Svensk finanspolitik

Finanspolitiska rådets rapport 2014

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 978-91-980242-4-1

Förord

Finanspolitiska rådet ska följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och i den ekonomiska politik som regeringen föreslår och riksdagen beslutar om, och därmed bidra till en ökad öppenhet och tydlighet kring den ekonomiska politikens syften och effektivitet. Rådet ska också verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken.

Rådet består av sex ledamöter. Sedan föregående rapport från maj 2013 har Lars Jonung lämnat rådet. John Hassler är sedan den 1 september 2013 ordförande och Oskar Nordström Skans är ny ledamot i rådet.

Rådet bistås av ett kansli som består av Joakim Sonnegård (kanslichef och chef för myndigheten), Niklas Frank (vice kanslichef och utredningsekonom), Karolina Holmberg (utredningsekonom), Johanna Modigsson (forskningsassistent) och Charlotte Sandberg (administrativt ansvarig). Charlotte Sandberg har under året varit tjänstledig och därför inte deltagit i arbetet med rapporten. Åsa Holmquist har under denna tid varit ansvarig för myndighetens administration.

Detta är rådets sjunde rapport. I arbetet med denna har elva arbetsmöten hållits. Analysarbetet avslutades den 2 maj 2014. Rådet har låtit utarbeta fyra underlagsrapporter som kommer att publiceras i rådets skriftserie, *Studier i finanspolitik*:

1. Niklas Bengtsson, Per-Anders Edin och Bertil Holmlund: Löner, sysselsättning och inkomster – ökar klyftorna i Sverige?
2. Dirk Niepelt: Financial Policy.
3. Konjunkturinstitutet: Analys av rörelser i inkomstfördelningen vid införande av jobbskatteavdraget.
4. Konjunkturinstitutet: Den offentliga sektorns skulder och finansiella tillgångar.

Vi har fått värdefulla synpunkter från många. Vi vill här särskilt tacka de som varit föredragande vid rådets arbetsmöten: Axel Arvidsson, Niklas Bengtsson, Peje Bengtsson, Urban Hansson Brusewitz, Peter Doyle, Per-Anders Edin, Johan Egebark, Jesper Hansson, Laura Hartman, Bertil Holmlund, Elisabeth Hopkins, Erik Höglin, Martin Jacob, Erik Jonasson, Niklas Kaunitz, Markus Mossfeldt, Dirk

Niepelt, Cecilia Renmyr, Ulla Robling, Elin Ryner och Tord Strannefors.

I vårt arbete är dialogen med medarbetarna vid Konjunkturinstitutet värdefull. Under året har speciellt dialogen med Erik Höglin och Elin Ryner varit viktig. Aila Ahsin och Tommy Persson har gett myndigheten utmärkt administrativt stöd. Avslutningsvis vill vi här också tacka Hans Sacklén och Albin Kainelainen för konstruktiva kommentarer, båda verksamma vid Finansdepartementet.

Stockholm den 2 maj 2014

John Hassler *Ordförande*	Eva Lindström *Vice ordförande*
Anders Björklund	Steinar Holden
Irma Rosenberg	Oskar Nordström Skans

Förkortningar

ADF	Automatisk diskretionär finanspolitik
AF	Arbetsförmedlingen
AKU	Arbetskraftsundersökningarna (SCB)
BNP	Bruttonationalprodukt
BP	Budgetproposition
CSN	Centrala studiestödsnämnden
ECB	European Central Bank
EEAG	European Economic Advisory Group
ESV	Ekonomistyrningsverket
EU	Europeiska unionen
FASIT	Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar (SCB)
FiD	Finansdepartementet
HEK	Hushållens ekonomi (SCB)
IFAU	Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
IMF	International Monetary Fund
KI	Konjunkturinstitutet
KU	Konstitutionsutskottet
MTO	Medium Term Objective (EU)
NEET	Not in Employment, Education or Training
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RO	Riksdagsordningen
SCB	Statistiska Centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SOU	Statens offentliga utredningar
VP	Ekonomisk vårproposition
ÅP	Ålderspensionssystemet

Innehållsförteckning

Finanspolitiska rådets uppdrag **8**

Det finanspolitiska ramverket **9**

Sammanfattning **11**

1 Det ekonomiska läget **17**

1.1 Internationell överblick 17

1.2 Utvecklingen i Sverige 22

1.3 Bedömningar och rekommendationer 36

2 Finanspolitiken **37**

2.1 Budgetpropositionen för 2014 37

2.2 Regeringens tillväxtprognoser 45

2.3 Stabiliseringspolitiken 54

2.4 Bedömningar och rekommendationer 68

3 Arbetsmarknaden **71**

3.1 Leder politiken till varaktigt hög sysselsättning? 71

3.2 Arbetsutbud och sysselsättning 71

3.3 Förändringar i arbetslöshetens sammansättning 90

3.4 Ungdomarnas arbetsmarknad 101

3.5 Bedömningar och rekommendationer 108

4 Inkomstfördelning och jobbskatteavdrag **111**

4.1 Jobbskatteavdraget: en kort introduktion 111

4.2 Det femte jobbskatteavdraget 112

4.3 Analys av hela jobbskatteavdraget 123

4.4 Bedömningar och rekommendationer 132

5 Överskottsmålet och utgiftstaket **135**
5.1 Regeringens bedömning av överskottsmålet i BP14 135
5.2 Regeringens bedömning av överskottsmålet i VP14 136
5.3 KI:s och ESV:s bedömningar av överskottsmålet 137
5.4 Överskottsmålet nås inte 138
5.5 Regeringens plan för att nå överskottsmålet 141
5.6 Uppföljningen av överskottsmålet behöver förtydligas 143
5.7 Beräkningar av det strukturella sparandet 148
5.8 Utgiftstaket 149
5.9 Bedömningar och rekommendationer 154
6 Riksdagens beslutsregler för budgeten **157**
6.1 Rambeslutsmodellen 157
6.2 Riksdagsbehandlingen av BP14 157
6.3 Rambeslutsmodellen har försvagats 158
6.4 Bedömningar och rekommendationer 160
7 Överskottsmålet och den offentliga förmögenheten **163**
7.1 Inledning 163
7.2 Kopplingen mellan sparande och förmögenhet 164
7.3 Den offentliga sektorns förmögenhet 166
7.4 Förmögenhet och skuld vid olika överskottsmål 172
7.5 Intergenerationella konsekvenser 175
7.6 Förmögenhet och skuld – en alternativ beräkning 177
7.7 KI:s bedömning av långsiktig hållbarhet 183
7.8 Regeringens bedömning av långsiktig hållbarhet 184
7.9 Överskottsmålets nivå 185
7.10 Bedömningar och rekommendationer 187
Referenser **189**
Index **194**

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,
2. bedöma om finanspolitiken ligger i linje med god långsiktigt uthållig tillväxt samt leder till långsiktigt hållbar hög sysselsättning,
3. granska tydligheten i dessa propositioner, särskilt med avseende på angivna grunder för den ekonomiska politiken samt skälen för förslag till åtgärder och
4. analysera effekterna av finanspolitiken på välfärdens fördelning på kort och lång sikt.

Rådet får granska och bedöma kvaliteten i lämnade prognoser och i de modeller som ligger till grund för prognoserna.

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

---

[1] SFS 2011:446.

Det finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket innehåller de grundläggande principer som finanspolitiken ska följa för att vara långsiktigt hållbar.[2] 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 på följande sätt: 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,

[2] Denna sammanfattning bygger på Finansdepartementet (2011b).

dvs. diskretionära, finanspolitiska åtgärder. Vid sådana störningar ska 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.

Sammanfattning

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

1. Rådet konstaterar att det under det senaste året synts allt tydligare tecken på en konjunkturåterhämtning, både globalt och i Sverige. Samtidigt återstår fortfarande risker för en svagare utveckling.
2. Givet den bedömning av konjunkturläget som regeringen gjorde i budgetpropositionen för 2014 var den beräknade nivån på den offentliga sektorns finansiella sparande för 2014 förenlig med en välavvägd finanspolitik.
3. Rådets analys visar att regeringens aktiva stabiliseringspolitik sedan 2006 har varit tidsmässigt träffsäker.
4. Sedan hösten 2013 har den stabiliseringspolitiska bilden förändrats. Rådet ser nu en risk för att det finansiella sparandet för 2014 blir lägre än vad som är stabiliseringspolitiskt motiverat. Eftersom åtgärderna i budgetpropositionen för 2014 permanent försvagar budgeten blir en återgång till 1 procents överskott i de offentliga finanserna svårare. Det låga sparandet 2014 innebär dock i sig inget hot mot de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.
5. Regeringen har en avsevärt mer positiv syn på hur mycket ekonomin kan växa innan resursutnyttjandet är i balans än Konjunkturinstitutet och andra bedömare. I huvudsak beror detta på en mer optimistisk syn på jämviktsarbetslösheten. Regeringen har även en mer optimistisk syn på hur snabbt de offentliga finanserna förbättras när resursutnyttjandet ökar. Den osäkerhet som indikeras av de olika bedömningarna borde ha diskuterats av regeringen och kunde ha motiverat en större försiktighet när det gäller permanenta budgetförsvagningar.
6. Rådet bedömer att överskottsmålet inte nås under innevarande konjunkturcykel. Rådet anser att regeringen borde ha deklarerat att det föreligger en avvikelse från överskottsmålet.

7. Rådet anser att avvikelsen från överskottsmålet kan motiveras av den långa och djupa lågkonjunkturen. Under sådana omständigheter behöver en avvikelse i sig inte skada överskottsmålets trovärdighet. De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är inte heller hotad.

8. Regeringen gör i 2014 års ekonomiska vårproposition ett tydligt åtagande om att sparandet ska återgå till 1 procent av BNP år 2018. Regeringen klargör att åtagandet innebär en mycket stram politik som utesluter ofinansierade reformer och förutsätter att andra budgetförsvagningar finansieras fullt ut. Detta åtagande är ett värdefullt bidrag till att upprätthålla förtroendet för det finanspolitiska ramverket.

9. Regeringen har vid flera tillfällen skjutit fram tidpunkten för när det finansiella sparandet ska nå 1 procent, med hänvisning till att lågkonjunkturen blivit mer utdragen än förväntat. I 2014 års ekonomiska vårproposition görs återigen en sådan förskjutning, trots att konjunkturläget förbättras något snabbare än vad regeringen tidigare räknat med. Rådet anser att regeringen borde ha motiverat detta mer utförligt.

10. Rådet anser att kopplingen mellan den föreslagna finanspolitiken och överskottsmålet bör förtydligas. Rådet föreslår därför att det strukturella sparandet för innevarande och nästkommande år används för att bedöma om det finns en avvikelse från målet. Om det finns en avvikelse ska regeringen förklara denna och presentera en realistisk plan för att uppfylla målet. En sådan plan bör vara anpassad till konjunkturen.

11. Beräkningarna av det strukturella sparandet kan och bör förbättras. Rådet anser att beräkningarna bör vara disaggregerade och utformade så att BNP-gapet i genomsnitt är lika med noll. Att förbättra beräkningarna är helt centralt om man, som rådet förespråkar, ger det strukturella sparandet en nyckelroll vid bedömningen av hur finanspolitiken förhåller sig till överskottsmålet.

12. Rådets och Konjunkturinstitutets beräkningar visar att varken den offentliga nettoförmögenheten eller bruttoskulden skulle utvecklas på ett oacceptabelt sätt om överskottsmålet sänks till noll. Ett lägre överskottsmål innebär dock minskade marginaler för att möta en kraftig lågkonjunktur. Konsekvenserna om det

uppsatta målet inte nås förvärras också om målet sänks. En sänkning av målet ger dessutom endast en temporär ökning av resurserna till högre utgifter eller lägre skatter. Rådets samlade bedömning är att nuvarande nivå på överskottsmålet tills vidare bör behållas.

13. Utgiftstaket är stramt de närmaste åren. Under 2014 och 2015 finns inget utrymme utöver vad som behövs för att hantera de normala variationerna i utgifterna, och även åren därefter är utrymmet begränsat. Det är viktigt att upprätthålla tillräckliga marginaler till utgiftstaket för att inte tvingas till kortsiktiga utgiftsbegränsande åtgärder, vilka riskerar att skada effektiviteten i statens verksamhet.

14. Rådet konstaterar att utgifterna för sjukpenningen sedan ett par år tillbaka har underskattats. Rådet menar att det finanspolitiska handlingsutrymmet kan komma att begränsas om sjukfrånvaron fortsätter att stiga snabbt. Rådets bedömning är att Försäkringskassan kan och bör förbättra prognosmetoderna för sjukpenninganslaget. Regeringen bör dessutom redovisa vad som ligger till grund för dess egen bedömning av utgifterna för sjukpenningen.

15. Arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningsgraden och antalet arbetade timmar har utvecklats förhållandevis väl under lågkonjunkturen. Detta gäller i synnerhet om man beaktar demografiska förändringar. Goda offentliga finanser har möjliggjort en effektiv stabiliseringspolitik, vilket sannolikt har spelat roll för denna utveckling. Även regeringens reformer, i synnerhet jobbskatteavdragen, har troligen bidragit.

16. Sysselsättningen har inte utvecklats lika positivt som arbetskraften. Arbetslösheten är därmed högre än före krisen. Det är framför allt oroande att andelen långtidsarbetslösa ökar. Dessutom finns indikationer på att andelen arbetslösa som tillhör utsatta grupper med betydligt lägre jobbchanser än genomsnittet har ökat. Det riskerar att leda till en varaktig nivå på arbetslösheten som är högre än regeringens prognoser för jämviktsarbetslösheten.

17. Rådet anser att det är olämpligt att använda arbetslöshet bland 15–24-åringar som ett mått på ungdomars etableringsproblem på

arbetsmarknaden, så som ofta görs i den offentliga debatten. Rådet menar att det mått på inaktivitet bland ungdomar som Eurostat beräknar i regel är ett bättre mått på ungdomars svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Detta mått inkluderar unga som varken är i sysselsättning eller utbildning. Andelen inaktiva 18–24-åringar har minskat något sedan 2006.

18. Inaktivitet bland unga är vanligast bland 19–20-åringar. Det tyder på att övergången mellan skola och arbetsliv fungerar dåligt. Det talar för att regeringens stöd till yrkesintroduktion för ungdomar är ett steg i rätt riktning för att underlätta för ungdomar att etablera sig på arbetsmarknaden.

19. Mellan 2006 och 2012 har de disponibla inkomsterna i fasta priser ökat med ca 13 procent. Det sammanfattande måttet på inkomstspridning, Ginikoefficienten, har ökat marginellt mellan 2006 och 2012. Inkomsterna allra högst upp och längst ned i inkomstfördelningen har ökat långsammare än de i mitten. Det har lett till minskad inkomstspridning allra högst upp i fördelningen och ökad spridning i den nedre delen av fördelningen. Det senare speglas i att den relativa fattigdomen ökat efter 2006.

20. Jobbskatteavdragen har bidragit till de högre genomsnittliga inkomsterna för hushållen. Analys med simuleringsmodellen FASIT visar att jobbskatteavdragen också bidragit till att avståndet ökat något mellan de lägre inkomsterna i inkomstfördelningen och medianinkomsten. Förändringen är inte stor, men borde varit en del av regeringens beskrivning av jobbskatteavdragens fördelningskonsekvenser.

21. Rådet ser positivt på de initiativ som regeringen tagit för att förbättra bostadsmarknaden, men konstaterar samtidigt att allvarliga problem kvarstår. En översyn av bruksvärdessystemet, ränteavdragen, fastighetsskatten och reavinstbeskattningen måste ingå i ett samlat grepp för att få en bättre fungerande bostadsmarknad i Sverige.

22. Riksdagsbehandlingen av budgetpropositionen för 2014 har tydliggjort att det råder politisk oenighet om hur riksdagens rambeslutsmodell ska tolkas. Denna oenighet har försvagat rambeslutsmodellen och försvårar för minoritetsregeringar att bedriva en sammanhållen ekonomisk politik. Det är angeläget att

det finns ett brett politiskt samförstånd kring hur riksdagens beslutsregler för budgeten ska tolkas och tillämpas.

1 Det ekonomiska läget

Syftet med kapitel 1 är att ge en översiktlig bild av det ekonomiska läge som rådde när budgetpropositionen för 2014 (BP14) och 2014 års ekonomiska vårproposition (VP14) lades fram. Det är också mot bakgrund av det ekonomiska läget som rådet diskuterar och värderar regeringens ekonomiska politik. Kapitlet baseras på material som andra bedömare och prognosmakare publicerat. I de fall rådet gör en egen bedömning framgår detta av texten.

I avsnitt 1.1 ges en internationell överblick. Avsnitt 1.2 tecknar en bild av den ekonomiska utvecklingen i Sverige samt sätter den svenska situationen i ett internationellt perspektiv. Vi fokuserar på konjunkturläget, arbetsmarknaden, de offentliga finanserna och inkomstfördelningens utveckling. I avsnitt 1.3 sammanfattas rådets bedömningar.

