreslå en höjning av utgiftstaket än att vidta bokföringsmässiga åtgärder.[29] Argumentet är svårförståeligt. Rådet förespråkade aldrig att regeringen skulle besluta om att höja utgiftstaket för 2016 i december 2015. Dessutom var det inte mellan dessa alternativ som valet *de facto* stod vid den tidpunkten eftersom ett beslut om att höja utgiftstaket för 2016 hade kunnat vänta till senare. Rådet förespråkade att regeringen skulle avstå ifrån bokföringstransaktioner och *avvakta utvecklingen under 2016*. Utfallet

[28] Regeringens motivering av förslaget till utgiftstak har varierat under de tjugo år som den nuvarande budgetprocessen har varit i bruk. I de tidiga propositionerna angavs tydligt att takets nivå utgick från överskottsmålet. I flertalet av dessa tidiga propositioner föreslogs ett utgiftstak som var förenligt med överskottsmålet utan att skattehöjningar skulle vara nödvändiga; se Riksrevisionen (2007).
[29] BP17, s. 587.

för 2016 visade sen att utgiftstaket hade klarats även om regeringen inte hade gjort bokföringstransaktionerna i slutet av 2015.

4.3 Regeringens stabiliseringspolitik

Sverige har en rörlig växelkurs. I en ekonomi med en rörlig växelkurs är penningpolitiken i normalfallet mer effektiv än finanspolitiken som ett stabiliseringspolitiskt instrument. Riksdagen har delegerat ansvaret för penningpolitiken till Riksbanken. Penningpolitikens mål är att stabilisera inflationen runt två procent. Utan att åsidosätta inflationsmålet strävar Riksbanken även efter att stabilisera produktion och sysselsättning runt långsiktigt hållbara utvecklingsbanor. Men även finanspolitiken kan bidra till att stabilisera produktion och sysselsättning. Att det offentliga sparandet automatiskt försämras när konjunkturen försämras (och tvärtom) bidrar till att stabilisera ekonomin. Därutöver kan finanspolitiken ibland behöva ge ett aktivt stöd åt penningpolitiken.

4.3.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande och stabiliseringspolitiken

I den stabiliseringspolitiska analysen behöver vi en referenspunkt för att kunna karakterisera nivån på det finansiella sparandet. Här är överskottsmålet det naturliga valet. Ett trovärdigt överskottsmål förankrar hushållens och företagens förväntningar vid att den offentliga sektorns finansiella sparande över tid ska uppgå till en viss nivå. I och med det kommer utbud och efterfrågan i ekonomin att påverkas om det finansiella sparandet avviker från den nivån.

Enligt överskottsmålet ska det finansiella sparandet uppgå till i genomsnitt 1 procent av BNP över konjunkturcykeln. Om det finansiella sparandet avviker från 1 procent av BNP kan det ses som en indikation på att finanspolitiken antingen stramar åt eller stimulerar efterfrågan i ekonomin. Avvikelsen kan bero på förändringar av konjunkturläget, att aktiva beslut har förändrat finanspolitikens inriktning, eller att en s.k. automatisk förstärkning av sparandet uppstår därför att större delen av de offentliga inkomsterna

har en starkare koppling till tillväxten än de offentliga utgifterna och att flera utgiftsposter inte är indexerade.[30]

Det strukturella finansiella sparandet (i fortsättningen ”strukturella sparandet”) är ett mått på vad det finansiella sparandet i den offentliga sektorn skulle vara i ett normalt konjunkturläge, dvs. ett läge då varken skatteintäkter eller offentliga utgifter av konjunkturskäl avviker från det normala.[31] Det strukturella sparandet är en indikator som regeringen använder för att bedöma om överskottsmålet kommer att nås (se kapitel 5.1.5). Nivån på det strukturella sparandet i relation till nivån på överskottsmålet ger även information om finanspolitiken dämpar eller understödjer nivån på efterfrågan i ekonomin i förhållande till om det strukturella sparandet är lika med överskottsmålet.

Fördjupning 4.2 Stabiliseringspolitik

Aktiv finanspolitik

En aktiv finanspolitik innebär att riksdagen eller regeringen beslutar om skatte- eller utgiftsförändringar som leder till att den offentliga sektorns finansiella sparande förändras. Notera att det primära syftet med finanspolitiska åtgärder vanligtvis inte är att dämpa konjunktursvängningar, men att sådana åtgärder kan ha stabiliseringspolitiska konsekvenser.

Automatiska stabilisatorer

Finanspolitiken påverkar ekonomin och det finansiella sparandet även i frånvaro av aktiva beslut genom de s.k. automatiska stabilisatorerna. Effekten av dessa stabilisatorer på ekonomin kan vara betydande och är i normalfallet tillräckligt stora för att vara det huvudsakliga finanspolitiska bidraget till stabiliseringspolitiken.

De automatiska stabilisatorerna är finanspolitikens mekaniska reaktion på konjunkturförändringar. I t.ex. en konjunkturnedgång sjunker skatteintäkterna medan utgifterna för bl.a. arbetslöshetsersättningen ökar utan att några beslut behöver fattas.

[30] Se Finanspolitiska rådet (2011), s. 71–79. ESV beräknar denna effekt till ca 0,5 procent av BNP per år, se ESV (2013).

[31] Det strukturella sparandet rensas även för faktorer av engångskaraktär, samt för om skattebaserna avviker från en skattad trend, se Finansdepartementet (2015).

Budgetförsvagningen som detta innebär bidrar till att motverka konjunkturnedgången.

Den konjunkturstabiliserande effekten av de automatiska stabilisatorerna är vanligtvis en biprodukt av en politik med andra mål än stabiliseringspolitiska.

Det händer att man även talar om *semiautomatiska* stabilisatorer. Sådana åtgärder är en hybrid mellan aktiva beslut och automatiska stabilisatorer. Det rör sig om olika typer av arbetsmarknadspolitiska insatser som rutinmässigt beslutas när arbetslösheten ökar av konjunkturskäl. De semiautomatiska stabilisatorerna ingår i den aktiva finanspolitiken. I de beräkningar Finansdepartementet presenterar återfinns dessa åtgärder under rubriken ”aktiv finanspolitik”.

Stabiliseringspolitiska avvägningar i finanspolitiken

Det finanspolitiska ramverket betonar att finanspolitikens viktigaste bidrag till att stabilisera konjunkturen är att upprätthålla förtroendet för att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Om stabiliseringspolitiska åtgärder vidtas, ska de utformas på ett sådant sätt att det finansiella sparandet kan återgå till en nivå i linje med överskottsmålet när resursutnyttjandet normaliseras. Omsorgen om de offentliga finanserna sätter alltså en gräns för hur stora aktiva åtgärder som kan komma ifråga. Erfarenheten visar att nedgången i det finansiella sparandet i samband med en lågkonjunktur som regel är kraftigare än motsvarande uppgång när konjunkturen återhämtar sig. Konjunkturcyklerna är i det avseendet vanligtvis inte symmetriska. De här förhållandena motiverar en beredskap för att sparandet ofta blir lägre än förväntat, snarare än högre.

I normalfallet bör det strukturella sparandet vara lika med den målsatta nivån för sparandet när konjunkturen är i balans. Om överskottsmålet inte ser ut att nås måste regeringen ha mycket goda skäl för att vidta permanenta åtgärder som syftar till att stödja en svag efterfrågan i ekonomin.

Om det strukturella sparandet på grund av aktiv finanspolitik hamnar under målnivån i en lågkonjunktur bör det strukturella sparandet ligga över målnivån när ekonomin ligger över ett balanserat resursutnyttjande. En målavvikelse bör i ett normalt konjunkturläge minska i samma takt som vanligtvis sker i avsaknad av aktiva politiska beslut. Vid ett högt resursutnyttjande bör avvikelsen minska i en

snabbare takt, medan avvikelsen kan minska i en långsammare takt vid ett lågt resursutnyttjande.

Vår karaktäristik av finanspolitiken baseras på en analys av både resursutnyttjandet och det strukturella sparandets nivå i förhållande till överskottsmålets nivå. Det betyder t.ex. att om resursutnyttjandet är normalt men det strukturella sparandet ligger tydligt under målnivån är det en indikation på att finanspolitiken är expansiv.

Källa: Finansdepartementet (2011a) och SOU 2016:67.

Tabell 4.5 Offentligt finansiellt sparande 2011–2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Finansiellt sparande	**-0,1**	**-0,9**	**-1,4**	**-1,6**	**-0,1**	**-0,2**	**-0,3**	**0,0**	**0,8**	**1,5**
Justeringar										
BNP-gap[1]	0,7	1,3	1,3	1,0	0,4	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Arbetslöshets-gap[2]	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skattebasernas sammansättning[3]	0,3	0,2	-0,5	-0,6	-0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
Engångseffekter[4]	0,0	-0,3	-0,3	0,1	-0,5	0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0
Strukturellt sparande	**1,0**	**0,4**	**-0,7**	**-0,9**	**-0,2**	**0,2**	**-0,3**	**0,1**	**0,9**	**1,6**
BNP-gap[5]	-1,6	-2,7	-2,7	-2,2	-0,9	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0

Anm.: Procent av potentiell BNP, om annat inte anges. Utfall för 2011–2015, prognos för 2016–2020.

[1] BNP-gapet var t.ex. negativt 2013 vilket hade en negativ effekt på det finansiella sparandet. Vid ett normalt konjunkturläge hade sparandet varit 1,3 procentenheter högre än vad som var fallet 2013. Det strukturella sparandet erhålls då genom att 1,3 procentenheter läggs till det finansiella sparandet.

[2] Även arbetslösheten var högre än jämviktsarbetslösheten år 2013, vilket innebar att det finansiella sparandet var 0,2 procentenheter lägre än vad som hade varit fallet om arbetslösheten hade legat på sin jämviktsnivå. Det strukturella sparandet erhålls då genom att 0,2 procentenheter adderas till det finansiella sparandet.

[3] År 2013 var skattebasernas sammansättning gynnsam för det finansiella sparandet, vilket betyder att man 0,5 procentenheter måste dras bort från det finansiella sparandet för att det strukturella sparandet ska erhållas.

[4] Engångseffekten 2013 utgörs av en återbetalning av försäkringspremier från AFA Försäkring. Den måste dras bort från det finansiella sparandet för att det strukturella sparandet ska erhållas. Även 2012 och 2015 ägde återbetalningar av försäkringspremier från AFA Försäkring rum. Engångseffekter 2014–2017 beror på periodiseringar av Sveriges avgift till EU. År 2015 inkluderar även en engångsskatteinbetalning från en internationell koncern.

[5] Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

Källa: BP17, vol. 1, bilaga 2, s. 17, samt samtal med tjänstemän på Finansdepartementet.

Tabell 4.5 visar hur det finansiella sparandet utvecklas över tiden enligt BP17. Under perioden 2011–2017 redovisas ett underskott i det finansiella sparandet. Regeringen beräknar (under förutsättning att det inte genomförs några ofinansierade åtgärder) att underskottet omvandlas till ett växande överskott under åren 2018–2020.

Samtidigt ser vi att BNP-gapet bedöms vara slutet från och med 2016.

I tabell 4.5 framgår det vidare att det strukturella sparandet fluktuerar kring noll procent av potentiell BNP under 2016–2018. Som regel bör det strukturella sparandet ligga på den målsatta nivån för sparandet när konjunkturen är i balans. Att det strukturella sparandet nu tydligt avviker från den målsatta nivån är en indikation på att finanspolitiken stimulerar efterfrågan i ekonomin under perioden 2016–2018. Det är först 2019–2020 som det strukturella sparandet når 1-procentsnivån. Men det beror inte på aktiva beslut som har presenterats eller aviserats i BP17, utan på att regeringen tillämpar en beräkningsmetodik som bygger på oförändrade regler. Det innebär i normalfallet att regeringen vid prognostillfället kan presentera beräkningar som uppvisar ett högre sparande i framtiden än för innevarande år (se kapitel 3.3).

4.3.2 Effekter av den samlade politiken i förhållande till föregående år

Tabell 4.6 redovisar den samlade budgeteffekten av tidigare riksdagsbeslut samt av regeringens förslag och aviseringar i BP17. Budgeteffekterna i tabell 4.6 har beräknats i förhållande till föregående år och visar i vilken utsträckning den aktiva finanspolitiken medför att de offentliga finanserna försvagas eller förstärks i förhållande till föregående år. För perioden 2016–2020 bedöms nettoeffekten på de offentliga finanserna av den aktiva finanspolitiken innebär en smärre försvagning (-10,3 mdkr ackumulerat över perioden). Den aktiva finanspolitiken försvagar sparandet 2016 med ca 15 mdkr, vilket till stor del förklaras av högre statsbidrag till kommuner och landsting som har utbetalats med anledning av den stora asylmottagningen i slutet av 2015. För 2017 och framåt är bedömningen att förslagen i BP17 tillsammans med tidigare beslut inte påverkar de offentliga finanserna i någon nämnvärd omfattning.

Tabell 4.6 Samlade budgeteffekter av regeringens politik i förhållande till föregående år

Mdkr	2016	2017	2018	2019	2020
Summa utgiftsförändringar[1]	45,2	9,5	-5,7	2,2	1,8
Summa inkomstförändringar, netto[2]	30,7	8,0	2,2	2,3	-0,5
Nettoeffekten av utgifts-och inkomstförändringar på den offentliga sektorns finansiella sparande[3]	*-14,5*	*-1,5*	*7,9*	*0,1*	*-2,3*
Procent av BNP	-0,3	0,0	0,2	0,0	0,0

Anm.: Tabellen visar budgeteffekter på den offentliga sektorns finansiella sparande i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt i BP17 föreslagna och aviserade reformer och finansiering av dessa. Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan av beloppen.

[1] För utgiftsreformer innebär ett minustecken anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning.

[2] För inkomsterformer innebär minustecken att skatteinkomsterna minskar.

[3] För den sammanlagda budgeteffekten av utgifts- och inkomstreformer innebär ett minustecken att de offentliga finanserna försvagas i jämförelse med året innan.

Källa: BP17, vol. 1, s. 533.

Raden ”Nettoeffekter av utgifts- och inkomstförändringar på den offentliga sektorns finansiella sparande” i tabell 4.6 återfinns i diagram 4.3 med rubriken ”Aktiv finanspolitik”.

4.3.3 Finanspolitikens stabiliseringspolitiska inriktning

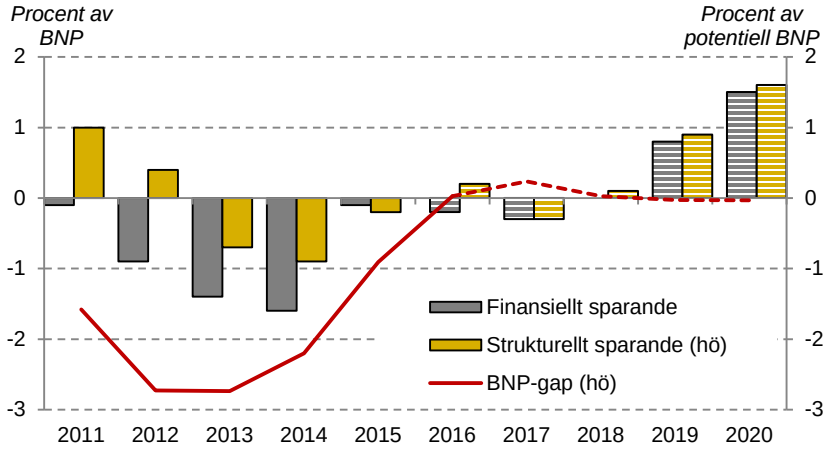
Analyser av hur den aktiva politiken förändras år för år ger en uppfattning om huruvida regeringen försöker förändra hur finanspolitiken påverkar efterfrågan i ekonomin. I likhet med OECD och andra internationella bedömare använder Finansdepartementet den årliga *förändringen* i det strukturella sparandet som indikator på hur regeringens aktiva finanspolitiska åtgärder verkar stabiliseringspolitiskt.[32] Det är ett grovt mått på finanspolitikens stabiliseringspolitiska inriktning (”fiscal stance”) och inkluderar inte bara den aktiva finanspolitiken i statens budget utan även flera andra faktorer.[33] I det här sammanhanget ska det noteras att även de finanspolitiska åtgärdernas utformning påverkar effekten på efterfrågan, men det fångas inte upp av detta mått.

Diagram 4.2 visar hur det finansiella och strukturella sparandet utvecklas enligt regeringens beräkningar i BP17.

[32] Se Torvik (2016).

[33] Vilket framgår av diagram 4.3 nedan.

Diagram 4.2 Finansiellt och strukturellt sparande 2011–2020



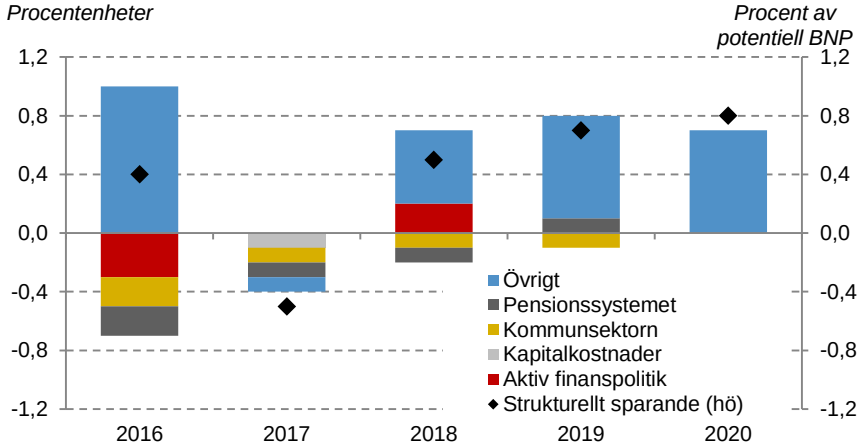
Källa: BP17.

Mellan åren 2011 och 2014 försvagades det strukturella sparandet, för att sedan förstärkas från 2014 fram till 2016. Regeringen bedömer i BP17 att BNP-gapet är slutet 2016. Samtidigt uppgår nivån på det strukturella sparandet till 0,2 procent av BNP, dvs. långt under vad som krävs för att det ska vara möjligt att nå överskottsmålet. Det tyder på att finanspolitiken stimulerar efterfrågan i ekonomin mer under 2016 än vad som är förenligt med överskottsmålet i det rådande konjunkturläget. Det strukturella sparandet borde ha förstärks betydligt mer sedan 2014 än vad som har varit fallet.

Om förändringen av det strukturella sparandet mellan åren är nära noll indikerar det att skillnaderna i finanspolitiken mellan dessa år (bortsett från effekten av de automatiska stabilisatorerna) har en neutral inverkan på resursutnyttjandet i ekonomin. Om det strukturella sparandet i stället ökar indikerar det att skillnaden i finanspolitiken i förhållande till föregående år har en åtstramande inverkan på resursutnyttjandet under det aktuella året (och vice versa).

I diagram 4.3 nedan visar de snedställda svarta kvadraterna hur mycket det strukturella sparandet förändras mellan åren. Exempelvis försvagas det strukturella sparandet med 0,5 procent av potentiell BNP i år, medan det förstärks med 0,5 procent av potentiell BNP år 2018 i jämförelse med 2017. Staplarna visar de olika komponenterna av förändringen i förhållande till föregående år.

Diagram 4.3 Förändringen i strukturellt sparande och dess delkomponenter



Anm.: I BP17 har Finansdepartementet avrundat beloppen för de olika delposterna, därför stämmer inte alltid summan av delposterna med förändringen av det strukturella sparandet (snedställda kvadrater).
Källa: BP17, vol. 1, s. 537, samt samtal med tjänstemän på Finansdepartementet.

I diagram 4.3 framgår det att det strukturella sparandet försvagas mellan 2016 och 2017, vilket indikerar att finanspolitiken blir *än mer expansiv* mellan dessa år. Mellan 2016 och 2017 bidrar förändringar i kapitalkostnader, kommunsektorn, pensionssystemet samt posten ”Övrigt” till att det strukturella sparandet försvagas. Vi noterar att effekten av den aktiva finanspolitiken mellan 2016 och 2017 är noll. Det betyder att effekten av de förslag som regeringen lägger fram i BP17, tillsammans med de politiska beslut som har tagits tidigare och som påverkar utvecklingen av det strukturella sparandet mellan 2016 och 2017, sammantaget är noll. Att det strukturella sparandet försämras 2017 i förhållande till 2016 beror på faktorer som i huvudsak ligger utanför statsbudgeten och därmed inte primärt är ett resultat av den politik som föreslås och aviseras i BP17.

Posten ”Övrigt” bidrar till att försvaga det strukturella sparandet 2017 med 0,1 procent av BNP i jämförelse med 2016. Det är förvånansvärt lite. Posten ”Övrigt” innefattar nämligen den s.k. automatiska förstärkningen av det strukturella sparandet. Den uppstår på grund av att större delen av de offentliga inkomsterna har en starkare koppling till tillväxten än de offentliga utgifterna och att flera utgiftsposter inte är indexerade. I normalfallet uppgår denna automatiska förstärkning till ca 0,5 procent av BNP. Hela förstärkningen av det strukturella sparandet som ägde rum mellan

2015 och 2016 beror på denna mekanism. I samtal med Finansdepartementets tjänstemän framkommer det att förklaringen till den stora variationen i posten ”Övrigt” 2016 och 2017 ligger i tillfälliga faktorer, t.ex. utgifter för hanteringen av asylinvandringen. Vi välkomnar att det i VP17 finns en tabell där det specificeras vad som ingår i posten.

Posten ”Övrigt” återgår 2018 till att ligga på en förväntad nivå och förklarar varför det strukturella sparandet förs tillbaka till en nivå kring 1 procent av BNP i slutet av kalkylperioden.[34] Regeringens aktiva åtgärder gör däremot knappt något alls för att återföra det strukturella sparandet till målnivån.

4.3.4 Finanspolitiken borde vara stramare

Finanspolitiken har sedan finanskrisen 2008–2009 stimulerat efterfrågan i ekonomin: de automatiska stabilisatorerna har fått verka fritt och den aktiva finanspolitiken har därutöver förstärkt detta stöd påtagligt. Mot bakgrund av det låga resursutnyttjandet som följde efter finanskrisen var en sådan politik motiverad fram till 2013. I takt med att konjunkturläget har normaliserats har stödet från de automatiska stabilisatorerna avtagit, vilket har stärkt det finansiella sparandet. Även det strukturella sparandet förstärktes under 2015 och 2016, trots det stora asylmottagandet. Vi menar emellertid att sparandet sedan 2014 har förstärkts i alltför liten omfattning med tanke på hur konjunkturen har utvecklats samt hur mycket sparandet aktivt försvagades under perioden 2009–2014.

Rådet påpekade redan våren 2014 att den aktiva finanspolitiken borde läggas om i en åtstramande riktning.[35] I 2015 års rapport påminde vi regeringen om att det visserligen är frestande att avstå från budgetförstärkningar i en återhämtningsfas, men att en förutsättning för att en aktiv stabiliseringspolitik är förenlig med överskottsmålet är att underskotten återtas när konjunkturen vänder. I 2016 års rapport skrev vi att finanspolitiken borde vara betydligt stramare åren 2016–2018 än den politik som regeringen presenterade i VP16.

---

[34] Vilket är en konsekvens av regeringens prognosmetodik, där antagandet om oförändrade regler under kalkylperioden tillsammans med den automatiska budgetförstärkningen resulterar i ett stärkt sparande; se kapitel 3.

[35] I 2014 års rapport skrev vi: ”Under kommande år måste finanspolitiken vara synnerligen stram för att vara förenlig med överskottsmålet”, s. 69.

I BP17 bedömde regeringen att BNP-gapet skulle vara slutet från och med 2016 samtidigt som det strukturella sparandet 2017 och 2018 låg långt under den nivå som krävs för att det ska vara möjligt att nå överskottsmålet. Trots detta innebar inte de åtgärder som regeringen presenterade i BP17 att det strukturella sparandet stärktes. I VP17 gör regeringen bedömningen att BNP-gapet är slutet 2016 och därefter något positivt, dvs. ekonomin kommer att vara i en mild högkonjunktur under kommande år. Nu beräknar regeringen, något överraskande, det strukturella sparandet till 1 procent av BNP år 2016. Men i stället för att upprätthålla sparandet och aktivt stärka det under den högkonjunktur som regeringen ser framför sig, väljer regeringen i VÄB17 att *försvaga* det strukturella sparandet. Att det strukturella sparandet förstärks fr.o.m. 2018 i regeringens kalkyler beror i allt väsentligt på den automatiska budgetförstärkningen som är en följd av att regeringens beräkningar bygger på ett antagande om oförändrade regler. Vi menar att detta är en allt för bräcklig grund att basera finanspolitiken på. Av erfarenhet vet vi att sparandet normalt sett utvecklas svagare än vad regeringen räknar med i sina propositioner (se kapitel 3). Vi menar att den aktiva finanspolitiken i rådande konjunkturläge borde vara tydligt åtstramande.

Som nämnts ovan skrev vi i 2016 års rapport att stabiliseringspolitiska överväganden talar för att finanspolitiken borde vara betydligt stramare än den politik som regeringen föreslagit. Regeringen svarade att den ansåg:

> *…att en tydlig åtstramning av finanspolitiken skulle medföra ett ytterligare tryck på penningpolitiken, som redan är mycket expansiv. En sådan inriktning på den ekonomiska politiken skulle kunna öka riskerna kopplade till hushållens skuldsättning.*[36]

Vi menar att en mer åtstramande aktiv finanspolitik inte behöver komma i konflikt med makrofinansiell stabilitet. En rätt utformad strukturpolitik kan dämpa både bostadspriser och hushållens skuldsättning samtidigt som den bidrar till att stabilisera konjunkturutvecklingen. En höjd fastighetsskatt, som bättre avspeglar fastighetens värde, skulle t.ex. kunna bidra till detta. Alternativt kan även en utfasning av ränteavdraget i viss utsträckning åstadkomma detsamma.[37] I nuvarande läge där hushållen har goda

[36] BP17, s. 586.
[37] Se kapitel 7 i Finanspolitiska rådet (2016) för en analys av dessa förslag.

inkomster och ett högt sparande, samtidigt som räntorna är låga, skulle dessa åtgärder kunna fasas in utan att hota en fortsatt god ekonomisk utveckling.

4.4 Bedömningar och rekommendationer

Mot bakgrund av det rådande konjunkturläget och det finanspolitiska ramverket är det uppseendeväckande att regeringen väljer att försvaga de offentliga finanserna i år med totalt 22 mdkr. I nuvarande konjunkturläge borde den aktiva finanspolitiken vara åtstramande och förbli så under ytterligare något år, både för att finanspolitiken ska bidra till att stabilisera resursutnyttjandet och för att det ska vara möjligt att nå överskottsmålet. Regeringens aktiva finanspolitik är inte välavvägd. Regeringens agerande skapar en osäkerhet om hur den ser på det budgetpolitiska utrymmet under kommande år. Regeringen bör tydligt motivera hur den kommit fram till att det i nuläget är försvarbart att över huvud taget försvaga de offentliga finanserna och förklara hur detta kan ligga i linje med det finanspolitiska ramverket.

Vi menar att en mer åtstramande aktiv finanspolitik inte behöver komma i konflikt med makrofinansiell stabilitet. En rätt utformad strukturpolitik kan dämpa både bostadspriser och hushållens skuldsättning samtidigt som den bidrar till att stabilisera konjunkturutvecklingen. En höjd fastighetsskatt, som bättre avspeglar fastighetens värde, skulle t.ex. kunna bidra till detta. Alternativt kan även en utfasning av ränteavdraget i viss utsträckning åstadkomma detsamma. I nuvarande läge där hushållen har goda inkomster och ett högt sparande samtidigt som räntorna är låga, skulle dessa åtgärder kunna fasas in utan att hota en fortsatt god ekonomisk utveckling.

Utgiftstaken för 2019 och 2020 innebär att taken ökar betydligt snabbare än prognoserna för de takbegränsade utgifterna, vilket leder till att budgeteringsmarginalen växer kraftigt fram till 2020. För 2019 beräknar regeringen budgeteringsmarginalen till 112 mdkr och för 2020 till 162 mdkr. Utrymmet under utgiftstaket är därmed större än någon gång tidigare. Om utrymmet under utgiftstaket tas i anspråk skulle regeringen behöva finansiera sina reformer med högre skatteintäkter om den samtidigt ska klara överskottsmålet. Utgiftstakets nivå utgör inte något stöd för överskottsmålet och

lämnar frågan om vad regeringen anser vara ett lämpligt skatteuttag obesvarad. Regeringen bör därför redogöra för vad den anser är en lämplig utgiftsutveckling och ett rimligt skatteuttag de kommande fyra åren

5 Utvärdering av överskottsmålet

I kapitlet redogör vi kortfattat för några av de centrala förslagen i Överskottsmålskommitténs betänkande. Vi diskuterar därefter om finanspolitiken är förenlig med överskottsmålet och beaktar då bland annat den höga asylinvandringen under 2015. Slutligen analyserar vi det finansiella sparandets utveckling i kommunsektorn och ålderspensionssystemet och hur sparandet i dessa sektorer kan komma att påverka finanspolitiken under kommande år.

5.1 Överskottsmålet: i en gråzon fram till 2019 och därefter

Syftet med överskottsmålet är att de övergripande målen för finanspolitiken ska kunna nås samtidigt som de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Regeringen är sedan 2010 skyldig att lämna ett förslag till riksdagen om mål för den offentliga sektorns finansiella sparande.[1] Den första gången ett sådant mål formulerades var i 1997 års ekonomiska vårproposition. Enligt det nuvarande överskottsmålet – som har gällt sedan år 2000 – ska den offentliga sektorns finansiella sparande uppgå till i genomsnitt 1 procent av BNP över en konjunkturcykel.

5.1.1 Överskottsmålskommitténs förslag

Överskottsmålskommittén föreslår att målet för den offentliga sektorns finansiella sparande från och med 2019 sänks från 1 till 1/3 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Några ändringar av målets avgränsning föreslås inte, utan målet ska även framöver avse hela den offentliga sektorn. Regeringen konstaterar i BP17 att målet om 1 procents sparande i genomsnitt över en konjunkturcykel gäller fram till dess att riksdagen har fattat beslut om

[1] Budgetlagen, 2 Kap., § 1. Senast riksdagen fattade beslut om att överskottsmålet ska vara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel var våren 2007. Det beslutet gäller fram till dess att riksdagen fattar ett nytt beslut. Målet var från början 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel, men omfattade då även sparande i premiepensionssystemet motsvarande ca 1 procent av BNP. Sedan Eurostat beslutat att sådant sparande från och med 2007 i nationalräkenskaperna ska räknas som hushållsparande justerades målet till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

ett nytt överskottsmål.[2] Kommittén föreslår även att ett s.k. skuldankare införs i det finanspolitiska ramverket. Skuldankaret ska fungera som ett *riktmärke*, inte ett operativt mål, för finanspolitiken. Nivån på skuldankaret sätts så att Maastrichtskulden ska motsvara 35 procent av BNP (se kapitel 6).

Uppföljningen av överskottsmålet är huvudsakligen framåtblickande i den meningen att det i första hand handlar om att följa upp om målet kommer att nås med den föreslagna finanspolitiken, givet de ekonomiska prognoserna och med hänsyn tagen till framtida konsekvenser av redan fattade beslut. Uppföljningen ska därmed ge vägledning om behovet av budgetförstärkande åtgärder, alternativt utrymmet för reformer, under budgetåret.[3] I den framåtblickande utvärderingen har framför allt det strukturella sparandet, dvs. det finansiella sparandet justerat för bland annat konjunkturens inverkan, använts som indikator på om överskottsmålet kommer att nås i genomsnitt över konjunkturcykeln. Det har tidigare saknats ett precist kriterium för när en målavvikelse föreligger. Kommittén föreslår nu att det föreligger en avvikelse från överskottsmålet om det strukturella sparandet under innevarande eller närmast följande år tydligt avviker från målnivån.[4] Kommittén noterar att det finns en osäkerhet i bedömningen av det strukturella sparandet och hänvisar till en diskussion i en underlagsrapport där det föreslås att *en avvikelse från målet ska anses föreligga om det strukturella sparandet avviker från målnivån med mer än 0,5 procent av BNP.*[5]

Även en bakåtblickande utvärdering av finanspolitiken ska göras för att belysa om det förekommit systematiska avvikelser från målet. I den bakåtblickande utvärderingen har hittills den s.k. tioårsindikatorn som visar det genomsnittliga faktiska finansiella sparandet under de senaste tio åren använts. Vid tolkningen av tioårsgenomsittet ska även hänsyn tas till det genomsnittliga konjunkturläget under perioden.[6] Kommittén föreslår i stället att ett åttaårigt genomsnitt av det faktiska sparandet ska användas för den bakåtblickande utvärderingen. Syftet är att skapa en

---

[2] BP17, s. 174.
[3] SOU 2016:67, s. 254.
[4] Ibid., s. 262.
[5] Mattson och Håkansson (2016).
[6] Finansdepartementet (2011a), s. 21.

överensstämmelse med intervallet för den regelbundna översynen av överskottsmålet.[7]

Regeringen avser att återkomma med förslag till riksdagen i budgetpropositionen för 2018 om dels en ändrad nivå på överskottsmålet, dels införandet av ett skuldankare och nivån på detta.[8]

5.1.2 Rådets syn på hur överskottsmålet ska utvärderas

I vår utvärdering av finanspolitiken följer vi Överskottsmålskommitténs förslag och tillämpar kommitténs kriterium för när en målavvikelse föreligger, samt använder det åttaåriga genomsnittet för att utvärdera om det faktiska sparandet har varit förenligt med överskottsmålet. Analysen utgår ifrån ett åttaårigt genomsnitt, men för att ta hänsyn till att detta snitt inte alltid överensstämmer med en hel konjunkturcykel kompletteras analysen med en bedömning av var svensk ekonomi befinner sig konjunkturmässigt. Vi förlitar oss då på KI:s bedömning av konjunkturutvecklingen i termer av BNP-gap. I tillägg till detta analyserar vi hur det strukturella sparandet har utvecklats över tiden och undersöker hur högt det faktiska sparandet har varit sedan överskottsmålet infördes år 2000.[9]

En tydlig avvikelse från överskottsmålet, dvs. om det strukturella sparandet ett år avviker från målnivån med mer än 0,5 procent av BNP, utgör inte något allvarligt problem för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet så länge regeringen bedriver en politik som innebär att sådana avvikelser endast är tillfälliga. I likhet med Överskottsmålskommittén menar vi därför att förekomsten av en målavvikelse inte nödvändigtvis betyder att politiken är felaktigt utformad eller att det föreligger en avvikelse från det finanspolitiska ramverket. Däremot ska regeringen vid en målavvikelse förklara vad som motiverar avvikelsen och hur regeringen avser att återgå till målet.[10] En sådan plan bör vara tidssatt och återgången ska i

[7] SOU 2016:67, s. 266. Kommittén föreslår att överskottsmålet ska ses över varannan mandatperiod, dvs. vart åttonde år; se SOU 2016:67, s. 272.
[8] VP17, s. 80–88.
[9] Vi noterar att regeringen i VP17 skriver att ”rådet bör få i uttrycklig uppgift att årligen bedöma om det föreligger en avvikelse från överskottsmålet. Rådet bör även bedöma om en eventuell avvikelse är motiverad och i vilken takt en återgång bör genomföras”, s. 86.
[10] SOU 2016:67, s. 263.

normalfallet inledas under budgetåret, dvs. genom budgetpropositionen för nästkommande år. Om en avvikelse enligt planen inte kan återtas under det närmast följande budgetåret bör regeringens plan innehålla ett tydligt politiskt åtagande för det strukturella sparandet för budgetåret och åren därefter. Ett sådant åtagande bör i normalfallet utformas så att den målsatta nivån för sparandet nås när konjunkturen är i balans. Om det strukturella sparandet hamnar under målnivån i en lågkonjunktur, t.ex. på grund av en aktiv finanspolitik, bör det strukturella sparandet ligga över målnivån när ekonomin ligger över ett balanserat resursutnyttjande. En målavvikelse bör i ett normalt konjunkturläge minska i samma takt som då aktiva politiska beslut saknas. Vid ett högt resursutnyttjande bör avvikelsen minska i en snabbare takt, medan avvikelsen kan minska i en långsammare takt vid ett lågt resursutnyttjande. Även regeringen menar att en målavvikelse bör hanteras på detta sätt.[11]

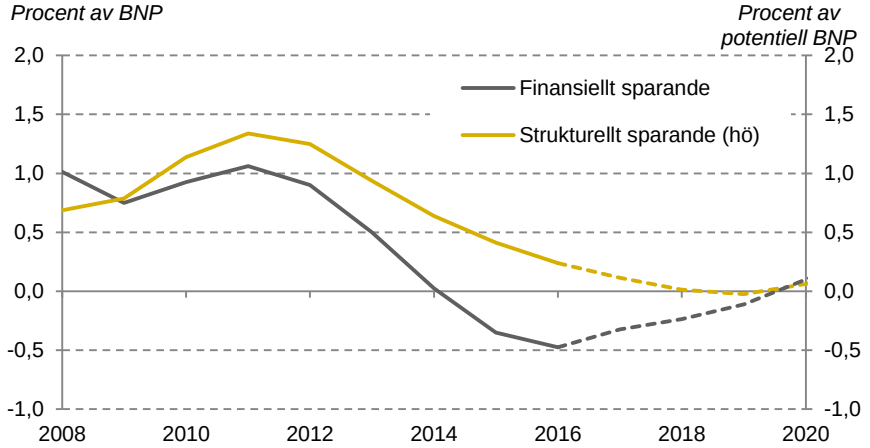
Vi vill avslutningsvis betona att överskottsmålet inte kan betraktas som uppfyllt om det faktiska eller strukturella sparandet når upp till målnivån ett enskilt år. Målet är formulerat över en konjunkturcykel och måste därför utvärderas över en sådan. I den framåtblickande analysen utgår vi därför ifrån regeringens medelfristiga kalkyl och beräknar ett åttaårigt bakåtblickande genomsnitt av det finansiella sparandet för de kommande åren. Om ett sådant bakåtblickande genomsnitt ligger nära målnivån tyder det på att finanspolitiken är förenlig med överskottsmålet. Om detta genomsnitt däremot tydligt avviker från målnivån är det en signal om att finanspolitiken inte är förenlig med överskottsmålet.

5.1.3 Det bakåtblickande perspektivet

Under de senaste åtta åren (2009–2016) har det finansiella sparandet inom den offentliga sektorn i genomsnitt uppgått till -0,5 procent av BNP per år (diagram 5.1).

[11] VP17, s. 84–85.

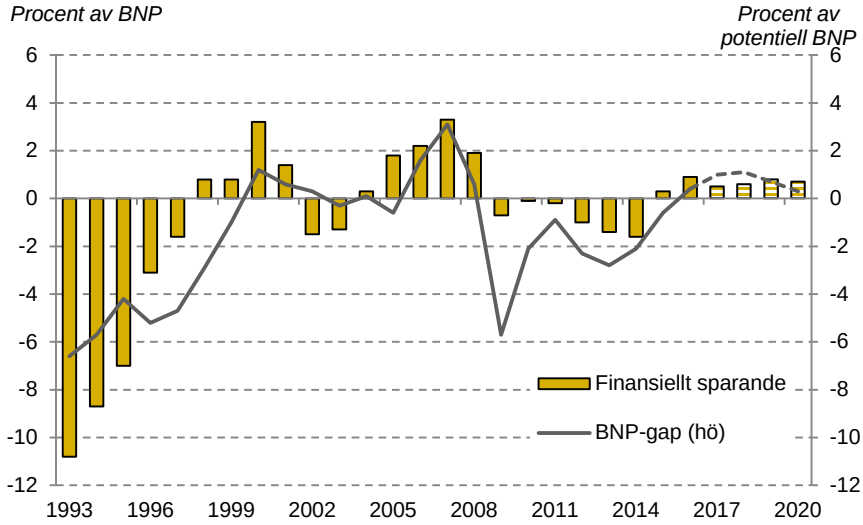
Diagram 5.1 Finansiellt och strukturellt sparande, åttaårigt bakåt-blickande glidande medelvärde



Anm.: De båda serierna har bildats genom att ett bakåtblickande åttaårigt medelvärde av det finansiella respektive det strukturella sparandet har tagits för varje år. Exempel: värdet år 2008 är ett genomsnitt av sparandet 2001–2008, värdet 2009 ett genomsnitt av sparandet 2002–2009, värdet 2010 ett genomsnitt avsparandet 2003–2010, osv. Vi låter serien börja år 2008, dvs. åtta år efter det att överskottsmålet införts.
Källa: Konjunkturinstitutet (2017b).

År 2015 kan den konjunkturcykel som inleddes med högkonjunktur 2006–2008 och följdes av en djup lågkonjunktur anses ha avslutats (diagram 5.2). Det genomsnittliga sparandet för perioden 2006–2015 fungerar därför som en indikator för en bakåtblickande utvärdering av överskottsmålet. Det genomsnittliga finansiella sparandet under perioden uppgick till 0,3 procent av BNP. Målet om ett finansiellt sparande på i genomsnitt 1 procent över en konjunkturcykel har således inte uppnåtts. Samtidigt framgår det av diagram 5.2 att konjunkturcykeln 2006–2015 kännetecknas av att lågkonjunkturen var betydligt djupare och mer varaktig än den inledande högkonjunkturen. Under sju av cykelns tio år har ekonomin befunnit sig i en lågkonjunktur. Även om hänsyn tas till att perioden kännetecknas av en ovanligt djup och varaktig lågkonjunktur har överskottsmålet inte nåtts; det strukturella sparandet har i genomsnitt uppgått till 0,7 procent av BNP under perioden 2006–2015.

Diagram 5.2 Finansiellt sparande och konjunkturutvecklingen



Anm.: Konjunkturutvecklingen mäts med BNP-gapet.
Källa: Konjunkturinstitutet (2017b).

Målet har inte heller nåtts i ett längre perspektiv. Sedan målet infördes år 2000 har det genomsnittliga finansiella sparandet uppgått till 0,4 procent av BNP och det strukturella sparandet till 0,5 procent av BNP.

5.1.4 Det finansiella sparandet och regeringens politik

Regeringen hävdar i BP17 att det svaga finansiella sparandet beror på den tidigare regeringens ekonomiska politik samt det stora asylmottagandet.[12] Regeringens mål är att bedriva en finanspolitik som gör att överskottsmålet nås senast 2020.[13] Det mål regeringen då avser förefaller inte att vara den nuvarande målnivån med ett sparande på 1 procent i genomsnitt över konjunkturcykeln, utan den nya målnivån 1/3 procent av BNP. Regeringen har emellertid inte uttryckligen deklarerat detta.

[12] BP17, s. 174–175.
[13] Ibid., s. 175.

Tabell 5.1 Finansiellt sparande och BNP-gap i BP17 och VP17

Procent av BNP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Finansiellt sparande BP17	- 0,1	*-0,2*	*-0,3*	*0,0*	*0,8*	*1,5*
BNP-gap i BP17 [1]	-0,9	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
8-årssnitt finansiellt sparande (bakåtblickande) [2]	-0,4	-0,6	-0,6	-0,6	-0,5	-0,2
Finansiellt sparande VP17	0,3	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1
BNP-gap i VP17 [1]	-1,0	-0,1	0,5	0,4	0,1	0,0
8-årssnitt finansiellt sparande (bakåtblickande) [2]	-0,3	-0,5	-0,3	-0,3	-0,1	0,3

[1] I procent av potentiell BNP.
[2] 8-årssnittet beräknas på följande sätt: siffran för 2015 utgörs av det genomsnittliga sparandet för perioden 2008–2015; för 2016 gäller perioden 2009–2016; för 2017 perioden 2010–2017, osv.
Källa: BP17 och VP17.

Både i BP17 och i VP17 argumenterar regeringen för att den har bedrivit en stram finanspolitik sedan den tillträdde hösten 2014. Samtidigt framhåller regeringen att det är rimligt att exceptionella händelser, som det mycket stora antalet asylsökande, kan hanteras utan krav på kortsiktiga budgetförstärkningar. Med hänvisning till det finanspolitiska ramverket anser regeringen att en samlad bedömning utifrån stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitiska utgångspunkter ska ligga till grund för i vilken takt det är lämpligt att det förstärka det finansiella sparandet.[14]

Som framgår av tabell 5.1 ligger det finansiella sparandet enligt VP17 på samma nivå 2017 som 2015, trots att BNP-gapet har slutits snabbt och bedöms bli positivt både under 2017 och 2018. Det senare talar i sig för att finanspolitiken borde vara betydligt stramare än vad regeringen har föreslagit i sina propositioner.[15]

Regeringen menar emellertid att man i nuläget bör lägga större vikt vid utvecklingen på lite längre sikt, men vad det betyder i operativa termer framgår dock inte.[16] Som stöd för sin uppfattning lyfter regeringen fram den förhållandevis låga offentliga skuldsättningen samt den offentliga sektorns positiva finansiella nettoförmögenhet. Regeringen menar att det inte är rimligt att återgången till överskottsmålet sker *omedelbart*.[17] På den senare punkten håller vi med regeringen. Att strama åt finanspolitiken så att

[14] BP17, s. 30.
[15] Se kapitel 4.3.4.
[16] BP17, s. 31.
[17] Ibid., s. 175–176.

det tillbakablickande åttaåriga genomsnittet av det finansiella sparandet uppgår till 1 procent av BNP under 2017 skulle kräva en åtstramning motsvarande ca 13 procent av BNP (ca 585 mdkr). En sådan åtstramning skulle vara djupt destabiliserande och kan knappast föresväva någon som ett tänkbart handlingsalternativ. Rådet har heller aldrig föreslagit något sådant. Men det betyder inte att politiken inte skulle kunna vara stramare än vad den faktiskt är och har varit utan att skada den ekonomiska utvecklingen. Vi har därför i tidigare rapporter argumenterat för en stramare finanspolitik.[18] Regeringen har emellertid valt att inte följa rekommendationen. Det står nu klart att det nuvarande överskottsmålet inte kommer att uppnås under innevarande mandatperiod, vilket delvis beror på regeringens alltför expansiva finanspolitik.

Då överskottsmålet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel är det centralt att fastställa över vilken period som målet ska utvärderas. Vi såg ovan att överskottsmålet inte har nåtts under den konjunkturcykel som började omkring 2006 och avslutades 2015. Blickar vi framåt och utgår från vad regeringen skriver i VP17, uppgår det tillbakablickande åttaåriga genomsnittet år 2020 till 0,3 procent av BNP (tabell 5.1).[19] Men som vi visade i kapitel 3 finns det skäl att tro att sparandet blir signifikant lägre än vad regeringen räknar med. Om regeringen når ett sparande 2020 som uppgår till 1/3 procent av BNP i genomsnitt över konjunkturcykelen beror på konjunkturutvecklingen och finanspolitikens utformning under kommande år. Tar regeringen de mycket stora budgeteringsmarginalerna för åren 2018–2020 i anspråk krävs det ökade skatteintäkter som matchar de högre utgifterna för att det ska vara möjligt att nå det nya överskottsmålet.[20]

Regeringen bör klargöra hur den ser på övergången från det nu gällande överskottsmålet till målnivån 1/3 procent av BNP som enligt den parlamentariska överenskommelsen ska gälla fr.o.m. 2019.

---

[18] Se kapitel 4.3.4.

[19] Under sex av dessa åtta år är överskottsmålet 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

[20] Se kapitel 4.2.

5.1.5 Det strukturella sparandet och osäkerheten kring den långsiktiga asylinvandringen

Det strukturella sparandet är ett mått på vad det finansiella sparandet i den offentliga sektorn skulle vara i ett normalt konjunkturläge, dvs. ett läge då varken skatteintäkterna eller de offentliga utgifterna av konjunkturskäl avviker från det normala.[21]

I strukturella termer förväntar sig regeringen att de offentliga finanserna försvagas under kommande år, från 1 procent av potentiell BNP år 2016 till 0,3 procent 2017 (tabell 5.2). Därefter beräknar regeringen en gradvis förstärkning av sparandet. År 2020 visar kalkylen i VP17 ett strukturellt överskott på 2,2 procent av potentiell BNP.

Normalt förstärks det strukturella sparandet vid en oförändrad politik och vid fullt finansierade reformer. Vanligtvis uppgår denna förstärkning till ca 0,5 procent av BNP per år. Förstärkningen hänger samman med att skatteintäkterna i regel ökar i takt med nominell BNP medan utgifterna, i enlighet med det regelverk som styr statsutgifterna, ökar långsammare.[22]

Tabell 5.2 Strukturellt sparande i BP17 och VP17

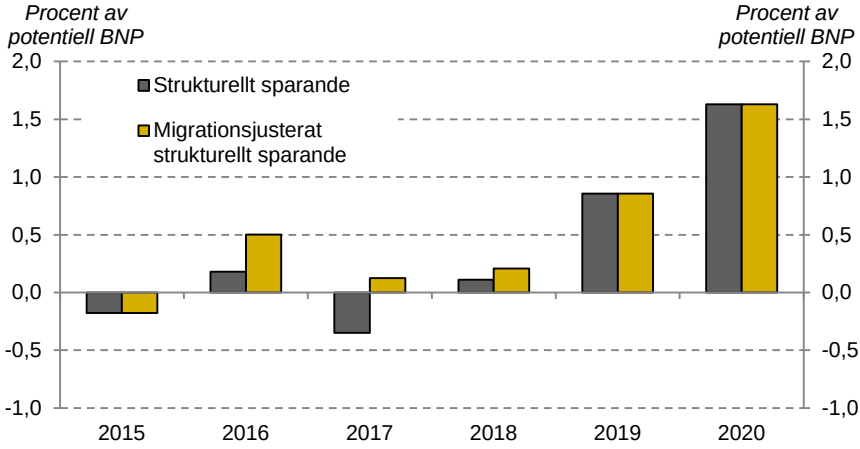
Procent av potentiell BNP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Strukturellt sparande i BP17	-0,2	0,2	-0,3	0,1	0,9	1,6
Migrationsjusterat strukturellt sparande i BP17	-0,2	0,5	0,1	0,2	0,9	1,6
Strukturellt sparande i VP17	0,2	1,0	0,3	0,6	1,4	2,2
Migrationsjusterat strukturellt sparande i VP17	0,2	1,4	0,7	0,7	1,4	2,2

Källa: BP17 och VP17.

Den höga asylinvandringen under 2015 har förändrat förutsättningarna för finanspolitiken. Totalt sökte 162 915 personer asyl i Sverige under 2015. Under 2016 föll antalet asylsökande till 28 939 personer, vilket är det lägsta antalet sedan 2009. Det är emellertid mycket osäkert om detta ska betraktas som en långsiktigt stabil nivå, eller om antalet asylsökande kommer att öka när den tillfälliga lagstiftningen upphör.[23] Denna osäkerhet är betydelsefull för utformningen av den ekonomiska politiken.

[21] Se kapitel 3.3.
[22] Se kapitel 4.3.1–4.3.3.
[23] Se kapitel 1.3.

Diagram 5.3 Regeringens beräkning av det strukturella sparandet och ett migrationsjusterat strukturellt sparande



Källa: BP17 och Finansdepartementet.

Regeringen konstaterar att det stora antalet asylsökande påverkar finanspolitiken. Samtidigt menar regeringen att belastningen på de offentliga finanserna kan hanteras utan krav på kortsiktiga budgetförstärkningar eftersom utgiftsökningarna för mottagandet av asylsökande under 2015 är tillfälliga. För att illustrera hur stor denna tillfälliga belastning är beräknar regeringen även ett migrationsjusterat strukturellt sparande.[24] I tabell 5.2 och diagram 5.3 ser vi att regeringens migrationsjusterade strukturella sparande är högre än det strukturella sparandet åren 2016–2017, men därefter försvinner skillnaden snabbt. Vi tror emellertid att regeringen underskattar de verkliga kostnaderna; de offentligfinansiella konsekvenserna av asylinvandringen 2015 har knappast klingat av helt och hållet redan 2019.[25]

Generellt sett bör inte tillfälliga förändringar i utgifterna automatiskt påkalla budgetförstärkande åtgärder. En viktig fördel med en låg offentlig skuldsättning och ett överskottsmål är att de ger handlingsutrymme för att undvika kortsiktighet i finanspolitiken. Det

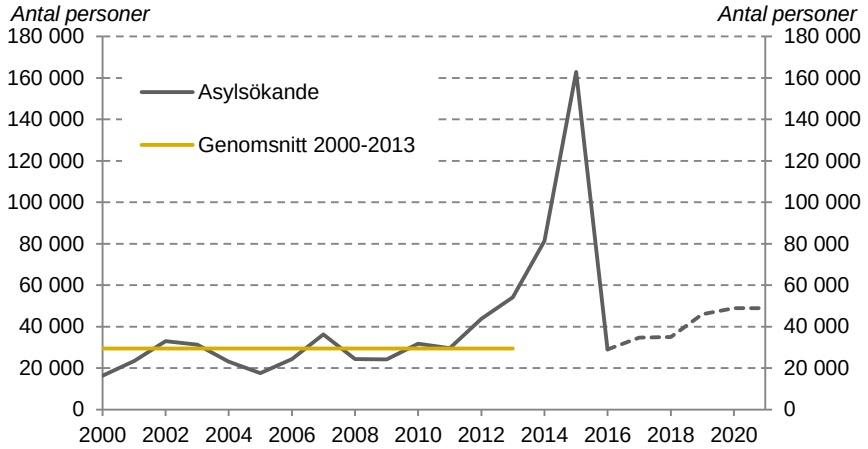
[24] Regeringen framhåller osäkerheten i denna beräkning genom att beskriva den som ett ”räkneexempel”, se s. 30, BP17. Regeringens justering görs schablonmässigt genom att kostnader, som överstiger ett historiskt genomsnitt för asylhanteringen multiplicerat med 2, dras bort vid beräkningen av det strukturella sparandet. Tanken med detta är att justera sparandet för det som kan betraktas som ”exceptionellt” och tillåta normala variationer att slå igenom även på det migrationsjusterade sparandet. Regeringens justering baseras därmed inte på någon bedömning av den långsiktiga nivån på antalet asylsökande. Källa: Finansdepartementets tjänstemän.

[25] Se Aldén och Hammarstedt (2016).

är emellertid viktigt att tillämpa en försiktighetsprincip när det gäller att avgöra vad som är tillfälliga respektive varaktiga utgiftsökningar. Om bedömningen av vad som är tillfälligt görs på ett alltför generöst sätt innebär det att ett varaktigt finansieringsbehov skjuts på framtiden.

Diagram 5.4 visar Migrationsverkets senaste prognos över antalet nya asylsökande i Sverige. Migrationsverket räknar med att antalet nya asylsökande kommer att öka successivt från dagens nivå om ca 30 000 sökande till knappt 50 000 sökande år 2021. Skulle prognosen slå in påverkar detta de offentliga finanserna under lång tid framöver.[26]

Diagram 5.4 Antal nya asylsökande



Anm.: Diagrammet visar antalet asylsökande sedan år 2000. Den gula linjen visar det genomsnittliga antalet mellan 2000 och 2013 på ca 30 000 sökande per år. Den streckade delen till höger i diagrammet visar Migrationsverkets prognos för antalet asylsökande. För tiden efter 2021 gör Migrationsverket inte någon prognos.
Källa: Migrationsverket (2017b).

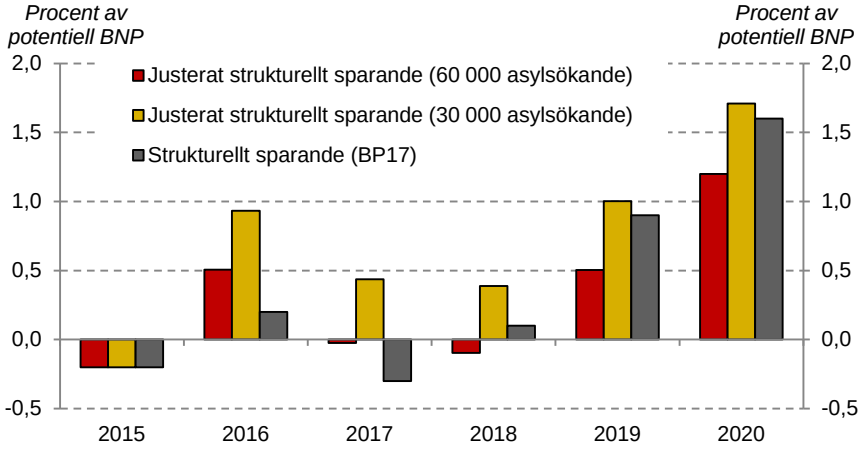
I 2016 års rapport diskuterar vi ingående de offentligfinansiella konsekvenserna av det höga asylmottagandet under 2015. För att bedöma rimligheten i regeringens kalkyl gjorde vi egna beräkningar av utgiftsökningarna inom migrations- och integrationsområdet.[27] Våra beräkningar, liksom regeringens, är osäkra och beror i hög grad

[26] Riksrevisionen har i sina utvärderinga av Migrationsverkets arbete pekat på de svårigheter som verket har med att prognsticera antalet asylsökande. För den period Riksrevisionen undersökte har Migrationsverkets prognoser underskattat antalet asylsökande; se Riksrevisionen (2016a) och Riksrevisionen (2017).
[27] Se appendix i Finanspolitiska rådet (2016).

på vilka antaganden som görs. Ett centralt antagande i våra beräkningar gäller hur hög den långsiktiga nivån på antalet asylsökande är. Ju färre asylsökande som antas komma på sikt, desto större blir den del av kostnaderna som bör betraktas som tillfällig.

I diagram 5.5 presenterar vi två nya beräkningar av det migrationsjusterade sparandet, gjorda enligt samma metodik som i 2016 års rapport.

Diagram 5.5 Migrationsjusterat strukturellt sparande



Källa: BP17 och egna beräkningar.

I den ena beräkningen utgår vi ifrån att den varaktiga nivån på antalet asylsökande stabiliseras på 60 000 sökande per år. I det andra scenariot antar vi istället att den varaktiga nivån är 30 000 sökande per år, dvs. lika högt som det historiska genomsnittet under perioden 2000–2013. Som framgår av diagram 5.5 är den långsiktiga nivån på antalet asylsökande helt avgörande för hur stor del av kostnaderna som ska betraktas som tillfälliga. Om den långsiktiga nivån är 30 000 sökande per år är det justerade strukturella sparandet 0,4 procent av BNP år 2017, vilket ska jämföras med det strukturella sparandet som 2017 uppgår till -0,3 procent av BNP. Är däremot den långsiktiga nivån 60 000 per år, blir det justerade sparandet aningen negativt. Vid nivån 30 000 sökande per år kan ca 30 mdkr av det strukturella budgetunderskottet betraktas som tillfälligt. Om den långsiktiga nivån på antalet asylsökande är 60 000 personer uppgår den tillfälliga belastningen till ca 15 mdkr.

Mot bakgrund av att det råder stor osäkerhet om vad som ska betraktas som en ny långsiktig nivå på antalet asylsökande, anser vi att det är för tidigt att avgöra hur mycket av kostnaderna för asylmottagandet som ska betraktas som tillfälliga. Vi menar därför att regeringen av försiktighetsskäl borde ta budgetmässig höjd för att den långsiktiga nivån på antalet asylsökande kan komma att ligga betydligt högre än snittet för perioden 2000–2013.

5.1.6 Det föreligger en målavvikelse

Överskottsmålskommittén föreslår att det strukturella sparandet ska användas som indikator i den framåtblickande analysen av finanspolitiken. Om kommitténs kriterium tillämpas föreligger det en målavvikelse. Det strukturella sparandet är enligt BP17 åren 2016 och 2017 mer än 0,5 procentenheter lägre än det överskottsmål om 1 procents sparande som riksdagen har beslutat om.

Även regeringen slår i BP17 fast att det finansiella sparandet tydligt avviker från den målsatta nivån.[28] Regeringen redovisar emellertid inte någon plan – vilket budgetlagen kräver – för hur en återgång till överskottsmålet ska ske.[29] Regeringen skriver i BP17 endast i mycket allmänt hållna ordalag att den ska ”fortsätta att bedriva en ansvarsfull ekonomisk politik” och att den politiken kommer att resultera i att ”överskottsmålet nås senast 2020”.[30] Vi menar att detta är otillräckligt: en plan måste vara mer specifik än så.[31]

I VP17 hävdar emellertid regeringen att ”den tydliga avvikelsen från överskottsmålet som tidigare existerat inte längre föreligger. Både det finansiella och det strukturella sparandet bedöms från 2016 och framåt ligga inom en rimlig felmarginal i förhållande till överskottsmålet”.[32] Vi delar inte regeringens bedömning, utan menar att det fortfarande föreligger en målavvikelse. I tabell 5.3 nedan ser vi att det strukturella sparandet år 2017 avviker med mer än 0,5 procentenheter från målnivån om 1 procent.