1.1 Internationell överblick

Efter en svag inledning på året vände tillväxten i världsekonomin upp under 2013. I de utvecklade ekonomierna har de senaste årens strama finanspolitik i syfte att stärka de offentliga finanserna gradvis börjat lättas upp. Fortsatt låg inflation gör att penningpolitiken fortfarande är mycket expansiv. Sammantaget bidrar detta till att understödja en återhämtning. I tillväxtländerna är bilden mer splittrad. I vissa länder har tillväxten fortsatt i god takt. I andra, främst länder med stora bytesbalansunderskott och hög offentlig skuldsättning, har kapitalutflöden och valutaoro bromsat utvecklingen och bidragit till perioder med turbulens på de finansiella marknaderna. Låg efterfrågan från omvärlden har därtill inneburit en svagare utveckling för flera av de tillväxtekonomier som tidigare har agerat tillväxtmotor för den globala ekonomin.[1] Ökande världshandel och stigande konfidensindikatorer talar ändå för en starkare, om än ojämnt fördelad, global tillväxt framöver (tabell 1.1).

[1] OECD (2013b) och IMF (2014b).

Tabell 1.1 Global tillväxt 2013–2015 enligt Konjunkturinstitutet

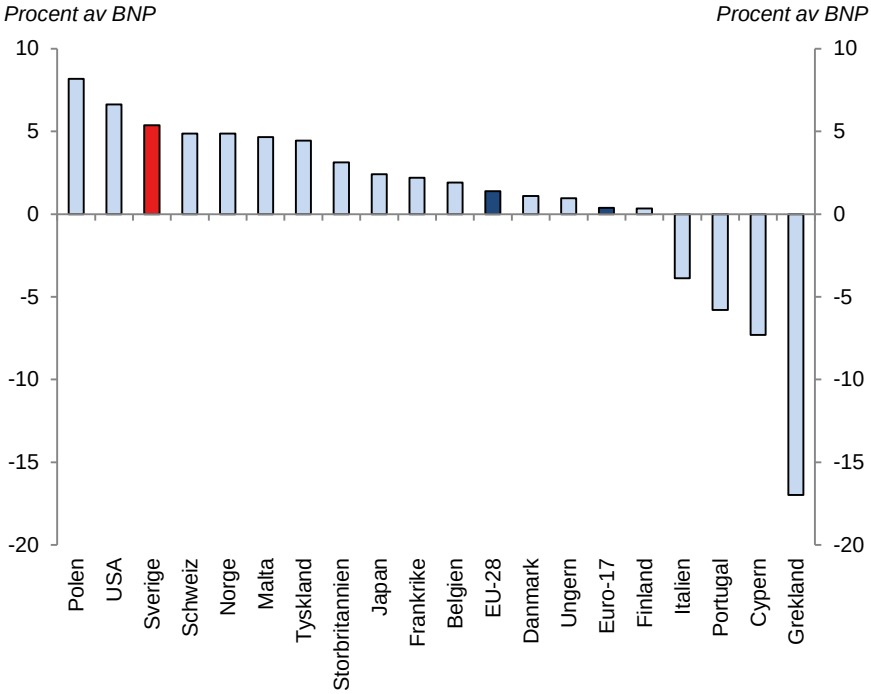
Procentuell förändring	**2013**	**2014**	**2015**
Sverige	**1,5**	**2,7**	**2,9**
Danmark	0,4	1,3	1,8
Finland	-1,4	0,7	1,5
Norge	0,8	1,7	2,0
Frankrike	0,3	1,1	1,5
Italien	-1,9	0,8	1,4
Spanien	-1,2	0,9	1,3
Storbritannien	1,8	2,8	2,7
Tyskland	0,5	1,8	2,2
Japan	1,5	1,2	1,2
Kanada	2,0	2,4	2,4
USA	1,9	2,7	3,2
Brasilien	2,3	2,2	2,8
Indien	4,5	5,1	6,0
Kina	7,7	7,5	7,2
Världen	3,0	3,7	4,0
OECD	1,3	2,2	2,6
EU	0,1	1,6	2,0
Euroområdet	-0,4	1,2	1,7

Anm: Kalenderkorrigerade värden i fasta priser. 2014–2015 avser prognosår.
Källa: Konjunkturinstitutet (2014c).

I USA fortsätter återhämtningen och arbetslösheten har fallit snabbbare än väntat. Den starkare konjunkturen har lett till att Federal Reserve påbörjat en nedtrappning av de kvantitativa lättnaderna, i form av stödköp av statsobligationer och bostadsrelaterade värdepapper. Att inflationen är fortsatt låg gör att en höjning av styrräntan däremot väntas dröja.

I Europa är utvecklingen svagare men en vändning uppåt av tillväxten skedde under 2013. Den inhemska efterfrågan har ökat och stigande förtroende bland hushåll och företag bidrar till bilden av en mer stabil utveckling framöver. Men skillnaderna mellan länderna är stora; Sverige, Tyskland och Storbritannien har haft en relativt god tillväxt sedan finanskrisen medan många euroländer har upplevt en mycket svag utveckling (diagram 1.1).

Diagram 1.1 Ackumulerad BNP-tillväxt 2010–2013

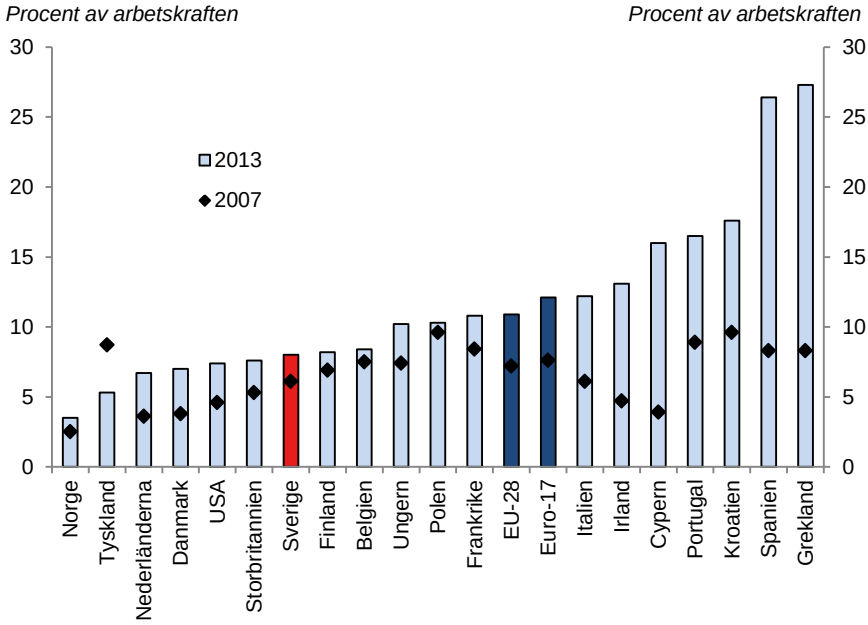


Anm: Avser ackumulerad real BNP-tillväxt 2010–2013.
Källa: Eurostat (2014b).

Arbetslösheten i euroområdet stabiliserades i slutet av 2013, men på en hög nivå (diagram 1.2). Skillnaderna i arbetslöshet mellan länderna är också mycket stora. Det speglar att krisen i delar av euroområdet också är en kostnadskris.[2] Ytterligare anpassning av de relativa arbetskraftskostnaderna krävs i euroländerna med svagast utveckling för att de ska kunna minska de stora bytesbalansunderskotten och få fart på sysselsättningen.

[2] Konjunkturinstitutet (2014c).

Diagram 1.2 Arbetslöshet 2007 och 2013



Källa: Eurostat (2014b).

Den åtstramningspolitik som förts i Europa sedan krisen har lett till stärkta offentliga finanser i termer av högre finansiellt sparande i merparten av EU-länderna.[3] Åtstramningarna har inneburit en avvägning mellan å ena sidan att uppnå långsiktigt hållbara offentliga finanser och å andra sidan att inte dämpa tillväxt och sysselsättning alltför mycket. Omfattningen av åtstramningarna, mätt som förändringen i det finansiella sparandet, förväntas emellertid enligt de flesta bedömare minska under det närmaste året, vilket understödjer en snabbare tillväxt.[4]

Trots förbättringen i det finansiella sparandet är de offentliga skuldnivåerna fortfarande höga i många länder; IMF räknar med att de avancerade[5] ekonomiernas skuldkvot stabiliseras på strax under 110 procent av BNP och i euroområdet kring 95 procent av BNP under 2014 (diagram 1.3). Ytterligare åtgärder kommer att krävas för att minska skuldnivåerna.

---

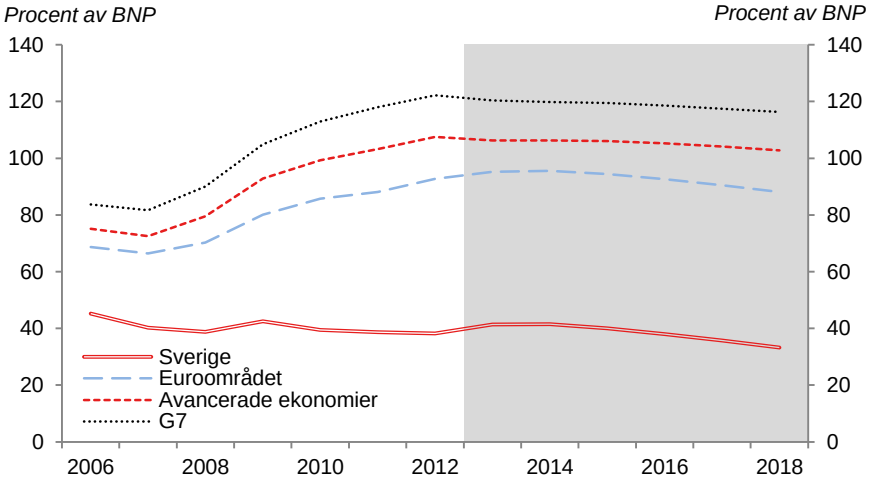
[3] IMF (2014a).
[4] EEAG (2014), IMF (2014a) och IMF (2014b).
[5] IMF:s definition. Se IMF (2014b), s. 160, för en komplett lista.

Tabell 1.2 Offentligt finansiellt sparande 2012–2015 enligt IMF

Procent av BNP och potentiell BNP	Faktiskt sparande				Konjunkturjusterat sparande			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Sverige	**-0,7**	**-1,0**	**-1,3**	**-0,5**	**-0,7**	**-0,8**	**-1,2**	**-0,6**
Danmark	-3,9	-0,4	-1,4	-2,7	-0,9	-0,2	-0,3	-0,4
Finland	-2,2	-2,6	-2,6	-1,9	-1,5	-0,8	-0,6	-0,5
Norge[1]	13,9	11,1	11,2	9,9	-5,2	-5,5	-6,0	-5,9
Frankrike	-4,8	-4,2	-3,7	-3,0	-3,5	-2,4	-1,9	-1,5
Grekland	-6,3	-2,6	-2,7	-1,9	-2,3	2,1	1,5	1,1
Irland	-8,2	-7,4	-5,1	-3,0	-6,1	-5,0	-4,0	-2,3
Italien	-2,9	-3,0	-2,7	-1,8	-1,6	-0,3	-0,8	-0,3
Portugal	-6,5	-4,9	-4,0	-2,5	-4,1	-3,1	-2,7	-1,7
Spanien	-10,6	-7,2	-5,9	-4,9	-5,7	-4,9	-4,4	-3,7
Storbritannien	-8,0	-5,8	-5,3	-4,1	-5,7	-3,7	-3,8	-3,1
Tyskland	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,3	0,2	-0,1
USA	-9,7	-7,3	-6,4	-5,6	-7,7	-5,4	-5,0	-4,6
Japan	-8,7	-8,4	-7,2	-6,4	-7,6	-7,8	-6,9	-6,1
Avancerade ekonomier	-6,2	-4,9	-4,2	-3,6	-5,0	-3,7	-3,4	-3,0
Euroområdet	-3,7	-3,0	-2,6	-2,0	-2,3	-1,3	-1,2	-1,0

Anm: 2013–2015 avser prognosår.
[1] Konjunkturjusterat sparande för Norge avser sparande exklusive oljeintäkter och anges i procent av potentiell fastlands-BNP.
Källa: IMF (2014a).

Diagram 1.3 Offentlig bruttoskuld i de avancerade ekonomierna



Anm: Avser bruttoskuld i konsoliderad offentlig sektor. Grått fält, 2013–2018, visar prognosår. G7 omfattar Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Storbritannien, Tyskland och USA.
Källa: IMF (2014a).

Sammantaget finns flera tecken på att en återhämtning har inletts i världsekonomin. De positiva signaler som har synts i konfidensindikatorer under det senaste året har även börjat omsättas i realekonomin. Den låga inflationen i de avancerade ekonomierna gör det också troligt att tillväxten kan få fortsatt stöd av en expansiv penningpolitik.

Det återstår likväl uppenbara risker för en svagare utveckling. Den normalisering av penningpolitiken som inletts i USA påverkar i hög grad omvärlden och kommer att leda till gradvis stramare finansiella förhållanden. Det kan hålla tillbaka uppgången i andra länder. Det finns också en uppenbar risk att läget i euroområdet försämras igen samtidigt som utrymmet för finanspolitiska stimulansåtgärder i många länder är mycket begränsat. Det är osäkert hur mycket reformarbete som återstår innan tillväxten kan normaliseras. Oklarheterna om tillståndet i bankerna i euroområdet är dessutom fortfarande stora och de nya regelverken för att hantera bankkriser är ännu inte på plats. Den låga inflationen är ett bekymmer och ECB har därför tagit beslut om att även kunna vidta kvantitativa åtgärder. Problemen i flera tillväxtekonomier kan därtill förvärras och leda till ökade spridningseffekter på de finansiella marknaderna. Händelseutvecklingen i Ukraina och vad den kan leda till är i nuläget mycket svårbedömd, men skulle potentiellt kunna ha stor påverkan på världsekonomin genom bl.a. stigande energipriser och oro på de finansiella marknaderna.

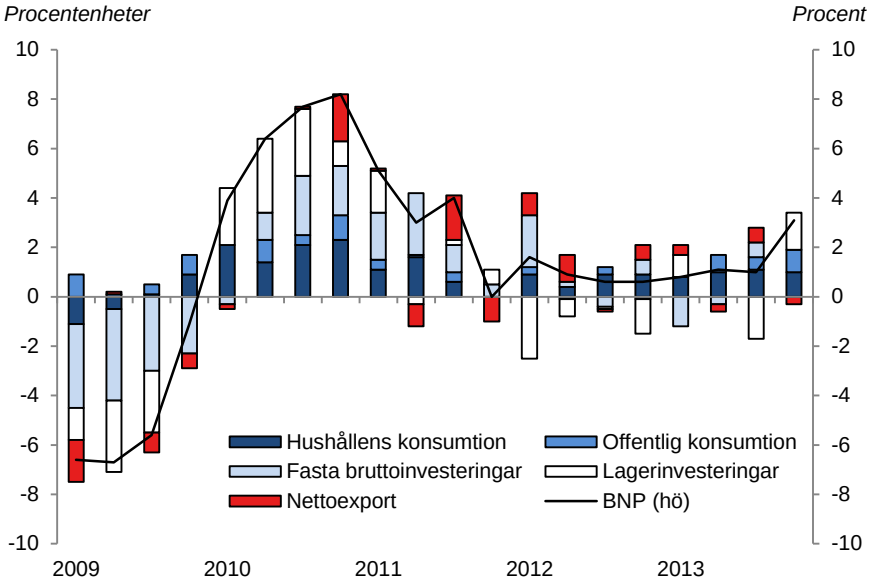
1.2 Utvecklingen i Sverige

Efter en svag utveckling i början på året vände konjunkturen i Sverige uppåt under senare delen av 2013. BNP-tillväxten för helåret blev 1,5 procent, vilket var en starkare utveckling än förväntat. Prognoserna pekar på att återhämtningen tar fart och stärks ytterligare under 2014.

Den begynnande återhämtningen i världsekonomin bidrog i viss mån till uppgången, men främst var det den inhemska efterfrågan som var drivkraften. Till skillnad från återhämtningen efter 1990-talskrisen har nettoexporten gett ett relativt svagt bidrag till BNP-utvecklingen de senaste åren (diagram 1.4). Efter några svaga år vände exporten upp under senare delen av 2013, och den förbättrade konjunkturen i omvärlden gör att svensk export väntas fortsätta växa. Även importen vände dock upp under 2013 och väntas fortsätta att

öka, vilket innebär att nettobidraget till BNP från utrikeshandeln bedöms bli fortsatt svagt.

Diagram 1.4 BNP och försörjningsbalansen



Anm: Den heldragna linjen visar procentuell förändring i BNP jämfört med motsvarande kvartal föregående år. Staplarna visar, i procentenheter, försörjningsbalansens olika komponenters bidrag till förändringen i BNP.
Källa: SCB (2014d).

Hushållens konsumtion har hållits uppe relativt väl. Den reala inkomstutvecklingen har varit gynnsam de senaste åren till följd av låg inflation, riktade skattesänkningar och växande sysselsättning. Sparkvoten har samtidigt stigit, vilket stärker bedömningen att hushållens konsumtion kan hållas uppe och stödja återhämtningen även framöver.[6]

Inom näringslivet föll investeringarna i fjol, men bostadsinvesteringarna tilltog däremot under loppet av 2013. Konfidensindikatorer tyder på att både företag och hushåll ser positivt på den ekonomiska utvecklingen de närmaste månaderna och det talar för att inhemsk efterfrågan får en viktig roll även framöver.

[6] Konjunkturinstitutet (2014c).

1.2.1 Arbetsmarknaden

Här ges en kort överblick av arbetsmarknadsläget. En fördjupad analys av arbetsmarknadens utveckling och regeringens åtgärder på arbetsmarknadsområdet återfinns i kapitel 3.