---

[28] BP17, s. 173–175. Regeringen menade även i BP15 och i BP16 att det förelåg en målavvikelse hösten 2014 respektive hösten 2015.
[29] Budgetlagen, 2 kap., § 1a. Enligt förarbetena till budgetlagen bör planen ha ett medelfristigt perspektiv och ange hur risken för en målavvikelse ska hanteras; SOU 2013:73, s. 114.
[30] BP17, s. 30–31 respektive s. 175.
[31] I Finanspolitiska rådet (2014) skriver vi utförligt om denna fråga; se s. 143–147.
[32] VP17, s. 71.

Tabell 5.3 Strukturellt sparande enligt BP17, VP17 och KI

Procent av potentiell BNP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Strukturellt sparande i BP17	-0,2	0,2	-0,3	0,1	0,9	1,6
Strukturellt sparande i VP17	0,2	1,0	0,3	0,6	1,4	2,2
Strukturellt sparande enligt KI (mars -17)	-0,1	0,6	0,4	0,4	0,5	0,5

Källa: BP17, VP17 och Konjunkturinstitutet (2017b).

Om regeringen i VÄB17 hade valt att strama åt finanspolitiken hade det varit möjligt att undvika en målavvikelse. I stället väljer regeringen att försvaga det strukturella sparandet.[33] I nuvarande konjunkturläge, när ekonomin ligger över ett balanserat resursutnyttjande, borde det strukturella sparandet ligga över den målsatta nivån för att det ska vara möjligt att nå överskottsmålet.

Överskottsmålskommittén framhåller att det vid en konstaterad målavvikelse inte räcker att som plan redovisa en prognos för sparandet vid en oförändrad politik. Planen ska, enligt utredningens förslag, normalt inledas det närmast kommande året, dvs. uttryckas i form av förslag i budgetpropositionen. Planen ska även vara tidssatt och normalt utformas så att den målsatta nivån för sparandet nås när konjunkturen är i balans. I ett normalt konjunkturläge bör målavvikelsen som en tumregel minska i samma takt som vanligtvis sker när det saknas aktiva politiska beslut. Om regeringen bedömer att den inte kan korrigera avvikelsen det närmast kommande året, ska planen innehålla ett tydligt politiskt åtagande för det strukturella sparandet de kommande åren.[34] Någon sådan plan presenterar emellertid inte regeringen i BP17 eller i VP17. Vi menar att regeringen borde ha gjort det.[35]

5.1.7 Finansiellt sparande i kommunsektorn: tendenser och möjliga problem

Kommunsektorn, dvs. kommuner och landsting, har uppvisat positiva ekonomiska resultat alla år sedan 2004 och har haft en starkare ekonomi än under 1990-talet och inledningen av 2000-talet. Även de närmast kommande åren visar kommunsektorn positiva

[33] VP17, tabell 7.6, s. 135.
[34] SOU 2016:67, kapitel 9.
[35] Vi noterar att regeringen i VP17 menar att en plan för att hantera en målavvikelse bör utformas på det sätt Överskottsmålskommitén och vi förordat; se VP17, s. 84–85.

resultat, men regeringen bedömer att utvecklingen inte blir lika stark som under det senaste decenniet.

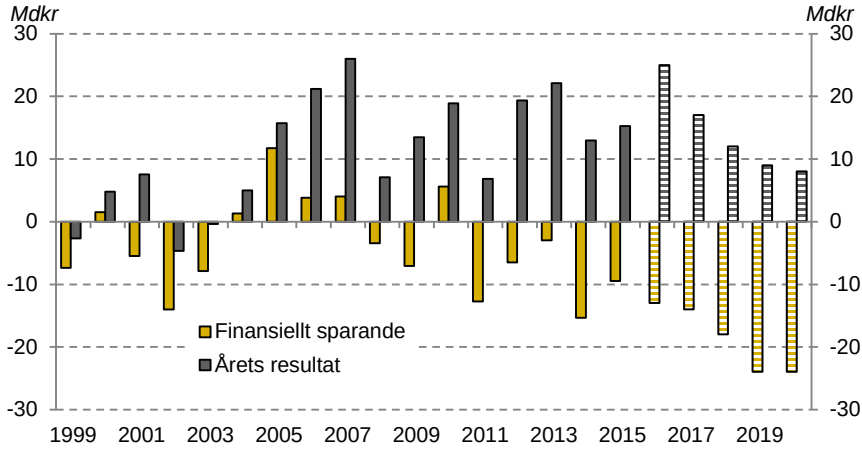
Huvuddelen av kommunsektorns inkomster består av skatteinkomster. Sysselsättningsutvecklingen är därför viktig för den kommunala ekonomin. När ekonomin nu har nått ett fullt resursutnyttjande kan vi förvänta oss en svagare ökning av sysselsättningen och därmed också en långsammare ökningstakt för kommunernas skatteinkomster. Beräkningarna i BP17 och VP17 omfattar åren fram till 2020 och är uppbyggda så att den genomsnittliga skattesatsen antas vara oförändrad. Inkomsterna utvecklas därmed i linje med sysselsättningen. Politiken antas vara oförändrad, dvs. statsbidragen är nominellt oförändrade. Vissa statsbidrag kan ändå variera till följd av demografiska förändringar och ett varierande antal personer i olika transfereringssystem. Vidare antas att balanskravet nås (se fördjupning 5.1). Kommunsektorns utgifter blir därmed residualt bestämda i regeringens kalkyl och anpassas i huvudsak till skatteunderlagets utveckling på några års sikt.

Både resultatet och det finansiella sparandet i kommunsektorn försvagas under åren fram till 2020 (diagram 5.6). Regeringen bedömer att kommunsektorn kommer att göra ett resultat som är något sämre än vad som normalt anses vara i linje med god ekonomisk hushållning.[36] Det beror i huvudsak på att lönesumman, och därmed skatteinkomsterna, förväntas öka långsammare än tidigare. Därutöver antas vissa statsbidrag minska mot slutet av perioden då riktade bidrag för att täcka migrations- och integrationskostnaderna sjunker.

Kommunsektorn står inför stora utmaningar de närmaste åren. En snabbt växande befolkning innebär stora behov av såväl ökad konsumtion som omfattande investeringar. Regeringen framhåller flera faktorer som innebär risker för kommunsektorns finanser.[37] Det finns ett ökande behov av att anställa och expandera välfärdstjänsterna i snabb takt. Svårigheter att rekrytera kan innebära att lönerna pressas uppåt, samtidigt som flaskhalsar i byggsektorn skapar en osäkerhet kring i vilken takt det går att genomföra planerade investeringsprojekt.

[36] BP17, s. 556.
[37] Ibid.

Diagram 5.6 Kommunsektorns finansiella sparande och resultat



Källa: SCB (2016a) och VP17.

De kommunala investeringarna förväntas fortsätta att öka de kommande 10–15 åren.[38] Det låga ränteläget och de senaste årens goda resultat bidrar sannolikt till detta. Samtidigt ökar det demografiska trycket på kommunerna; inte bara genom att befolkningen växer genom immigration, utan även genom en åldrande befolkning och en högre försörjningskvot.

En stor andel av invandrarna är unga vilket innebär att den demografiska försörjningskvoten stiger från båda håll, både genom en ökande andel äldre och yngre.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att kommunsektorns resurser kommer att bli ansträngda de närmaste åren. För att både kunna upprätthålla dagens nivå på välfärden och samtidigt klara balanskravet kommer det att behövas resurstillskott genom antingen skattehöjningar eller ökade statsbidrag, rationaliseringar och effektiviseringar, eller en kombination av alla dessa åtgärder.

Kommunerna använder en kostnadsmässig redovisning och efterlevnaden av en god ekonomisk hushållning och av balanskravet mäts med kommunens resultat, dvs. förändringen av det egna kapitalet med vissa justeringar (balanskravsresultatet). Överskottsmålet för den offentliga sektorn definieras emellertid i termer av ett finansiellt sparande som i sin tur följer definitionerna i EU:s gemensamma räkenskapssystem, ENS 2010.

[38] Samtal med SKL:s tjänstemän.

Fördjupning 5.1 God ekonomisk hushållning och balanskravet

God ekonomisk hushållning

Enligt kommunallagen ska alla kommuner och landsting ha god ekonomisk hushållning i sin egen verksamhet och i kommunal verksamhet som bedrivs av andra juridiska personer. Någon enhetlig definition av god ekonomisk hushållning finns inte, utan fullmäktige i respektive kommun och landsting beslutar om riktlinjer som bedöms leva upp till lagens krav. En riktlinje som används i många kommuner är att resultatet ska visa ett överskott med två procent av summan av skatteintäkterna och de generella statsbidragen. Kommunerna är också skyldiga att ange finansiella mål som har betydelse för att klara en god ekonomisk hushållning.

Balanskravet

Balanskravet kan betraktas som ett minimikrav för att leva upp till kravet på en god ekonomisk hushållning. Det innebär att varje kommun är skyldig att upprätta en budget där intäkterna överstiger kostnaderna, med vissa undantag. Innan resultatet kan stämmas av mot balanskravet ska det bl.a. justeras för realisationsvinster och realisationsförluster i en s.k. balanskravsutredning. Om kommunen utnyttjar en resultatutjämningsreserv får budgeten uppvisa ett underskott och det finns också en öppning för att ha ett underskott i budgeten om det föreligger synnerliga skäl.

Om resultatet visar ett underskott har kommunen tre år på sig att reglera detta och återgå till balans. Fullmäktige är då skyldig att anta en åtgärdsplan för hur detta ska ske. Även när det gäller återgången till balans finns en undantagsregel för synnerliga skäl.

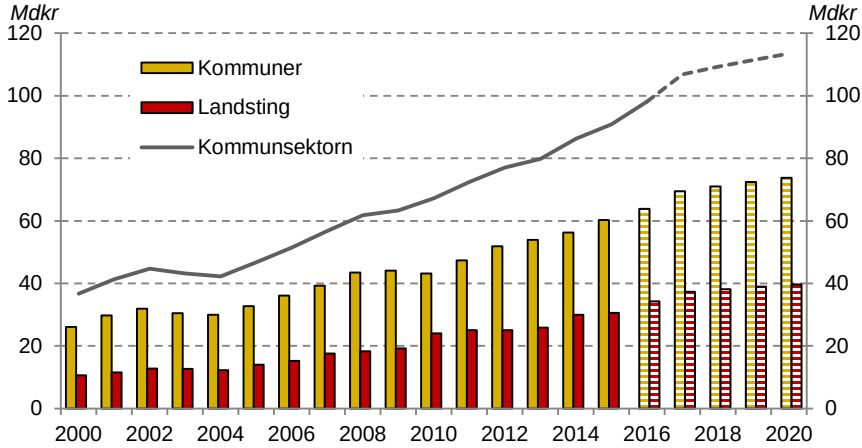
Källa: Kommunallagen (1991:900) och Lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

Det finansiella sparandet visar förändringen i den kommunala sektorns finansiella förmögenhet till följd av finansiella transaktioner (värdeförändringar i tillgångar och skulder ingår inte i beräkningen). Den viktigaste skillnaden mellan de båda metoderna avser hanteringen av investeringar.

Skillnaden mellan resultat och finansiellt sparande är tydlig i diagram 5.6. Där framgår det att skillnaderna är betydande och att de beräknas bestå de närmaste åren. Det är alltså så att även om kommunsektorn lever upp till såväl balanskravet som till kravet på en

god ekonomisk hushållning så beräknas det finansiella sparandet vara negativt. Ökningen av de redovisningsmässiga skillnaderna innebär att balanskravet för den kommunala sektorn är förenligt med ett betydligt svagare offentligt finansiellt sparande i sektorn än vad den tidigare uppvisat.

Diagram 5.7 Kommunsektorns investeringsvolymer



Anm.: Fasta bruttoinvesteringar i löpande priser.
Källa: SCB, BP17 och Finansdepartementet.

I resultaträkningen består investeringskostnader av avskrivningar. Kommunernas tillgångar värderas till anskaffningsvärde och avskrivningarna görs utifrån detta. I det finansiella sparandet beräknas däremot investeringsutgifterna vid anskaffningstillfället, dvs. det finansiella sparandet belastas i takt med att investeringen genomförs. Utgifterna för nya investeringar är normalt högre än avskrivningarna av gamla anskaffningsvärden. Det innebär att investeringsutgifterna under ett antal år blir systematiskt högre i det finansiella sparandet än i resultatet, även om investeringarna hålls på en oförändrad nivå. De närmaste åren står kommunerna dessutom inför omfattande investeringsbehov, och investeringarna bedöms öka från ca 90 mdkr 2015 till ca 113 mdkr 2020 i löpande priser (diagram 5.7).[39] Detta förstärker skillnaden mellan resultatet och det finansiella sparandet. Skillnaden beror således både på att begreppen ger en systematisk skillnad vid en konstant investeringsnivå och på att investeringarna de närmaste åren beräknas bli ovanligt stora.

[39] BP17, s. 561.

Periodiseringar av statsbidragen ger också upphov till skillnader mellan resultat och finansiellt sparande. Under slutet av 2015 betalades 9,8 mdkr ut till kommunerna med anledning av migrationsöverenskommelsen. Under 2016 gjordes inte någon motsvarande utbetalning, men från 2017 ökar statsbidraget med 10 mdkr. Det finansiella sparandet försämras därför mellan 2015 och 2016 och förbättras igen 2017. I resultatet periodiserades däremot de 9,8 mdkr till största delen till 2016, vilket förbättrade resultatet det året. Från den 1 juli 2017 ändras ersättningssystemet för ensamkommande barn och unga, vilket minskar statens utgifter från och med 2018. För 2017 uppstår emellertid en motsatt effekt och utgifterna ökar tillfälligt med anledning av ändrade utbetalningsrutiner. Det medför att statsbidragen är tillfälligt högre 2017 utan att detta återspeglas i kommunsektorn resultat. De senaste åren har kommunsektorns finanser även påverkats av vissa tillfälliga poster, t.ex. en ökad pensionsskuld till följd av lägre diskonteringsränta, vilket också har påverkat skillnaden mellan resultat och finansiellt sparande.[40]

Sammantaget innebär detta att det finns stora och varaktiga skillnader mellan kommunsektorns resultat och finansiella sparande. Som framgår av tabell 5.4 uppgår skillnaden till mellan 30 och 38 mdkr per år under perioden 2016–2020.

Tabell 5.4 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Resultat (mdkr)	15	25	17	12	9	8
Finansiellt sparande (mdkr)	-10	-13	-14	-18	-24	-24
Finansiellt sparande (procent av BNP)	-0,2	-0,3	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5

Källa: VP17.

Kommunsektorns bidrag till det offentliga finansiella sparandet beräknas bli drygt -0,4 procent per år fram till 2020. Det innebär i sin tur att statens eller ålderspensionssystemets finansiella sparande behöver vara högre för att det ska vara möjligt att nå överskottsmålets nivå för sparandet i den offentliga sektorn som helhet. Ett annat sätt att beskriva detta är att en väsentlig del av det ökade utrymme som uppstår temporärt när överskottsmålet sänks

[40] En lägre diskonteringsränta innebär att pensionsskulden ökar.

från 1 till 1/3 procent av BNP, kommer att tas i anspråk för att täcka det negativa finansiella sparandet i kommunsektorn.[41]

5.1.8 Finansiellt sparande i ålderspensionssystemet: tendenser och potentiella problem

Ålderspensionssystemet (i fortsättningen pensionssystemet) består av en fördelningsdel, den s.k. inkomstpensionen, och en fondbaserad del, den s.k. premiepensionen. Pensionssystemet i den offentliga sektorn omfattar endast inkomstpensionen med dess AP-fonder som buffert. Pensionssystemet är konstruerat så att det är finansiellt hållbart på lång sikt. Om de förväntade framtida utbetalningarna blir större än vad som kan finansieras med framtida avgifter och kapitalet i AP-fonderna anpassas nivån på pensionerna automatiskt – om regeringen tillåter den s.k. bromsen att slå till – så att systemet upprätthåller en långsiktig balans mellan inkomster och utgifter. Den långsiktiga hållbarheten förutsätter dock inte att inkomster och utgifter måste vara i balans varje år. Demografiska förändringar kommer att innebära att det finansiella sparandet ibland är negativt och ibland positivt. AP-fonderna är buffertar som hjälper till att hantera dessa variationer.

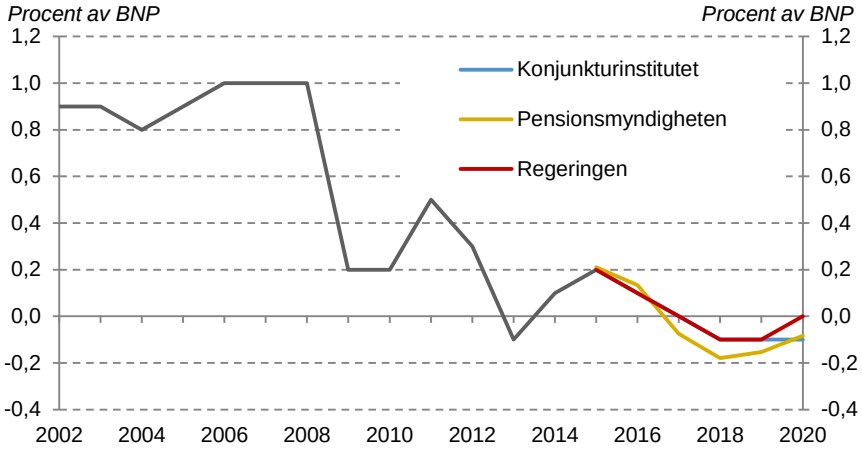
Att pensionssystemet från tid till annan uppvisar ett negativt sparande är alltså inget som i sig tyder på en kris i systemet eller ger anledning att förändra inriktningen av finanspolitiken. Det finansiella sparande i pensionssystemet har sedan år 2000 uppgått till i genomsnitt 0,6 procent av BNP. Det finansiella sparandet i hela den offentliga sektorn har under samma period uppgått till 0,4 procent av BNP. Att vi har haft ett positivt sparande i den offentliga sektorn som helhet förklaras alltså av sparandet i pensionssystemet.

Sparandet i pensionssystemet har emellertid fallit markant sedan överskottsmålet infördes och för de kommande åren räknar regeringen med ett negativt finansiellt sparande (diagram 5.8). Detta är främst en följd av förändringar i befolkningens åldersammansättning och inte ett tecken på att pensionssystemet är underfinansierat.

---

[41] När överskottsmålet sänks från 1 till 1/3 procent av BNP uppstår ett temporärt utrymme för högre utgifter, alternativt lägre skatter. Att detta budgetutrymme minskar med tiden beror på att det lägre finansiella sparandet leder till en relativt sett högre statsskuld och därmed högre ränteutgifter.

Diagram 5.8 Finansiellt sparande i pensionssystemet 2002–2020



Källor: SCB, Konjunkturinstitutet (2017b) och VP17, samt Pensionsmyndighetens beräkningar.

5.1.9 Finansiellt sparande i staten avgör om överskottsmålet nås

Regeringen har i första hand möjlighet att påverka det finansiella sparandet i staten. Det finansiella sparandet i kommunsektorn bestäms i mycket hög utsträckning av de beslut som fattas i kommuner och landsting. Regeringen kan påverka kommunsektorn, men så länge kommunerna lever upp till kommunallagens balanskrav är regeringens möjligheter att på ett avgörande sätt påverka hur det finansiella sparandet i kommunsektorn utvecklas i praktiken begränsade. Pensionssystemet är finansiellt autonomt, men reglerna som styr pensionssystemet kan förändras genom riksdagsbeslut. Eftersom systemet baseras på en överenskommelse mellan sex av riksdagens partier sker eventuella förändringar av systemet (förmodligen) i samförstånd mellan dessa partier. Förändringar av systemet som skulle kunna påverka det finansiella sparandet kan därför inte förväntas genomföras speciellt ofta. Hur det finansiella sparandet i pensionssystemet utvecklas på några års sikt är därför något regeringen måste acceptera som en given utgångspunkt vid utformningen av finanspolitiken.

Kommunsektorns finansiella sparande har uppgått till i genomsnitt -0,1 procent av BNP för perioden 2000–2016 (tabell 5.5). Under samma period har pensionssystemet uppvisat ett

genomsnittligt finansiellt sparande på motsvarande 0,6 procent av BNP. I staten har sparandet uppgått till i genomsnitt -0,1 procent av BNP. För de kommande fyra åren ser bilden radikalt annorlunda ut. Regeringen räknar i VP17 med att kommunsektorns finansiella sparande kommer att uppgå till i genomsnitt -0,4 procent och pensionssystemets till i genomsnitt -0,1 procent av BNP per år, dvs. sammantaget -0,5 procent av BNP. Regeringens politik är därför avgörande för att det finansiella sparandet i offentlig sektor som helhet blir positivt de kommande fyra åren och att det når upp till överskottsmålet.

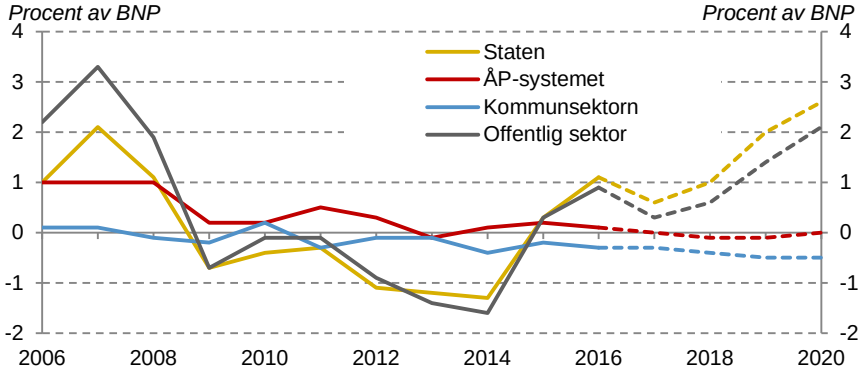
Tabell 5.5 Genomsnittligt finansiellt sparande i offentlig sektor

Procent av BNP	**2000–2016**	**2017–2020**
Offentlig sektor	**0,4**	**1,1**
Staten	-0,1	1,6
Kommunerna	-0,1	-0,4
Ålderspensionssystemet	0,6	-0,1

Anm.: Kolumnen 2000–2016 har beräknats utifrån faktiska utfall. Kolumnen 2017–2020 har beräknats utifrån regeringens medelfristiga kalkyl i VP17.
Källa: VP17.

Frågan är om den beräkning regeringen presenterar kommer att realiseras (diagram 5.9). Om statens sparande inte motsvarar regeringens kalkyl är risken stor för att inte heller det nya överskottsmålet nås.

Diagram 5.9 Regeringens beräkning av det finansiella sparandet inom den offentliga sektorn



Källa: VP17.

5.2 Bedömningar och rekommendationer

Perioden 2006–2015 kan sägas utgöra en hel konjunkturcykel. Det genomsnittliga sparandet för perioden kan därför användas för en bakåtblickande utvärdering av överskottsmålet. Sparandet uppgick till 0,3 procent av BNP. Målet om ett finansiellt sparande på i genomsnitt 1 procent över en konjunkturcykel har således inte uppnåtts.

Konjunkturcykeln 2006–2015 kännetecknas av en ovanligt djup och varaktig lågkonjunktur; under sju av cykelns tio år har ekonomin befunnit sig i lågkonjunktur. Även om hänsyn tas till detta har överskottsmålet inte nåtts; det strukturella sparandet har i genomsnitt uppgått till 0,7 procent av BNP under perioden 2006–2015.

I BP17 slår regeringen fast att det finansiella sparandet tydligt avviker från den målsatta nivån. I VP17 hävdar emellertid regeringen att den tydliga avvikelsen från överskottsmålet inte längre föreligger. Vi håller inte med regeringen på denna punkt, utan menar att det fortfarande föreligger en målavvikelse. Om regeringen i VÄB17 hade valt att strama åt finanspolitiken hade det varit möjligt att undvika en målavvikelse. I stället väljer regeringen att försvaga de offentliga finanserna 2017 så att det strukturella sparandet ligger långt under den målsatta nivån på 1 procent av BNP. I det nuvarande konjunkturläget, när ekonomin ligger över ett balanserat resursutnyttjande, borde det strukturella sparandet ligga över den målsatta nivån för att det ska vara möjligt att nå överskottsmålet.

Regeringens avsikt är att överskottsmålet ska nås senast år 2020. Det överskottsmål regeringen då avser förefaller vara det nya föreslagna målet om 1/3 procent relativt BNP i genomsnitt över konjunkturcykeln och inte det nuvarande målet om 1 procent. Regeringen har emellertid inte uttryckligen deklarerat detta. Vi menar att regeringen bör klargöra hur den ser på övergången från det nu gällande överskottsmålet till nivån 1/3 procent av BNP, som enligt den parlamentariska överenskommelsen ska gälla fr.o.m. 2019.

Regeringen motiverar i BP17 det svaga finansiella sparandet med bland annat det stora asylmottagandet. Mot bakgrund av att det råder stor osäkerhet om vad som kan betraktas som en ny långsiktig nivå på antalet asylsökande, anser vi att det är för tidigt att avgöra hur mycket av kostnaderna för asylmottagandet och integrationen som ska betraktas som tillfälliga. Vi menar därför att regeringen av

försiktighetsskäl bör ta budgetmässig höjd för att den långsiktiga nivån på antalet asylsökande kan komma att ligga betydligt högre än det historiska genomsnittet.

Det finns starka skäl att tro att det finansiella sparandet i både pensionssystemet och kommunsektorn – vilket hittills varit positivt – kommer att bli negativt under de närmaste fyra åren. För att nå överskottsmålet måste statens del av det offentliga finansiella sparandet vara större än vad det någon gång varit sedan målet infördes. Enligt de beräkningar regeringen presenterat krävs det ett finansiellt sparande i staten år 2020 motsvarande ca 2,5 procent av BNP för att den offentliga sektorns sparande ska uppgå till 1/3 procent av BNP i genomsnitt över åttaårsperioden 2013–2020. Vi noterar dock att målet om ett sparande på 1 procent gäller under sex av dessa åtta år.

6 Skuldankaret och långsiktig hållbarhet

I kapitlet diskuterar vi Överskottsmålskommitténs förslag om att införa ett s.k. skuldankare, samt de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

6.1 Skuldankaret

Överskottsmålskommittén föreslår att ett ”skuldankare” införs i det finanspolitiska ramverket. Skuldankaret ska fungera som ett *riktmärke* för finanspolitiken, inte som ett operativt mål. Nivån på skuldankaret sätts så att Maastrichtskulden ska motsvara 35 procent av BNP. Om skulden avviker med mer än 5 procent av BNP från skuldankaret ska regeringen lämna en särskild skrivelse till riksdagen och redogöra för vad som har orsakat avvikelsen och hur man avser att hantera den. I VP17 skriver regeringen att den avser att återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2018 med förslag om att införa ett skuldankare och nivån på detta.

Ett av argumenten för varför kommittén väljer nivån 35 procent av BNP är att:

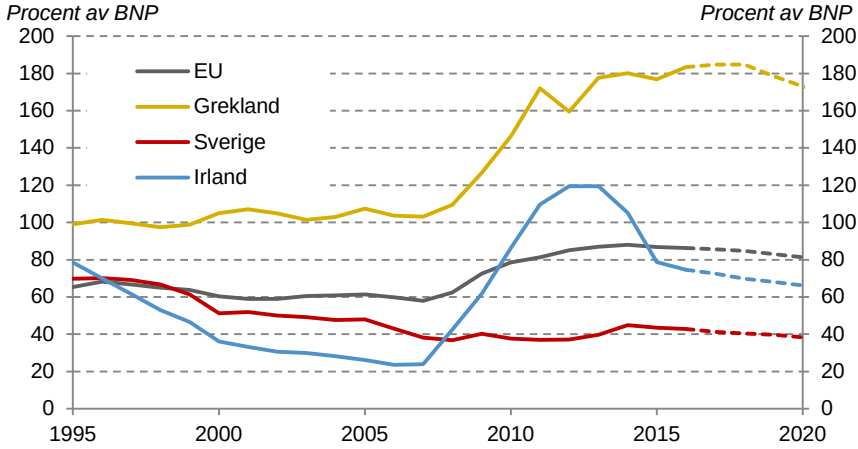
> *En skuldnivå på 35 procent av BNP ger en betydande marginal till EU:s skuldgräns och till de skuldnivåer som internationella studier har identifierat som problematiska.*[1]

EU:s skuldgräns är 60 procent av BNP. Den kan emellertid inte betraktas som bindande.[2] Som framgår av diagram 6.1 befinner sig Sverige långt under denna gräns och i en gynnsam skuldposition relativt flertalet andra EU-länder. En skuldnivå på 35 procent av BNP ger en marginal till EU:s skuldgräns som gör det möjligt att under normala omständigheter bedriva en aktiv finanspolitik utan att riskera att denna gräns överskrids. Samtidigt kan man i diagram 6.1 se att Maastrichtskulden inom loppet av några år kan växa ifrån en nivå långt under 35 procent av BNP till ca 120 procent (Irland). Det är därför inte självklart att en skuldnivå på 35 procent av BNP ger de

[1] SOU 2016:67, s. 226.
[2] Se Calmfors (2005) och Calmfors (2015).

marginaler som krävs för att det i ett krisläge ska gå att bedriva en aktiv finanspolitik av önskad omfattning.

Diagram 6.1 Maastrichtskulden i några EU-länder



Källa: IMF och Macrobond.

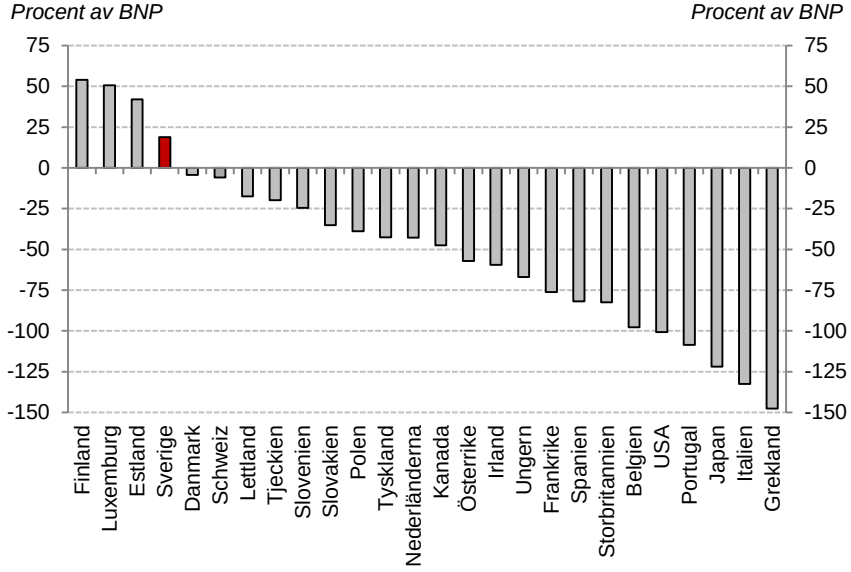
Teoretiskt sett är den finansiella nettoförmögenheten, dvs. nettot av skulder och finansiella tillgångar, bättre lämpad som hållbarhetsindikator än bruttoskulden.[3] Men internationellt är det, av bland annat praktiska skäl, vanligare att bruttoskulden används i jämförelser och regelverk.[4] Det finns visserligen statistik över nettoförmögenheten men den kan vara svår att värdera för t.ex. finansmarknadernas aktörer.[5] Som framgår av diagram 6.2 är Sveriges nettoförmögenhet hög relativt de flesta andra OECD-länders.

I tidigare rapporter har vi diskuterat hur ett sänkt överskottsmål skulle påverka den offentliga sektorns förmögenhet.[6] Även Överskottsmålskommittén gör en sådan analys. Kommittén konstaterar att ett överskottsmål på 1/3 procent av BNP innebär att den offentliga sektorns nettoförmögenhet på medellång sikt stabiliseras på drygt 20 procent av BNP, medan statsskulden stabiliseras på ca 25 procent av BNP och Maastrichtskulden på ca

[3] Se kapitel 7 i Finanspolitiska rådet (2014), samt Niepelt (2014).
[4] Maastrichtskulden i EU:s Stabilitets och tillväxtpakt är ett exempel på detta.
[5] Bruttoskulden är inte på samma sätt som nettoförmögenheten känslig för olika värderings- och redovisningsprinciper och är därför lättare att tolka. Nettoförmögenhetens tillgångar kan dessutom vara mer eller mindre likvida i olika länder. I t.ex. Sverige ligger en stor del av de offentliga finansiella tillgångarna i pensionssystemet och kan inte utan vidare avyttras vid behov.
[6] Se kapitel 7 i Finanspolitiska rådet (2014) och kapitel 5 i Finanspolitiska rådet (2015).

35 procent av BNP. Det betyder att ett uppnått överskottsmål på 1/3 procent av BNP leder till att Maastrichtskulden fortsätter att sjunka under de närmsta åren, samtidigt som nettoförmögenheten ökar något i jämförelse med dagens nivå. Rådets analyser i tidigare rapporter ligger i linje med kommitténs analys.

Diagram 6.2 Den finansiella nettoförmögenheten i några OECD-länder år 2015



Källa: OECD.

På basis av ekonomisk forskning är det svårt att dra entydiga slutsatser om vad som är en rimlig nivå på skulden.[7] Ekonomisk teori ger visserligen den offentliga sektorns bruttoskuld en tydlig ekonomisk-politisk funktion: skulden ska fungera som en stötdämpare och mildra effekterna av svängningar i den ekonomiska aktiviteten. Däremot säger ekonomisk teori inte något specifikt om vilken nivå skulden bör ha eller hur hög den kan tillåtas att bli. Den empiriskt inriktade forskningen ger inte heller några entydiga svar. Det finns ett visst empiriskt stöd för att en ekonomi kan få problem om skulden blir hög. En hög skuld kan ge högre räntor och på sikt leda till lägre tillväxt. I litteraturen finns det en viss samsyn om att skulden är för hög om den ligger i intervallet 80–100 procent av

[7] Se Andersson (2016) för en aktuell litteraturöversikt.

BNP.[8] I Fördjupning 6.1 diskuterar vi vad som teoretiskt sett utgör gränsen för hur hög skulden kan bli utan att regeringen förlorar kontrollen över situationen.

Fördjupning 6.1 Var går gränsen för en hållbar skuld?

I den här fördjupningen för vi en teoretisk diskussion om var gränsen för en hållbar Maastrichtskuld går. I vår diskussion utgår vi ifrån skuldekvationen för den offentliga sektorn: [9]

$$d_t - d_{t-1} = \left(\frac{r_t - g_t}{1+g_t}\right) \times d_{t-1} - p_t \qquad (1)$$

där d_t är Maastrichtskulden som andel av BNP vid tidpunkten t, r_t är realränta vid tidpunkten t, g_t är tillväxttakten i real BNP vid tidpunkten t, och p_t är det primära sparandet, dvs. skatteinkomster minus offentliga utgifter för konsumtion och investeringar, men exklusive ränteinkomster och -utgifter som andel av BNP vid tidpunkten t.

Vi definierar nu p^{max} som det maximala primära sparande som det är möjligt att uppnå i ekonomin, dvs. differensen mellan de maximala skatter som det är möjligt att ta ut ur ekonomin utan att skatteintäkterna börjar falla (toppen på Laffer-kurvan) och de minimala offentliga utgifter som är politiskt, socialt, och strukturellt möjliga att upprätthålla utan att ekonomin slutar att fungera. Båda dessa nivåer är teoretiskt sett oklara, och det är svårt eller omöjligt att empiriskt identifiera var de ligger.

För resonemangets skull antar vi att det finns en skuldnivå som utgör en bristningsgräns, dvs. om skulden överstiger denna nivå så fortsätter den att växa okontrollerat. Vi kallar den skuldnivån för d^{max}. Om skulden skulle bli större än d^{max} kan regeringen inte längre få några nya lån för att rulla avbetalningen av skulden framåt och måste därför ”ställa in betalningarna” – landet är med andra ord

[8] Sverige har under perioden 1719–2011 aldrig haft en bruttoskuld som har överstigit 90 procent av BNP; Reinhardt, Reinhart och Rogoff (2012). Efter 2011 har den svenska skuldkvoten legat på en nivå kring 40 procent av BNP (se diagram 6.1). Den svenska offentliga skulden var som högst i början av 1990-talet och uppgick då till ca 75 procent av BNP.

[9] Skuldekvationen härleds t.ex. i Escolano (2010).

insolvent.[10] Ett matematiskt utryck för denna bristningsgräns, d^{max}, kan då formuleras med hjälp av ekvation (1) och det största möjliga primära sparande p^{max} som

$$d^{max} - d^{max} = \left(\frac{r_t - g_t}{1+g_t}\right) \times d^{max} - p^{max} \quad \Rightarrow$$

$$d^{max} = \left(\frac{r_t - g_t}{1+g_t}\right)^{-1} \times p^{max} \qquad (2)$$

Exempel: Om p^{max} = 10 % av BNP och $\left(\frac{r_t - g_t}{1+g_t}\right)$ = 5 %, så är d^{max} = 2 × BNP.

Ekvation (2) visar hur avgörande förhållandet mellan realränta och real tillväxt är för frågan om vad som är en hållbar skuld. Om skillnaden mellan realränta och real tillväxt ökar kommer den maximalt möjliga skuldnivån d^{max} att sjunka och vice versa.

Resonemanget ovan är kraftigt förenklat. Långt innan Maastrichtskulden har närmat sig gränsen d^{max} uppstår det sannolikt olika typer av problem. Ju högre skuld desto större andel av skatteintäkterna måste användas för räntebetalningar istället för offentlig konsumtion och investeringar. Detta kan, redan på kort sikt, försämra tillväxtförutsättningarna i landet och därmed förvärra skuldproblematiken.

En högre skuld innebär även en begräsning av regeringens möjligheter att bedriva en stabiliseringspolitik. Lånefinansierade stimulanser höjer skulden och kan leda till att skulden även växer som andel av BNP. Finanspolitiska stimulanser i en ekonomi med hög skuldsättning har en liten eller t.o.m. negativ effekt på efterfrågan i ekonomin.[11] Ytterligare ett problem, som Sverige upplevde under 1990-talskrisen och som flera euroländer drabbades av under finanskrisen, är att de marknadsräntor som staten betalar tenderar att stiga när skulden växer; en högt skuldsatt stat får betala en högre riskpremie än ett land med låg skuld. Räntekostnader som har varit

[10] Exemplet Grekland visar att det är långt ifrån klart hur pass skarp denna gräns är. Om en ekonomi skulle passera gränsen d^{max} förvandlas situationen till en förhandling mellan långivare och låntagare där det ligger i långivarnas intresse att se till att de får tillbaka så mycket som möjligt av vad de har lånat ut, medan det ligger i låntagarens intresse att behålla kontakten med finansmarknaden. Det är därför inte klart om det verkligen existerar någon tydlig bristningsgräns. Det varierar förmodligen från fall till fall, se Krugman (1988) för en diskussion.

[11] Corsetti och Müller (2015).

oproblematiska kan öka mycket hastigt om finansmarknaderna tappar förtroendet för den politik som förs. En elakartad utveckling med ett växande underskott, en större skuld, högre ränteutgifter och ett allt större konsolideringsbehov kan snabbt uppstå.[12]

Det är också möjligt att en hög skuldsättning leder till lägre tillväxt. Det verkar finnas ett statistiskt negativt samband mellan skuldsättning och tillväxt och det är möjligt att det sambandet förstärks när skulden överstiger ett visst tröskelvärde. Men frågan om hur det kausala sambandet mellan hög skuldsättning och tillväxt ser ut, samt om det finns tröskeleffekter, debatteras fortfarande.[13]

Eftersom det är svårt att fastställa vad som är en problematisk skuldnivå, är det också svårt att ha en bestämd uppfattning om var en säker nivå ligger. Vi noterar att en tidigare ordförande i rådet argumenterar för att en lämplig nivå på Maastrichtskulden ligger i intervallet 20–30 procent av BNP.[14] Det kan t.ex. jämföras med en analys av Riksgälden, där man kommer fram till att en Maastrichtskuld motsvarande 40–45 procent av BNP kan vara långsiktigt rimlig och ge betydande säkerhetsmarginaler vid kriser.[15] De olika slutsatserna illustrerar att vad som ska betraktas som en rimlig skuldnivå i grunden är en bedömningsfråga. Fundamentala ekonomiska förhållanden, som tillväxtutsikter och ränteutveckling, avgör vad som är en hållbar skuldnivå och det finns alltid en betydande osäkerhet i bedömningen av hur dessa variabler kommer att utvecklas.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att skuldankaret är en mekanism som återkopplar till de bakomliggande motiven för att ha ett överskottsmål, dvs. att skapa långsiktigt uthålliga offentliga finanser. Därmed bidrar skuldankaret till att stärka det finanspolitiska ramverket. Ett skuldankare på 35 procent av BNP ger en tillräcklig säkerhetsmarginal för att kunna hantera en allvarlig ekonomisk kris,

---

[12] År 1993 uppgick underskottet i de svenska offentliga finanserna till ca 12 procent av BNP. Statsskulden hade på tre år vuxit från drygt 40 procent till ca 75 procent av BNP. Var tredje utgiftskrona i statsbudgeten var lånad och ungefär en tredjedel av utgifterna var räntebetalningar på statsskulden. Under 1990-talets första år steg även realräntan kraftigt: det kan ha rört sig om en ökning med tio procentenheter, se Söderström (1995).

[13] Att det finns ett statistiskt samband mellan hög offentlig skuldsättning och låg BNP-tillväxt betyder inte att hög skuldsättning *orsakar* en låg tillväxt. Det kan även vara så att låg en tillväxt leder till en hög skuldsättning; se Reinhart och Rogoff (2010), Herndon m.fl. (2014), Panizza och Presbitero (2014) och Pescatori m.fl. (2014).

[14] Andersson och Jonung (2016).

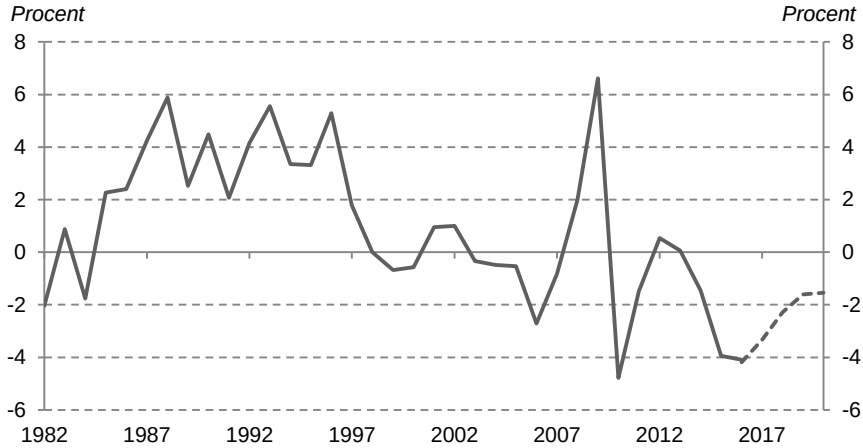
[15] Se Riksgälden (2016) och Riksgäldens remissvar på SOU 2016:67.

givet att realräntan är låg och att den långsiktiga tillväxten i svensk ekonomi inte faller drastiskt.

6.2 Realräntan och långsiktig hållbarhet

Som vi visade i Fördjupning 6.1 är realräntan och dess förhållande till den reala tillväxten avgörande för skuldutvecklingen. Historiskt sett har den reala räntan varit högre än den reala tillväxten.[16] I Sverige uppgick skillnaden i snitt till knappt 1 procentenhet mellan 1982 och 2016 (diagram 6.3). I dagsläget är dock situationen den omvända; den reala räntan i Sverige är sedan 2013 lägre än den reala tillväxten. Det innebär – allt annat lika – att skulden som andel av BNP minskar över tiden.

Diagram 6.3 Skillnaden mellan real ränta och real tillväxt i Sverige



Anm.: (r-g) är skillnaden mellan lång realränta (10-årig statsobligation - KPIF) och BNP-tillväxt (fasta priser, kalenderkorrigerad). Prognosticerade värden utifrån Konjunkturläget mars 2017.
Källa: SCB, Konjunkturinstitutet (2017b) och Macrobond, samt egna beräkningar.

6.2.1 Den svenska realräntan styrs av den globala utvecklingen

I en liten öppen ekonomi som den svenska påverkas realräntan inte bara av inhemska utan även av globala faktorer. Fria kapitalrörelser och ökad finansiell integration innebär att den svenska realräntans trendmässiga utveckling i hög grad bestäms av den globala realräntan.

[16] Se Escolando (2010).

Den senare bestäms i sin tur av förväntningar på den globala tillväxten samt faktorer som påverkar globalt sparande och investeringar. Den globala realräntan har sjunkit kontinuerligt sedan 1980, sammantaget handlar det om ett fall på ca 4,5 procentenheter.[17]

Förändringar av förväntad tillväxt kan förmodligen inte förklara fallet i realräntan före finanskrisen. Den globala tillväxten varierade kring en förhållandevis stabil nivå mellan 1980 och mitten av 00-talet. Däremot är det troligt att förväntningar om den framtida tillväxten har justerats ned något som en följd av finanskrisen och därmed bidragit till att pressa ned realräntan de senaste åren.[18] Såväl utsikterna för produktivitetsutvecklingen som den globala tillväxten har sedan 2011 kontinuerligt justerats ned. IMF har visat att produktivitetstillväxten i alla utom ett av totalt trettio undersökta länder var lägre än de trender som rådde före finanskrisen 2008–2009.[19] Det råder dock stor osäkerhet om vad som ligger bakom den lägre produktivitetstillväxten och om orsakerna till fallet är av permanent (strukturell) eller temporär (konjunkturell) karaktär.[20,21] Utdragna lågkonjunkturer kan få långvariga effekter och det är därför svårt att särskilja strukturella trender från konjunkturella avvikelser. Sett i ett längre perspektiv pekar dock flertalet studier på att det framför allt är förändringar i den globala viljan att spara och investera som förklarar fallet i realräntan de senaste trettio åren.[22]

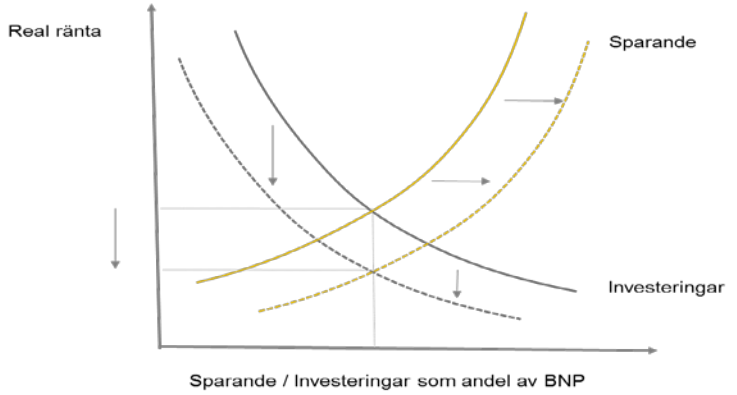
Diagram 6.4 visar en principskiss för sambanden mellan investeringar, sparande och den reala räntan. Investeringar i förhållande till BNP har minskat i utvecklade ekonomier, i synnerhet efter år 2000 (det illusteras som ett skift inåt/nedåt av investeringar i diagrammet).[23] Den minskade investeringsviljan hänger samman dels

---

[17] Se Rachel och Smith (2015).
[18] Se Rachel och Smith (2015) och Hamilton m.fl. (2016).
[19] IMF (2015).
[20] Den utdragna lågkonjunkturen, med svaga investeringar som följd, kan vara en bidragande orsak. Ytterligare en hypotes är att produktivitetsvinsterna från tidigare IT-investeringar börjar plana ut. Det finns också en diskussion kring om en del av avmattningen i produktivitetstillväxten kan förklaras av ökade mätfel, dvs. att uppmätt produktion inte fullt ut lyckats ta hänsyn till ökad kvalitet. Syverson (2016) visar dock att mätfel sannolikt inte kan förklara inbromsningen.
[21] Se IMF (2016a).
[22] Se t.ex. IMF (2014), Rachel och Smith (2015), Carvalho m.fl. (2016), Sveriges Riksbank (2014) och Sveriges Riksbank (2017a), samt Konjunkturinstitutet (2014).
[23] Globalt sett har dock investeringarna som andel av BNP varit relativt stabil kring ca 23–25 procent (se Sveriges Riksbank, 2017a).

med att relativpriset på kapitalvaror har fallit, dels med att den förväntade avkastningen på investeringar har minskat.[24]

Diagram 6.4 Principskiss för sambandet mellan sparande, investeringar och realränta



Anm.: Minskad vilja att investera leder till att efterfrågan på investeringar skiftar inåt/nedåt. Samtidigt innebär en ökad vilja att spara ett skift uppåt/utåt för sparandet. Båda dessa beteendeförändringar verkar i en riktning som driver ned den reala räntan.

Parallellt med den minskade efterfrågan på investeringar har viljan att spara ökat globalt sett (ett skift uppåt/utåt av sparandet i diagram 6.4). Det beror till stor del på att sparandet har ökat kraftigt i många tillväxtekonomier de senaste femton åren. Sparandet påverkas också av andra faktorer såsom inkomstfördelningen mellan och inom länder, samt den demografiska utvecklingen. Sedan 1980 har två trender karakteriserat inkomstfördelningens utveckling. Ojämlikheten mellan länder har minskat i och med att utvecklingsländerna har närmat sig de utvecklade ekonomierna genom en relativt snabbare BNP-tillväxt. Samtidigt har inkomstojämlikheten ökat inom världens länder. Den senare trenden har varit så stark att viljan att spara globalt sett har ökat.[25] Därtill har den demografiska utvecklingen bidragit till att sparandet har ökat. För det första har andelen av världens befolkning som är i arbetsför ålder ökat fram till för ett par år sedan. Människor i arbetsför ålder sparar i genomsnitt mer än de

[24] Se IMF (2014). Relativpriset på kapitalvaror har gått ner (framförallt från 1980 till början av 2000-talet), vilket resulterat i mindre investeringsvolymer vid given realränta. Trenden med lägre investeringsandelar har förstärkts till följd av att avkastningen på investeringar ha minskat efter finanskrisen 2008–2009.

[25] När en större del av inkomstökningar tillfaller en liten del av befolkningen kommer sparandet att öka eftersom konsumtionsbenägenheten är lägre högre upp i inkomstfördelningen; se Rachel och Smith (2015).

som inte är i arbetsför ålder. För det andra har den förväntade livslängden ökat kontinuerligt. När människor lever längre innebär det att de kommer att spara mer under sina yrkesverksamma år för att det skall räcka till en längre period som pensionär.[26]

6.2.2 Den reala räntan förväntas förbli låg

En minskad efterfrågan på investeringar och en ökad vilja att spara verkar båda i samma riktning och driver ned den globala realräntan. Utöver breda, strukturella trender finns det dock både landspecifika och konjunkturella faktorer som påverkar realräntan i ett kort till ett medelfristigt perspektiv.[27] De långsiktiga strukturella trenderna talar dock sammantaget för att de reala räntorna kommer att förbli låga framöver. Andelen äldre och unga stiger nu visserligen, vilket på sikt kan antas utgöra ett tryck uppåt på den reala räntan. Det är dock mycket osäkert när och i vilken omfattning detta demografiska tryck kommer att få en effekt på realräntan.

Räntorna – både de svenska och globala – stiger dock sannolikt något de närmaste åren, bland annat för att investeringarna väntas ta fart och försiktighetssparandet minska. Mycket talar dock för att uppgången i realräntan blir måttlig.[28] Både Riksbanken och Konjunkturinstitutet har tidigare konstaterat att det finns en påtaglig risk för att den globala realräntan förblir låg under lång tid framöver och att detta kan komma att hålla tillbaka normaliseringen av de svenska räntorna.[29] Marknadsaktörernas bedömningar, via prissättningen på finansiella instrument och i enkäter, talar också för måttligt stigande reala räntor. I den penningpolitiska rapporten i februari i år justerade Riksbanken ned intervallet för den långsiktiga reporäntan till 2,5–4 procent. Det innebär en real styrränta kring 0,5–2 procent, givet att inflationen stabiliseras kring inflationsmålet. Samtidigt påpekar Riksbanken att reporäntan kan förväntas ligga avsevärt under detta intervall de närmast kommande åren.[30] Även KI

---

[26] Carvalho m.fl. (2016) finner att en ökad medellivslängd är en viktig demografisk förklaring till den trendmässiga nedgången i realräntan.

[27] Till exempel temporär ”motvind” i form av finanspolitisk åtstramning, låg inflation och ökad osäkerhet under den utdragna återhämtningen från lågkonjunkturen efter finans- och skuldkrisen, se Hamilton m.fl. (2016).

[28] Rachel och Smith (2015) bedömer att den globala reala räntan blir kring 1 procent på medellång sikt.

[29] Se Armelius m.fl. (2014) och Konjunkturinstitutet (2014).

[30] Riksbanken bedömer i sin senaste prognos att den reala styrräntan uppgår till -1,9 procent under första halvåret 2019. Sveriges Riksbank (2017b)

har i sin senaste prognos justerat ned sin syn på reala styrräntor på längre sikt. För Sverige bedömer KI att den reala styrräntan nu uppgår till 1 procent år 2026, vilket innebär en nedrevidering om 1 procentenhet i jämförelse med tidigare.[31]

Även om den långsiktiga jämviktsnivån för realräntan är låg framöver kan den kortsiktiga reala räntan stiga av konjunkturella skäl. Erfarenheter från USA visar att när styrräntan väl börjar normaliseras kan det gå fortare än vad prognoserna har indikerat.[32] Risker, både på upp- och på nedsidan, innebär därmed att prognoser för den reala räntan är behäftade med stor osäkerhet.

6.3 De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet

Det finns inget allmänt accepterat mått på om de offentliga finanserna i ett land är långsiktigt hållbara eller inte. I grunden handlar hållbarhet om huruvida finanspolitiken kan bedrivas under en längre tid utan att det resulterar i en ohållbar skuldutveckling (se Fördjupning 6.1). I praktiken är det inte lätt att avgöra om detta är möjligt. Hållbarheten beror på en rad faktorer, som till exempel storleken på den offentliga sektorns skuld, befolkningsutvecklingen och tillväxtutsikterna. Dessutom beror hållbarheten på den politiska förmågan hos regeringen att genomföra reformer som stärker tillväxtutsikterna samt om regeringen förmår att genomföra nödvändiga budgetanpassningar när verkligheten förändras. Om finanspolitiken inte uppfattas som hållbar på sikt förlorar medborgarna och de finansiella marknaderna förtroendet för politiken, vilket i sig förstärker en ohållbar utveckling.

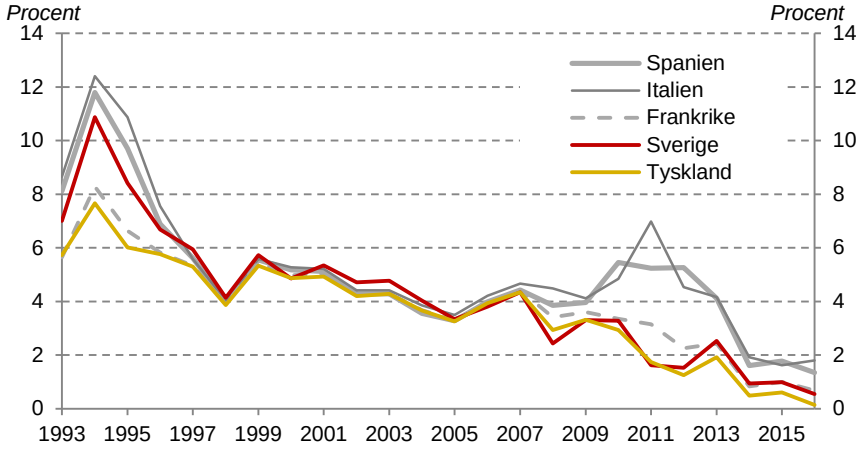
Den offentliga sektorns möjlighet att låna på kapitalmarknaderna kan ses som en indikator på om de offentliga finanserna är hållbara eller inte. Om det inte är möjligt att få lån, eller om det måste ske till kraftigt förhöjda riskpremier, är det en indikation på att aktörerna på kapitalmarknaderna bedömer att det finns en påtaglig risk att lånen inte kommer att betalas tillbaka fullt ut. Marknadsbedömningarna speglar sannolikt väl det faktiskt rådande läget och utvecklingen på

[31] Se Konjunkturinstitutet (2017b).
[32] Se Hamilton m.fl. (2016).

kort sikt, men det är långt ifrån säkert att marknadsaktörerna identifierar långsiktiga hållbarhetsproblem i de offentliga finanserna.[33]

Räntan på svenska tioåriga statsobligationer har de senaste åren legat på historiskt sett låga nivåer, endast något högre än den tyska statslåneräntan som ofta används som en jämförelsenorm inom EU (diagram 6.5). Det är en indikation på att aktörerna på kapitalmarknaderna bedömer att risken med att låna ut pengar till den svenska staten är liten.[34]

Diagram 6.5 Räntan på tioåriga statsobligationer



Källa: Eurostat och Macrobond.

EU-KOM, KI och regeringen bedömer av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet med hjälp av ekonomiska modeller. Syftet med dessa bedömningar är att tidigt se tecken på om finanspolitiken behöver justeras, så att åtgärder för att säkerställa hållbarheten och upprätthålla förtroendet för finanspolitiken kan vidtas i god tid.

Modellutvärderingar av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är av flera skäl osäkra. De offentliga utgifterna skrivs i sådana kalkyler vanligtvis fram utifrån ett antagande om att den offentliga sektorns framtida välfärdsåtagande ska ha samma omfattning som dagens. Olika sätt att definiera ett oförändrat välfärdsåtagande har emellertid betydelse för hur utgifterna utvecklas.

---

[33] Exemplet Grekland brukar ofta anföras i sammanhanget. För en diskussion se t.ex. Beetsma och Gradus (2012) och Persson (2012).

[34] De stora internationella kreditvärderingsföretagen ger i dag *Konungariket Sverige* högsta rating: Moodys ger Sverige ratingen Aaa; Standard and Poor, AAA; och Fitch, AAA.

I grunden mycket osäkra bedömningar om ekonomins långsiktiga utveckling har också stor inverkan på resultaten. Vidare är beräkningarna känsliga för hur högt det finansiella sparandet är vid startpunkten för kalkylen. Sammantaget gör detta att hållbarhetsindikatorer måste tolkas med försiktighet.[35]

Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet mäts ofta med hjälp av de s.k. S1- och S2-indikatorerna. Regeringen, EU-KOM och KI redovisar regelbundet beräkningar av dessa indikatorer. S-indikatorvärdena anger den förändring av det primära sparandet som krävs, uttryckt som procent av BNP, för att finanspolitiken ska bli hållbar. S1 visar hur mycket budgeten behöver förstärkas eller försvagas för att Maastrichtskulden ska motsvara 60 procent av BNP år 2030. S2 är ett mått utan direkt anknytning till den ekonomiska politikens regelverk och visar hur mycket budgeten permanent måste förstärkas eller försvagas för att den offentliga nettoskulden som andel av BNP ska stabiliseras över en oändlig tidshorisont.[36]

Tabell 6.1 Indikatorer på finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Procent av BNP	**S1**	**S2**
BP17	-2,5	-1,8
VP17	-3,2	-1,7
EU-KOM (januari 2017)	-2,9	1,0

Källa: BP17, VP17 och Europeiska kommissionen (2017a).

S-indikatorerna ger en teoretiskt välgrundad bild av finanspolitikens långsiktiga konsekvenser. Notera dock att indikatorvärdena inte säger något specifikt om budgetutrymmet de närmaste åren utan endast ger en fingervisning om de budgetmässiga konsekvenserna av den förda finanspolitiken över en längre tidshorisont. Ett negativt värde på dessa indikatorer innebär att en permanent budgetförsvagning är möjlig utan att finanspolitiken blir ohållbar. Ett positivt värde på indikatorn tyder däremot på att en permanent budgetförstärkning är nödvändig för att upprätthålla långsiktigt hållbara offentliga finanser.

I BP17 och VP17 redovisar regeringen beräkningar av S1, dvs. hur stora permanenta förändringar som krävs 2017 för att den offentliga skulden ska motsvara 60 procent av BNP år 2030 (tabell 6.1). Att både regeringen och EU-KOM redovisar ett negativt S1-värde är inte

[35] Se Konjunkturinstitutet (2017a) för en diskussion.

[36] S2-indikatorn beräknas utifrån antagandet att nuvärdet av alla framtida offentliga inkomster ska vara lika med nuvärdet av alla framtida offentliga utgifter plus den initiala skuldstocken.

förvånande då Maastrichtskulden år 2016 uppgick till ca 42 procent av BNP. Skulden kan alltså öka med 18 procentenheter innan den slår i Maastrichttaket. Däremot skiljer sig regeringens och EU-KOM:s bild av hållbarheten på riktigt lång sikt, dvs. för tiden bortom 2030. Regeringens S2-indikator tyder på att en permanent skattesänkning motsvarande knappt 2 procent av BNP är möjlig, medan EU-KOM:s beräkningar indikerar att en permanent skattehöjning med 1 procent av BNP krävs för att nettoförmögenheten ska stabiliseras på lång sikt. Vi vill emellertid än en gång uppmärksamma läsaren på att dessa beräkningar är behäftade med stor osäkerhet.