Arbetsmarknaden har utvecklats förhållandevis väl efter finanskrisen, med en genomsnittlig årlig tillväxt på drygt 1 procent i arbetskraft, sysselsättning och arbetade timmar mellan 2009 och 2013, att jämföra med en genomsnittlig årlig befolkningstillväxt på 0,7 procent under samma period.

Arbetskraften har ökat med drygt 200 000 personer sedan 2009 (diagram 1.5), vilket delvis beror på att befolkningen har ökat men också på ett ökat arbetskraftsdeltagande. Ett ökat arbetsutbud skapar goda förutsättningar för ökad sysselsättning. Flera faktorer har varit bidragande, bl.a. trendmässigt stigande arbetskraftsdeltagande bland äldre som arbetar längre och utrikes födda som i allt högre utsträckning deltar i arbetskraften, samt utbudsstimulerande reformer. Den demografiska utvecklingen, med bl.a. en ökande andel äldre i befolkningen, talar dock för att arbetskraften växer långsammare framöver.[7]

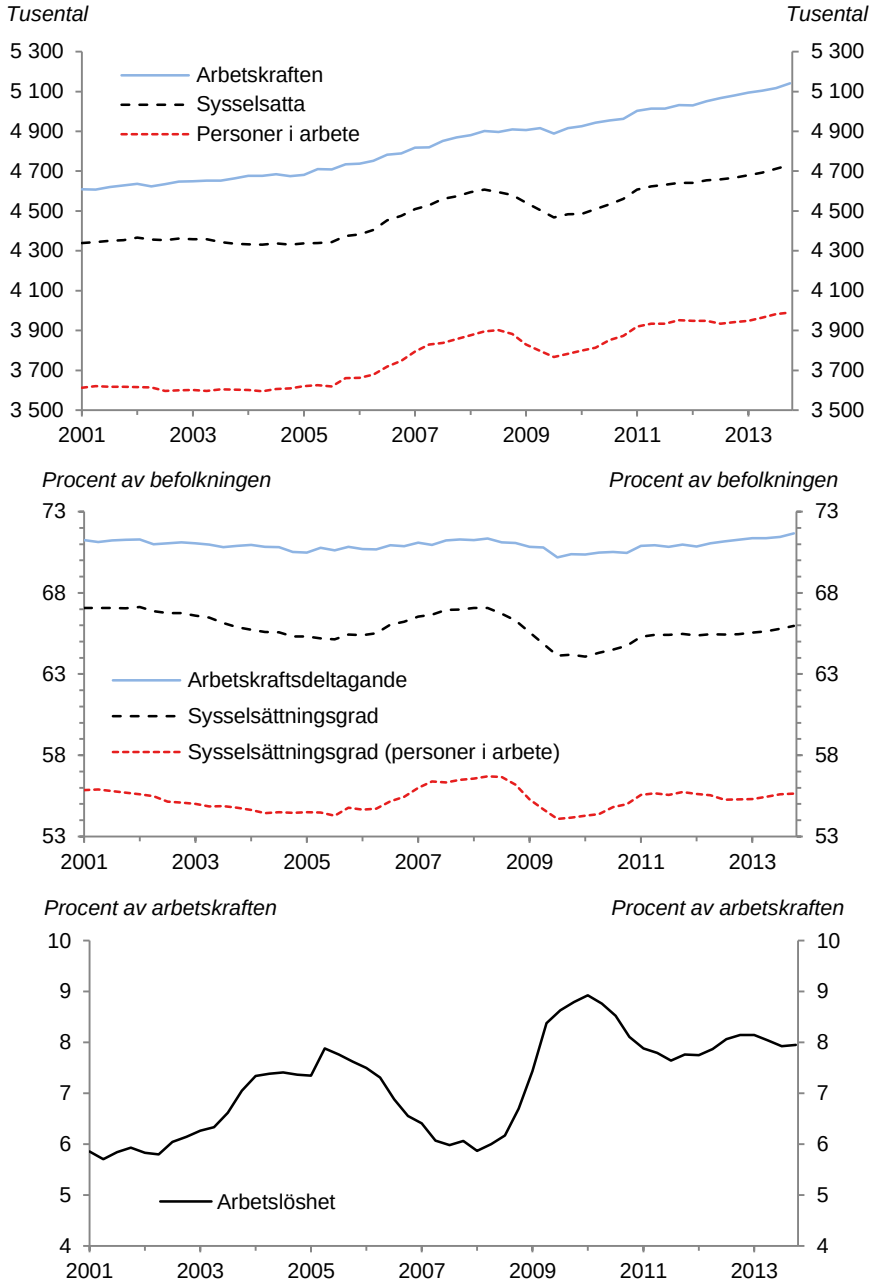
Även sysselsättningen har ökat de senaste åren. Sysselsättningsgraden har stigit sedan 2009 men var fortfarande i slutet av 2013 lägre än före krisen. Det beror till stor del på sammansättningseffekter i befolkningen. Unga, äldre och utrikes födda – grupper som över lag har en lägre sysselsättningsgrad än befolkningsgenomsnittet – har ökat som andel av den arbetsföra befolkningen, vilket förklarar varför sysselsättningsgraden för befolkningen som helhet i stort sett har varit oförändrad under 2011–2012 trots att sysselsättningsgraden har ökat för de flesta delgrupper.

Arbetslösheten var ca 8 procent under 2013 (diagram 1.5) och har, trots ökad sysselsättning, legat kvar på en hög nivå. Arbetslösheten bedöms enligt de flesta prognoser börja sjunka i takt med att konjunkturen förbättras.

---

[7] Konjunkturinstitutet (2013e).

Diagram 1.5 Arbetskraft, sysselsättning och arbetslöshet



Anm: Säsongsrensad kvartalsdata för åldersgruppen 15–74 år. Sysselsatta i arbete avser sysselsatta som utförde minst en timmes arbete under referensveckan (dvs. inte var frånvarande).
Källa: SCB (2014a).

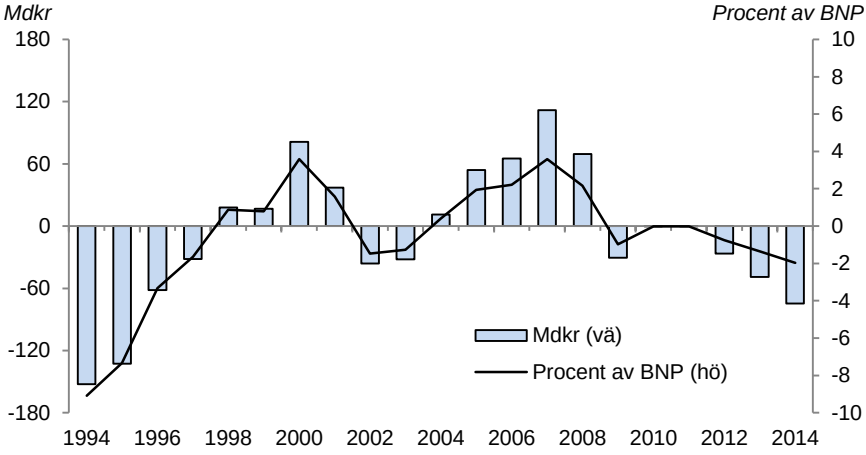
I BP14 framhölls jobbskatteavdraget och andra arbetsmarknadsreformer som viktiga förklaringar till att sysselsättningen och arbetskraften har ökat starkt under de senaste åren. Effekterna av de samlade arbetsmarknadsreformerna bedöms av regeringen på lång sikt leda till 250 000 fler sysselsatta, varav drygt hälften till följd av jobbskatteavdragen.[8]

Den starkare konjunkturen under 2014 innebär ett förbättrat arbetsmarknadsläge. I VP14 har sysselsättnings- och arbetskraftsutvecklingen reviderats upp jämfört med BP14, samtidigt som arbetslösheten minskar snabbare. Enligt regeringens prognos kommer arbetslösheten att ha sjunkit till strax under 6 procent år 2018, när resursutnyttjandet är balanserat. I kapitel 3 diskuteras arbetsmarknadens utveckling och regeringens arbetsmarknadsåtgärder vidare.

1.2.2 Offentliga finanser

En svag konjunktur och aktiv finanspolitik har gjort att det finansiella sparandet i offentlig sektor har minskat under de senaste åren. Underskottet var 1,3 procent av BNP under 2013 (diagram 1.6), varav största delen hänförligt till staten.

Diagram 1.6 Finansiellt sparande i offentlig sektor



Anm: Avser finansiellt sparande i konsoliderad offentlig sektor. 2014 avser prognosår.
Källa: Konjunkturinstitutet (2014c).

[8] BP14, tabell 1.9, s. 51.

I tabell 1.3 redovisas prognosnyckeltal från regeringen, KI och Riksbanken. I tabellen framgår tydligt att även om bedömningarna av den faktiska tillväxten framöver är relativt lika så skiljer sig uppfattningarna om resursutnyttjandet, mätt som BNP-gapet, åt väsentligt.[9]

Tabell 1.3 Makroekonomiska nyckeltal för svensk ekonomi

	BP14 September 2013			VP14 April 2014		
	2013	**2014**	**2015**	**2013**	**2014**	**2015**
BNP	1,2	2,5	3,6	1,5	2,7	3,3
BNP-gap	-3,5	-3,0	-2,1	-2,9	-2,4	-1,5
Sysselsatta	0,8	0,8	1,0	1,0	1,2	1,2
Arbetslöshet	8,2	8,1	7,8	8,0	7,7	7,3
KPI	0,1	0,9	1,7	0,0	0,2	1,6
Finansiellt sparande	-1,2	-1,5	-0,4	-1,3	-1,6	-0,3
	Konjunkturinstitutet Augusti 2013			**Konjunkturinstitutet** Mars 2014		
	2013	**2014**	**2015**	**2013**	**2014**	**2015**
BNP	1,1	2,5	3,3*	1,5	2,6	3,2
BNP-gap	-2,4	-1,9	-0,8	-2,0	-1,3	-0,6
Sysselsatta	0,9	0,8	0,9	1,0	0,9	1,3
Arbetslöshet	8,0	7,8	7,5	8,0	7,9	7,3
KPI	0,1	0,8	2,0	0,0	0,1	1,2
Finansiellt sparande	-1,3	-1,5	-0,6	-1,3	-2,0	-0,8
	Riksbanken September 2013			**Riksbanken** April 2014		
	2013	**2014**	**2015**	**2013**	**2014**	**2015**
BNP	1,2	2,7	3,6	1,5	2,7	3,2
BNP-gap	-1,6	-0,8	0,2	-1,4	-0,5	0,2
Sysselsatta	0,9	0,8	1,2	1,1	1,0	1,2
Arbetslöshet	8,1	7,9	7,2	8,0	7,9	7,3
KPI	0,1	1,3	2,6	0,0	0,2	2,2
Finansiellt sparande	-1,4	-0,9	0,1	-1,3	-1,9	-0,9

Anm: *Kalenderkorrigerad. BNP-gap anges i procent av potentiell BNP, arbetslöshet i procent av arbetskraften (15–74 år) och finansiellt sparande i procent av BNP. Övriga årlig procentuell förändring. Källor: BP14 och VP14, Konjunkturinstitutet (2013d) och (2014c) samt Sveriges Riksbank (2013c) och (2014).

[9] BNP-gapet är ett brett mått på resursutnyttjandet i ekonomin och mäts som skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP. Potentiell BNP definieras vanligen som den produktionsnivå som kan upprätthållas i ett ”normalt” konjunkturläge. Se Finanspolitiska rådet (2013), kapitel 3.2 för en diskussion om potentiella variablers betydelse för uppföljningen av de offentliga finanserna.

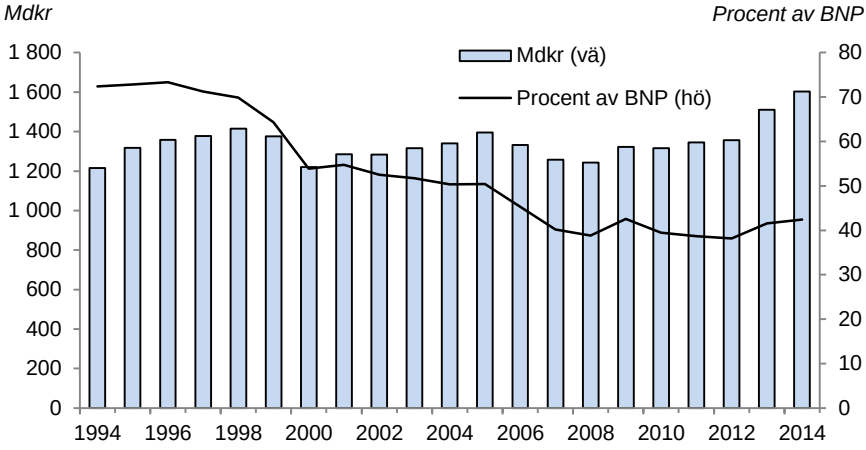
Riksbanken bedömer i sin septemberprognos att BNP-gapet sluts redan år 2015 medan det enligt prognosen i BP14 fortfarande är negativt vid slutet av prognoshorisonten 2017. KI gör i sin augustiprognos bedömningen att BNP-gapet sluts 2017, men har genomgående över prognoshorisonten ett betydligt mindre negativt gap än regeringen. Dessa skillnader beror delvis på olika beräkningsmetoder, men reflekterar även att prognosmakarna gör olika bedömningar av potentiell BNP.[10] Regeringen har framför allt en betydligt lägre jämviktsarbetslöshet än KI, vilket allt annat lika innebär en högre nivå på potentiell BNP. I VP14 har regeringen reviderat upp BNP-gapen för i år och de närmaste åren. De bedöms nu vara mindre negativt jämfört med BP14. Även KI har reviderat gapen i prognosen från mars 2014, vilket innebär att skillnaden mellan regeringens och KI:s bedömning av resursutnyttjandet kvarstår.

Skillnaderna mellan regeringen, Riksbanken och KI är en tydlig illustration av osäkerheten i beräkningen av potentiell BNP. Synen på resursutnyttjandet i ekonomin har stor betydelse för såväl stabiliseringspolitiska avvägningar som för uppföljningen av budgetmålen. Finanspolitikens inriktning i förhållande till konjunkturläget och de stabiliseringspolitiska målen diskuteras i kapitel 2. I kapitel 5 analyseras finanspolitiken i förhållande till de budgetpolitiska målen.

Den offentliga skuldkvoten (den s.k. Maastrichtskulden) uppgick till ca 42 procent av BNP år 2013, vilket är en låg nivå ur ett historiskt perspektiv (diagram 1.7). Under åren 2009 och 2013 lånade Riksgälden 100 mdkr för Riksbankens räkning, i syfte att förstärka valutareserven. Det bidrog till att skuldkvoten steg båda dessa år.

[10] Riksbankens uppskattning av BNP-gapet beräknas som avvikelsen mellan faktisk BNP och dess trend. Riksbanken utgår dock från ett flertal olika mått och informationskällor för den samlade bedömningen av resursutnyttjandet. Se Finansdepartementet (2012) och Konjunkturinstitutet (2013b) för en beskrivning av hur de potentiella variablerna beräknas.

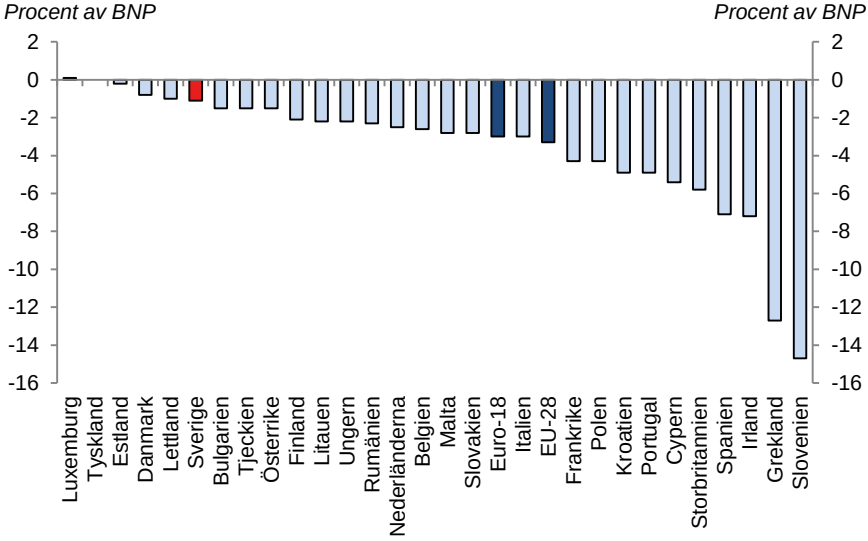
Diagram 1.7 Bruttoskuld i offentlig sektor



Anm: Avser bruttoskuld i konsoliderad offentlig sektor. 2014 avser prognosår.
Källa: Konjunkturinstitutet (2014c).