6.3.1 En ny beräkning av hållbarheten

Från och med 2019 införs ett skuldankare, om riksdagen ställer sig bakom Överskottsmålskommitténs förslag. Nivån på skuldankaret sätts så att Maastrichtskulden ska motsvara 35 procent av BNP. Om ett sådant skuldankare införs bör beräkningen av S1 utgå från skuldnivån 35 och inte 60 procent av BNP.[37] Vi har låtit KI gör en beräkning av S1 där Maastrichtskulden istället ska motsvara 35 procent av BNP, och för att skilja den från S1 kallar vi denna indikator för S35.[38]

Beräkningarna av S35 utgår ifrån det offentligfinansiella och makroekonomiska läget såsom det såg ut i december 2016 enligt KI:s bedömning och SCB:s befolkningsprognos från oktober 2016.[39] I kalkylens huvudscenario antas att utgifterna för offentlig konsumtion och offentliga transfereringar utvecklas enligt KI:s definition av ett oförändrat offentligt välfärdsåtagande.[40] Huvudscenariot bygger även på ett antagande om att den faktiska pensionsåldern successivt stiger till 2030, från nuvarande knappt 64 år till 64,5 år. Samtidigt som äldre

[37] Även Riksrevisonen rekommenderar detta, se Riksrevisionen (2016b). Vi noterar att regeringen i VP17 presenterar beräkningar av S1 för vad som krävs för att Maastrichtskulden ska motsvara 35 procent av BNP år 2026.

[38] Det enda som skiljer beräkningen av S1 från S35 är nivån på Maastrichtskulden år 2030, se Ryner (2017).

[39] Vi har i dessa beräkningar inte tagit hänsyn till ett förslag – som regeringen nu bereder – om att minska valutareserven. Om förslaget genomförs kommer statsskulden att minska med 257 mdkr, se Utkast till lagrådsremiss om Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning.

[40] KI antar att utgifterna utvecklas i en sådan takt att nuvarande ambitionsnivå i den offentliga sektorns samlade välfärdsåtagande gentemot medborgarna upprätthålls. Ett oförändrat offentligt välfärdsåtagande ges innebörden att personaltätheten i välfärdstjänsterna förblir densamma som i dag och att nuvarande ersättningsgrad i transfereringarna till hushållen bibehålls, se Konjunkturinstitutet (2017a).

antas förlänga sitt arbetsliv förmodas de också bli allt friskare, dvs. behovet av välfärdstjänster bland äldre vid en given ålder antas successivt minska något över tiden.

Tabell 6.2 Översikt av scenarier

	Utträdesålder på arbets-marknaden	Behov av väfärdstjänster	Personaltäthet
Huvudscenario: ***Oförändrad personaltäthet***	Ökar successivt	Minskar successivt bland äldre	Konstant
Alternativscenario: ***Oförändrat beteende***	Oförändrat	Oförändrat	Konstant
Alternativscenario: ***Minskad personaltäthet***	Ökar successivt	Minskar successivt bland äldre	Minskar

Källa: Ryner (2017).

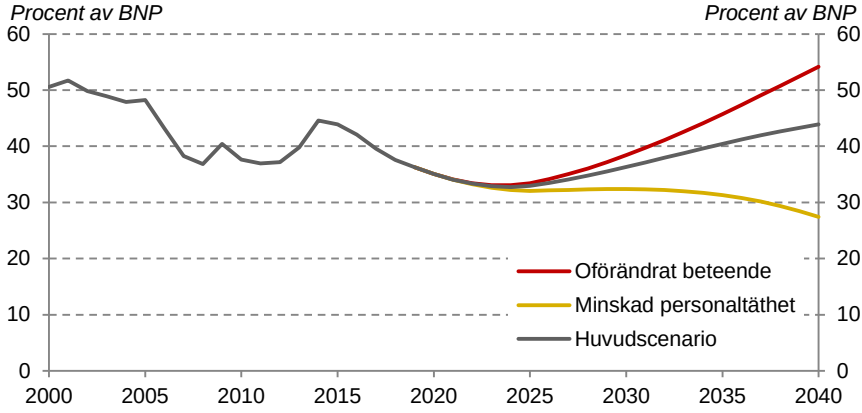
Som kontrast till huvudscenariot (”oförändrad personaltäthet”) beräknas ett alternativscenario (”oförändrat beteende”) i vilket den faktiska pensionsåldern förblir densamma som i dag. Likaså antas äldre behöva sjukvård och omsorg i samma utsträckning som i dag. I ytterligare ett alternativscenario (”minskad personaltäthet”) släpps antagandet om oförändrad personaltäthet i välfärdstjänsterna och istället antas en gradvis minskning av personaltätheten. Det senare innebär ett med tiden minskat offentligt välfärdsåtagande så som begreppet används i KI:s beräkningar. Tabell 6.2 ger en översikt över de tre olika scenarierna.

Diagram 6.6 redovisar hur Maastrichtskulden som andel av BNP utvecklar sig i de tre scenarierna. År 2016 uppgick Maastrichtskulden till ca 42 procent av BNP. I kalkylen faller skulden till ca 32 procent av BNP år 2025, men för tiden därefter stiger den i två av scenarierna. I huvudscenariot stiger Maastrichtskulden till ca 36 procent år 2030. I alternativscenariot med ett oförändrat beteende stiger den till drygt 38 procent. Endast i scenariot med minskad personaltäthet ligger skulden kvar på ca 32 procent av BNP fram till 2030.

Den främsta anledningen till att Maastrichtskulden ökar i huvudscenariot och i alternativscenariot med ett oförändrat beteende är att den offentliga sektorns primära utgifter, det vill säga de totala utgifterna exklusive kapitalnettot, växer som andel av BNP. Även skatteinkomsterna växer något som andel av BNP, men inte i tillräckligt stor omfattning för att motverka att det primära finansiella

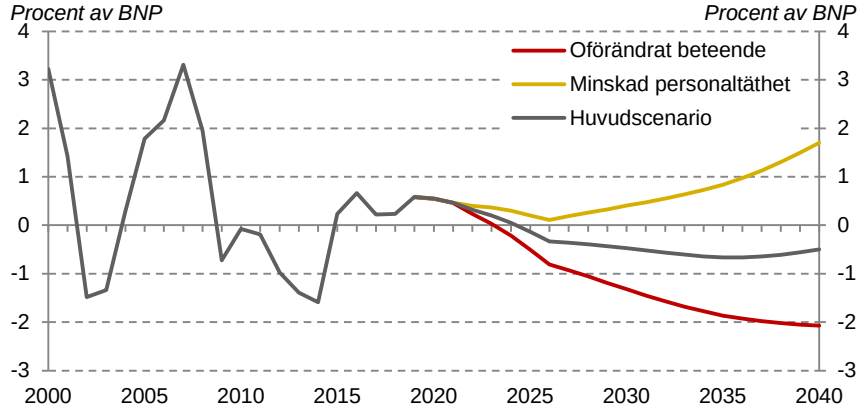
sparandet blir negativt till följd av att den offentliga konsumtionen som andel av BNP växer. I alternativscenariot med minskad personaltäthet minskar de primära utgifterna som andel av BNP och därmed blir det primära finansiella sparandet mindre negativt och till och med positivt 2030. Det gör att det finansiella sparandet blir positivt under hela perioden. I huvudscenariot blir det primära finansiella sparandet aldrig positivt, vilket gör att Maastrichtskulden ökar. Därmed ökar kapitalutgifterna och det finansiella sparandet blir negativt från och med 2025 (diagram 6.7).

Diagram 6.6 Maastrichtskulden fram till 2040



Källa: Ryner (2017).

Diagram 6.7 Finansiellt sparande i offentlig sektor



Källa: Ryner (2017).

I tabell 6.3 redovisas S35-indikatorn och Maastrichtskulden år 2030. I huvudscenariot är skulden drygt 1 procentenhet högre än skuldankaret år 2030. Om skattekvoten omedelbart höjs med 0,11 procentenheter når skulden 35 procent av BNP år 2030.[41] I alternativscenariot med ett oförändrat beteende måste skattekvoten höjas med 0,28 procentenheter för att skulden ska motsvara 35 procent av BNP år 2030. I alternativscenariot med minskad personaltäthet måste skattekvoten däremot sänkas med 0,20 procentenheter för att skuldankarets nivå ska nås 2030.

Tabell 6.3 S35-indikatorn samt Maastrichtskulden år 2030

Procent av BNP	S35	Maastrichtskulden år 2030
Huvudscenario: *Oförändrad personaltäthet*	0,11	36,3
Alternativscenario: *Oförändrat beteende*	0,28	38,4
Alternativscenario: *Minskad personaltäthet*	-0,20	32,4

Källa: Ryner (2017).

Av tabell 6.3 framgår att Maastrichtskulden år 2030 inte i något av de tre undersökta scenarierna avviker med mer än 5 procentenheter från skuldankarets nivå, vilket är godtagbart enligt Överskottsmålskommitténs kriterium. Beräkningarna tyder alltså inte på att den nuvarande ekonomiska politiken innebär en tydlig risk för offentligfinansiella obalanser under tiden fram till 2030.

KI har i sin senaste hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna använt sig av samma scenarier och utgångspunkter som i de beräkningar vi har redovisat ovan. KI:s perspektiv är emellertid längre än i ovanstående kalkyl och sträcker sig i vissa beräkningar fram till år 2100.[42] För tiden efter 2030 tyder KI:s beräkningar på att regeringen kan tvungen att vidta åtgärder för att Maastrichtskulden inte ska avvika med mer än 5 procent av BNP från skuldankaret.

I diagram 6.6 kan vi se att Maastrichtskulden i huvudscenariot uppgår till knappt 45 procent av BNP år 2040, dvs. betydligt högre än skuldankarets 35 procent. KI konstaterar även i sin rapport att underskottet i det primära sparandet är så pass stort att den offentliga sektorns nettoförmögenhet faller från dagens nivå på ca 20 till ca 14 procent av BNP år 2040.

[41] Skattekvoten, det vill säga skatter och avgifter som andel av BNP, uppgick år 2016 till ca 43 procent.
[42] Se Konjunkturinstitutet (2017a).

I sin hållbarhetsrapport väljer KI att inte beräkna någon S1-indikator med motiveringen att Maastrichtskulden redan är lägre än 60 procent av BNP. Däremot beräknar KI S2-indikatorer för de tre scenarier som undersöks.

I KI:s huvudscenario är S2-indikatorn 0,0 vilket betyder att de offentliga finanserna kan anses långsiktigt hållbara utan att några åtstramningar vidtas. Notera att detta scenario bygger på antagandet att den faktiska pensionsåldern fram till 2100 successivt stiger med fyra år. Nettoförmögenheten faller visserligen i huvudscenariot men stabiliseras på en negativ nivå (ca -10 procent av BNP) närmare 2100.

Tabell 6.4 Konjunkturinstitutets beräkning av S2

Procent av BNP	**S2**
Huvudscenario: *Oförändrad personaltäthet*	0,0
Alternativscenario: *Oförändrat beteende*	4,0
Alternativscenario: *Minskad personaltäthet*	-4,9

Källa: Konjunkturinstitutet (2017a).

I scenariot som antar ett oförändrat beteende tyder däremot S2-indikatorn på att det omgående behövs en rejäl åtstramning motsvarande fyra procent av BNP för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara. I scenariot med minskad personaltäthet visar indikatorn i stället att det finns ett stort budgetutrymme.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att de hållbarhetsberäkningar KI har gjort inte tyder på att det finns någon akut risk för offentligfinansiella obalanser, åtminstone inte under perioden fram till 2030. För tiden därefter indikerar däremot KI:s beräkningar att politiken behöver läggas om för att obalanser inte ska uppstå.

I 2015 års rapport argumenterade vi för att det är nödvändigt att succesivt höja den faktiska pensionsåldern.[43] Långsiktiga demografiska kalkyler pekar på att medellivslängden kommer att fortsätta öka och beräknas vara ca 7 år längre än i dag år 2100.[44] Om pensionsåldern inte ändras innebär det att hela den längre livstiden kommer att utgöras av en lika stor förlängning av pensionstiden. Det innebär att de pensionsavgifter som har betalats in under den

[43] Finanspolitiska rådet (2015), kapitel 4.

[44] I dag är den förväntade återstående medellivslängden för en 65-åring drygt 20 år. Till 2040 har den ökat till knappt 23 år och till år 2100 till nästan 27 år; se Konjunkturinstitutet (2017a), s. 19.

yrkesaktiva tiden måste fördelas på ett större antal pensionsår. Pensionssystemet är i princip robust mot en sådan utveckling genom att pensionerna automatiskt minskar i relation till lönerna. Detta är en rent mekanisk effekt av pensionssystemets konstruktion. En utveckling där pensionerna successivt minskar i relation till lönerna riskerar emellertid på sikt att uppfattas som oacceptabel, vilket väcker en oro för att systemet kanske inte kommer att vara politiskt robust. Beräkningarna i 2015 års rapport visade att en stigande pensionsålder är helt nödvändig för att behålla såväl acceptabla pensionsnivåer i pensionssystemet som långsiktigt hållbara offentliga finanser.[45]

Om pensionsåldern ökar med en månad per år skulle det yrkesverksamma livet, allt annat lika, öka med sju år fram till detta århundrades slut. Eftersom sju år också motsvarar prognosen för hur mycket medellivslängden beräknas öka fram till dess skulle det betyda att hela ökningen av livslängden tas ut i form av ett längre arbetsliv. Enligt de kalkyler vi presenterade i 2015 års rapport räcker en ökning av pensionsåldern med en månad per år troligen inte för att upprätthålla pensionssystemets nuvarande ersättningsgrad. De beräkningar KI nu har presenterat får oss inte att revidera den bedömningen.[46]

Vi menar att en stigande pensionsålder med en månad per år är nödvändig för att framtida statliga ålderspensioner ska vara på en godtagbar nivå och för att de offentliga finansernas utveckling ska vara långsiktigt hållbar. Därför bör angivna åldersnivåer i t.ex. pensionssystem, övriga socialförsäkringar och LAS automatiskt skrivas upp med en månad per år.

6.4 Bedömningar och rekommendationer

Vi bedömer att ett skuldankare på 35 procent av BNP ger en tillräcklig säkerhetsmarginal för att kunna hantera en allvarlig ekonomisk kris, givet att realräntan är låg och att den långsiktiga tillväxten i svensk ekonomi inte faller drastiskt. Vi noterar emellertid att det överskottsmål som har gällt sedan år 2000 inte har uppnåtts. Om det nya, lägre överskottsmålet inte heller nås försämras förutsättningarna att nå den önskade nivån på Maastrichtskulden och därmed även möjligheterna att klara en framtida kris.

[45] Finanspolitiska rådet (2015), s. 105–106.
[46] Se Konjunkturinstitutet (2017a), s. 34–35.

De hållbarhetsberäkningar KI har gjort för rådets räkning tyder inte på att den ekonomiska politiken innebär en påtaglig risk för offentligfinansiella obalanser under perioden fram till 2030.

Liksom i 2015 års rapport bedömer vi att en stigande pensionsålder med en månad per år är nödvändig för att framtida statliga ålderspensioner ska vara på en godtagbar nivå, samt för att upprätthålla långsiktigt hållbara offentliga finanser. Därför bör de angivna åldersnivåerna i t.ex. pensionssystem, övriga social-försäkringar och LAS automatiskt skrivas upp med en månad per år.

7 Marknadshyror och inkomstfördelning

7.1 Bakgrund

Problem på bostadsmarknaden har stått i centrum för många rapporter om svensk ekonomi på senare år, t.ex. EU-KOM (2016a) och IMF (2016b). Det är särskilt tre aspekter som brukar betonas: höga priser på småhus och bostadsrätter, högt skuldsatta hushåll och en illa fungerande hyresmarknad. Priserna på småhus och bostadsrätter har stigit i stort sett kontinuerligt de senaste två decennierna. Från februari 2005 till februari 2017 ökade Valueguards prisindex för småhus med 136 procent och index för bostadsrätter med 205 procent. Till följd av de stigande priserna har hushållens skulder ökat; från 138 procent av den disponibla inkomsten 2005 till 179 procent 2016.[1] Samtidigt har det blivit allt svårare för nya hushåll att komma in på hyresmarknaden. Som ett resultat av bristande rörlighet på hyresmarknaden och olikhet i skatteregler har hyresrätter omvandlats till bostadsrätter i rask takt. Exempelvis har antalet hyreslägenheter i Stockholm minskat med 80 000 sedan millennieskiftet och antalet lägenheter som förmedlats genom bostadsförmedlingen mer än halverats mellan 2005 och 2016.

Bostadsmarknadens brister skapar problem på många områden av ekonomin. En illa fungerande hyresmarknad tvingar många hushåll att äga sin bostad, även om ägandet ofta är förknippat med stora risker och transaktionskostnader, särskilt för unga hushåll. Bristen på hyresbostäder i kombination med höga priser på bostäder med äganderätt eller bostadsrätt minskar rörligheten på arbetsmarknaden och gör det svårare för företagen att rekrytera arbetskraft. Högt skuldsatta hushåll kan tvingas att dra ned sin konsumtion snabbt om räntorna skulle stiga i framtiden, något som skulle kunna hota den makroekonomiska stabiliteten. Svängningar i huspriser uppåt och nedåt omfördelar inkomster och förmögenheter. Att bostadsmarknaden fungerar illa har alltså negativa effekter på såväl effektiviteten och stabiliteten i ekonomin, som på fördelningen av inkomster och förmögenheter.

[1] Sveriges Riksbank (2016b), diagram 2:7.

Det finns flera anledningar till att bostadsmarknaden fungerar dåligt. Skattesystemet favoriserar ägande av bostäder genom en kombination av en lindrig fastighetsbeskattning med full avdragsrätt för räntor och beskattning av finansiella inkomster. Särskilt bostadsrätter är skattemässigt gynnade. Vidare håller tillämpningen av bruksvärdesystemet för hyressättning hyrorna nere, särskilt i attraktiva lägen, vilket ytterligare driver på övergången till bostadsrätter. Dessutom har byggandet under en rad år varit otillräckligt till följd av hyresreglering, trögheter i planprocessen och bristande konkurrens på byggmarknaden.

Bostadskostnader är en av de tyngsta posterna i hushållens budget, och den egna bostaden är den överlägset största tillgången för de flesta bostadsägare. Varje reform på bostadsområdet, vare sig den gäller skatter eller olika former av regleringar, får därför oundvikligen effekter på fördelningen av inkomster och välfärd i ekonomin. Det är därför naturligt att Finanspolitiska rådet, i enlighet med sin instruktion att ”analysera effekterna av finanspolitiken på välfärdens fördelning på kort och lång sikt”, studerar hur reformer som på sikt skulle få bostadsmarknaden att fungera bättre kan påverka fördelningen av inkomster och konsumtionsutrymme.

I förra årets rapport studerade vi två sätt att öka neutraliteten i skattesystemet, nämligen att begränsa avdragsrätten för skuldräntor och att återupprätta en fastighetsskatt som står i proportion till fastighetens värde. Vi fann att reducerade ränteavdrag skulle ha relativt neutrala effekter på inkomstfördelningen, medan ett återställande av fastighetsskatten främst skulle bäras av hushåll med relativt höga inkomster.

I årets rapport tittar vi närmare på fördelningseffekterna av en övergång mot marknadsbestämda hyror.

7.2 Hyresregleringens effekter

De hyror som svenska hushåll betalar enligt bruksvärdesystemet bestäms i en komplicerad process. Centrala förhandlingar mellan Hyresgästföreningen och Fastighetsägarförbundet sätter den allmänna nivån och den exakta hyran för en enskild lägenhet fastställs sedan lokalt, med möjlighet till prövning i domstol. Sedan 2006 kan parterna också komma överens om hyror i nyproduktionen som

överstiger bruksvärdenivån, s.k. presumtionshyror. Denna möjlighet utnyttjas för ca en tredjedel av alla nya lägenheter.[2]

En uppenbar effekt av detta reglerade system är att hyrorna för attraktiva lägenheter inte har varit så följsamma mot utbud och efterfrågan som de skulle ha varit med en friare hyressättning. Trots den akuta bristen på bostäder i våra storstäder har hyrorna ökat relativt måttligt och i ungefär samma takt, oberoende av marknadsläget. Skillnaderna är också relativt små mellan attraktiva och mindre attraktiva lägen. Mellan 2003 och 2014 ökade den genomsnittliga kvadratmeterhyran enligt SCB:s hyresundersökning med 33 procent i Storstockholm, obetydligt snabbare än i kommuner med mindre än 75 000 invånare där ökningen var 29 procent. Dessa förhållandevis måttliga ökningar kan kontrasteras mot priserna på bostadsrätter som steg med 133 procent från början av 2005 till slutet av 2014 enligt Valueguards index HOXFLATSWE. Omräknat till en räntekostnad för en fullt belånad bostadsrätt motsvarar detta en höjning med 74 procent, alltså mer än dubbelt så mycket som hyrorna steg under samma period.[3]

För flertalet lägenheter i storstäderna är det därför svårt, för att inte säga omöjligt, att teckna ett nytt förstahandskontrakt utan en direkt kontakt med en hyresvärd, pengar under bordet eller efter en lång kötid. Diagram 7.1 visar utvecklingen av den genomsnittliga kötiden för de hushåll i Storstockholm som har tilldelats lägenheter i det reguljära beståndet genom bostadsförmedlingen. Kötiden har varierat beroende på marknadsläget och är nu längre än någon gång tidigare, i genomsnitt drygt 10 år i ytterförort och 17 år i innerstaden 2016.

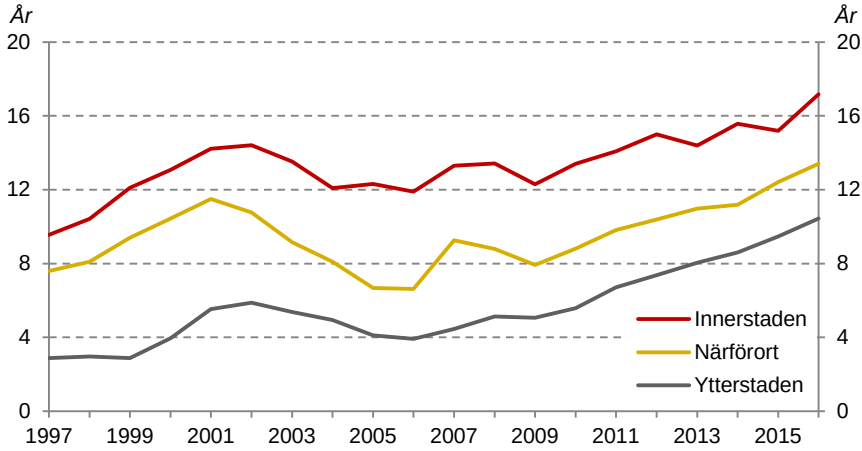
Antalet förmedlade reguljära lägenheter från beståndet (dvs. exklusive nyproduktion och kategoribostäder) har också minskat i takt med att marknaden har blivit alltmer överhettad och uppgick 2016 till endast 3 390 stycken, vilket motsvarar ca en procent av det totala beståndet av hyreslägenheter (diagram 7.2). Till detta kommer förmedlingen av nyproducerade lägenheter som har ökat i takt med att byggandet har ökat på senare år. År 2016 förmedlades 1 551

[2] Se hyresbostadsutredningens betänkande (SOU 2012:88) för en mer detaljerad beskrivning av systemet.

[3] Med antagande om full belåning till en tioårig bolåneränta på 4,85 procent 2005 och 3,62 procent 2014 (källa: SBAB). Flertalet bolån löper visserligen med kortare räntebindning än tio år, men det är ändå relevant att utgå från en lång ränta eftersom en bostad ska finansieras över hela sin livstid och den långa räntan är approximativt lika med ett geometriskt genomsnitt av förväntade korta räntor.

nyproducerade lägenheter. Här är kötiderna kortare, men har också stigit och var 2016 i genomsnitt 9 år i Stockholms innerstad och 7,4 år i förorterna. Utöver vanliga bostäder förmedlas också studentlägenheter och andra slags kategoribostäder. Totalt förmedlades 11 834 lägenheter år 2016. Den siffran kan jämföras med att det fanns 342 000 hyreslägenheter i Stockholm år 2014 (enligt SCB:s beståndsstatistik). Inklusive kategoribostäder gick alltså bara 3,5 procent av beståndet genom bostadsförmedlingen. Enligt beräkningar som bygger på paneldata för svenska hushåll för åren 1999–2007, flyttar omkring 20 procent av hyreshushållen varje år, vilket skulle innebära att bostadsförmedlingen i Stockholm hanterar omkring 15–20 procent av alla som flyttar.[4]

Diagram 7.1 Genomsnittlig kötid för förmedlade hyresrätter i Storstockholm



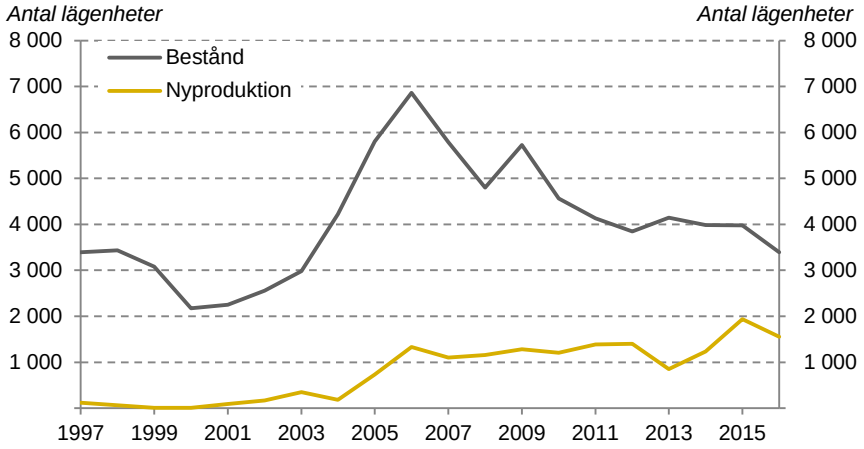
Anm.: Siffrorna avser normala, ej nyproducerade lägenheter.
Källa: Stockholms bostadsförmedling

Den bristande rörligheten på hyresmarknaden skapar problem både för dem som redan är inne på marknaden, men inte ges möjlighet att anpassa sitt boende efter sina preferenser, och för dem som inte lyckas komma över ett reguljärt hyreskontrakt och därför tvingas välja mellan osäkra andrahandskontrakt, ett högbelånat ägande, att stanna i föräldrahemmet eller att avstå från att flytta till ett attraktivt bostadsområde. Forskning har bl.a. visat att välfärdseffekterna av

[4] Tack till Thomas Jansson på Riksbanken som gjort denna beräkning på LINDA-data. Siffran inkluderar alla fall där minst en vuxen person i hushållet har bytt mantalsskrivningsadress.

felallokeringen av ett givet bostadsbestånd kan vara betydande (se Glaeser och Luttmer (2003) för USA och Lyytikäinen (2008) för Finland), att hushåll är mindre rörliga ju hårdare hyresmarknaden är reglerad (se Munch och Svarer (2002) för Danmark), och att arbetslösa mer sällan finner jobb på annan ort ju hårdare reglerad deras egen hyresmarknad är (se Svarer m.fl. (2005) för Danmark).

Diagram 7.2 Antal förmedlade lägenheter i Storstockholm

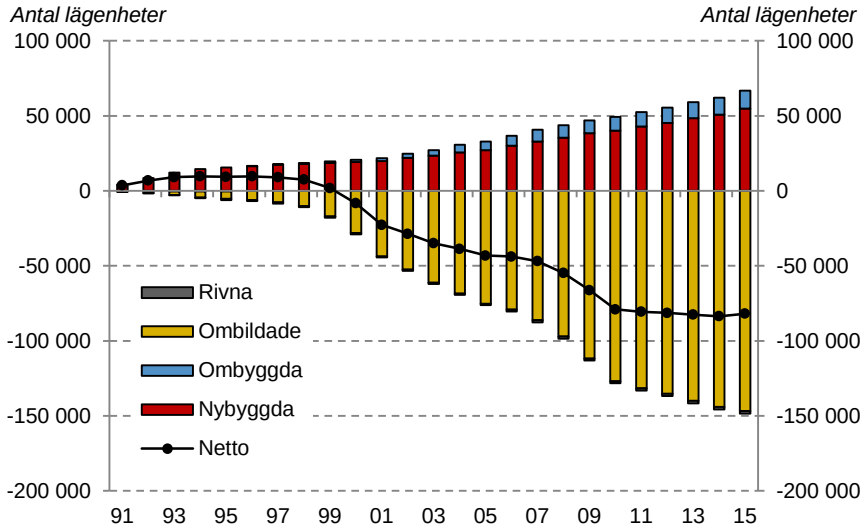


Anm.: Siffrorna avser normalal lägenheter, dvs. exklusive kategoribostäder.
Källa: Stockholms bostadsförmedling.

En effekt av svårigheten för utomstående att ta sig in på hyresmarknaden i våra storstäder är att efterfrågan i stället kommit att riktas mot bostadsrätter. I kombination med ett skattesystem som gynnar ett ägt boende, i synnerhet bostadsrätter, har det resulterat i en omfattande omvandling av hyresrätter till bostadsrätter. Som framgår av diagram 7.3 omvandlades 147 000 lägenheter i Storstockholm från hyresrätt till bostadsrätt mellan 1991 och 2015. Eftersom det samtidigt inte tillkom mer än 67 000 nya lägenheter genom ny- och ombyggnation minskade beståndet av hyreslägenheter med 82 000, vilket motsvarar ca en fjärdedel av det totala antalet lägenheter. År 2015 var det första sedan 1996 då det byggdes fler nya lägenheter än de som omvandlades till bostadsrätter. Som en följd av denna utveckling är bostadsrätten nu den vanligaste upplåtelseformen i Storstockholm där 39 procent av alla bostäder är bostadsrätter, 36 procent är hyresrätter och 25 procent är äganderätter. I landet som helhet, där småhus är vanligare, har ombildningen till bostadsrätt

gått långsammare och där är andelen bostadsrätter bara 23 procent, i jämförelse med 36 procent hyresrätter och 41 procent äganderätter.

Diagram 7.3 Utvecklingen av antalet hyresbostäder i Storstockholm sedan 1991



Källa: Boverket.

Det är alltså uppenbart att hyressättningssystemet har förhindrat att svängningar i balansen mellan utbud och efterfrågan har slagit igenom fullt ut i hyrorna. I stället har obalanserna kommit till uttryck i längre kötider och ökade bostadsrättspriser. Bruksvärdehyrorna har särskilt undervärderat lägets betydelse. Som framgår av diagram 7.1 är kötiderna alltså längre i mer attraktiva lägen, även om de har ökat i alla områden i takt med att marknaden har blivit alltmer överhettad. År 2016 var således den genomsnittliga kötiden för tilldelade befintliga lägenheter 17,2 år i Stockholms innerstad, vilket kan jämföras med 5,7 år i Södertälje och 5,9 år i Sigtuna. Vi återkommer till hyrornas rumsliga struktur mer i detalj längre fram.

Mot bakgrund av de stora problem som dagens reglerade system för hyressättning skapar är det angeläget att undersöka förutsättningarna för en avveckling. Genom åren har många ekonomer presenterat konkreta förslag på hur en sådan avveckling skulle kunna gå till i praktiken och vad som skulle kunna ersätta dagens system. Till de frågor som har diskuterats hör takten på avvecklingen, skyddet för dagens hyresgäster, skillnaden mellan

nybyggda och existerande lägenheter och en eventuell särskild skatt på fastighetsägarnas kapitalvinster. En viktig fråga är vilka spelregler som ska gälla på en framtida hyresmarknad. Vilken typ av kontrakt ska förekomma och i vilken utsträckning behövs särskilda lagar och regleringar? Dessa frågor har bl.a. analyserats av hyresbostadsutredningen som i sitt betänkande (SOU 2012:88) presenterade ett antal förslag till åtgärder på såväl kort som lång sikt.[5] Här tar vi inte ställning till dessa frågor utan nöjer oss med att analysera en viktig aspekt, nämligen hur fördelningen av konsumtionsutrymmet mellan olika grupper skulle påverkas av en övergång till marknadsbestämda hyror.

7.3 Studiens upplägg

I en underlagsrapport till årets rapport undersöker Donner m.fl. (2017) hur mer marknadsanpassade hyror skulle påverka konsumtionsutrymmet för olika hushåll. För tydlighets skull studeras effekterna av en tänkt omedelbar övergång till marknadshyror. Kalkylerna tar inte hänsyn till de anpassningar som en sådan reform skulle medföra, t.ex. genom att hushållen byter från en större till en mindre lägenhet eller tvärtom, från ett område till ett annat eller från en högt belånad bostadsrätt till en hyresrätt. Studien utnyttjar Statistiska Centralbyråns mikrosimuleringsmodell FASIT (Fördelningsanalytiskt verktyg för inkomster och transfereringar) för inkomståret 2014. Modellen bygger på detaljerade uppgifter om inkomster och skatte- och bidragsregler för ett stratifierat slumpmässigt urval av hushåll. Vår studie är begränsad till den mest överhettade bostadsmarknaden, Stockholm, och använder data för ca 135 000 hushåll i Storstockholm, varav 44 000 boende i hyresrätt. Med uppgifter om mantalsskrivningsadress för varje hushåll, vilken är kopplad till lägenhetsregistret, är det möjligt att identifiera om ett hushålls medlemmar är skrivna på en lägenhet som upplåts med hyresrätt. Det går dock inte att avgöra om ett hushåll har ett första- eller andrahandskontrakt. Lägenhetsregistret och FASIT innehåller också information om lägenhetsstorlek mätt i antal rum och kvadratmeter, men däremot inte hyra. Hyran måste således imputeras, vilket görs med hjälp av data över lägenheter som har

[5] Se också analyser och reformförslag av Andersson och Söderberg (2013), Andersson (2016), Bokriskommittén (2014), Lindbeck (2016) m.fl.

förmedlats av bostadsförmedlingen. För varje hyreshushåll i databasen jämförs sedan den imputerade bruksvärdehyran med en beräknad marknadshyra, vilken antas överensstämma med boendekostnaden för en bostadsrättslägenhet med samma storlek och läge som hushållets hyresrätt. Boendekostnaden beräknas från försäljningspris och föreningsavgift för sålda bostadsrätter.

Viss basinformation om hushållen i FASIT-modellen framgår av tabell 7.1, där hushållen är uppdelade efter storlek och försörjningsbörda. Nära 40 procent är enpersonshushåll medan barnfamiljer utgör något mindre än en fjärdedel av alla hushåll. Kategorin övriga hushåll, som bl.a. innefattar hushåll med vuxna barn, är dock relativt stor. Andelen hyresgäster är nästan dubbelt så stor bland hushåll med bara en vuxen, i jämförelse med hushåll med två vuxna med eller utan barn. Inom alla hushållskategorier har hyreshushållen väsentligt lägre inkomst än de hushåll som äger sin bostad. Relativt sett är skillnaden störst bland barnfamiljer med två vuxna, där hyreshushållens inkomst i genomsnitt bara är 57 procent av ägarhushållens inkomst.

Tabell 7.1 Hushållskarakteristika

	Andel hyresgäster	Medelinkomst hyresgäster	Medelinkomst övriga	Andel av alla hushåll
En vuxen utan barn	37,9	221 687	315 541	39,7
Två vuxna utan barn	23,1	470 268	700 375	19,1
En vuxen med barn	44,7	274 878	439 313	5,1
Två vuxna med barn	21,4	496 998	868 625	18,2
Övriga hushållstyper	37,0	549 784	863 323	17,9
Totalt	32,3	360 104	612 127	100,0

Anm.: Tabellen bygger på FASIT-databasen och avser hushåll i Storstockholm. Med inkomst avses disponibel årsinkomst.

7.4 Bruksvärdehyror

Hushållens bruksvärdehyror beräknas med hjälp av data om samtliga lägenheter inom Storstockholm som har förmedlats av bostadsförmedlingen under 2014 och 2015.[6] Som vi har konstaterat svarar de förmedlade lägenheterna bara för en mindre del, kanske 15–

[6] Varmt tack till Linda Lövgren på Bostadsförmedlingen som bistått oss med data.

20 procent, av den totala rörligheten på hyresmarknaden. Det är svårt att bedöma hur representativa de förmedlade lägenheterna är för hela beståndet av hyreslägenheter. Vi kan dock konstatera att ägarna inkluderar såväl allmännyttiga bostadsföretag som stora och små privata fastighetsägare.

Fördjupning 7.1 Den statistiska modellen

Studien är baserad på estimat av två regressionsekvationer som uttrycker bruksvärdehyra respektive bostadskostnad i bostadsrätt (”marknadshyra”) som funktioner av lägenhetens yta, antal rum, församling och försäljningsår. Församling och år representeras av indikatorvariabler som antar värdet 1 eller 0. Bruksvärdehyra är direkt observerad i data från bostadsförmedlingen, medan bostadskostnad i bostadsrätt är beräknad som summan av kapitalkostnad och avgift till föreningen, där kapitalkostnaden är beräknad som diskonteringsränta (2,7 respektive 3,15 procent) multiplicerad med bostadsrättens pris. Regressionsekvationens form är densamma för bruksvärdehyra och marknadshyra och ges av denna icke-linjära ekvation, där koefficienterna θ och λ anger avvikelser från linearitet ($\theta = \lambda = 1$) respektive logaritmisk linearitet ($\theta = \lambda = 0$).

$$\frac{hyra_i^{\theta} - 1}{\theta} = a_0 + a_1 \frac{yta_i^{\lambda} - 1}{\lambda} + a_2 \frac{rum_i^{\lambda} - 1}{\lambda} + a_3 \frac{(yta_i \cdot rum_i)^{\lambda} - 1}{\lambda} +$$

$$\alpha \times församling_i + \beta \times församling_i \times yta_i + \gamma \times församling_i \times rum_i +$$

$$\delta \times år_i + \varepsilon_i.$$

Detaljerade resultat med skattningar av parametrarna θ, λ, a_0, a_1, a_2, a_3, α, β, γ och δ presenteras i Donner m.fl. (2017). Med hjälp av skattade parametervärden har bruksvärde- och marknadshyror beräknats för varje lägenhet i FASIT-databasen liksom för typlägenheten i tabell 7.2.

Källa: Donner m.fl. (2017).

Databasen innehåller uppgifter om exakt adress, antal rum och kvadratmeter, hyra för varje lägenhet och lägenhetstyp, t.ex. studentlägenhet, samt om den är nyproducerad eller äldre. Det finns även uppgift om kötid för det hushåll som har tilldelats lägenheten. Den statistiska analysen bygger på befintliga ”vanliga” lägenheter, s.k.

successionshyror, vilket ger totalt 7 530 observationer. Dessa utnyttjas till att estimera en s.k. Box-Coxmodell som uttrycker hyran som en icke-linjär funktion av yta, storlek, församling och förmedlingsår.[7,8] Se fördjupning 7.1 för en formell presentation av modellen. Den skattade modellen används sedan till att beräkna hyror för varje enskilt hyreshushåll i FASIT-modellen som en funktion av yta, antal rum och församling. Resultaten i form av hyror för en trerums typlägenhet i de olika församlingarna år 2014 presenteras i första kolumnen i tabell 7.2. Siffrorna för varje enskild församling ska tolkas med viss försiktighet eftersom församlingstillhörighet är ett grovt mått på läge och antalet observationer är ganska litet i vissa församlingar. Med denna reservation i minnet ser vi att även bruksvärdesystemet ger upphov till tydligt differentierade hyror med de högsta hyrorna i attraktiva innerstadsförsamlingar. Enligt den skattade ekvationen låg den genomsnittliga hyran för en trea i innerstaden 48 procent över hyran för motsvarande lägenhet i en genomsnittlig söderförort år 2014. Församlingen med den högsta hyresnivån (Engelbrekt) hade mer än dubbelt så höga hyror som församlingen med dem lägsta nivån (Bro). Sannolikt överskattar detta dock den verkliga skillnaden på grund av faktorer som inte finns med i den skattade modellen liksom rena slumpfaktorer. Ett mer robust mått på spridningen är skillnaden mellan församlingarna i den 25:e och 75:e percentilen, vilken var 34 procent.

Tabell 7.2 Skattade bruksvärde- och marknadshyror för en lägenhet om 3 rum och kök

	Bruksvärdehyra	Marknadshyra	Skillnad, %
Innerstaden	*10 947*	*16 754*	*54,3*
Domkyrkoförs.+Joh:s+Adolf Fredrik	10 525	17 293	64,3
Engelbrekt	12 765	16 485	29,1
Gustav Vasa + Matteus	11 735	17 414	48,4
Hedvig Eleonora + Oscar	10 180	17 708	73,9
Högalid	9 501	16 371	72,3
Katarina	10 130	16 546	63,3
Kungsholm + Västerm + Essinge	12 096	16 340	35,1
Maria Magdalena	10 459	16 572	58,4

[7] Vissa församlingar är sammanslagna på grund av få observationer.

[8] Se Donner m.fl. (2017) för en närmare beskrivning av den ekonometriska modellen. De testar och förkastar hypoteserna att hyran bäst förklaras av en linjär resp. log-linjär modell.

Sofia	11 137	16 055	44,2
Närförort	*9 088*	*12 094*	*34,3*
Lidingö	9 013	11 467	27,2
Solna	7 937	12 138	52,9
Sundbyberg	10 027	12 240	22,1
Täby + Danderyd	10 261	10 713	4,4
Bromma	9 331	11 790	26,4
Västerled	10 366	13 864	33,7
Hägersten	9 719	13 486	38,8
Enskede-Årsta	8 282	12 377	49,4
Nacka + Boo	8 500	11 737	38,1
Skarpnäck	7 524	12 160	61,6
Brännkyrka	9 012	11 063	22,8
Norrförort	*7 839*	*9 226*	*18,9*
Hammarby + Fresta	7 497	8 902	18,7
Husby-Ärlinghundra+Valsta	8 562	8 255	-3,6
Sigtuna	7 831	9 484	21,1
Sollentuna	8 788	9 857	12,2
Vallentuna	9 307	9 114	-2,1
Österåker-Östra Ryd+ Vaxholm	7 533	9 164	21,7
Bro	6 020	8 168	35,7
Hässelby	7 080	9 716	37,2
Järfälla	7 875	9 351	18,7
Spånga-Kista	7 297	9 488	30,0
Vällingby	8 440	9 989	18,4
Söderförort	*7 380*	*9 522*	*29,9*
Botkyrka + Grödinge	6 383	8 978	40,7
Flemingsberg	6 493	9 195	41,6
Farsta	7 745	10 523	35,9
Huddinge	7 471	9 920	32,8
Gustavsberg-Ingarö	7 897	10 308	30,5
Skärholmen	6 667	9 734	46,0
Södertälje + Östertälje	7 314	8 036	9,9
S:t Mikael	6 892	10 126	46,9
Trångsund-Skogås	7 606	8 642	13,6
Vantör	7 499	10 231	36,4
Värmdö-Djurö	7 924	9 614	21,3
Österhaninge	8 679	8 963	3,3

Anm.: Hyrorna bygger på den skattade modellen utvärderad vid genomsnittsyta för lägenhet om 3 rum och kök. Marknadshyran är skattad för en real diskonteringsränta om 2,7 procent.

7.5 Marknadshyror

Hur kan man bedöma var hyrorna skulle hamna om bruksvärdeshyrorna ersattes av mer marknadsanpassade hyror? Närmast till hands ligger att titta på de delar av lägenhetsmarknaden som redan i dag har en friare prisbildning, nämligen marknaderna för andrahandskontrakt och för bostadsrätter. Dessa marknader skulle ge en god vägledning för var hyrorna kunde hamna efter en avreglering om förstahandskontrakt var nära substitut till andrahandskontrakt eller bostadsrättsinnehav. Det kan diskuteras om så är fallet i praktiken. En skillnad mot andrahandskontrakt är att dessa typiskt sett bara avser kortare perioder och alltså inte erbjuder något varaktigt boende. Skillnaden mot en bostadsrätt är den omvända; att ägande inte är särskilt attraktivt för rörliga hushåll eftersom transaktionskostnaderna vid köp och försäljning är stora och prisriskerna betydande. Bostadsrätter är också bara tillgängliga för hushåll med egna finansiella resurser eller god kreditvärdighet. Information från båda dessa marknader måste därför tolkas försiktigt.

Generellt kan man förmoda att bostadskostnaderna på oreglerade marknadssegment tenderar att ligga något högre än den hyresnivå som skulle etableras på en avreglerad marknad. Anledning är att vissa av de hushåll som idag bor till bruksvärdehyror under marknadsnivån skulle välja en mindre bostad om den allmänna hyresnivån steg. Det är dock svårt att uttala sig om storleken på denna effekt; se Donner m.fl. (2017) för en närmare diskussion.

Andrahandsmarknaden har studerats av Boverket (2015). Efter en lagändring 2013 har ägaren till en bostadsrätt numera rätt att ta ut en andrahandshyra som utöver avgifter till föreningen också ger täckning för kapitalkostnader på upp till fyra procent av bostadsrättens marknadsvärde. Detta får betecknas som en relativt hög realränta och andrahandshyror för bostadsrättslägenheter kan därför antas vara marknadsmässiga efter lagändringen. Denna förmodan styrks av Boverkets studie som är baserad på begärda hyror i annonser från Blocket under perioden 2009–2015; mellan 33 000 och 43 000 annonser per år. Boverket uppskattar att detta motsvarar 20–40 procent av den totala andrahandsmarknaden. De begärda andrahandshyrorna ligger påtagligt över bruksvärdehyrorna; se tabell 7.3. Den relativa skillnaden är större i Stockholm än i Göteborg och större för stora än för små lägenheter, samt större för

bostadsrätter än hyresrätter. Hyran för en bostadsrättstrea i Storstockholm låg 81 procent över bruksvärdenivån medan en etta i Göteborg låg 33 procent över. Boverkets studie jämför också med ”kostnadsbaserade” hyror beräknade på bostadsrättspriser med 4 procents ränta. Intressant nog ligger andrahandshyrorna en bit under denna nivå, vilket antyder att 4 procents real diskonteringsränta kan vara något högre än den diskonteringsränta som är inbakad i bostadsrättspriserna. Vi återkommer till diskonteringsräntan nedan.

Tabell 7.3 Månadshyror för andrahandskontrakt, Storstockholm och Göteborg, 2014

	Bruksvärde	Andrahand hyresrätt	Andrahand bostadsrätt	Kostnadsbaserad hyra
Storstockholm				
1 rum o kök	4 493	6 220	7 133	7 644
2 rum o kök	5 788	8 695	10 172	11 208
3 rum o kök	6 933	10 507	12 583	14 635
Göteborg				
1 rum o kök	4 165	4 838	5 544	7 126
2 rum o kök	5 354	7 184	8 472	10 700
3 rum o kök	6 402	8 748	10 157	13 957

Källa: SCB (Hyror i bostadslägenheter) och Boverket (2015), tabell 5, 6 och 7.

Donner m.fl. (2017) utnyttjar priserna på bostadsrätter för att beräkna sannolika marknadshyror. Deras rapport baseras på samtliga försäljningar av bostadsrätter i Storstockholm under 2014 och 2015, totalt 67 000 observationer (hämtade från Valueguard). Tanken är att marknadspriset på en bostadsrätt bestäms av det diskonterade nuvärdet av de boendetjänster som bostaden representerar (den implicita hyran) minus det diskonterade nuvärdet av framtida avgifter till bostadsrättsföreningen. Boendekostnaden blir då lika med den reala kapitalkostnaden (diskonteringsränta gånger pris) plus avgiften. Sambandet mellan boendekostnad, läge och storlek skattas genom regressionsanalys med samma sorts icke-linjära ekvation som för bruksvärdehyror. Ett praktiskt problem är att diskonteringsräntan är svår att bedöma *a priori* eftersom den beror på kostnaden för både eget och lånat kapital, samt på en förväntad framtida värdestegring. Rapporten ”löser” detta problem genom att anta att hyrorna för nyproducerade lägenheter som har förmedlats av bostadsförmedlingen är marknadsmässiga. Tanken är att möjligheten till presumtionshyror garanterar marknadsmässighet i nyproduktionen.

Detta motsägs dock i viss mån av att den genomsnittliga kötiden för förmedlade nya lägenheter 2014 var så pass lång som fem år.

För att kalibrera mot hyror i nyproduktionen estimeras en serie bostadsrättsmodeller som bygger på olika diskonteringsräntor. De estimerade modellerna används för att predicera hyrorna på de nyproducerade lägenheter som har förmedlats av bostadsförmedlingen. Modellerna jämförs sedan med avseende på hur väl de predicerar dessa hyror. Enligt två olika kriterier erhålls diskonteringsräntor på 2,7 (minsta kvadratfelsroten) respektive 3,15 procent (minsta median av prognosfelets absolutvärde). Båda dessa diskonteringsräntor ligger alltså under de 4 procent som är taket för en tillåten andrahandshyra. Med tanke på att även andrahandshyrorna ligger en bit under detta tak framstår en ränta omkring 3 procent som rimlig. I det följande använder vi oss av den lägre diskonteringsräntan, 2,7 procent, vilket ger något lägre marknadshyror än en ränta på 3,15 procent. Valet av den lägre diskonteringsräntan kan också motiveras av att boendekostnaden i bostadsrätt sannolikt innebär en viss överskattning av den oreglerade marknadshyran.

De beräknade marknadshyrorna som har baserats på den lägre diskonteringsräntan för en standardlägenhet i olika församlingar framgår av den andra kolumnen i tabell 7.2. När vi tolkar dessa siffror och jämför marknadshyror med bruksvärdehyror är det viktigt att komma ihåg att jämförelsen bygger på förutsättningen att en typisk hyreslägenhet av en viss storlek i en viss församling är likvärdig med en typisk bostadsrättslägenhet av samma storlek i samma församling. Jämförelsen haltar om de båda typerna av lägenheter ligger i olika attraktiva delar av församlingen eller om de tenderar att skilja sig åt med avseende på kvaliteten på underhåll, ålder eller andra faktorer som inte finns med i modellen. Många bostadsrätter är resultaten av omvandlingar under det senaste decenniet och det är därför möjligt att de i allmänhet håller högre kvalitet än de lägenheter som inte omvandlats.

Med dessa brasklappar i minnet visar tabell 7.2 att månadshyran i genomsnitt, ovägd över alla församlingar, ökar för en trerums lägenhet från 8 681 kronor med bruksvärdehyror till 11 618 kronor med marknadshyror, eller med 33 procent.[9] Lägesfaktorn är mer

[9] Skillnaden beror förstås på diskonteringsräntan. Med den högre diskonteringsräntan hamnar marknadshyrorna 6–13 procent högre än med den lägre, med den största skillnaden för attraktiva innerstadsförsamlingar där prisnivån är högst i förhållande till avgiften.

systematiskt prissatt i marknadshyrorna. Samtliga församlingar i innerstaden, med en genomsnittlig marknadshyra på 16 754 kronor, ligger högt över alla andra församlingar. Närförorterna med ett snitt på 12 094 kronor ligger dessutom genomgående högre än mer perifera församlingar, där genomsnittet hamnar på 9 522 kronor i söderförort och 9 226 kronor i norrförort. I innerstaden är höjningen utöver bruksvärdena i genomsnitt 53 procent, vilket ska jämföras med 33 procent i närförort, 29 procent i söderförort och 18 procent i norrförort. Generellt sett är den geografiska spridningen också något större än för bruksvärdehyrorna. För marknadshyror ligger församlingen i den 75:e percentilen 46 procent högre än församlingen i den 25:e percentilen, vilket ska jämföras med skillnaden på 35 procent mellan motsvarande percentiler för bruksvärdehyrorna.

Det är viktigt att påminna om att vi har försökt uppskatta på vilken nivå marknadsbestämda hyror skulle hamna på kort sikt. Eftersom vi har kalibrerat vår modell mot rådande boendekostnader i bostadsrätt, avspeglar våra ”marknadshyror” den allmänna brist på bostäder som råder i dag. Med högre hyror skulle det bli mer attraktivt att bygga nytt, och när balansen mellan utbud och efterfrågan förbättrats kan marknadshyrorna förväntas sjunka tillbaka.

7.6 Fördelningsmönster

En avveckling av bruksvärdesystemet skulle få långtgående effekter på bostadsmarknaden och ekonomin i övrigt. När hushållen ges reella valmöjligheter kommer boendemönstren att börja förändras. Unga hushåll som i dag ofta tvingas välja mellan bostadsrätt och andrahandsboende för sin första bostad kan istället välja en hyresrätt. Hushåll som i dag bor i en hyresrätt som kanske är för stor för deras behov kan lättare byta till en mindre lägenhet. Allt detta är effektivitetsvinster, vilket ju är själva syftet med en övergång mot marknadsbestämda hyror. Dessutom medför höjda hyror i sig en tendens till substitution mot mindre och billigare lägenheter eller ett ägt boende. Att flytta tar dock tid och det är därför viktigt att studera det direkta genomslaget av en övergång till marknadshyror.

Det är uppenbart att hyreshöjningar på i genomsnitt 33 procent enligt våra beräkningar skulle gräva djupa hål i många hushålls plånböcker. Som framgår av tabell 7.4 motsvarar dagens hyra i

genomsnitt drygt 24 procent av hyreshushållens disponibla inkomster. Med marknadshyror skulle den andelen öka till 31 procent. Särskilt stor skulle ökningen bli för enpersonshushåll där andelen skulle öka från 35 till 45 procent. För barnfamiljer med två vuxna skulle däremot ökningen bli måttligare, från 21 till 26 procent.

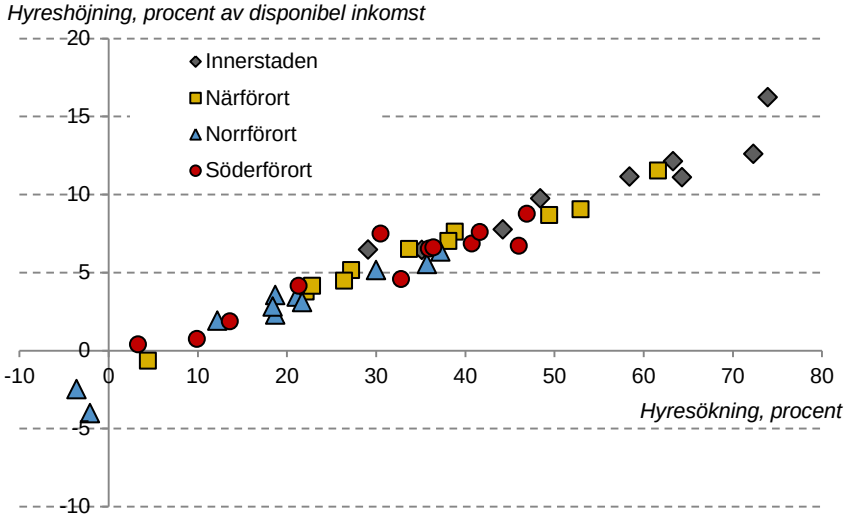
Tabell 7.4 Inkomst, bruksvärdehyra och marknadshyra 2014 för olika grupper av hyresgäster i Storstockholm

	Disponibel inkomst	Bruksvärdehyra	Marknadshyra
Alla hushåll	360 104	87 796	111 796
		(24,4%)	(31,1%)
En vuxen utan barn	221 687	77 496	99 979
		(35,0%)	(45,1%)
Två vuxna utan barn	470 268	94 555	120 801
		(20,1%)	(25,7%)
En vuxen med barn	274 878	94 465	117 852
		(34,4%)	(42,9%)
Två vuxna med barn	496 998	104 461	130 636
		(21,0%)	(26,3%)
Övriga hushållstyper	549 784	94 521	119 397
		(17,2%)	(21,7%)

Anm.: Siffor inom parantes avser procent av disponibel inkomst.
Källa: FASIT-databasen.

Den geografiska spridningen illustreras i diagram 7.4, där vi har plottat hyresökningen för en standardtrea (från tabell 7.2) mot den simulerade genomsnittliga ökningen av hyreskostnaderna som andel av disponibel inkomst i de olika församlingarna. Som väntat finns det ett nära samband som avspeglar bostadens budgetandel: en hyresökning på ytterligare 10 procent svarar mot ca 2 procent av inkomsterna. I de församlingar där hyrorna ökar med 20 procent förlorar hushållen alltså ca 4 procent av inkomsten, vilket ska jämföras med närmare 10 procent i de församlingar där standardhyran stiger med 50 procent.

Diagram 7.4 Hyreshöjning för standardlägenhet och genomsnittlig ökad hyreskostnad som andel av disponibel inkomst



Källa: Tabell 7.2 och FASIT-databasen.

Våra simuleringar med FASIT-modellen har alltså gjorts under förutsättningen av ett oförändrat boende. De tar således ingen hänsyn till hushållens möjligheter att byta till ett annat boende. Eftersom valmöjligheterna skulle öka är detta en begränsning som det är viktigt att hålla i minnet. Det är alltså inte bara så att vi bortser från den vanliga substitutionseffekten vid en prishöjning, som ju innebär att effekten kan mildras genom minskad konsumtion av den vara som har blivit dyrare (här genom flytt till en mindre och billigare bostad). Vi bortser också från att många hushåll, inklusive de som i dag äger sin bostad, kan vinna på reformen genom att utnyttja de nya valmöjligheterna och välja en bostad som är bättre anpassad efter deras behov. Samtidigt ska man komma ihåg att flyttkostnaderna är stora på bostadsmarknaden och att man därför kanske inte kan vänta sig en alltför snabb anpassning till ändrade förhållanden. Våra statiska beräkningar fångar upp de kortsiktiga effekterna av en snabb avveckling, men säger mindre om de långsiktiga effekterna då olika anpassningar kommer till stånd.

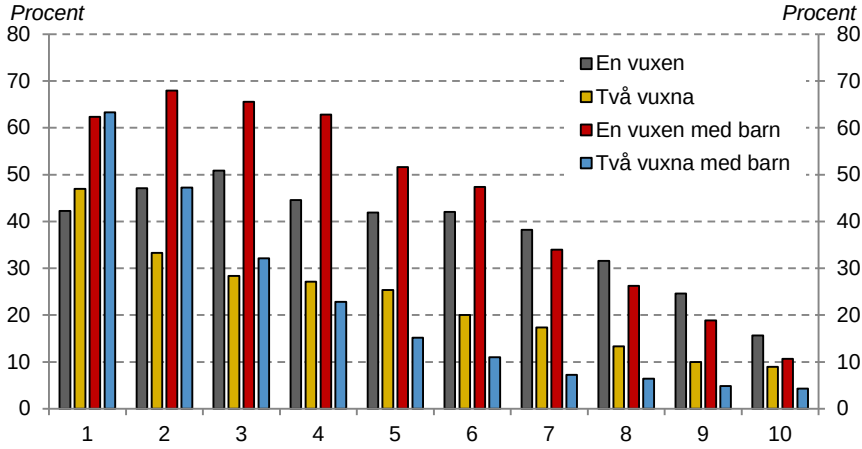
Hur en hyreshöjning fördelar sig över olika hushåll beror på en kombination av faktorer: (i) inkomsterna hos de hushåll som bor i hyresrätt och därmed överhuvudtaget påverkas direkt av en hyreshöjning, (ii) hur hyresutgifterna samvarierar med hyreshushållens inkomster, (iii) hur andelen hyreshushåll i ett område samvarierar med hyreshöjningens storlek, samt (iv) hur

hyreshushållens inkomster samvarierar med hyreshöjningen. Vi ska nu titta på dessa faktorer var för sig.

För det första är det väl känt att hushåll är mer benägna att äga sin bostad ju högre inkomst de har. Detta bekräftas av tabell 7.1. Hyreshushållen har genomgående lägre inkomster, i snitt bara 59 procent av ägarhushållens inkomster. Denna skillnad beror delvis på att de i genomsnitt är mindre, men även inom grupper av hushåll med samma antal vuxna och barn är skillnaderna stora. Bland hushåll med två vuxna med barn är hyreshushållens inkomster i genomsnitt bara 57 procent av övriga hushålls medan motsvarande andel för enpersonshushåll är 70 procent.

Även inom varje hushållsgrupp finns det ett tydligt samband mellan inkomst och andelen ägarhushåll. I diagram 7.5 har hushållen inom varje kategori sorterats i deciler efter sin disponibla inkomst. I alla fyra hushållsgrupperna faller andelen hyreshushåll i stort sett kontinuerligt med inkomsten, från omkring eller över hälften i de lägre decilerna till cirka en tiondel i den högsta decilen. Särskilt uttalad är skillnaden bland barnfamiljer. Av hushåll med två vuxna och barn är andelen hyreshushåll 47 procent i decil 2, men bara 4 procent i decil 9. En höjd hyra påverkar således en större andel av hushåll med låga inkomster jämfört med hushåll med högre inkomst.