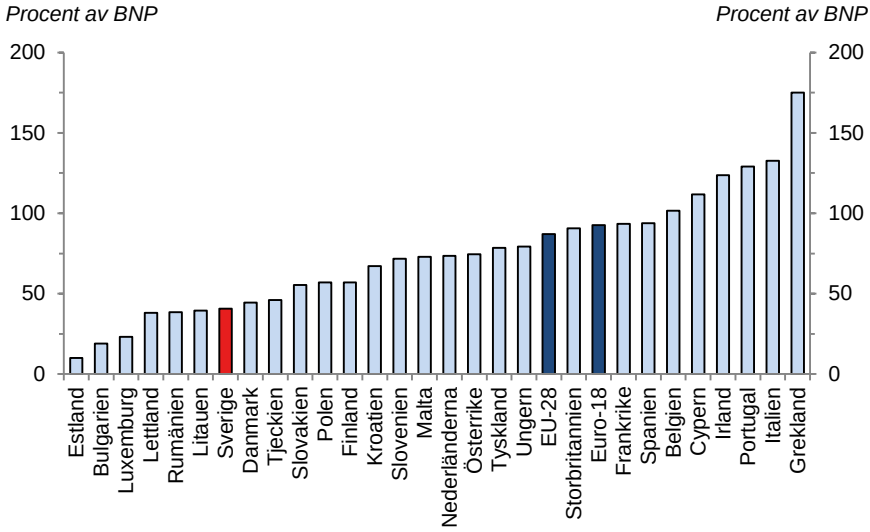
I ett internationellt perspektiv framstår de offentliga finanserna i Sverige som starka trots det rådande finansiella sparunderskottet. Såväl underskottet i de offentliga finanserna som skuldkvoten är låga jämfört med andra länder (diagram 1.8 och 1.9).

Diagram 1.8 Finansiellt sparande i EU 2013



Anm: Avser finansiellt sparande i konsoliderad offentlig sektor.
Källa: Eurostat (2014b).

Diagram 1.9 Bruttoskuld i EU 2013



Anm: Avser bruttoskuld i konsoliderad offentlig sektor.
Källa: Eurostat (2014b).

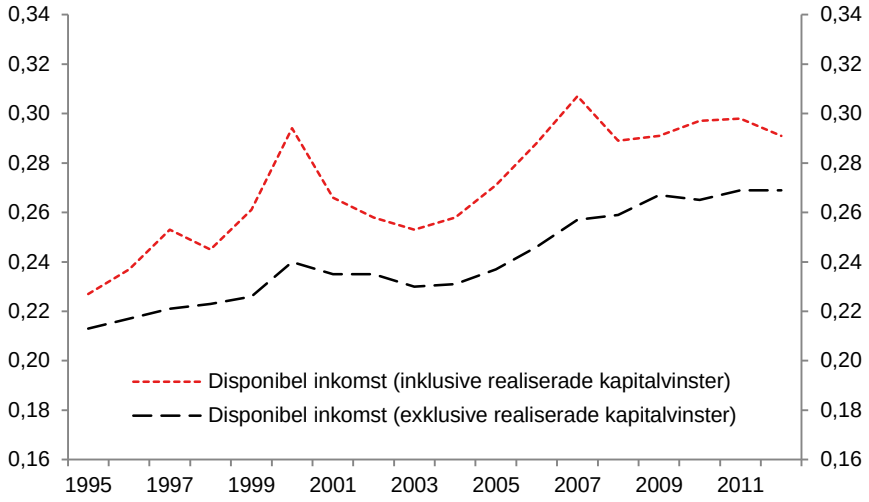
1.2.3 Inkomstfördelningen 1995–2012

I detta avsnitt beskriver vi kort inkomstfördelningens utveckling under de senaste åren. I kapitel 4 görs en fördjupad analys av jobbskatteavdragets fördelningseffekter.

Diagram 1.10 visar utvecklingen av det mest använda måttet på övergripande inkomstskillnader, Ginikoefficienten.[11] Eftersom Ginikoefficienten är ett spridningsmått säger diagrammet inte något om hur den absoluta inkomstnivån i Sverige utvecklats mellan 1995 och 2012. Diagrammet visar endast hur inkomstspridningen förändrats för två inkomstbegrepp: disponibla inkomster med respektive utan realiserade kapitalvinster.

[11] Ginikoefficienten antar värdet noll när alla i befolkningen har samma inkomst och värdet ett när samtliga inkomster i samhället går till en person.

Diagram 1.10 Ginikoefficienten för disponibel inkomst



Anm: Disponibel inkomst är beräknad med hushållet som inkomstenhet och korrigerad för hushållets storlek. Disponibel inkomst utgörs av hushållets faktorinkomster plus nettot av bidrag och skatter.
Källa: SCB (2014c).

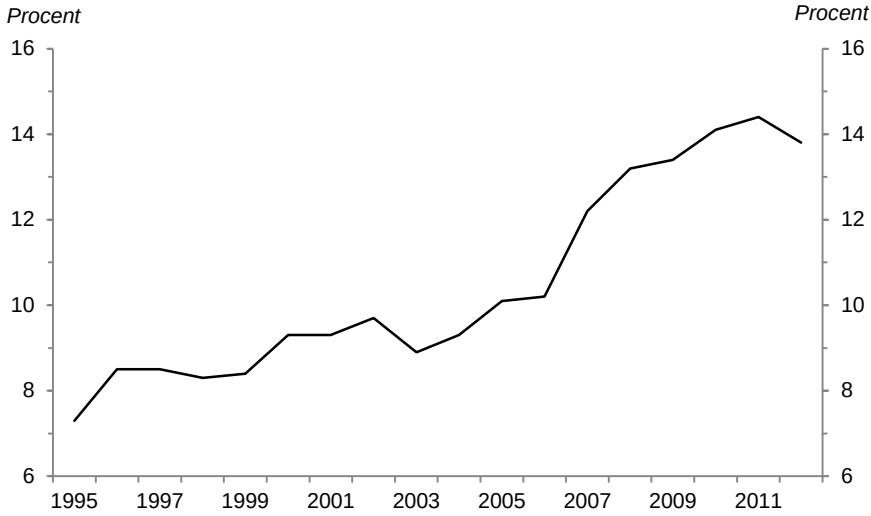
Diagrammet visar en trendmässig uppgång av skillnaderna i disponibel inkomst från 1995 till omkring 2006. Uppgången är i storleksordningen från 0,23 till 0,29 fram till 2006 när man inkluderar realiserade kapitalvinster, och från 0,21 till 0,25 när dessa vinster exkluderas.[12] Vi kan vidare konstatera att Ginikoefficienten för de disponibla inkomsterna inte har förändrats nämnvärt mellan 2006 och 2012. Mot bakgrund av att vi efter 2006 gått igenom en djup ekonomisk kris med hög arbetslöshet kan detta framstå som märkligt. Men såväl historiska erfarenheter som jämförelser mellan länder visar att arbetslöshet inte påverkar fördelningen av disponibla inkomster i sin helhet så starkt som ofta görs gällande i den politiska debatten. Den bild av utvecklingen i Sverige som ges i diagram 1.10 har även tecknats av andra observatörer. OECD beskriver den svenska utvecklingen på ett likartat sätt i sina rapporter.[13] Även i Finansdepartementets fördel-

[12] Ginikoefficienten har en matematisk egenskap som är användbar när man ska tolka förändringar i koefficienten. Genom att multiplicera koefficienten med två får man ett mått på den förväntade procentuella inkomstskillnaden mellan två slumpmässigt valda individer i befolkningen. Att Ginikoefficienten ökat från 0,23 till 0,29 innebär att den förväntade relativa inkomstskillnaden mellan två slumpmässigt valda individer i Sverige har ökat från 46 procent av medelinkomsten till 58 procent av medelinkomsten.
[13] OECD (2008), OECD (2011) och OECD (2013a).

ningspolitiska redogörelse ges en liknande beskrivning av utvecklingen.[14]

Ett annat vanligt mått på fördelningen av inkomster i ett samhälle är relativ fattigdom. Även det är ett spridningsmått. Måttet anger hur stor andel av befolkningen som har mindre än 60 procent av medianinkomsten i inkomstfördelningen. Med en relativ definition av fattigdom kan den reala köpkraft vid vilken man definieras som fattig förändras från ett år till nästa.

Diagram 1.11 Relativ fattigdom



Anm: Andel individer vars disponibla inkomst understiger 60 procent av medianen för disponibel inkomst.
Källor: Bengtsson m.fl. (2014) och SCB (2014c).

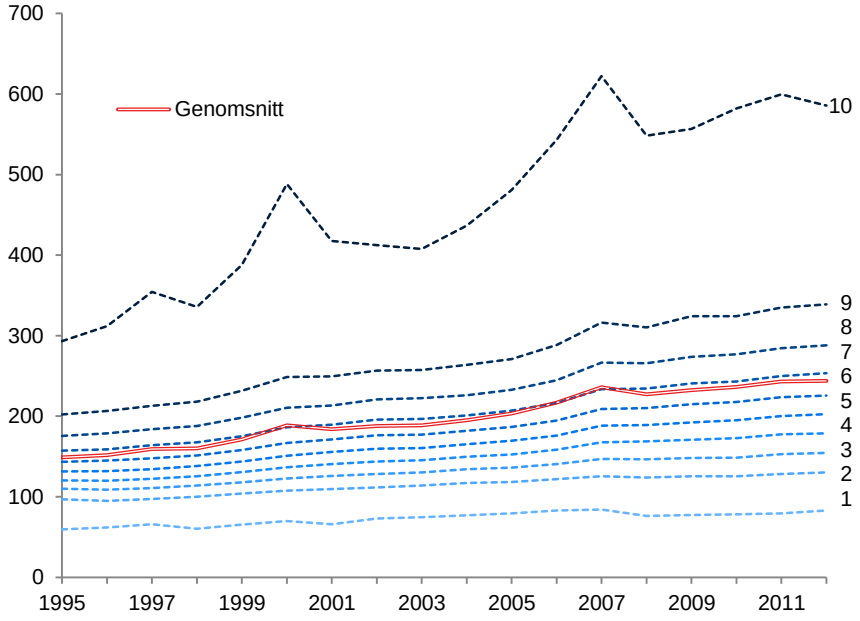
I diagram 1.11 kan vi se hur den relativa fattigdomen i Sverige utvecklats mellan 1995 och 2012. Den relativa fattigdomen har ökat i Sverige sedan 1995. Det är en utveckling som även beskrivits i andra studier, t.ex. av OECD.[15] I diagrammet ser vi att ökningstakten steg markant efter 2006, för att plana ut omkring 2010–2011. Utvecklingen förklaras av att de lägsta inkomsterna utvecklats svagt mellan 2006 och 2012, samtidigt som medianinkomsten ökat.

[14] VP13.
[15] OECD (2011) och OECD (2013a).

Ginikoefficienten är ett sammanfattande mått på hela inkomstspridningen, medan måttet relativ fattigdom beskriver hur botten av fördelningen ser ut. För att få en mer detaljerad bild av inkomstutvecklingen är det informativt att undersöka hur inkomstnivåerna i varje decilgrupp har förändrats över tiden.[16]

Diagram 1.12 Disponibel inkomst per person

Tusentals kronor



Anm: Avser genomsnittlig disponibel inkomst, inklusive realiserade kapitalvinster, för respektive decilgrupp i tusentals kronor. Inkomsterna är beräknade i 2012 års priser. Eftersom varje årgång av SCB:s datamaterial utgörs av ett tvärsnitt av befolkningen behöver det inte vara samma person som år från år ingår i samma decilgrupp.
Källa: SCB (2014c).

Diagram 1.12 visar den genomsnittliga inkomstnivån i 2012 års priser för befolkningens samtliga tio decilgrupper samt genomsnittet för samtliga invånare i Sverige. Diagrammet visar både den faktiska in-

[16] Decilgrupp är ett statistiskt begrepp där den första decilgruppen i inkomstsammanhang består av de individer som ligger under den 10:e percentilen i disponibel inkomst. Den andra decilgruppen består av dem som ligger mellan 10:e och 20:e percentilen osv. Den tionde decilgruppen är den högsta och består av dem som ligger över 90:e percentilen. En percentil är den inkomst nedanför vilken en viss procent av inkomsterna i en fördelning hamnar. Så är t.ex. den 10:e percentilen den inkomst som delar inkomstfördelningen så att 10 procent av inkomsterna är mindre och 90 procent är större. Medianen kallas för 50:e percentilen, för att just 50 procent av individerna har en inkomst som ligger under det talet.

komstutvecklingen i reala termer för olika inkomstgrupper och skillnaderna mellan olika inkomstgrupper.

Vi ser i diagram 1.12 att även om inkomstskillnaderna har vuxit från 1995 och framåt, så har samtidigt inkomstnivåerna i alla tio decilgrupperna ökat. Eftersom inkomstökningen varit lägre i den nedre delen av inkomstfördelningen har andelen med inkomster under gränsen för relativ fattigdom ökat, samtidigt som alla inkomstgrupper fått det bättre i absoluta termer. Ökande relativ fattigdom är alltså förenligt med stigande inkomster.

I diagram 1.12 ser vi också att för åren 2008–2012, när krisen slagit till, ligger inkomstnivån för den lägsta decilgruppen lägre än 2007. I tabell 1.4 nedan kan vi se att inkomsten i decilgrupp ett är oförändrad mellan 2006 och 2012.

Tabell 1.4 Förändring av disponibel inkomst 1995–2012

Procentuell förändring	**1995–2006**	**2006–2012**	**1995–2012**
Decilgrupp 1	39,4	0	39,4
Decilgrupp 2	25,7	7,1	34,6
Decilgrupp 3	28,1	10,0	40,8
Decilgrupp 4	31,5	12,9	48,5
Decilgrupp 5	34,1	14,9	54,2
Decilgrupp 6	36,0	15,8	57,5
Decilgrupp 7	37,7	17,0	61,1
Decilgrupp 8	39,5	17,6	64,2
Decilgrupp 9	42,9	17,5	67,8
Decilgrupp 10	85,2	7,9	99,8
Samtliga decilgrupper	45,5	12,6	63,9

Anm: Avser ackumulerad procentuell förändring av genomsnittlig justerad disponibel inkomst per person (2012 års priser) i respektive decilgrupp.
Källor: SCB (2014c) och egna beräkningar.

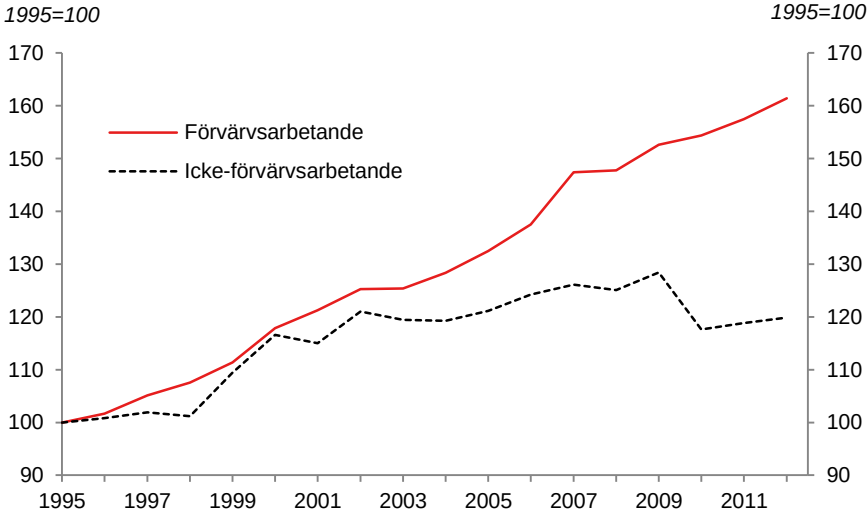
I tabellen ser vi även att inkomstutvecklingen i decilgrupp två har varit svag sedan 2006. Det är framför allt i decilgrupperna sju till nio som det har skett en påtaglig inkomstökning under åren efter 2006. I grupperna med de lägsta disponibla inkomsterna har alltså den relativa inkomstutvecklingen sedan finanskrisen bröt ut varit svag. I tabell 1.4 ser vi att den procentuella inkomstutvecklingen i decilgrupp tio varit nästan lika svag som i decilgrupp två. Sett över hela perioden 1995–2012 har den disponibla inkomsten i decilgrupp tio fördubb-

lats. Större delen av den inkomstökningen ägde rum mellan 1995 och 2006.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att mellan 2006 och 2012 har inkomstskillnaderna ökat i den nedre halvan och minskat något i den övre halvan av inkomstfördelningen.

Ett annat sätt att belysa hur inkomstutvecklingen skiljer sig åt för olika grupper inom befolkningen är att studera skillnaden i inkomstutveckling mellan förvärvsarbetande och icke-förvärvsarbetande. Diagram 1.13 visar utvecklingen av real disponibel inkomst för grupperna förvärvsarbetande respektive icke-förvärvsarbetande i åldrarna 20–64 år. För förvärvsarbetande ökade de reala disponibla inkomsterna med drygt 60 procent under perioden 1995–2012. För gruppen icke-förvärvsarbetande skedde ett trendbrott i början av 2000-talet. Inkomsterna för icke-förvärvsarbetande följde i huvudsak samma bana som de förvärvsarbetandes fram till omkring 2002, men har därefter i stort sett varit konstanta. De reala disponibla inkomsterna för icke-förvärvsarbetande var på samma nivå 2012 som 2002.[17]

Diagram 1.13 Real disponibel inkomst efter sysselsättning



Anm: Icke-förvärvsarbetande avser här arbetslösa, sjukskrivna och pensionärer. Observera att diagrammet omfattar gruppen 20–64 år i HEK.
Källa: Bengtsson m.fl. (2014).

[17] Se Bengtsson m.fl. (2014) för en diskussion.

1.3 Bedömningar och rekommendationer

Sammantaget bedöms en återhämtning ha inletts i världsekonomin under senare delen av 2013. Ökande efterfrågan, stigande konfidensindikatorer och fortsatt expansiv penningpolitik stödjer bilden av en starkare tillväxt framöver. Samtidigt återstår alltjämt risker för en svagare utveckling. Den pågående normaliseringen av penningpolitiken i USA kan komma att påverka utvecklingen i andra länder. Risker för en svagare utveckling i euroområdet kvarstår alltjämt samtidigt som nya politiska risker har uppkommit i och med händelseutvecklingen i Ukraina. Om problemen som uppstått i flera av tillväxtländerna tilltar kan detta dessutom skapa spridningseffekter på de finansiella marknaderna.