Diagram 7.5 Andel hyresgäster per inkomstdecil

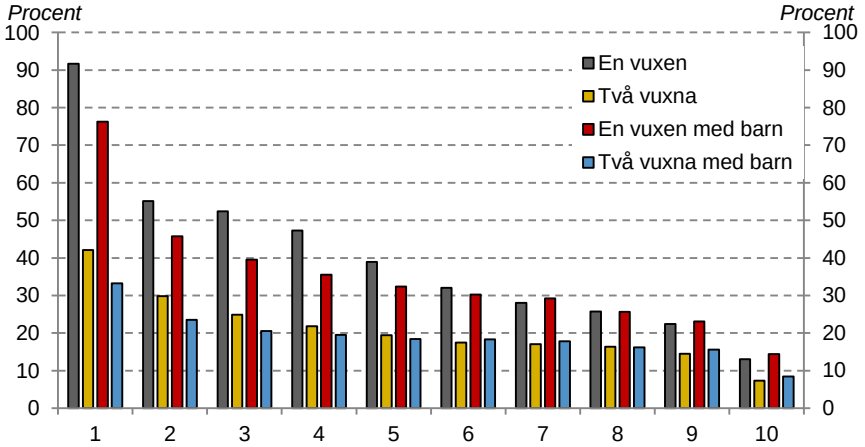


Källa: Donner m.fl. (2017) och FASIT-databasen.

För det andra upptar bostadsutgifter en större andel av budgeten för hushåll med låga inkomster. Bostadsefterfrågans inkomstelasticitet är

mindre än ett. En proportionell hyreshöjning motsvarar således en större andel av inkomsten för hushåll med låga inkomster. Detta mönster är tydligt bland hyreshushållen i våra data, vilket framgår av diagram 7.6.[10] Brantast lutar inkomstprofilen nedåt bland enpersonshushåll där hyran motsvarar 55 procent av den disponibla inkomsten i decil 2 men bara 22 procent i decil 9.[11] Bland hushåll med två vuxna och barn är skillnaden mindre. Här svarar hyran för 23 procent av inkomsten i decil 2 och 15 procent i decil 9.

Diagram 7.6 Bostadsutgifter med bruksvärdehyror i procent av disponibel inkomst per inkomstdecil

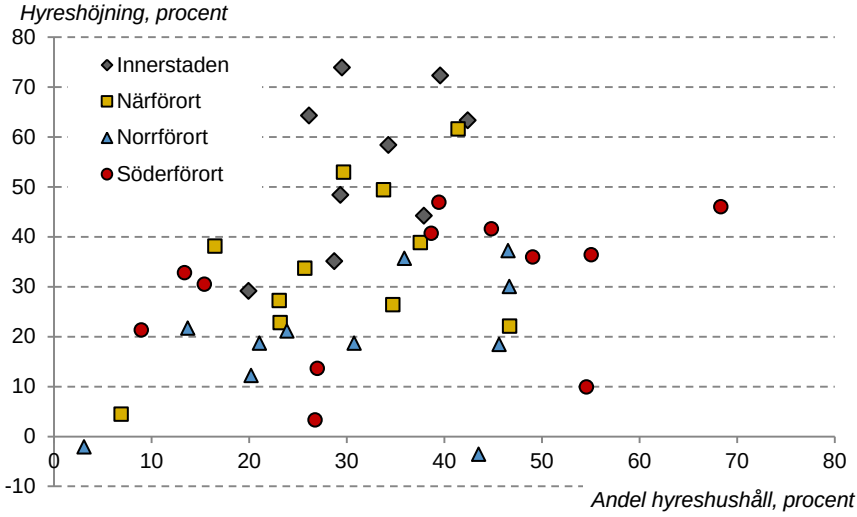


Källa: Donner m.fl. (2017) och FASIT-databasen.

För det tredje påverkas fördelningsmönstret också av hur hyreshushållen fördelas i förhållande till hyreshöjningens storlek. I diagram 7.7 har vi plottat andelen hyreshushåll mot den procentuella hyreshöjningen (beräknad för standardlägenheten i tabell 7.2) i samtliga församlingar. Som synes är korrelationen svagt positiv. Det tenderar alltså att finnas en större andel hyreshushåll i de församlingar där hyran stiger mest. Detta samband förstärker alltså tendensen till att hushåll med låga inkomster påverkas relativt sett mer av en övergång till marknadshyror.

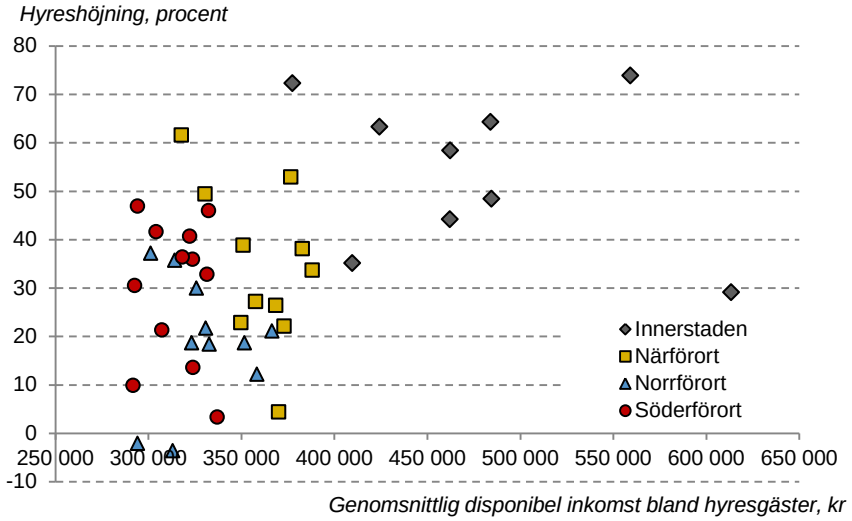
[10] Notera att decilindelningen är densamma i diagram 7.6 och 7.5 liksom i följande diagram. Antalet hushåll skiljer sig alltså åt från decil till decil i diagram 7.6, 7.9, 7.10 och 7.11 (men inte i diagram 7.5).
[11] Eftersom vi använder data för ett enda års inkomster är det lämpligt att bortse från decil 1 och 10 där inkomsterna i stor utsträckning kan vara transitoriska.

Diagram 7.7 Andel hyresgäster och hyreshöjning



Källa: Tabell 7.2 och FASIT-databasen.

Diagram 7.8 Medelvärde för disponibel inkomst bland hyresgäster och ökad hyra



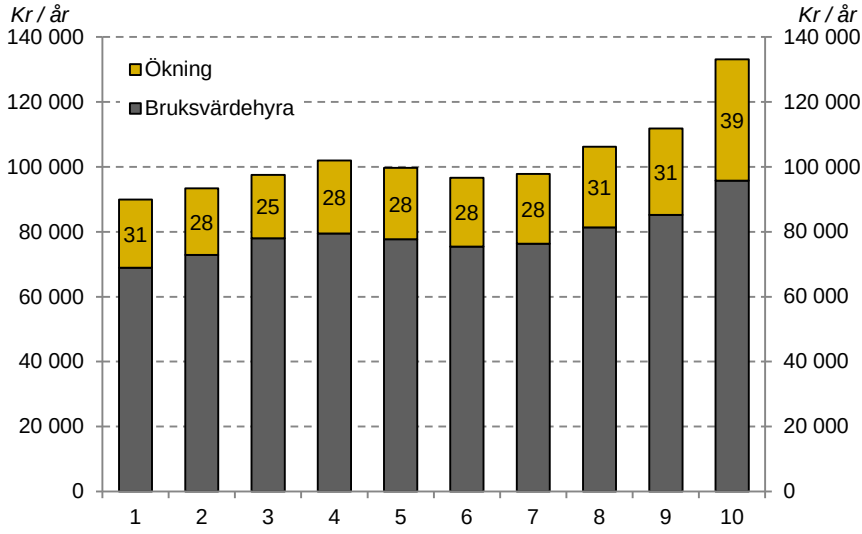
Källa: Tabell 7.2 och FASIT-databasen.

För det fjärde beror fördelningsmönstret på sambandet mellan hyreshushållens inkomstnivå och hyreshöjningens storlek. Som framgår av diagram 7.8 finns det ett svagt positivt samband. Gapet mellan bruksvärdehyror och marknadshyror tenderar att vara större i de församlingar där inkomsterna är högre. Detta samband motverkar alltså i någon mån tendensen till att hushåll med låga inkomster påverkas mest.

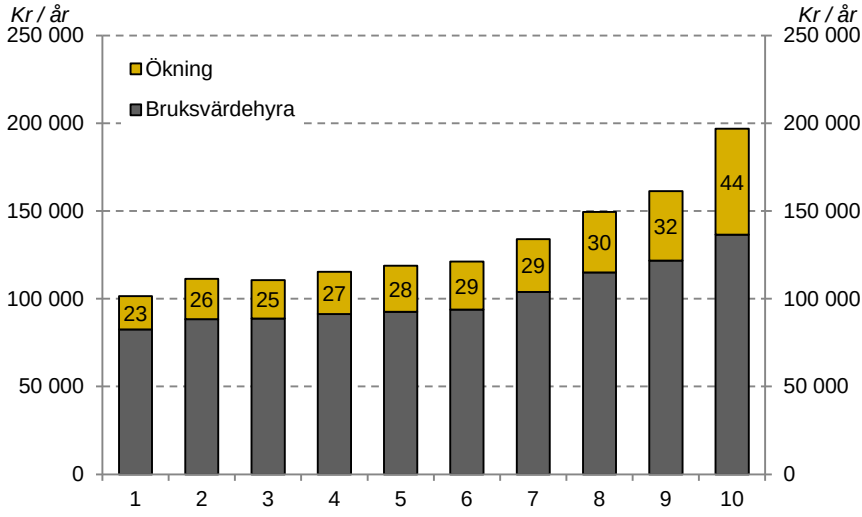
Mot denna bakgrund är det inte förvånande att de simuleringar med FASIT-modellen som vi ska redovisa visar att hyreshöjningarna relativt sett utgör en större andel av inkomsterna i lägre inkomstgrupper. Innan vi tittar på effekter i förhållande till inkomst, visas effekterna i kronor i diagram 7.9. Staplarna i figuren anger de genomsnittliga hyresutgifterna, där den mörkgrå nedre delen representerar bruksvärdehyran och hela stapeln representerar marknadshyran. Den ljusare övre delen av stapeln är således skillnaden i hyra. Diagrammen bekräftar att skillnaden i boendekostnad inte är så stor mellan hög- och låginkomsttagare. Bland enpersonshushåll är skillnaden i bruksvärdehyra mellan decil 2 och 9 inte mer än 17 procent trots att skillnaden i inkomst är 188 procent. För den kategori där skillnaden är störst, två vuxna med barn, är motsvarande skillnad i hyresutgift 72 procent mot en inkomstskillnad på 160 procent. Ökningen i kronor är dock större i högre inkomstlägen. Bland enpersonshushållen ökar hyreskostnaden i decil 9 med 27 000 kronor om året, vilket motsvara 31 procent av hyreskostnaden. Det ska jämföras med 21 000 kronor (28 procent) i decil 2. Bland hushåll med två vuxna och barn är motsvarande ökning 61 000 kronor (52 procent) i decil 9, i jämförelse med 21 000 kronor (22 procent) i decil 2. I denna mening påverkas alltså höginkomsttagare något mer än låginkomsttagare av en övergång till marknadshyror.

Diagram 7.9 a–d. Årlig bruksvärdehyra och marknadshyra per inkomstdecil

a. En vuxen

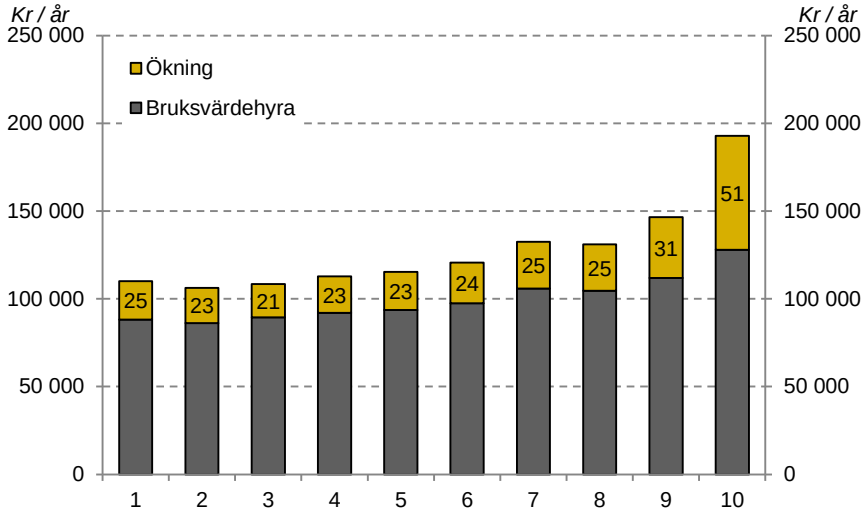


b. Två vuxna

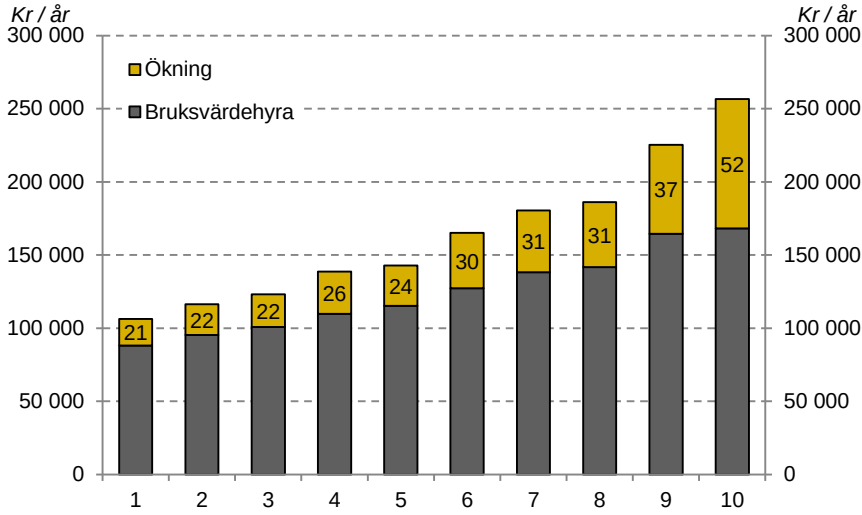


Anm.: Summan av de mörka och ljusa fälten, dvs. staplarnas fulla höjd, anger marknadshyran. Siffrorna inuti staplarna anger hyresökningen i procent av bruksvärdeshyran inom varje decilgrupp.
Källa: Donner m.fl. (2017) och FASIT-databasen.

c. En vuxen med barn



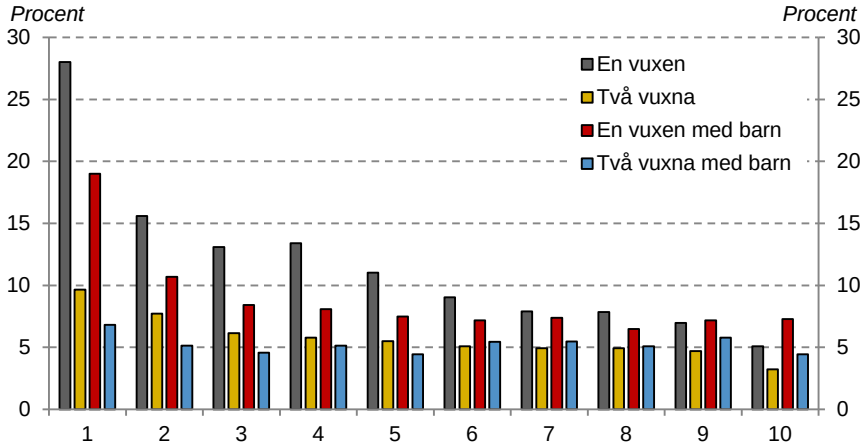
d. Två vuxna med barn



Anm.: Summan av de mörka och ljusa fälten, dvs. staplarnas fulla höjd, anger marknadshyran. Siffrorna anger hyresökningen i procent av bruksvärdeshyran inom varje decilgrupp.
Källa: Donner m.fl. (2017) och FASIT-databasen.

När vi slutligen tittar på storleken av hyreshöjningen i förhållande till inkomsten för gruppen hyresgäster i diagram 7.10 är fördelningsmönstret tydligt. Den relativa effekten är störst för hushåll med en vuxen där hyresökningen i genomsnitt motsvarar 10,1 resp. 8,5 procent av inkomsten för hushåll utan och med barn, medan motsvarande siffror är 5,6 resp. 5,3 procent för hushåll med två vuxna. Inkomstprofilen är mest uttalad bland enpersonshushåll, där hyreshöjningen uppgår till 15,6 procent av inkomsten i decil 2, vilket ska jämföras med 7,0 procent i decil 9. Bland barnhushåll med två vuxna finns det däremot ingen entydig fördelningsprofil. Här är i själva verket effekten något mindre i decil 2 med 5,1 procent, vilket ska jämföras med 5,8 procent i decil 9. Dessa siffror avser medelvärden. I Donner m.fl. (2017) redovisas också medianeffekten inom respektive decil, vilken så gott som genomgående är något mindre än medelvärdeseffekten. Effekten är alltså något snedfördelad och det finns inom varje decil en mindre grupp av hushåll med en förhållandevis kraftigt höjd hyra. Skillnaden mellan medelvärde och median är dock inte så stor. Medianerna har dock en något annorlunda fördelningsprofil. Bland barnhushåll med två vuxna är medianeffekten något högre i decil 2 där den är 5,0 procent, i jämförelse med i decil 9 där den är 3,9 procent. Antalet barnhushåll med höga inkomster i hyresrätt är dock mycket litet.

Diagram 7.10 Hyreshöjning i procent av disponibel inkomst, medelvärde per inkomstdecil



Källa: Donner m.fl. (2017) och FASIT-databasen.

Sammantaget kan vi alltså konstatera att en övergång från bruksvärdehyror till marknadsbestämda hyror skulle få följande effekter:

- Bostadskostnaderna ökar för hushåll i hyresrätt, vilka i genomsnitt har lägre inkomst än genomsnittshushållet.
- Den procentuella hyreshöjningen tenderar att bli något större ju högre inkomst hushållet har.
- Hyreshöjningen som andel av disponibel inkomst tenderar att bli lägre ju högre inkomst hushållet har. Det gäller särskilt för hushåll utan barn, medan effekten är i stort sett oberoende av inkomstnivå bland barnfamiljer.

7.7 Hyreshöjningar, skatter och bidrag

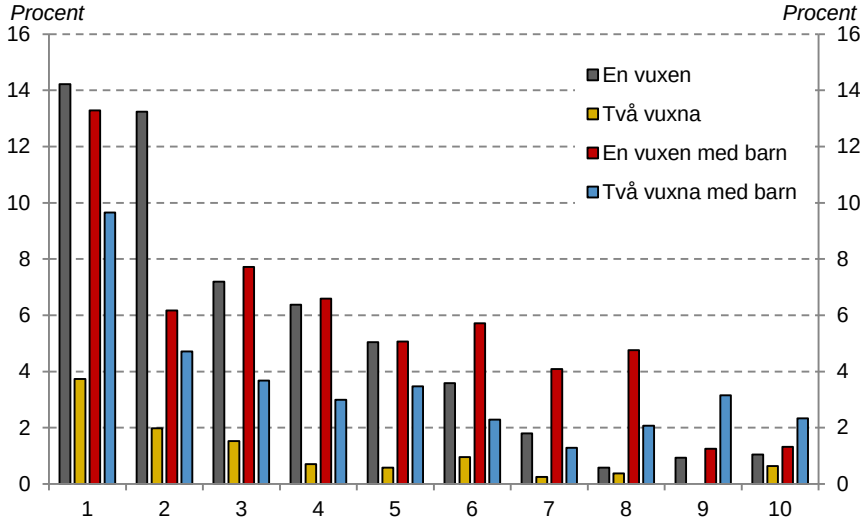
På kort sikt skulle införandet av marknadshyror överföra köpkraft från dagens hyresgäster till dagens fastighetsägare. De högre hyror som en övergång till marknadsbestämda hyror skulle innebära, särskilt under en övergångsperiod, kapitaliseras också i ökade fastighetsvärden. På lite sikt stimulerar högre hyror och fastighetspriser nybyggande och pressar därigenom ned hyresnivåerna mot en långsiktig utvecklingsbana som bestäms av byggkostnader och markvärden. På längre sikt finns det dock anledning att räkna med fortsatt stigande hyror. I en storstad som Stockholm är tillgången på centralt belägen byggbar mark begränsad och så länge regionen växer går därför priset på mark upp och leder till allt högre hyror, särskilt i centrala lägen. Denna grundläggande trend kan knappast bromsas med regleringar annat än till priset av en allt sämre fungerande hyresmarknad.

Det finns i princip två sätt att begränsa de kortsiktiga effekterna av en avreglering på fördelningen av köpkraft och inkomster. Det ena är att genomföra avregleringen gradvis, t.ex. genom att den bara tillåts omfatta nya hyreskontrakt eller genom att sätta ett tak på tillåtna hyreshöjningar. Den andra vägen är att begränsa effekten för de enskilda hushållen genom direkta bidrag. Hyreshöjningar och stigande fastighetsvärden som delvis skulle tillfalla allmännyttiga bostadsbolag kan också utgöra en bas för beskattning som skulle kunna finansiera höjda bidrag.

De nu gällande bostadsbidragen för barnfamiljer och bostadstillägg för pensionärer är inkomstprövade och täcker en andel av

bostadskostnaderna upp till ett tak. Detta kostnadstak är emellertid ganska lågt. Mindre än 5 procent av alla hyreshushåll har i dag en bruksvärdehyra som ligger under taket för ytterligare bidrag. Även bland hushåll med låga inkomster, vilka normalt är berättigade till bostadsbidrag eller bostadstillägg, är det bara en liten minoritet som har så låg hyra att de skulle få större bidrag om hyran steg (diagram 7.11). Störst är den andelen bland enpersonshushåll, i praktiken pensionärer, där 14 respektive 13 procent av alla hyreshushåll i de båda lägsta decilerna ligger under hyrestaket. Bland barnhushåll med en vuxen är motsvarande andelar 13 respektive 6 procent. För övriga grupper är andelarna ännu mindre. Med bibehållna regler skulle alltså det stora flertalet hushåll inte få någon kompensation vid en övergång till marknadshyror. Det kan därför vara naturligt att kombinera en avvecklad hyresreglering med en översyn av reglerna för bostadsbidrag.

Diagram 7.11 Andel av alla hyreshushåll med bruksvärdehyra under högsta bidragsgrundande bostadskostnad



Källa: FASIT-databasen.

Mer generösa bostadsbidrag skulle kunna finansieras genom en särskild skatt på fastighetsägarna. Med ökande vinster kan skatter på bolagens vinster och enskilda personers näringsverksamhet generera ökade intäkter för staten redan vid oförändrade skatteregler. Därutöver kan man överväga att införa en särskild fastighetsskatt

som kunde ta in en del av den engångsvinst som dagens fastighetsägare skulle göra till följd av marknadsanpassade hyror. En fördel med en sådan engångs skatt som baseras på dagens fastighetsvärden är att den, till skillnad från en vinstskatt, inte skulle påverka lönsamhetskalkylen vid nybyggande. En sådan skatt motverkar alltså inte en anpassning av bostadsmarknaden i allmänhet, och av hyresmarknaden i synnerhet, mot ett långsiktigt balanserat läge.

7.8 Bedömningar och rekommendationer

Dagens illa fungerande hyresmarknad drabbar framför allt hushåll som ännu inte har etablerat sig och hushåll som flyttar till städer med påtaglig bostadsbrist. Ungdomar bor kvar längre hos sina föräldrar eller bor med korta andrahandskontrakt, och när de får sin första varaktiga egna bostad är det ofta en bostadsrätt trots de finansiella risker som det kan medföra. Samma svårigheter möter den som vill flytta till Stockholm eller andra storstäder för att ta ett nytt jobb. Hyresregleringen skyddar dem som redan är inne på marknaden, på bekostnad av dem som står utanför. Men även för dem som är inne på marknaden skapar regleringen problem. Den håller visserligen nere deras hyror, men begränsar samtidigt deras rörlighet och valmöjligheter.

Hyresregleringen skapar också makroekonomiska problem. Genom att hämma rörligheten på arbetsmarknaden begränsar den företagens möjligheter att expandera med långsiktigt negativa konsekvenser för tillväxt och konkurrenskraft. Genom att efterfrågan riktas mot bostadsrätts- och ägarmarknaderna bidrar den också till att öka hushållens skuldsättning med konsekvenser inte bara för de enskilda hushållen risker utan också för den ekonomiska stabiliteten. Sammantaget finns det därför starka skäl för att avveckla dagens system för hyressättning och röra sig i riktning mot marknadshyror.

En avveckling kan dock inte göras utan att beakta sidoeffekterna på fördelningen av konsumtionsmöjligheter och disponibla inkomster. Vår statiska fördelningskalkyl tyder på att en övergång till marknadshyror visserligen skulle höja hyrorna något mer för hushåll i högre inkomstlägen, men att höjningen skulle utgöra en större andel av inkomsterna för hushåll med lägre inkomster. Det beror på att bostaden är en nödvändighet och att bostadsutgifter upptar en större andel av budgeten, åtminstone upp till en viss inkomstnivå, bland

hushåll med lägre inkomst. Dessutom tenderar en större andel av hushållen med lägre inkomster att hyra sin bostad. Det finns flera skäl till detta. Hyresrätten är den naturliga upplåtelseformen för åtminstone tre kategorier av hushåll: de som har en kort planeringshorisont och sannolikt kommer att vilja byta bostad inom de närmaste åren; de som har svårt att finansiera ett ägarboende därför att de saknar egen förmögenhet och inte är tillräckligt kreditvärdiga; de som uppskattar att skötsel och ansvarstagande är delegerat till en hyresvärd. Hyresrätten är därför mest attraktiv för yngre och för hushåll med lägre inkomst och förmögenhet. Det är dessa hushåll som idag drabbas av hyresregleringens avigsidor.

I ett längre perspektiv finns knappast anledning att tro att en övergång mot marknadshyror ska ha en tydligt regressiv fördelningsprofil. En allokering byggd på betalningsvilja behöver inte missgynna hushåll med låga inkomster jämfört med en allokering byggd på kötid, kontakter och pengar under bordet. I det korta perspektivet är det annorlunda. Den direkta effekten vid givet boendemönster har en tydlig slagsida mot kostnadshöjningar för hushåll med lägre inkomst. Det är därför naturligt att tänka sig att en övergång till marknadshyror kompletteras med utbyggda bostadsbidrag. Samtidigt skulle en snabb övergång ge fastighetsägarna engångs kapitalvinster. En engångsskatt på hyresfastigheter skulle därför kunna bidra till att finansiera höjda bostadsbidrag.

Avslutningsvis är det värt att åter påminna om att vår diskussion i detta kapitel har ett kortsiktigt perspektiv och bygger på en ganska grov statistisk modell med flera potentiella felkällor. Modellen kan fördjupas i olika avseenden. Den geografiska representationen kan göras mer finkornig, t.ex. genom att postnummerområden eller lägeskoordinater används. Vidare kan hänsyn tas till fastigheternas ålder. Det är också viktigt att inte stanna i det kortsiktiga perspektivet utan också analysera fördelningseffekterna när det gått så lång tid att hushållen haft möjlighet att anpassa sig till marknadsbestämda hyror.

Appendix: Prognosutvärdering

A.1 Prognosfel och precisionsmått

Utfallet (y_t) definieras som det första publicerade utfallet för respektive variabel. Om vi låter prognosen för samma variabel vara $\hat{y}_t$, kan vi definiera prognosfelet (e_t) som prognos minus utfall: $e_t = \hat{y}_t - y_t$. Ett positivt prognosfel innebär således att prognosmakaren har överskattat det verkliga utfallet.

Medelfelet (MF) är det aritmetiska medelvärdet av prognosfelen:

$$MF = \frac{1}{T}\sum_{t=1}^{T} e_t$$

Medelabsolutfelet (MAF) är det aritmetiska medelvärdet av absolutvärdet av prognosfelen:

$$MAF = \frac{1}{T}\sum_{t=1}^{T} |e_t|$$

Rotmedelkvadratfelet (RMKF) är det roten ur det aritmetiska medelvärdet av de kvadrerade prognosfelen:

$$RMKF = \sqrt{\frac{1}{T}\sum_{t=1}^{T} e_t^2}$$

A.2 Resultat för prognoser gjorda 2010–2016

I detta avsnitt presenteras samma precisionsmått (MAF och RMKF) och mått på systematiska avvikelser (MF) som används i huvudtexten, men för åren 2010–2016. Det görs i syfte att ta hänsyn till de stora prognosfel som den finansiella krisen 2007–2008 gav upphov till. Resultaten för både regeringen och KI presenteras i tabell A1 och A2. Även om prognosfelens storlek ändras för båda prognosmakarna i förhållande till när åren 2007–2016 analyseras, ändras inte det inbördes förhållandet mellan regeringens och KI:s prognoser i termer av prognosprecision eller över- och underskattningar.

Tabell A1 Medelfel (MF) för prognoser gjorda 2010–2016

	BNP-tillväxt		Arbetslöshet		Finansiellt sparande		Strukturellt sparande	
	Reg	KI	Reg	KI	Reg	KI	Reg	KI
t+0	-0,32	-0,22	0,03	0,03	-0,42	-0,37	-0,05	-0,03
t+1	0,31	-0,04	0,04	0,19	0,08	-0,29	0,60	0,27
t+2	1,17	0,59	-0,47	0,03	1,33	0,36	1,43	0,94
t+3	0,76	0,38	-1,16	-0,36	2,61	1,12	2,50	1,45

Källa: Stockhammar (2017).

Tabell A2 Medelabsolutfel (MAF) och rotmedelkvadratfel (RMKF) för prognoser gjorda 2010–2016

	BNP-tillväxt		Arbetslöshet		Finansiellt sparande		Strukturellt sparande	
	Reg	KI	Reg	KI	Reg	KI	Reg	KI
MAF								
t+0	0,75	0,58	0,19	0,20	0,64	0,49	0,62	0,43
t+1	0,84	0,83	0,47	0,51	1,10	1,11	0,90	0,87
t+2	1,40	1,14	0,69	0,57	1,75	1,27	1,48	1,19
t+3	1,02	1,13	1,25	0,66	2,73	1,50	2,50	1,52
RMKF								
t+0	1,05	0,86	0,26	0,27	0,82	0,67	0,75	0,52
t+1	1,16	1,10	0,63	0,67	1,28	1,24	1,11	1,02
t+2	1,68	1,35	0,92	0,84	2,16	1,54	1,76	1,52
t+3	1,17	1,34	1,49	0,83	3,22	1,77	2,76	1,88

Källa: Stockhammar (2017).

A.3 Test för systematiska över- och underskattningar

För att undersöka om de systematiska underskattningarna (mätt med MF) som presenteras i huvudtexten och i föregående avsnitt är statistiskt signifikanta används ett t-test. Testet som används är tvåsidigt och har nollhypotesen att medelprognosfelet är lika med noll. Resultaten presenteras i tabell A3–A4 för perioden 2007–2016 och i tabell A5–A6 för perioden 2010–2016.

Tabell A3 t-test för BNP-tillväxt och arbetslöshet, åren 2007–2016

	BNP-tillväxt				Arbetslöshet			
	t+0	t+1	t+2	t+3	t+0	t+1	t+2	t+3
Regeringen								
Medelfel	0,09	0,73	1,17	0,28	0,05	0,04	-0,36	-0,77
Standardfel	0,26	0,73	0,72	0,54	0,07	0,32	0,51	0,50
t-värde	0,35	1,00	1,62	0,52	0,82	0,11	-0,71	-1,55
p-värde	0,73	0,33	0,13	0,61	0,42	0,91	0,49	0,14
Konjunkturinstitutet								
Medelfel	0,14	0,70	0,91	-0,04	0,04	0,11	-0,16	-0,34
Standardfel	0,17	0,48	0,54	0,36	0,04	0,20	0,33	0,30
t-värde	0,85	1,47	1,68	-0,10	1,04	0,57	-0,48	-1,15
p-värde	0,40	0,15	0,10	0,92	0,31	0,57	0,64	0,26

Anm.: Antalet frihetsgrader varierar mellan 19 för horisont t+0 och 13 för horisont t+3 för regeringens prognoser och mellan 39 (t+0) och 27 (t+3) för KI:s prognoser. Om p-värdet är mindre än 0,05 kan skillnaden anses vara statistiskt signifikant.
Källa: Stockhammar (2017) och egna beräkningar.

Tabell A4 t-test för finansiellt och strukturellt sparande, åren 2007–2016

	Finansiellt sparande				Strukturellt sparande			
	t+0	t+1	t+2	t+3	t+0	t+1	t+2	t+3
Regeringen								
Medelfel	-0,48	-0,04	1,27	2,34	-0,22	0,09	1,08	2,12
Standardfel	0,18	0,43	0,57	0,55	0,16	0,28	0,25	0,32
t-värde	-2,72	-0,10	2,22	4,23	-1,36	0,34	4,31	6,57
p-värde	0,01	0,92	0,04	0,00	0,19	0,74	0,00	0,00
Konjunkturinstitutet								
Medelfel	-0,41	-0,33	0,36	0,86	-0,24	-0,20	0,42	1,32
Standardfel	0,10	0,28	0,40	0,34	0,10	0,19	0,24	0,36
t-värde	-3,92	-1,18	0,89	2,53	-2,45	-1,09	1,73	3,67
p-värde	0,00	0,24	0,38	0,02	0,02	0,28	0,10	0,00

Anm.: Antalet frihetsgrader varierar mellan 19 för horisont t+0 och 13 för horisont t+3 för regeringens prognoser och mellan 39 (t+0) och 27 (t+3) för KI:s prognoser. Om p-värdet är mindre än 0,05 kan skillnaden anses vara statistiskt signifikant.
Källa: Stockhammar (2017) och egna beräkningar.

Tabell A5 t-test för BNP-tillväxt och arbetslöshet, åren 2010–2016

	BNP-tillväxt				Arbetslöshet			
	t+0	t+1	t+2	t+3	t+0	t+1	t+2	t+3
Regeringen								
Medelfel	-0,32	0,31	1,17	0,76	0,03	0,04	-0,47	-1,16
Standardfel	0,28	0,34	0,40	0,34	0,07	0,19	0,26	0,36
t-värde	-1,15	0,91	2,89	2,24	0,45	0,20	-1,77	-3,25
p-värde	0,27	0,38	0,02	0,06	0,66	0,85	0,11	0,01
Konjunkturinstitutet								
Medelfel	-0,24	0,08	0,66	0,22	0,03	0,13	-0,11	-0,48
Standardfel	0,16	0,20	0,28	0,29	0,05	0,12	0,13	0,16
t-värde	-1,51	0,38	2,37	0,73	0,59	1,09	-0,82	-3,08
p-värde	0,14	0,71	0,03	0,47	0,56	0,29	0,42	0,01

Anm.: Antalet frihetsgrader varierar mellan 13 för horisont t+0 och 7 för horisont t+3 för regeringens prognoser och mellan 27 (t+0) och 15 (t+3) för KI:s prognoser. Om p-värdet är mindre än 0,05 kan skillnaden anses vara statistiskt signifikant.
Källa: Stockhammar (2017) och egna beräkningar.

Tabell A6 t-test för finansiellt och strukturellt sparande, åren 2010–2016

	Finansiellt sparande				Strukturellt sparande			
	t+0	t+1	t+2	t+3	t+0	t+1	t+2	t+3
Regeringen								
Medelfel	-0,42	0,08	1,33	2,61	-0,05	0,60	1,43	2,50
Standardfel	0,20	0,39	0,56	0,71	0,21	0,28	0,34	0,45
t-värde	-2,15	0,21	2,36	3,66	-0,26	2,13	4,20	5,59
p-värde	0,05	0,84	0,04	0,01	0,80	0,06	0,00	0,00
Konjunkturinstitutet								
Medelfel	-0,35	-0,21	0,50	1,21	-0,03	0,28	0,97	1,45
Standardfel	0,11	0,24	0,32	0,35	0,10	0,21	0,29	0,36
t-värde	-3,30	-0,88	1,58	3,47	-0,31	1,33	3,38	4,02
p-värde	0,00	0,39	0,13	0,00	0,76	0,20	0,00	0,00

Anm.: Antalet frihetsgrader varierar mellan 13 för horisont t+0 och 7 för horisont t+3 för regeringens prognoser och mellan 27 (t+0) och 15 (t+3) för KI:s prognoser. Om p-värdet är mindre än 0,05 kan skillnaden anses vara statistiskt signifikant.
Källa: Stockhammar (2017) och egna beräkningar.

A.4 Skillnader i precision mellan regeringens och Konjunkturinstitutets prognoser

För att undersöka om det föreligger signifikanta skillnader mellan regeringens och KI:s prognosprecision tillämpas det test som föreslås

i Diebold och Mariano (1995). Först tas absolutvärdet av respektive prognosmakares prognosfel. Sedan bildas en serie (d_t) med differenser enligt:

$$d_t = |e_t|_{reg} - |e_t|_{KI}$$

Därefter används teststatistikan:[1]

$$DM = \frac{\bar{d}}{\sqrt{\frac{\hat{\gamma}_d(0) + 2\sum_{k=1}^{h-1}\hat{\gamma}_d(k)}{T}}}$$

där $\hat{\gamma}_d(k)$ är den skattade autokovariansfunktionen för differensserien (d_t) vid lag k, h anger prognoshorisont och $\bar{d}$ är seriens medelvärde, dvs. den genomsnittliga skillnaden i prognosprecision (mätt med absolutfelet). Teststatistikan (DM) jämförs med t-fördelningens kvantiler (tvåsidigt test). Resultaten presenteras i tabell A7 och A8.

Tabell A7 Diebold-Mariano test, BNP-tillväxt och arbetslöshet, 2007–2016

	BNP-tillväxt				Arbetslöshet			
	t+0	t+1	t+2	t+3	t+0	t+1	t+2	t+3
Medeldifferens	-0,02	0,09	0,03	0,01	0,00	0,03	0,19	0,40
DM	-0,35	0,63	0,21	0,06	0,11	0,55	3,12	4,75
p-värde	0,73	0,53	0,83	0,95	0,91	0,59	0,01	0,00

Anm.: En positiv medeldifferens innebär att regeringens absolutfel är större än KI:s i genomsnitt och vice versa. Om p-värdet är mindre än 0,05 kan skillnaden anses vara statistiskt signifikant. KI:s vår- och höstprognoser är hämtade ur Konjunkturläget i mars respektive augusti.
Källa: Stockhammar (2017) och egna beräkningar.

Tabell A8 Diebold-Mariano test, finansiellt och strukturellt sparande, 2007–2016

	Finansiellt sparande				Strukturellt sparande			
	t+0	t+1	t+2	t+3	t+0	t+1	t+2	t+3
Medeldifferens	0,04	-0,01	0,32	0,83	-0,05	-0,10	0,06	0,95
DM	0,59	-0,08	3,20	3,34	-0,40	-0,59	0,31	4,47
p-värde	0,56	0,94	0,01	0,01	0,70	0,56	0,76	0,00

Anm.: En positiv medeldifferens innebär att regeringens absolutfel är större än KI:s i genomsnitt och vice versa. Om p-värdet är mindre än 0,05 kan skillnaden anses vara statistiskt signifikant. KI:s vår- och höstprognoser är hämtade ur Konjunkturläget i mars respektive augusti.
Källa: Stockhammar (2017) och egna beräkningar.

[1] Se t.ex. Diebold och Mariano (1995) för en fullständig beskrivning.

A.5 Theils U – jämförelser mot en naiv prognosmetod

En s.k. *naiv prognos* innebär att man sätter prognosvärdet för horisont t+0, t+1, t+2 och t+3 till senast kända utfall. I terminologin som introducerades ovan alltså $\hat{y}_h = y_{t-1}$ för $h \in \{t+0, t+1, t+2, t+3\}$. Prognosfelen och rotmedelkvadratfelet (RMKF) beräknas därefter på samma sätt som ovan. Rotmedelkvadratfelen redovisas i tabell A9.

Theils U, såsom den används i rapporten, erhålls genom att bilda kvoten mellan respektive prognosinstituts rotmedelkvadratfel och det som resulterar från den naiva prognosen:

$$U = RMKF_{pm}/RMKF_{naiv}$$

där pm (=prognosmakare) är ett index för regeringens respektive KI:s prognoser.

Tabell A9 Rotmedelkvadratfel (RMKF) för en naiv prognosmetod åren 2007–2016, respektive 2010–2016

	BNP-tillväxt		Arbetslöshet		Finansiellt sparande		Strukturellt sparande	
	07-16	10-16	07-16	10-16	07-16	10-16	07-16	10-16
t+0	4,16	4,24	0,82	0,48	1,39	0,99	0,82	0,74
t+1	5,05	4,38	1,21	0,64	2,14	1,59	1,12	1,15
t+2	3,61	3,63	1,10	0,63	1,98	1,50	1,55	1,40
t+3	3,20	3,83	1,04	0,62	2,02	1,27	2,02	1,80

Anm.: En naiv prognos innebär att man utgår ifrån att senast kända utfall består också över prognosperioden. För en definition av rotmedelkvadratfelet, se ovan.
Källa: Stockhammar (2017) och egna beräkningar.

Om Theils U är lika med ett är tolkningen att den aktuella prognosen presterar lika bra som en naiv ansats. En kvot mindre än ett betyder att prognosmakaren slår den naiva prognosen i termer av prognosprecision och vice versa. Kvoten beräknas för fyra olika urval: samtliga prognoser gjorda 2007–2016, samtliga prognoser gjorda 2010–2016, vårprognoser (2007–2016) och höstprognoser (2007–2016). Resultaten redovisas i tabell A10–A11 för regeringen och KI. I tabell A12 redovisas Theils U som beräknats separat för KI:s vår- och höstprognoser, dvs. de prognoser som lagts i mars respektive augusti. Detta motsvarar Theils U som presenteras i huvudtexten för regeringens prognoser.

Tabell A10 Theils U för regeringens och KI:s prognoser, 2007–2016

		BNP-tillväxt	Arbetslöshet	Finansiellt sparande	Strukturellt sparande
Regeringen	t+0	0,27	0,36	0,65	0,88
	t+1	0,62	1,08	0,82	1,02
	t+2	0,84	1,83	1,29	0,94
	t+3	0,61	1,87	1,52	1,20
KI	t+0	0,26	0,34	0,56	0,80
	t+1	0,58	1,00	0,79	1,01
	t+2	0,88	1,65	1,14	0,88
	t+3	0,59	1,53	0,98	0,90

Anm.: Theils U jämför precision (RMKF) mellan en prognosmakare och en naiv prognos. Theils U = 1: lika prognosprecision. Theils U > 1: naiv prognos bäst. Theils U < 1: prognosmakare bäst.
Källa: Stockhammar (2017) och egna beräkningar.

Tabell A11 Theils U för regeringens och KI:s prognoser, 2010–2016

		BNP-tillväxt	Arbetslöshet	Finansiellt sparande	Strukturellt sparande
Regeringen	t+0	0,25	0,56	0,83	1,02
	t+1	0,26	1,00	0,81	0,96
	t+2	0,46	1,46	1,44	1,26
	t+3	0,31	2,39	2,54	1,54
KI	t+0	0,21	0,58	0,66	0,71
	t+1	0,22	0,92	0,74	0,90
	t+2	0,38	0,94	0,98	1,11
	t+3	0,30	1,23	1,44	1,05

Anm.: Theils U jämför precision (RMKF) mellan en prognosmakare och en naiv prognos. Theils U = 1: lika prognosprecision. Theils U > 1: naiv prognos bäst. Theils U < 1: prognosmakare bäst.
Källa: Stockhammar (2017) och egna beräkningar.

Tabell A12 Theils U för KI:s höst- och vårprognoser, 2007–2016

		BNP-tillväxt	Arbetslöshet	Finansiellt sparande	Strukturellt sparande
Vår	t+0	0,35	0,41	0,66	0,99
	t+1	0,65	1,08	0,92	1,13
	t+2	0,87	1,64	1,20	1,10
	t+3	0,62	1,32	1,01	0,86
Höst	t+0	0,22	0,27	0,59	0,86
	t+1	0,57	1,03	0,71	0,96
	t+2	0,88	1,75	1,13	0,82
	t+3	0,55	1,77	1,02	0,93

Anm.: Theils U jämför precision (RMKF) mellan en prognosmakare och en naiv prognos. Theils U = 1: lika prognosprecision. Theils U > 1: naiv prognos bäst. Theils U < 1: prognosmakare bäst. KI:s vår- och höstprognoser är hämtade ur Konjunkturläget i mars respektive augusti.
Källa: Stockhammar (2017) och egna beräkningar.

Referenser

Akerlof, G., Dickens, W., Perry, G., Gordon, R. och Mankiw, G. (1996), The macroeconomics of low inflation, Brookings Papers of Economic Activity 1.

Akerlof, G., Perry, G. och Dickens, W. (2000), Near-rational wage and price setting and the long-run Phillips curve, Brookings Papers of Economic Activity 1.

Alden, L. och Hammarstedt, M. (2016), Flyktinginvandring: sysselsättning, förvärvsinkomster och offentliga finanser, Studier i finanspolitik 2016/1, underlagsrapport till Finanspolitiska rådet.

Andersson, Å. (2016), Statsskuldens roll i ekonomin, Fokusrapport juni 2016, Riksgälden.

Andersson, F. och Jonung, L. (2016), Hur stor är en rimlig statsskuld för Sverige?, Ekonomisk Debatt 4.

Andersson, R. (2016), Släpp hyrorna loss det är vår, Ekonomisk Debatt 4.

Andersson, R. och Söderberg, B. (2013), Elimination of rent control in the Swedish rental housing market: Why and how?, Journal of Housing Research 21.

Apel, M. och Jansson, P. (1999), System estimates of potential output and the NAIRU, Empirical Economics 24.

Arbetsförmedlingen (2016), Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2016.

Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017), Arbetsmarknadsekonomisk rapport: Tudelningar på arbetsmarknaden.

Armelius, H., Bonomolo, P., Lindskog, M., Rådahl, J., Strid, I. och Walentin, K. (2014), Lägre neutral ränta i Sverige?, Ekonomisk kommentar 8, Sveriges Riksbank.

Assarsson, B. och Jansson, P. (1998), Unemployment persistence: The case of Sweden, Applied Economics Letters 5.

Beetsma, R. och Gradus, R. (2012), A discussion of the changes to Europe's macro-fiscal framework in response to the crisis, CESifo Forum 1.

Bengtsson, N., Holmlund, B. och Edin, P-A. (2014), Löner, sysselsättning och inkomster – ökar klyftorna i Sverige?, Studier i finanspolitik 2014/1, underlagsrapport till Finanspolitiska rådet.

Boije, R. (2004), The general government structural budget balance, Economic Review 1, Sveriges Riksbank.

Bokriskommittén (2014), En fungerande bostadsmarknad – en reformagenda, rapport från Bokriskommittén.

Boverket (2015), Andrahandsmarknaden: Hyror, utbud och institutioner, Rapport 2015:39.

Braconier, H. och Forsfält, T. (2004), A new method for constructing a cyclically adjusted budget balance: The case of Sweden, Working Paper 90, Konjunkturinstitutet.

Carvalho, C., Ferrero, A. och Nechio, F. (2016), Demographics and real interest rates: Inspecting the mechanism, European Economic Review 88.

Calmfors, L. (2005), What remains of the Stability pact and what next?, Swedish Institute for European Policy Studies, rapport nr 8.

Calmfors, L. (2015), The roles of fiscal rules, fiscal councils and fiscal union in EU integration, IFN Working Paper 1076.

Constantinescu, I.C., Mattoo A. och Ruta, M. (2017), Trade developments in 2016: policy uncertainty weighs on world trade, Global trade watch, Världsbanken.

Corsetti, G. och Müller, G. J. (2015), Fiscal multipliers: lessons from the Great recesson for small open economies, Studier i Finanspolitik 2015/2, underlagsrapport till Finanspolitiska rådet.

Diebold, F. och Mariano, R. (1995), Comparing predictive accuracy, Journal of Business & Economic Statistics 20.

Dieppe, A., González Pandiella, A. och Willman, A. (2012), The ECB's new multi-country model for the euro area: NMCM – simulated with rational expectations, Economic Modelling 29.

Donner, H., Englund, P. och Persson, M. (2017), Distributional effects of deregulating the Stockholm rental housing market, Studier i finanspolitik 2017/1, underlagsrapport till Finanspolitiska rådet.

Elmeskov, J. (1994), Nordic unemployment in a European perspective, Swedish Economic Review 1.

Elmeskov, J. och MacFarland, M. (1993), Unemployment persistence, OECD Economic Studies 21.

Enström Öst, C., Söderberg, B. och Wilhelmsson, M. (2014), Household allocation and spatial distribution in a market under ("soft") rent control, Journal of Policy Modeling 36.

Escolando, J. (2010), A practical guide to public debt dynamics, fiscal sustainability, and cyclical adjustment of budgetary aggregates, Technical notes and Manuals, IMF.

Ekonomistyrningsverket (2013), Automatisk diskretionär finanspolitik – ADF. Förklaringar till förändringen av det konjunkturjusterade sparandet, Analys nr 1.

Europeiska Kommissionen (2016a), Landrapport Sverige 2016.

Europeiska kommissionen (2016b), European economic forecast autumn 2016, institutional paper 038.

Europeiska kommissionen (2017a), Debt sustainability monitor 2016, institutional paper 047.

Financial Times (2017a), Euro jumps as ECB declares victory against inflation, 10 mars 2017.

Finansdepartementet (2011a), Ramverk för finanspolitiken, regeringens skrivelse 2010/2011:79.

Finansdepartementet (2011b), Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?, Ekonomiska avdelningen, 13 april.

Finansdepartementet (2015), Ny modell för att beräkna strukturellt sparande i offentlig sektor, promemoria, Ekonomiska avdelningen, 8 april.

Finansdepartementet (2016), Metod för beräkning av potentiella variabler, promemoria, Ekonomiska avdelningen, 11 april.

Finanspolitiska rådet (2011–2016), Svensk finanspolitik 2011–2016, Finanspolitiska rådets rapporter 2011–2016.

Finanspolitiska rådets remissvar på SOU 2016:67, Dnr 7-2016-12.

Flodén, M. (2005), Är arbetsmarknadsgapet ett mått på penningpolitikens framgång? Ekonomisk Debatt 33.

Forslund (1995), Unemployment – is Sweden still different?, Swedish Economic Policy Review 2.

Forslund (2008), Den svenska jämviktsarbetslösheten – en översikt, IFAU-rapport 2008:17.

Galí, J. och Gertler, M. (1999), Inflation dynamics: A structural econometric analysis, Journal of Monetary Economics 44.

Gleaser, E. och Luttmer, E. (2003), The misallocation of housing under rent control, American Economic Review 93.

Hamilton, J. D., Harris, E., Hatzius, J. och West, K. (2016), The equilibrium real funds rate: Past, present and future, IMF Economic Review 64.

Hamilton, J. D. (2017), Why you should never use the Hodrick-Prescott filter, http://econweb.ucsd.edu/~jhamilto/hp.pdf, version 9 januari.

Haugh, D., Kopoin, A., Rusticelli, E., Turner, D. och Dutu, R. (2016), Cardiac arrest or dizzy spell: Why is world trade so weak and what can policy do about it?, OECD Economic Policy Paper no. 18.

Havik, K., Mc Morrow, K., Orlandi, F., Planas, C., Raciborski, R., Röger, W., Rossi, A., Thum-Thysen, A. och Vandermeulen, V. (2014), The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps, European Economy, Economic Papers 535.

Herndon, T., Ash, M., och Pollin, R. (2014), Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff, Cambridge Journal of Economics 38.

Hodrick, R. J., och Prescott, E. C. (1997), Postwar U.S. business cycles: An empirical investigation, Journal of Money, Credit and Banking 29.

Holden, S. och Nymoen, R. (2002), Measuring structural unemployment: NAWRU estimates in the Nordic countries, Scandinavian Journal of Economics 104.

Holmlund, B (2006), The rise and fall of Swedish unemployment, M. Werding (red.), Structural unemployment in Western Europe: Reasons and remedies, MIT Press.

Holmlund, B. (2016), Estimating matching functions when recruiting intensity matters (manuscript).

Håkanson, C. (2014), En tudelad arbetsmarknad – om matchningen på den svenska arbetsmarknaden efter den ekonomiska krisen, Penning- och Valutapolitik 2014:2, Sveriges Riksbank.

IMF (2014), World Economic Outlook: Recovery strengthens, remains uneven, april 2016, kapitel 3.

IMF (2015), World Economic Outlook: Uneven growth: Short- and long term factors, april 2015.

IMF (2016a), World Economic Outlook: Subdued demand: Symptoms and remedies, oktober 2016.

IMF (2016b), Article IV consultation with Sweden, november 2016.

IMF (2017a), World Economic Outlook Update: A shifting global economic landscape, januari 2017.

IMF (2017b), World Economic Outlook: Gaining momentum?, april 2017.

Jansson, P. och Palmqvist, S. (2005), Mer om Konjunkturinstitutets arbetsmarknadsgap, Ekonomisk Debatt 33.

Krugman, P. (1988), Financing vs. forgiving a debt overhang, Journal of Development Economics 29.

Konjunkturinstitutet (2014), Konjunkturläget, december 2014.

Konjunkturinstitutet (2016a), Konjunkturläget, augusti 2016.

Konjunkturinstitutet (2016b), Lönebildningsrapporten, oktober 2016.

Konjunkturinstitutet (2016c), Konjunkturläget, december 2016.

Konjunkturinstitutet (2017a), Hållbarhetsrapport 2017 för de offentliga finanserna, Specialstudie nr 54, februari 2017.

Konjunkturinstitutet (2017b), Konjunkturläget, mars 2017.

Konjunkturinstitutet (2017c), Prognosutvärdering, Specialstudie 56, april 2017.

Layard, R., Nickell, S. och Jackman, R. (1991), Unemployment: macroeconomic performance and the labour market, Oxford: Oxford University Press.

Lindbeck, A. (2016), Hur avveckla hyreskontrollen?, Ekonomisk Debatt 44.

Lindblad, H. och Sellin, P. (2003), The equilibrium rate of unemployment and the real exchange rate: An unobserved components approach, Working Paper 152, Sveriges Riksbank.

Lundborg, P. och Sacklén, H. (2006), Low-inflation targeting and long-run unemployment, Scandinavian Journal of Economics 108.

Lyytikäinen, T. (2008), Rent control and tenants' welfare: The effects of deregulating rental markets in Finland, Studies on the effects of property taxation, rent control and housing allowances, VATT Research reports 140.

Marthin, G. (2012), Measuring mismatch in the Swedish labour market, Studier i finanspolitik 2012/3, underlagsrapport till Finanspolitiska rådet.

Mattson, I. och Håkansson, M. (2016), Vägar mot en starkare uppföljning av överskottsmålet, underlagsrapport till Överskottsmålskommittén (SOU 2016:67).

Migrationsverket (2016), Årsredovisning för 2015, http://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac3871593f89/1456151216443/%C3%85rsredovisning+2015.pdf.

Migrationsverket (2017a), Högsta antalet asylsbeslut hittills, http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2017/2017-01-01-Hogsta-antalet-asylbeslut-hittills.html.

Migrationsverket (2017b), Verksamhets- och utgiftsprognos, april 2017.

Mossfeldt, M. och Österholm, P. (2011), The persistent labour-market effects of the financial crisis, Applied Economics Letters 18.

Munch, J.R. och Svarer, M. (2002), Rent control and tenancy duration, Journal of Urban Economics 52.

Niepelt, D. (2014), Financial Policy, Studier i Finanspolitik 2014/2, underlagsrapport till Finanspolitiska rådet.

OECD (2012), OECD Employment Outlook 2012, juli 2012.

OECD (2016a), OCED Employment Outlook 2016, juli 2016.

OECD (2016b), OECD Economic Outlook, november 2016.

Orlandi, F. (2012), Structural unemployment and its determinants in the EU countries, European Economy, Economic Papers 455.

Panizza, U. och Presbitero, A. F. (2014), Public debt and economic growth: is there a causal effect?, Journal of Macroeconomics 41.

Persson, M. (2012), Den europeiska skuldkrisen, SNS förlag.

Pescatori, A., Sandri, D. och Simon, J. (2014), Debt and growth: Is there a magic threshold?, IMF Working Paper 34.

Phillips, A. W. (1958), The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1861–1957, Economica 25.

Pissarides C. (2000), Equilibrium unemployment theory, MIT Press.

Proposition 2000/01:1–2016/17:1, Budgetpropositionerna för 2001–2017.

Proposition 2006/07:100–2016/17:100, De ekonomiska vårpropositionerna 2007–2017.

Proposition 2013/14:173, En utvecklad budgetprocess.

Rachel, L. och Smith, T. (2015), Secular drivers of the global real interest rate, Staff Working Paper 571, Bank of England.

Regeringen (2014), Regeringsförklaringen, http://www.regeringen.se/49b6d2/contentassets/436960c05f524109b8a020b879efd76b/regeringsforklaringen-3-oktober-2014.

Regeringen (2015), Regeringens beslut om tillfälliga gränskontroller, http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-beslutar-att-tillfalligt-aterinfora-granskontroll-vid-inre-grans/.

Regeringen (2017), pressmeddelande, http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/02/granskontroller-forlangs-till-maj/.

Reinhart, C. och Rogoff, K. (2010), Growth in a time of debt, American Economic Review 100.

Reinhart, C., Reinhart, V. och Rogoff, K. (2012), Public debt overhangs: Advanced economy episodes since 1800, Journal of Economic Perspectives 26.

Riksgälden (2016), Statsupplåning – prognos och analys 2016:2.

Riksgäldens remissvar på SOU 2016:67, Dnr 2016/1176.

Riksrevisionen (2007) Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – regeringens redovisning, RiR 2007:22.

Riksrevisionen (2016a), Ett förutsägbart bistånd – trots en osäker finansiering, RiR 2016:17.

Riksrevisionen (2016b), Granskning av budgetpropositionen för 2017, RiR 2016:27.

Riksrevisionen (2017), Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering, RiR 2017:4.

Roberts, J. (1995), New Keynesian economics and the Phillips curve, Journal of Money, Credit and Banking 27.

Ryner, E. (2017), Beräkning av S35-indikatorn, Studier i finanspolitik 2017/2, underlagsrapport till Finanspolitiska rådet.

SCB (2013), Ungdomsarbetslöshet – jämförbarhet i statistiken mellan ett antal europeiska länder, Bakgrundsfakta 2013:1.

SCB (2015), Övergång från urvalsbaserad till totalräknad inkomstfördelningsstatistik, promemoria.

SCB (2016a), Räkenskapssammandrag för kommuner och landsting, http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__OE__OE0107__OE0107A/ResultKn/?rxid=0e1d8507-c6f1-4272-b23a-bf7fc4befedf.

SCB (2016b), Bakgrundsfakta 2016:2.

Sen, A. (1973), On economic inequality, Oxford University Press.

SFS 2011:446, Förordning med instruktion för Finanspolitiska rådet, Finansdepartementet.

SFS 2016:752, Lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, Justitiedepartementet.

SFS 2016:1088, Förordning om ändring i förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet, Finansdepartementet.

SNS (2017), Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad, Konjunkturrådets rapport 2017.

SOU 2012:88, Att hyra, från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler, betänkande av Hyresbostadsutredningen.

SOU 2013:73, En utvecklad budgetprocess, slutbetänkande av Budgetprocesskommittén.

SOU 2016:67, En översyn av överskottsmålet, betänkande av Överskottsmålskommittén.

Staiger, D., Stock, J. och Watson, M. (1997), The NAIRU, unemployment and monetary policy, Journal of Economic Perspectives 11.

Statskontorets remissvar på SOU 2016:67, Dnr 2016/192-4.

Stockhammar, P. (2017), Utvärdering av regeringens prognoser, Studier i finanspolitik 2017/3, underlagsrapport till Finanspolitiska rådet.

Svarer, M., Rosholm, M. och Munch, J.R. (2005), Rent control and unemployment duration, Journal of Public Economics 89.

Svensson, L. (2015), The possible unemployment cost of average inflation below a credible target, American Economic Journal: Macroeconomics 7.

Sveriges Riksbank (2014), Penningpolitisk rapport, oktober 2014.

Sveriges Riksbank (2016a), Penningpolitisk rapport, september 2016.

Sveriges Riksbank (2016b), Finansiell Stabilitet 2016:2, november 2016.

Sveriges Riksbank (2017a), Penningpolitisk rapport, februari 2017.

Sveriges Riksbank (2017b), Penningpolitisk rapport, april 2017.

Syverson, C. (2016), Challenges to mismeasurement explanations for the U.S. productivity slowdown, NBER working paper 21974.

Söderström, H. (1995), Realränteshock, skuldsanering och budgetunderskott - en balansräkningsanalys av den svenska depressionen, Ekonomisk Debatt 23.

Theil, H. (1966), Applied economic forecasting, Chicago, Rand McNally.

Torvik, R. (2016), Virkninger av finanspolitikken på aktivitet, omstilling og vekstevne, Arbeidsnotat 2016/1, norska Finansdepartementet.

WTO (2016), Overview of developments in the international trading environment, Annual report by the Director-General, november 2016.