Tillväxten i Sverige väntas tillta de närmaste åren. Stigande efterfrågan från omvärlden och fortsatt stabil inhemsk efterfrågan bedöms stödja återhämtningen. Arbetskraften och sysselsättningen har utvecklats starkt de senaste åren och arbetslösheten bedöms minska i takt med att det ekonomiska läget förbättras. Arbetslösheten är emellertid kvar på en hög nivå och utgör en fortsatt utmaning för den ekonomiska politiken. De senaste årens lågkonjunktur och aktiva finanspolitik har medfört ett minskat offentligfinansiellt sparande. I ett internationellt perspektiv framstår dock de svenska offentliga finanserna som starka, trots det rådande underskottet.

Rådet konstaterar att inkomstfördelningen mätt med Ginikoefficienten har ökat marginellt mellan 2006 och 2012. Inkomsterna allra högst upp och längst ned i inkomstfördelningen har ökat långsammare än de i mitten. Det har lett till minskad inkomstspridning allra högst upp i fördelningen och ökad spridning i den nedre delen av fördelningen. Den relativa fattigdomen stiger markant efter 2006, för att plana ut omkring 2010–2011.

2 Finanspolitiken

Finanspolitik är de beslut om offentliga inkomster och utgifter som riksdag och regering fattar i syfte att påverka ekonomin. Syftet med finanspolitiska åtgärder kan vara strukturpolitiskt, fördelningspolitiskt eller stabiliseringspolitiskt. I avsnitt 2.1 sammanfattas den politik som regeringen föreslog i BP14 samt i Höständringsbudgeten för 2013.[1] I avsnitt 2.2 diskuteras de prognoser för ekonomin som regeringen baserar sin politik på. I avsnitt 2.3 diskuteras stabiliseringspolitiska aspekter av finanspolitiken. Avslutningsvis sammanfattas i avsnitt 2.4 rådets bedömningar och rekommendationer.

2.1 Budgetpropositionen för 2014

I tabell 2.1 redovisas effekterna på den offentliga sektorns finansiella sparande av förslag och aviseringar i BP14 och Höständringsbudgeten för 2013, samt hur de fördelar sig på utgifter och inkomster. Tabellen visar på en aggregerad nivå hur politiken förändrats sedan 2013. Av tabellen framgår att större delen av regeringens politik för 2014 och framåt berör budgetens inkomstsida; utgifterna ökar med ca 3 mdkr och inkomsterna minskar med ca 21 mdkr år 2014. Huvudsakligen handlar det om två skattesänkningar och en avgiftssänkning: ett femte jobbskatteavdrag, som innebär ca 12 mdkr i skattesänkning; sänkt skatt för pensionärer, vilket betyder ca 2,5 mdkr i minskade skatteintäkter; samt slopad differentiering av avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen, vilket minskar intäkterna med ca 2,5 mdkr.

I BP14 ingick även ett förslag om höjd brytpunkt för statlig inkomstskatt, vilket skulle ha minskat skatteintäkterna med ytterligare ca 3 mdkr. I rambeslutet för budgeten, som riksdagen fattade den 20 november, ingick detta förslag till skattesänkning. Riksdagen beslutade dock den 11 december att återta höjningen av brytpunkten för statlig skatt. Det innebär bl.a. att den offentliga sektorns finansiella sparande blir 3 mdkr högre än vad regeringen räknade med i BP14. I kapitel 6 diskuteras riksdagens hantering av rambeslutsmodellen för årets budget.

[1] Fr.o.m. år 2010 har det som tidigare benämndes Hösttilläggsbudget bytt beteckning till Höständringsbudget.

Tabell 2.1 Åtgärder i BP14

Mdkr (förändring i förhållande till VP13)	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Utgiftsökningar	5,2	3,1	4,3	4,8	4,4
Inkomstminskningar	0,0	21,0	21,5	21,1	20,8
Inkomstminskningar efter riksdagens beslut att inte höja brytpunkten		*18,0*	*18,5*	*18,1*	*17,8*
Försvagning av finansiellt sparande	**5,2**	**24,2**	**25,8**	**26,0**	**25,2**
Försvagning av finansiellt sparande efter riksdagens beslut att inte höja brytpunkten		***21,2***	***22,8***	***23,0***	***22,2***

Anm: Riksdagen fattade den 11 december beslut om att återta den höjning av brytpunkten för statlig inkomstskatt som ingick i BP14. Därmed blev de inkomstminskningar som regeringen föreslog i BP14 3 mdkr mindre. I tabellen visas konsekvenserna av detta på den fjärde respektive sjätte raden.
Källor: BP14, s. 602, samt Finansdepartementet.

Regeringen gör bedömningen att de åtgärder som föreslås eller aviseras i BP14, sammantaget leder till att BNP-tillväxten blir ca 0,3 procentenheter högre och att antalet sysselsatta blir ca 10 000 personer fler 2014 jämfört med om åtgärderna inte vidtagits.[2]

Regeringen gör bedömningen att de budgetförsvagande åtgärder som föreslås i BP14 i viss mån även försvagar de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. I tabell 2.2 visas hur de indikatorer regeringen använder för att mäta finanspolitikens långsiktiga hållbarhet har förändrats mellan VP13 och BP14.

Tabell 2.2 visar att de båda S-indikatorerna i BP14 har negativa värden, dvs. det går att permanent försvaga det offentliga sparandet något utan att finanspolitiken blir ohållbar. Värdena är dock mindre i absoluta tal än motsvarande värden i VP13. Det beror, enligt regeringen, främst på de förslag till budgetförsvagande åtgärder som presenteras i BP14.[3] I kapitel 7 fördjupas diskussionen om finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

[2] BP14, s. 51–52.
[3] BP14, s. 195.

Tabell 2.2 Indikatorer på finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Procent av BNP	**S1**	**S2**
VP13	-1,1	-2,4
BP14	-0,4	-1,5

Anm: S1 visar här hur mycket budgeten behöver förstärkas eller kan försvagas för att den offentliga skulden år 2030 ska uppgå till 60 procent av BNP. S2 visar hur mycket budgeten behöver förstärkas eller kan försvagas för att de offentliga finanserna ska gå jämnt ut över en oändlig tidshorisont. Ett negativt värde på dessa indikatorer innebär att en permanent budgetförsvagning är möjlig utan att finanspolitiken blir ohållbar, medan ett positivt indikatorvärde pekar på att en permanent budgetförstärkning är nödvändig. Ett S1-mått på -0,4 procent av BNP innebär t.ex. att skatterna kan sänkas och/eller utgifterna höjas motsvarande 0,4 procent av BNP permanent, utan att den offentliga skulden år 2030 överstiger 60 procent av BNP.
Källa: BP14, s. 195.

I Höständringsbudgeten föreslår regeringen att utgifterna under 2013 ska ökas med 5,2 mdkr i förhållande till vad riksdagen tidigare beslutat. Större delen av beloppet, 5 mdkr, avser utgiftsförändringar som uppstått under 2013 på grund av förändrade volymer (bl.a. en ökning av antalet sjukskrivna) och ändrade makroekonomiska förutsättningar (bl.a. ökad EU-avgift till följd av ökade utgifter i EU:s årsbudget).

2.1.1 Sjuktalens utveckling: ett hot mot andra offentliga åtaganden?

Den största enskilda utgiftsposten i Höständringsbudgeten är ett tillskott på 3,2 mdkr till anslaget för Sjukpenning och rehabilitering m.m. Det motsvarar drygt 11 procent av anslaget. Regeringen motiverar tillskottet med att ”sjukpenningen har ökat mer än beräknat, i huvudsak till följd av ett ökat antal sjukfall”.[4] Antalet sjukdagar ökade med 10 procent från 2012 till 2013.[5] I förra årets rapport ställde vi frågan om det finns en risk för ökade utgifter för sjukfrånvaro. Vi menade att regeringen systematiskt bör redovisa utgiftsrisker och redogöra för de prognosmetoder man arbetar med. I BP14 svarar regeringen på rådets kritik. Regeringen instämmer i att redovisningen av risker på budgetens utgiftssida och prognoserna för transfereringsutgifter kan utvecklas. Däremot ser regeringen inga skäl att särskilt redovisa vilka prognosmetoder som används.[6] Rådet anser det

[4] Höständringsbudget för 2013, s. 19.
[5] Försäkringskassan (2014), s. 51.
[6] BP14, s. 673–674.

uppenbart angeläget att regeringen redovisar vilken prognosmetod man använder för sjukpenninganslaget. För en utomstående är det omöjligt att ens översiktligt förstå vad regeringen baserar sin budgetprognos för sjukpenninganslaget på. Det är därför också svårt att bedöma om den ökning av utgifterna för sjukpenning som nu skett är anmärkningsvärd eller om den ligger inom ramen för vad man kan förvänta sig givet den prognosmetod som använts.

Det är rimligt att anta att antalet sjukskrivna, åtminstone på sikt, tenderar att växa i takt med arbetskraften. Ju fler individer som finns i arbetskraften, desto fler har rätt till någon form av ersättning vid inkomstbortfall vid tillfällig sjukfrånvaro.[7] I tabell 2.3 nedan kan vi emellertid se att andelen sjukfrånvarande är betydligt mindre i dag än vad den var 1970.

Tabell 2.3 Befolkning, arbetskraft och sjukfrånvaro 1970 och 2013

	Befolkning	Arbetskraft (16–64 år)	Sjukfrånvaro i helårsekvivalenter	Sjukfrånvaro som procent av arbetskraften
År 1970	8 081 000	3 850 000	180 000	4,7
År 2013	9 645 000	4 946 000	183 000	3,7

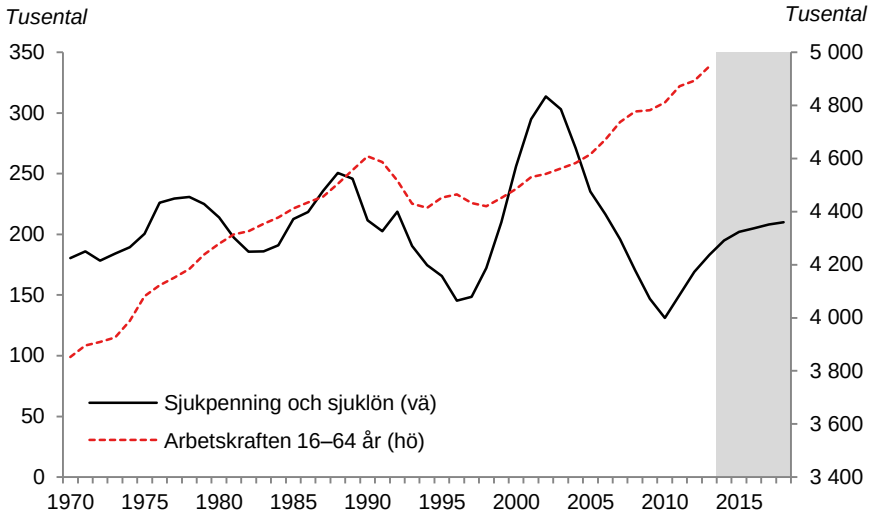
Källor: Finansdepartementet och SCB (2014a).

Sett över en längre period har sjukfrånvaron varierat kraftigt. Diagram 2.1 nedan visar sjukfrånvaron de senaste 40 åren uttryckt i s.k. helårsekvivalenter.[8] I diagrammet visas även hur arbetskraften utvecklats.

[7] Sjukpenning och sjuklön betalas ut till anställda och arbetslösa. Den som är anställd minst en månad eller har arbetat sammanhängande i 14 dagar har normalt rätt till sjuklön från sin arbetsgivare de första 14 dagarna i en sjukperiod. Därefter betalar Försäkringskassan ut sjukpenning till den anställde. Den som inte har någon arbetsgivare kan få sjukpenning redan från början av sjukperioden. Det gäller för arbetslösa, uppdragstagare eller egenföretagare. Det gäller också för den som är ledig med föräldrapenning eller graviditetspenning. Oavsett om man har sjuklön eller sjukpenning är den första dagen i sjukperioden en karensdag. Egenföretagare kan välja att ha en eller upp till 90 karensdagar. Källa: Försäkringskassan.

[8] Helårsekvivalenter avser antal individer som kan försörjas genom sjukpenning eller sjuklön under ett helt år med full ersättning. Exempelvis utgör två personer som varit sjuka ett halvår var tillsammans en helårsekvivalent. Antalet helårsekvivalenter beräknas genom att ta det totala antalet sjukdagar och dividera det med 365.

Diagram 2.1 Sjukpenning, sjuklön och arbetskraften



Anm: Tidsserien omfattar både sjukpenning, som utbetalas av Försäkringskassan, och sjuklön, som arbetsgivaren står för. Arbetskraften avser länkade årsvärden för åldersgruppen 16–64 år. Det genomsnittliga antalet helårsekvivalenter med sjukpenning och sjuklön under perioden 1970–2013 uppgår till ca 205 000 helårsekvivalenter. Variationen kring medelvärdet (standardavvikelsen) uppgår till ca 39 000 helårsekvivalenter. Grått fält markerar prognosåren 2014–2017.
Källor: Finansdepartementet och SCB (2014a).

Vi ser i diagrammet att sjukfrånvaron nådde toppar i mitten av 1970-talet, i slutet av 1980-talet och i början av 2000-talet. Variationerna är anmärkningsvärt stora, särskilt den senaste ”vågen”.[9] På endast sex år, mellan 1996 och 2002, mer än fördubblades sjukfrånvaron. Nedgången i sjuktalen därefter var lika dramatisk. Fram till 2010 sjönk sjukfrånvaron med ca 60 procent från toppnivån 2002. Utvecklingen är desto mer anmärkningsvärd då arbetskraften ökat relativt kraftigt sedan 2000. Sedan 2011 har dock antalet personer med sjukpenning ökat. Regeringen konstaterar att det sedan 2012 skett ett ökat inflöde av nya sjukfall och att sjukfallen blivit längre.[10] Det handlar inte bara om en förväntad ökning till följd av de ändrade reglerna sedan den 1 juli 2008, utan även om en ökning av nya sjukfall *utöver* vad regeringen tidigare räknat med.[11]

[9] Det kan finnas många förklaringar till att variationerna i sjuktalen varit stora sedan 1970. En förklaring är förmodligen de många regeländringar som genom åren gjorts i sjukförsäkringen.
[10] BP14, vol. 6 (Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning), s. 13. Försäkringskassan ger samma bild av utvecklingen i sitt budgetunderlag (Försäkringskassan, 2014, s. 51).
[11] BP14, vol. 6 (Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning), s. 10.

I BP13 konstaterade regeringen att volymerna i sjukpenningen förväntades öka även 2012 till följd av fler och längre sjukfall, men att utvecklingen därefter skulle plana ut.[12] I BP14 är regeringen inte lika säker. Med hänvisning till den ökning av nya sjukfall man sett under 2012–2013 menar nu regeringen att det är för tidigt att säga om sjukfrånvaron har stabiliserats på en ”låg nivå”.[13] Även Försäkringskassan framhåller att osäkerheten om utvecklingen kommande år är stor.[14] Rådet noterar att Försäkringskassan redan i februari gjorde bedömningen att utgifterna 2014 för sjukpenning och rehabilitering m.m. kommer att överstiga de anslagna medlen med knappt 750 mnkr.[15]

För att få en uppfattning om hur utgifterna för sjukpenning m.m. kan komma att variera under kommande år gör vi en enkel kalkyl som redovisas i tabell 2.4 nedan.

Tabell 2.4 Utgifter för sjuk-, rehabiliterings- och närståendepenning

	Beräknade utgifter 2014 (BP14)	Scenario 1: Ökade sjuktal 2016	Scenario 2: Minskade sjuktal 2016
Totalt antal helårs-ekvivalenter (tusental)	*140*	*191*	*97*
Utgifter (mnkr)			
Sjukpenning	29 026	39 287	20 029
Rehabiliteringspenning	1 422	1 827	931
Närståendepenning	176	355	181
Övrigt	454	454	454
Totalt	**31 078**	**41 922**	**21 595**

Anm: Vi gör här enkla överslagsberäkningar på hur anslaget för 2014 kan utvecklas om antal sjukdagar (i helårsekvivalenter) blir som under perioden 2000–2004, dvs. en ökning motsvarande den faktiska ökningen 2000–2002 alternativt en minskning motsvarande den faktiska minskningen 2002–2004. I varje scenario antas helårsekvivalenterna fördelas på sjuk-, rehabiliterings- och närståendepenning på samma sätt som i BP14. Övrigt-posten består bl.a. av utgifter för arbetshjälpmedel för Försäkringskassan och boendetillägg och antas vara konstant. Utgiftsberäkningarna inkluderar statlig ålderspensionsavgift.
Källor: Finansdepartementet, Socialdepartementet och egna beräkningar.

[12] BP13, s. 373.
[13] BP14, vol. 6 (Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning), s. 23.
[14] Försäkringskassan (2014), s. 53.
[15] Försäkringskassan (2014), s. 47–50.

Den andra kolumnen i tabell 2.4 visar de beräknade utgifterna för sjuk-, rehabiliterings- och närståendepenning enligt BP14 där utgifterna uppgår totalt till ca 31 mdkr. I den tredje kolumnen har vi antagit att sjuktalen under åren 2014–2016 ökar lika snabbt som de gjorde under 2000–2002. Utgifterna för sjukpenning m.m. skulle i så fall öka från dagens nivå till knappt 42 mdkr år 2016. Kolumn fyra i tabell 2.4 visar vad utgifterna skulle bli om sjuktalen de kommande åren minskar på samma sätt som mellan 2002 och 2004. Det skulle i så fall innebära att utgifterna år 2016 ligger på ca 22 mdkr.

I det budgetunderlag som Försäkringskassan försåg regeringen med i februari, ingår en känslighetsanalys av utgifterna för sjukpenningen. Försäkringskassan beräknar hur utgifterna skulle utvecklas om sjuktalen de kommande åren ökar lika snabbt som de minskade åren 2005–2006. Utgifterna för sjukpenning och rehabilitering m.m. skulle i så fall öka till nästan 38 mdkr år 2016.[16] Det är en ökning av utgifterna till en nivå något under det vi beräknade i Scenario 1 i tabell 2.4.

Mot bakgrund av att sjuktalen i dag ligger på en historiskt sett låg nivå samt att både arbetskraften och sysselsättningen ligger på historiskt höga nivåer, är risken hög för att sjuktalen fortsätter att stiga. Eftersom utrymmet under utgiftstaket är litet, kan en oförutsedd ökning av sjukfrånvaron komma att kraftigt begränsa utrymmet för andra utgifter på statsbudgeten. Även utrymmet för stabiliseringspolitiska åtgärder begränsas, liksom möjligheterna att nå överskottsmålet. Regeringens möjligheter att bedriva ekonomisk politik försämras om sjukfrånvaron fortsätter att stiga snabbt. Vilka konsekvenser en snabb ökning av utgifterna för sjukpenning kan komma att få för regeringens budgetpolitik diskuteras vidare i kapitel 5.

En fundamental svårighet som regeringen måste hantera är att det inte finns någon användbar generell teori för vad det är som påverkar sjuktalen. Vi vet inte heller varför sjuktalen varierat så kraftigt i Sverige sedan 1970. Regeringens prognoser för sjuktalen är därför med nödvändighet osäkra. Mot den bakgrunden är det angeläget att de uppdrag Försäkringskassan, Karolinska Institutet och Inspektionen för socialförsäkringar fått av regeringen resulterar i

[16] Utgifterna skulle enligt Försäkringskassan utvecklas enligt följande: år 2014: 32 318 mnkr; år 2015: 35 444 mnkr; år 2016: 37 589 mnkr; år 2017: 38 689 mnkr.

större förståelse av drivkrafterna bakom de stora variationerna i sjuktalen.[17]

Rådet har tagit del av Försäkringskassans prognosmetoder och gör bedömningen att det går att förbättra dessa avsevärt, även med nuvarande kunskapsläge vad gäller vad som styr sjukskrivningsbeteendet. Rådet menar att regeringen nu bör ge Försäkringskassan i uppdrag att prioritera arbetet med att utveckla bättre prognosmetoder för sjukpenninganslaget.

2.1.2 Bostadsmarknaden

Flera bedömare har identifierat problemen på den svenska bostadsmarknaden som hinder för tillväxt och rörlighet på arbetsmarknaden.[18] En ineffektiv bostadsmarknad medför dessutom risker för den makrofinansiella stabiliteten genom relationen mellan bostadspriser och hushållens skuldsättning. I rådets rapport från 2013 uppmanades regeringen att ta ett samlat grepp om bostadspolitiken. Rådet pekade på ett flertal hinder för en fungerande bostadsmarknad och ansåg att regeringen borde hantera frågor rörande nybyggnation, bruksvärdessystemet, ränteavdragen samt fastighetsbeskattningen i ett sammanhang.

Regeringen har vidtagit olika åtgärder för att förbättra bostadsmarknadens funktionssätt under 2013–2014. De omfattar bl.a. förenklade regler rörande nybyggnation av studentbostäder och uthyrning av privata bostäder, en tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, sänkt fastighetsavgift för flerbostadshus och förlängd tid för presumtionshyror.[19] Regeringen har även lämnat propositioner till riksdagen om samordnade bullerregler, förenklade regler vid tillbyggnad av småhus och ändringar i Plan- och bygglagen.

Ett flertal utredningar om bostadsmarknaden har tillsatts, bl.a. om bostadssituationen i storstadsregionerna, äldres bostadssituation och kommunala planprocesser. Boverket har fått i uppdrag att ta fram förslag som underlättar etablering på bostadsmarknaden för hushåll

---

[17] BP14, vol. 6 (Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning), s. 23–25. Arbetet med att försöka förklara utvecklingen av sjuktalen pågår och har redan resulterat i ett antal rapporter; se t.ex. Försäkringskassan (2013) och Thomsson (2013).

[18] Se t.ex. OECD (2012) och Europeiska kommissionen (2014).

[19] Presumtionshyror avser undantagsregler som gör det möjligt att för nyproducerade bostadslägenheter avtala om hyror som överstiger vad som är tillåtet enligt bruksvärdessystemet.

med svaga förutsättningar. Den parlamentariska Bostadsplaneringskommittén ska även utvärdera de regelverk som rör bostadsplaneringen på regional nivå.

Rådet ser positivt på att frågor rörande bostadsmarknaden utreds grundligt, men konstaterar samtidigt att de stora bostadspolitiska frågorna rörande bruksvärdessystemet, ränteavdragen, fastighetsskatten och reavinstbeskattningen fortfarande inte har behandlats. Rådets uppfattning är att dessa frågor är särskilt viktiga att analysera och följa upp. Sammanfattningsvis efterlyser rådet alltjämt breda lösningar på bostadsområdet, med målsättningen att reducera inlåsningseffekter, öka rörligheten, säkerställa ett tillräckligt byggande och skapa förutsättningar för ett effektivt användande av det befintliga bostadsbeståndet.

2.2 Regeringens tillväxtprognoser

Prognoser för den ekonomiska utvecklingen utgör ett viktigt underlag vid utformningen av finanspolitiken på såväl kort som medellång sikt. I förra årets rapport diskuterade rådet regeringens prognoser och fann att prognoserna för 2012–2013 avvek kraftigt från övriga prognosmakare.[20] I nedanstående avsnitt följer rådet upp hur dessa prognoser föll ut i förhållande till utfall samt granskar hur regeringens prognoser för 2014 förhåller sig till andra prognosmakare.

2.2.1 Tillväxtprognoser för 2012 och 2013: utfall

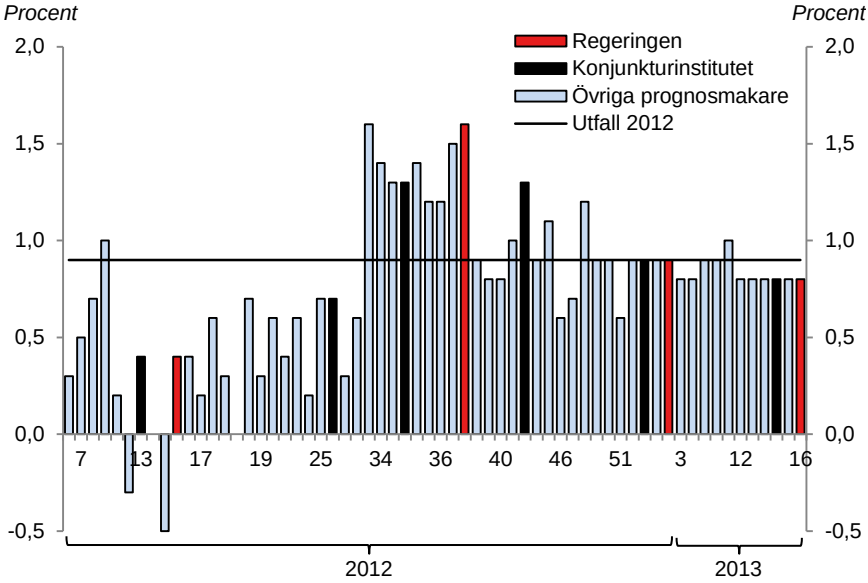
Diagram 2.2 och 2.3 visar tillväxtprognoser för 2012 och 2013, som publicerats sedan början av 2012. Den horisontella axeln visar publiceringsvecka. I diagrammen finns även det preliminära utfallet för 2012 respektive 2013 inlagda som horisontella linjer. Regeringens prognoser är markerade med röd stapel och KI:s med svart stapel. Övriga prognosinstitut anges med ljusblå staplar.

Av diagram 2.2 framgår att prognosmakarna under loppet av 2012 blev alltmer optimistiska om tillväxten 2012, men att optimismen avtog under hösten. Regeringens prognos i BP13 var bland de högsta, trots att den publicerades så sent som i vecka 38. Efter bud-

[20] I kap. 3 i Finanspolitiska rådet (2013) samt kap. 5 i Finanspolitiska rådet (2010) diskuteras regeringens prognoser mer utförligt.

getpropositionen ligger samtliga publicerade prognoser 0,5–1,0 procentenheter lägre än regeringens bedömning.

Diagram 2.2 Prognoser för BNP 2012 publicerade sedan 2012



Anm: Den horisontella axeln anger publiceringsvecka för respektive prognos sedan början av 2012. Den heldragna linjen avser preliminärt utfall för 2012.
Källor: Konjunkturinstitutet (2014d) och SCB (2014d).

En förklaring till regeringens optimism kan vara att den s.k. snabbstatistiken från SCB pekade på en fortsatt relativt god tillväxt under andra kvartalet 2012. SCB reviderade dock ned utfallet från 1,8 till 0,9 procent i den ordinarie beräkningen i september veckan före publiceringen av budgetpropositionen. Revideringen var ovanligt stor, men kunde av tidsskäl inte beaktas i regeringens prognos. Under tredje kvartalet mattades dessutom tillväxten av ytterligare.

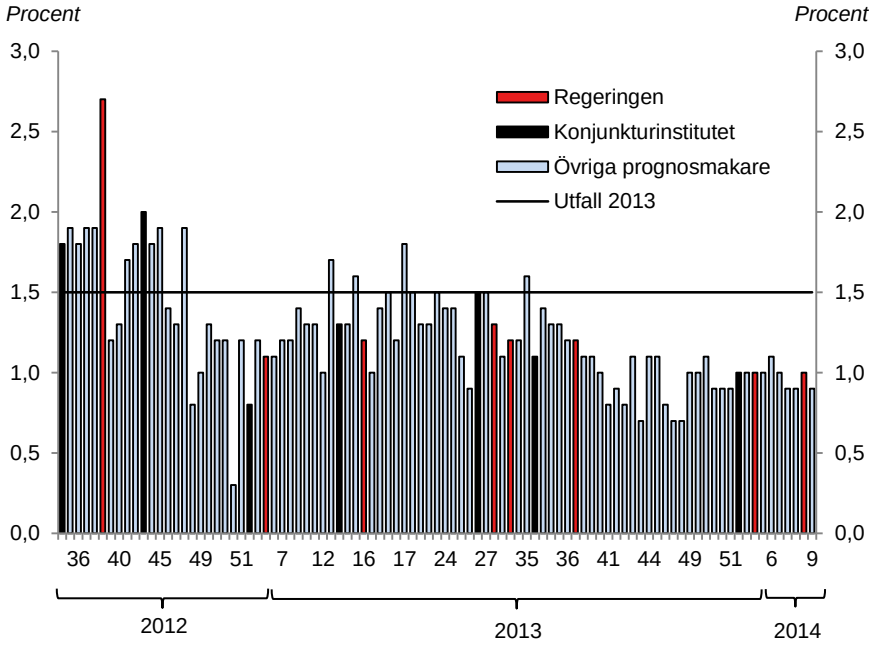
I den reviderade prognos som regeringen redovisade den 21 december strax efter det att budgeten för 2013 beslutats av riksdagen, justerades prognosen ned till 0,9 procent, dvs. till en nivå i linje med övriga prognosinstitut. Utfallet från SCB för tillväxten 2012 är 0,9 procent.

Diagram 2.3 visar tillväxtprognoser för 2013 gjorda fram t.o.m. vecka 9 år 2014. Prognosen för tillväxten 2013 låg till grund för utformningen av BP13. Regeringens relativa optimism om tillväxtutsikterna framgår tydligt, även om prognosen dämpades något i budget-

propositionen jämfört med VP12. Regeringens bedömning av tillväxten var klart högre än övriga prognoser som publicerades under andra halvåret 2012. I de prognoser som publicerats efter budgetpropositionen, dvs. efter vecka 38, beaktas de åtgärder som regeringen föreslagit eller aviserat. Skillnaderna beror därför inte på olika antaganden om finanspolitikens inriktning.

Regeringens prognosrevidering i december 2012 var som synes betydande och prognosen låg därigenom i linje med övriga prognoser som publicerades i slutet av 2012.

Diagram 2.3 Prognoser för BNP 2013 publicerade sedan 2012



Anm: Den horisontella axeln anger publiceringsvecka för respektive prognos sedan andra halvåret 2012. Den heldragna linjen avser preliminärt utfall för 2013.
Källor: Konjunkturinstitutet (2014d) och SCB (2014d).

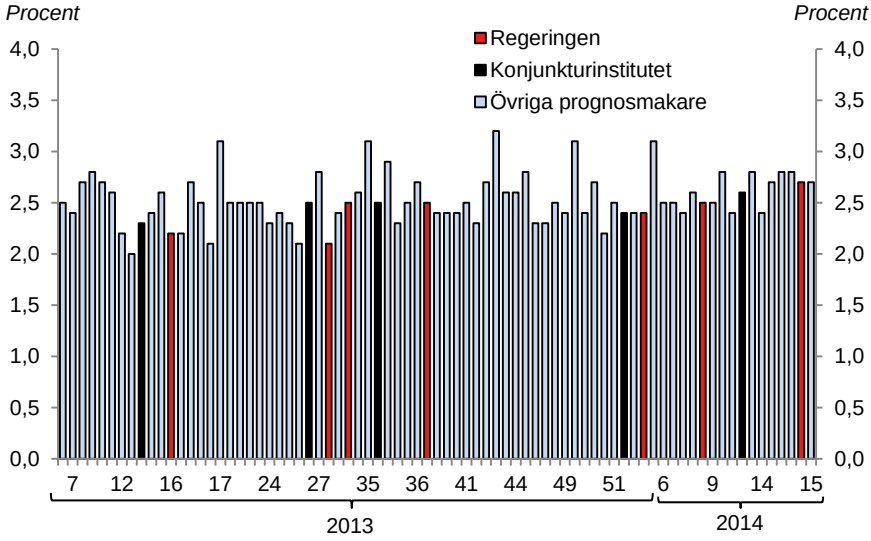
Sammantaget innebär detta att statsbudgeten för 2013 byggde på en mer optimistisk syn på den makroekonomiska utvecklingen än vad samtliga prognosinstitut såg framför sig när BP13 utarbetades av regeringen och senare behandlades av riksdagen. I BP14 instämmer också regeringen i att prognosen för 2013 avvek från andra bedö-

mare.[21] Vi kan nu konstatera att utfallet för 2013 visar att regeringens prognos för 2013 i BP13 verkligen var för optimistisk. Vi ser vidare i diagram 2.3 att regeringen efter BP13, så sent som vecka 8 i år, i stället har underskattat tillväxten 2013, vilket även andra bedömare gjorde.

2.2.2 Tillväxtprognoser för 2014

Diagram 2.4 visar tillväxtprognoser från olika prognosinstitut som har publicerats sedan början av 2013. Av diagrammet framgår att regeringens BNP-prognos för 2014 inte avviker från andra prognosmakare. Regeringens bedömning av tillväxten under 2014 ligger väl i linje med vad man kan kalla en ”konsensusuppfattning” bland prognosmakare.

Diagram 2.4 Prognoser för BNP 2014 publicerade sedan 2013



Anm: Den horisontella axeln anger publiceringsvecka för respektive prognos sedan början av 2013.
Källa: Konjunkturinstitutet (2014d).

I 2013 års rapport argumenterade vi för att regeringen ska redovisa och motivera eventuella avvikelser mellan regeringens prognoser och andra prognosmakares. I BP14 skriver regeringen att den delar rådets

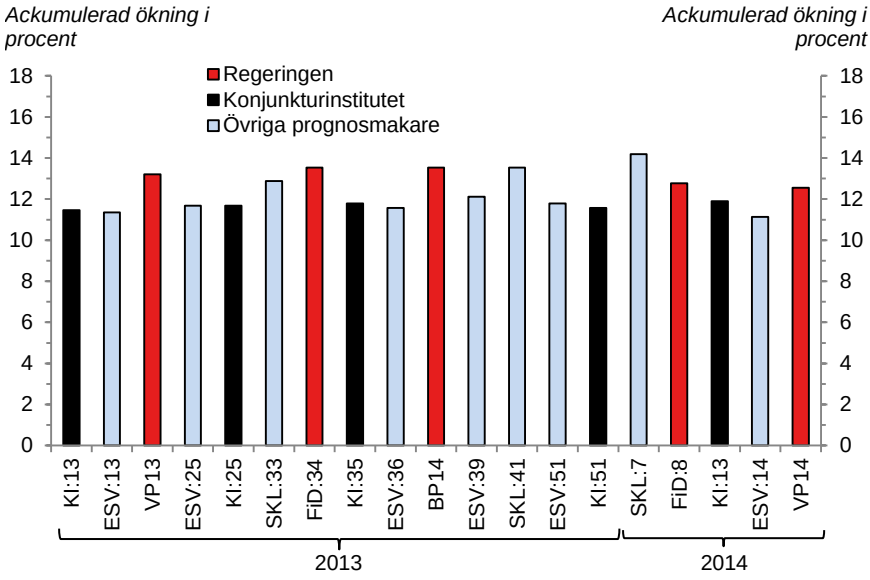
[21] BP14, s. 673.

uppfattning på denna punkt samt redovisar hur regeringens prognos förhåller sig till andra prognosmakare.[22] Rådet välkomnar att regeringen i VP14 redovisar hur den egna prognosen historiskt har förhållit sig till andra prognosmakare.[23] Vid sin presentation av BP14 för medier den 18 september redovisade även finansministern jämförelser mellan regeringens och andra prognosmakares prognoser för innevarande år samt de kommande två åren.[24]

2.2.3 Prognoser för BNP-tillväxt 2014–2017

Många prognosmakare publicerar prognoser som endast sträcker sig ett till två år framåt i tiden. Regeringens prognoser omfattar ett längre perspektiv eftersom det finanspolitiska ramverket har en medelfristig inriktning. I BP14 är prognoshorisonten 2017.

Diagram 2.5 BNP-tillväxt 2014–2017



Anm: Avser ackumulerad tillväxt med basår 2013. Den horisontella axeln anger prognosinstitut och publiceringsvecka sedan början av 2013: Konjunkturinstitutet (KI), Ekonomistyrningsverket (ESV) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Regeringens prognoser anges som FiD, VP och BP.
Källor: Konjunkturinstitutet (2014d) och egna beräkningar.

[22] BP14, s. 151 och s. 673.
[23] VP14, s. 83–84.
[24] Finansdepartementet (2013).

I allmänhet bygger dessa prognoser som sträcker sig flera år framåt i tiden på att ekonomin vid slutet av prognoshorisonten då i stort sett har uppnått makroekonomisk balans med slutet BNP-gap och en arbetslöshet som ligger nära den långsiktiga jämvikten. Även KI, ESV och SKL publicerade under 2013 och 2014 bedömningar med 2017 som slutår.

Diagram 2.5 ovan visar jämförelser mellan den ackumulerade ökningen av BNP 2014–2017. Som framgår av diagrammet gör regeringen prognoser som är relativt optimistiska.

2.2.4 Prognoser för BNP-gap och strukturellt sparande

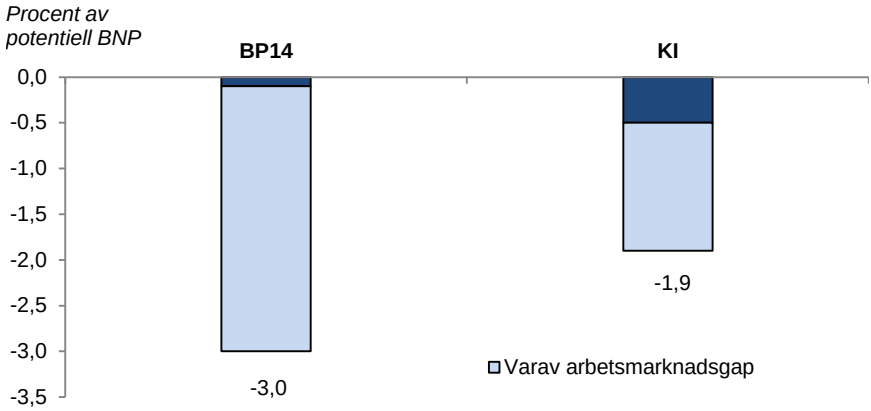
En viktig utgångspunkt för avvägningar i stabiliseringspolitiken är en bedömning av resursutnyttjandet i ekonomin. Resursutnyttjandet mäts vanligen som BNP-gap, dvs. den procentuella avvikelsen mellan faktisk BNP och den långsiktigt hållbara nivån, potentiell BNP. Den långsiktigt hållbara nivån är inte observerbar utan måste bedömas. Stabiliseringspolitiken syftar till att minska variationerna i BNP-gapen genom att vara stimulerande när BNP-gapen är negativa och åtstramande när de är positiva. Det går alltså inte att avgöra om stabiliseringspolitiken är rimligt avvägd utan att göra en bedömning av BNP-gapets storlek. Bedömningar av BNP-gapet är dessutom centrala för beräkningar av den strukturella utvecklingen av de offentliga finanserna. De är centrala eftersom skillnaden mellan det faktiska sparandet och det strukturella ger en indikation på hur stor del av avvikelser i det offentliga sparandet från målnivån 1 procent som kan förväntas försvinna automatiskt när konjunkturen normaliseras.

I diagram 2.6 och 2.7 nedan visas vilken bedömning av BNP-gap och offentligfinansiellt sparande för 2014 som regeringen gjorde i samband med BP14. Dessa bedömningar jämförs med de bedömningar som KI gjorde vid ungefär samma tidpunkt.[25]

---

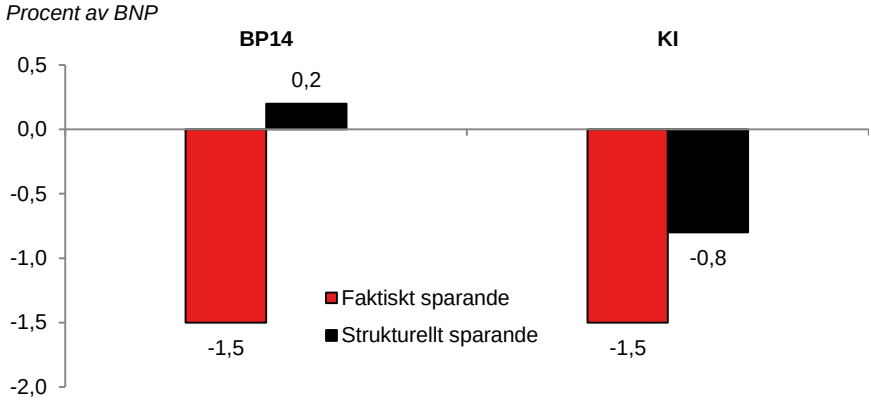
[25] Det kan vara vanskligt att jämföra i synnerhet prognoser för offentliga finanser mellan olika prognosmakare eftersom det kan ligga olika antaganden om regeringens politik bakom prognosen. I regeringens beräkningar för offentliga finanser 2014 ingår effekterna av de åtgärder som föreslogs i BP14 medan KI:s prognos gjordes innan BP14 presenterades. KI baserade dock sin prognos på ett antagande om att regeringen skulle genomföra ofinansierade åtgärder motsvarande 25 mdkr för 2014, vilket stämmer ganska väl med vad regeringen aviserade i budgetpropositionen.

Diagram 2.6 BNP-gap 2014 enligt prognoser hösten 2013



Källor: BP14 och Konjunkturinstitutet (2013d).

Diagram 2.7 Finansiellt sparande 2014 enligt prognoser hösten 2013



Källor: BP14 och Konjunkturinstitutet (2013d).

Av diagram 2.6 framgår att regeringen räknade med att resursutnyttjandet 2014 fortfarande skulle vara väsentligt lägre än den långsiktigt hållbara nivån. BNP-gapet beräknades till -3 procent. KI räknade med ett BNP-gap på -1,9 procent. Skillnaderna i bedömningen av BNP-gapets storlek har betydelse för vad som är en lämpligt avvägd finanspolitik. Ett mer negativt BNP-gap innebär i sig ett direkt argument för en mer expansiv finanspolitik. Dessutom innebär ett mer negativt BNP-gap att en större del av ett givet offentligt sparandeunderskott automatiskt försvinner när konjunkturen stabiliseras.

För att undersöka grunderna till de skilda bedömningarna kan BNP-gapet delas upp i ett arbetsmarknadsgap och ett produktivitetsgap. Arbetsmarknadsgapet definieras som den procentuella avvikelsen i faktiska arbetade timmar från vad som bedöms vara den potentiella nivån för arbetade timmar och kan ses som ett mått på resursutnyttjandet på arbetsmarknaden. Produktivitetsgapet definieras på motsvarande sätt som den faktiska arbetsproduktivitetens avvikelse från den bedömda potentiella nivån.[26]

Av diagram 2.6 ovan framgår att skillnaden i BNP-gap mellan regeringen och KI i huvudsak förklaras av skillnader i arbetsmarknadsgap. En central komponent i arbetsmarknadsgapet är arbetslöshetens avvikelse från jämviktsarbetslösheten. Regeringen bedömer att jämviktsarbetslösheten är 5,7 procent 2014. KI:s bedömning är att jämviktsarbetslösheten i stället är 6,7 procent. I kapitel 3 diskuteras jämviktsarbetslöshet.

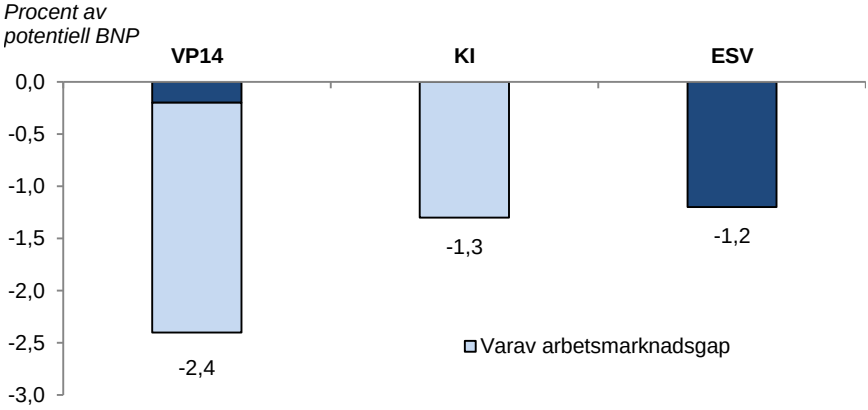
Diagram 2.7 visar de bedömningar av faktiskt och strukturellt finansiellt sparande för 2014 som gjordes i början av hösten 2013. I BP14 räknade regeringen med ett marginellt strukturellt överskott 2014 till skillnad från KI som räknade med ett strukturellt underskott. Skillnaden beror på att regeringen räknar med både ett lägre resursutnyttjande och en högre konjunkturkänslighet i de offentliga finanserna än KI. Det gör att regeringen bedömer att en större del av underskottet i det finansiella sparandet är konjunkturell än vad KI räknar med. Regeringen och KI använder olika metoder för att konjunkturjustera sparandet. Regeringen justerar det faktiska finansiella sparandet utifrån en budgetelasticitet på 0,55. Det betyder att det faktiska finansiella sparandet justeras ned med motsvarande 0,55 procent av BNP om BNP bedöms understiga den potentiella nivån med 1 procent. KI använder en disaggregerad metod som tar hänsyn till BNP:s sammansättning när det offentliga sparandet konjunkturjusteras. Det görs genom att skatteintäkterna justeras i relation till konjunkturvariationer i de stora skattebaserna (hushållens konsumtionsutgifter, lönesumman etc.).[27] KI:s metod implicerar i genomsnitt en budgetelasticitet på 0,4.[28] Det är dock skillnaden i bedömningen av konjunkturläget som har störst betydelse för att bedömningen av det

[26] För en utförligare beskrivning av hur t.ex. KI beräknar BNP-gapet, se Konjunkturinstitutet (2013b).
[27] Se Finanspolitiska rådet (2012) för en diskussion om olika sätt att beräkna strukturellt sparande.
[28] Se fördjupningen ”Överskottsmålet för offentliga finanser”, Konjunkturinstitutet (2013c).

strukturella sparandet 2014 blir så olika (se kapitel 5 för en diskussion om strukturellt sparande).

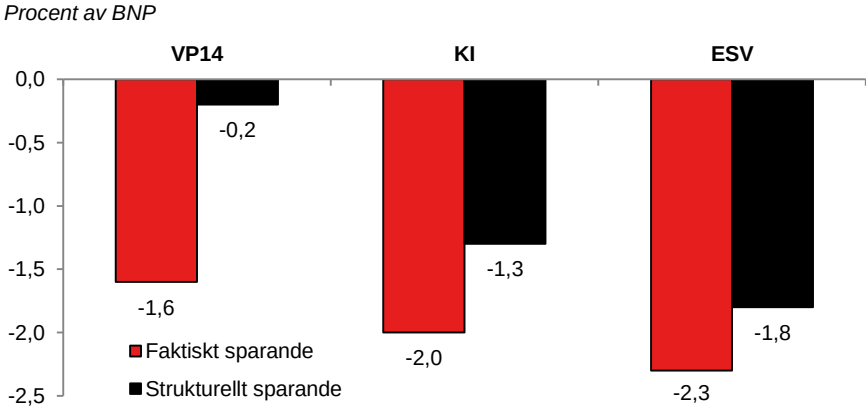
I diagram 2.8 och 2.9 gör vi liknande jämförelse av de bedömningar som regeringen och KI gjorde av resursutnyttjande och strukturellt sparande under våren 2014 (för regeringens del VP14, för KI:s del bedömningen i Konjunkturläget mars). Vi har här även tagit med ESV:s bedömning i april 2014.

Diagram 2.8 BNP-gap 2014 enligt prognoser våren 2014



Anm: ESV använder en annan metod för att beräkna BNP-gap än KI och regeringen, vilket innebär att BNP-gapet inte går att dela upp i arbetsmarknadsgap och produktivitetsgap.
Källor: ESV (2014), Konjunkturinstitutet (2014c) och VP14.

Diagram 2.9 Finansiellt sparande 2014 enligt prognoser våren 2014



Källor: ESV (2014), Konjunkturinstitutet (2014c) och VP14.

ESV tillämpar en annan metod för att beräkna resursutnyttjandet än regeringen och KI. I stället för att utgå från en bedömning av lediga resurser på arbetsmarknaden utgår ESV från den trendmässiga BNP-tillväxten och beräknar ett gap som avvikelsen i den faktiska BNP-nivån från den trendmässiga.[29] ESV använder en liknande metod för att konjunkturjustera det faktiska finansiella sparandet som KI och räknar i likhet med KI med lägre automatiska stabilisatorer än regeringen.

Av diagram 2.8 jämfört med diagram 2.6 ovan framgår att både regeringen och KI räknar med ett mindre negativt BNP-gap våren 2014 jämfört med hösten 2013. Nedrevideringarna förklaras av förbättrade tillväxtutsikter och av att bedömningen av nivån på den potentiella produktionsnivån justerats ned. Både regeringen och KI justerade ned sina bedömningar av den potentiella produktionsnivån sedan SCB i slutet av 2013 reviderade ned den faktiska produktivitetsnivån i nationalräkenskapernas utfallsdata från 2011 och framåt. Den förändrade synen på det rådande BNP-gapet gör att regeringen räknar med ett högre resursutnyttjande (mindre negativt BNP-gap) även för kommande år i VP14 jämfört med i BP14.

Till följd av att BNP-gapet bedömdes vara mindre negativt än tidigare blev också regeringens konjunkturjustering av det finansiella sparandet mindre. I VP14 bedömde regeringen att de offentliga finanserna kommer att ha ett visst strukturellt underskott 2014. I likhet med tidigare räknade KI i mars 2014 med ett betydligt större strukturellt underskott. Störst strukturellt underskott för 2014 räknade ESV med som prognostiserade ett underskott på 1,8 procent av BNP 2014.

2.3 Stabiliseringspolitiken

Sedan den 19 november 1992 har Sverige rörlig växelkurs. I en ekonomi med rörlig växelkurs är, enligt skolboken, penningpolitik i normalfallet mer effektiv än finanspolitik som stabiliseringspolitiskt instrument. Att det offentliga sparandet automatiskt försämras när konjunkturen försämras (och tvärtom) kan dock på goda grunder antas stabilisera ekonomin på ett värdefullt sätt. Därutöver kan fi-

[29] Trenden i BNP uppskattas med ett s.k. HP-filter, se ESV (2014).

nanspolitiken ibland behöva ge ett aktivt stöd åt penningpolitiken. I Sverige har riksdagen delegerat ansvaret för penningpolitiken till Riksbanken. Målet för Riksbanken är att i första hand upprätthålla ett fast penningvärde. Riksbanken har preciserat detta som ett mål för inflationen som innebär att den årliga ökningen i konsumentprisindex ska vara 2 procent. Samtidigt som penningpolitiken inriktas mot att uppfylla inflationsmålet ska den stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att uppnå en hållbar tillväxt och hög sysselsättning. Det innebär att Riksbanken, förutom att stabilisera inflationen runt inflationsmålet, även strävar efter att stabilisera produktionen och sysselsättningen runt sina långsiktigt hållbara nivåer. Riksbanken bedriver det man kallar flexibel inflationsmålspolitik, där man med flexibel menar att Riksbanken inte bara strikt inriktar sig på inflationen utan också söker motverka variationer i BNP-gapet.

Vi begränsar vår diskussion om stabiliseringspolitiken till finanspolitiken och betraktar penningpolitiken som given. Regeringen har i ramverksskrivelsen redogjort för på vilket sätt finanspolitiken kan bidra till att stabilisera konjunkturen och formulerat ett antal principer för utformningen av stabiliseringspolitiken.[30] I vår diskussion nedan kommer vi att ta utgångspunkt i dessa principer.

2.3.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande och stabiliseringspolitiken

En sammanfattande indikator för om finanspolitiken stimulerar eller stramar åt efterfrågan i ekonomin är den offentliga sektorns finansiella sparande. Med finanspolitikens stabiliseringspolitiska inriktning avses om de aktiva finanspolitiska åtgärder som påverkar den offentliga sektorns utgifter och inkomster stramar åt eller stimulerar efterfrågan i ekonomin. Med *aktiv* åtgärd menas att det krävs ett aktivt beslut för att åtgärden ska träda ikraft. Det kan exempelvis handla om att en skatt sänks eller utgift höjs i stabiliseringspolitiskt syfte. Aktiva åtgärder benämns ofta ”diskretionära åtgärder”. Det bör här noteras att finanspolitiken påverkar ekonomin och det finansiella sparandet även i frånvaro av aktiva beslut genom de s.k. automatiska

[30] Finansdepartementet (2011b), s. 32–36.

stabilisatorerna.[31] Effekten av dessa stabilisatorer på ekonomin kan vara betydande, och är i normalfallet tillräckligt stor för att vara det huvudsakliga finanspolitiska bidraget till stabiliseringspolitiken. Förändringar av det finansiella sparandet till följd av aktiva beslut samt de automatiska stabilisatorernas effekt på det finansiella sparandet, utgör finanspolitikens sammantagna påverkan på efterfrågan i ekonomin.

Tabell 2.5 nedan visar hur det finansiella sparandet, enligt BP14, utvecklas över tiden. Under perioden 2012–2015 redovisas ett underskott i sparandet. Det beräknas av regeringen, under förutsättning att inte några ofinansierade åtgärder genomförs, att förändras till ett växande överskott under åren 2016–2017.

Enligt det av riksdagen fastlagda överskottsmålet ska det faktiska finansiella sparandet uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över konjunkturcykeln. KI gör bedömningen att konjunkturjusteringen i genomsnitt förstärker det finansiella sparandet med 0,2 procent av BNP. Därmed måste det strukturella sparandet i genomsnitt, med KI:s beräkningsmetod, uppgå till 1,2 procent av BNP för att målet om 1 procent faktiskt sparande i genomsnitt ska nås. Avvikelser i det strukturella sparandet från nivån 1,2 procent måste därför vara temporära för att inte leda till brott mot överskottsmålet. Sådana avvikelser kan vara motiverade av t.ex. stabiliseringspolitiska skäl, alltså för att motverka skadliga konjunktursvängningar. Om det strukturella sparandet understiger 1,2 procent, kan vi dra slutsatsen att finanspolitiken aktivt gjorts mer expansiv än vad som automatiskt orsakats av konjunkturläget.

I tabell 2.5 ser vi att det strukturella finansiella sparandet ligger några tiondelar över 0 procent av BNP under 2013–2014. Det är en indikation på att finanspolitiken 2013–2014 kan beskrivas som aktivt expansiv.

---

[31] De *automatiska stabilisatorerna* är finanspolitikens automatiska reaktion på konjunkturförändringar. I t.ex. en konjunkturnedgång sjunker skatteintäkterna, medan utgifterna för bl.a. arbetslöshetsersättningen ökar, utan att några beslut behöver fattas. Budgetförsvagningen som detta innebär bidrar till att motverka konjunkturnedgången. Man brukar även tala om *semiautomatiska stabilisatorer* och avser då främst den förstärkning av arbetsmarknadspolitiken som regelmässigt beslutas när arbetslösheten ökar av konjunkturella skäl. I kapitel 2.4 innefattas de semiautomatiska stabilisatorerna under den aktiva finanspolitiken. Ett skäl till det är att i de beräkningar Finansdepartementet presenterar ligger dessa åtgärder under rubriken ”Diskretionär finanspolitik”. Källa: Finansdepartementet.

Tabell 2.5 Offentligt finansiellt sparande 2008–2017

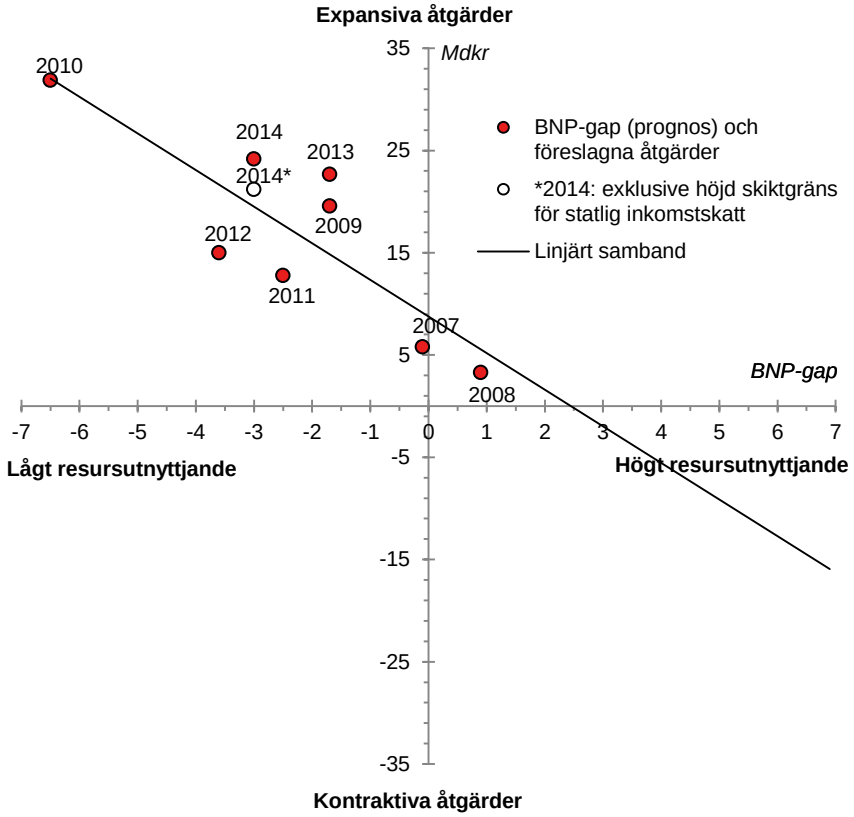
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Finansiellt sparande (mdkr)	69	-30	0	1	-22	-43	-58 (-55)	-17 (-13)	18 (21)	47 (51)
Procent av BNP	**2,2**	**-1,0**	**0,0**	**0,0**	**-0,6**	**-1,2**	**-1,5**	**-0,4** **(-0,3)**	**0,4** **(0,5)**	**1,1** **(1,1)**
Justering för konjunkturen	-0,1	3,8	1,7	0,8	1,5	2,0	1,7	1,2	0,5	0,1
Justering för engångseffekter[1]	-0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,3	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Justering för extraordinära kapitalvinster	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturellt finansiellt sparande	**1,8**	**2,8**	**1,6**	**0,8**	**0,6**	**0,5**	**0,2** **(0,3)**	**0,8**	**1,0**	**1,2** **(1,3)**
BNP-gap	**0,1**	**-6,5**	**-3,1**	**-1,4**	**-2,7**	**-3,5**	**-3,0**	**-2,1**	**-1,0**	**-0,2**

Anm: Procent av BNP, om annat ej anges. Utfall för 2007–2012, prognos för 2013–2017. Siffrorna inom parentes anger vad respektive siffra blev efter det att förslaget om höjd brytpunkt för statlig inkomstskatt räknats bort.
[1] Engångseffekten 2008 och 2009 beror på nya regler avseende byggmoms som tillfälligt ökar momsinbetalningarna med 8 mdkr 2008 och 2 mdkr 2009. För 2012 rör engångseffekten återbetalningen av försäkringspremier från AFA-försäkring.
Källa: BP14, vol. 1, bilaga 2, s. 18.

Hur förhåller sig storleken på denna aktiva finanspolitiska stimulans till den politik som bedrivits tidigare under innevarande konjunkturcykel?

I diagram 2.10 nedan visar varje punkt i diagrammet effekten på det offentliga finansiella sparandet av föreslagna åtgärder, samt regeringens prognos av BNP-gapet, i respektive budgetproposition. Exempelvis avser punkten 2014 åtgärder och prognos i BP14: i BP14 föreslog regeringen åtgärder motsvarande 24,2 (21,2) mdkr; i samma proposition uppgick regeringens prognos av BNP-gapet år 2014 till -3,0 procent av potentiell BNP.

Diagram 2.10 Effekt på offentligt finansiellt sparande av aktiva åtgärder samt regeringens prognos av BNP-gapet i BP07–BP14



Anm: Röda punkter avser de aktiva åtgärderna och prognosen över BNP-gapet för respektive år, hämtat från respektive proposition (dvs. åtgärder och BNP-gap för 2007 hämtade från BP07 osv.).
Källor: BP07–BP14.

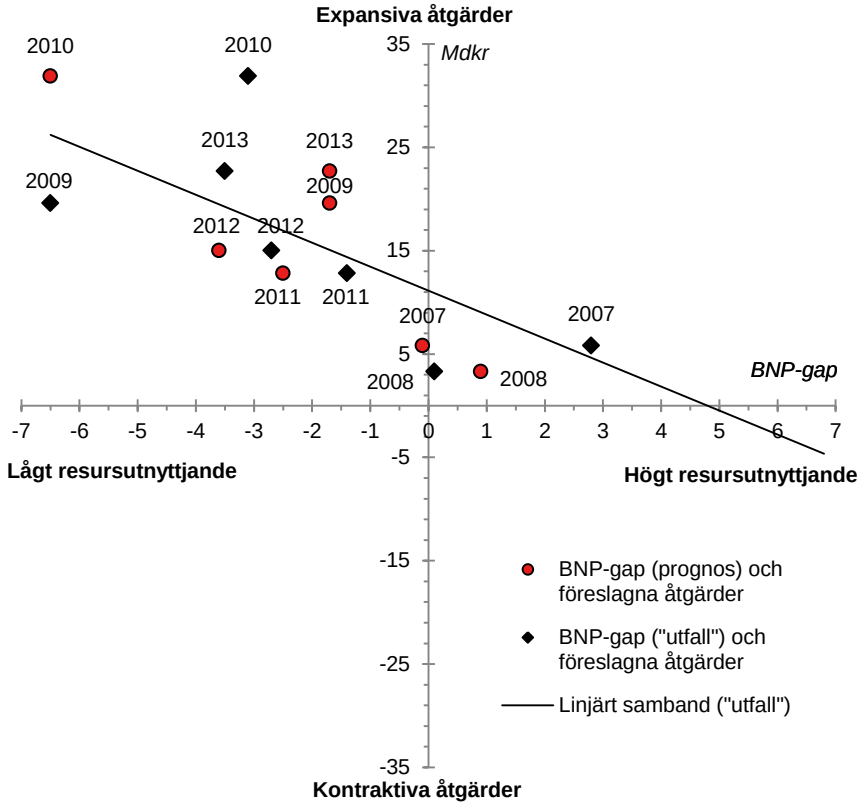
Med undantag för BP08 ligger punkterna samlade i nordvästra delen av diagrammet; BP10 sticker ut som den mest expansiva budgeten i ett läge där regeringen prognostiserade ett mycket lågt resursutnyttjande. Samtliga budgetpropositioner har inneburit försvagningar av de offentliga finanserna. Med undantag för BP08 har samtliga budgetpropositioner lagts fram i ett läge där BNP-gapet bedömts vara negativt under det aktuella budgetåret. Ett kontracykliskt reaktionsmönster framträder där förväntat lägre resursutnyttjande inneburit större expansiva åtgärder; vi har i diagrammet åskådliggjort detta genom att rita ut en skattning av det linjära sambandet mellan observationerna. Enligt det skattade sambandet ökar de aktiva finanspolitiska

åtgärderna med 3,6 mdkr om det prognostiserade BNP-gapet blir mer negativt med en procentenhet. Med undantag för 2007–2008 har regeringen gjort bedömningen att resursutnyttjandet varit lågt eller mycket lågt.

Potentiell BNP är en variabel som är svår att beräkna. Till skillnad från faktisk BNP finns det ingen allmänt accepterad metod för att beräkna potentiell BNP. Potentiell BNP ingår därför inte i den officiella statistiken och kan således inte utvärderas mot utfall. Olika prognosmakare använder olika metoder för att beräkna potentiell BNP. Det innebär inte bara att det förekommer olika bedömningar av den framtida utvecklingen av BNP-gapet, utan även att bedömningarna av historiska år kan skilja sig åt.

I diagram 2.11 nedan försöker vi trots dessa svårigheter att undersöka om den bedömning av BNP-gapet som låg till grund för utformningen av finanspolitiken avviker på något anmärkningsvärt sätt från vad regeringen i efterhand uppskattar resursutnyttjandet till det aktuella budgetåret. Vi har förutom den skattning av BNP-gapet som gjordes året före budgetåret (de röda prickarna) även i diagram 2.11 ritat in skattningen av det historiska BNP-gapet som Finansdepartementet gjorde sensommaren 2013 (de svarta diamanterna). Vi ser här att regeringen i efterhand alltid gjort en annan bedömning av resursutnyttjandet än vad man gjorde året före det aktuella budgetåret. Mot bakgrund av svårigheterna med att beräkna potentiell BNP är det inte förvånande. I flera fall är avvikelsen stor, som för åren 2007, 2009, 2010 och 2013. Men det finns ingen tydlig systematik i avvikelserna. Regeringen har både över- och underskattat resursutnyttjandet. Den genomsnittliga absoluta skillnaden mellan de röda prickarna och de svarta diamanterna i diagrammet är över två procentenheter. Vi har i diagram 2.11 ritat in en regressionslinje för de svarta diamanterna i diagrammet. Enligt denna skattning ökar de aktiva finanspolitiska åtgärderna med 2,3 mdkr om BNP-gapet blir mer negativt med en procentenhet. Även i efterhand kan man alltså beskriva regeringens stabiliseringsåtgärder som kontracykliska. I den akademiska litteraturen framhålls ofta de stora svårigheterna med att vidta aktiva åtgärder i rätt konjunkturläge. Aktiv finanspolitik riskerar att i praktiken komma i otakt med konjunkturen och destabilisera snarare än att stabilisera. Mot bakgrund av denna diskussion framstår regeringens aktiva stabiliseringspolitik som tidsmässigt träffsäker.

Diagram 2.11 Föreslagna åtgärder och BNP-gap i BP07–BP13



Anm: BNP-gap anges i procent av potentiell BNP på vågrät axel, föreslagna åtgärder anges i mdkr på lodrät axel. Röda punkter anger föreslagna åtgärder och prognostiserat BNP-gap från respektive budgetproposition (dvs. för år 2007 från BP07 osv.). Svarta diamanter anger i stället föreslagna åtgärder och i efterhand uppskattade BNP-gap (från BP14).
Källor: BP07–BP13.

Sammanfattningsvis framstår omfattningen av regeringens aktiva åtgärder i BP14 vara i linje med det kontracykliska agerande som karakteriserat finanspolitiken under perioden 2006–2013.

2.3.2 Finanspolitikens stabiliseringspolitiska inriktning

För att år för år följa hur regeringens aktiva finanspolitiska åtgärder påverkar stabiliseringspolitikens inriktning använder vi *förändringen* i offentliga sektorns strukturella finansiella sparande. Av tabell 2.6 nedan framgår att förändringen av det strukturella sparandet mellan

2013 och 2014 är -0,3 procent av BNP. Det betyder att de aktiva åtgärder regeringen föreslår i BP14 bidrar till att ytterligare stimulera efterfrågan i ekonomin.

Tabell 2.6 Förändringen av offentliga sektorns finansiella strukturella sparande 2013–2017

Årlig förändring, procent av BNP	2013	2014	2015	2016	2017
Förändring finansiellt sparande	**-0,6**	**-0,4 (-0,3)**	**1,1**	**0,8**	**0,7**
Varav					
Automatiska stabilisatorer	-0,4	0,3	0,6	0,6	0,4
Engångseffekter	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,0
Extraordinära kapitalvinster	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Förändring strukturellt finansiellt sparande	**-0,1**	**-0,3**	**0,6**	**0,2**	**0,2**
Varav					
Diskretionär finanspolitik[1]	-0,5	-0,6 (-0,5)	0,2	-0,1	-0,1
Kapitalkostnader, netto	-0,1	-0,2	0,1	0,0	0,0
Kommunsektorns finanser	0,3	-0,1	0,0	0,1	0,1
Övrigt	0,2	0,5	0,3	0,2	0,2
BNP-gap, förändring i procentenheter	-0,8	0,4	0,9	1,1	0,8

Anm: Avser utgifts- och inkomstförändringar 2013–2017 i förhållande till tidigare år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer. Siffrorna inom parentes anger vad respektive siffra blev efter det att förslaget om höjd brytpunkt för statlig inkomstskatt räknats bort.
[1] Den sammantagna effekten av de åtgärder som regeringen aviserar och föreslår samt av tidigare beslutade åtgärder. Förändring i förhållande till föregående år. Här innefattas även effekten av tidigare beslutade program som avslutas under den aktuella perioden.
Källa: BP14, vol. 1, s. 181.

I tabell 2.6 isoleras effekten på det strukturella sparandet av regeringens aktiva finanspolitik för 2014 på raden ”Diskretionär finanspolitik”; effekten uppgår till -0,6 (-0,5) procent av BNP och det negativa tecknet anger att det rör sig om en försvagning av det strukturella sparandet. Vi noterar emellertid i tabell 2.6 att denna efterfrågestimulans nästan fullt ut balanseras av posten ”Övrigt”, som 2014 uppgår till 0,5 procent av BNP.

Som framgår av tabell 2.6 ger posten ”Övrigt” ett inte obetydligt bidrag till den förstärkning av de offentliga finanserna som ligger i

regeringens politik under 2013–2017. Detta bidrag förklaras till större delen av att de offentliga inkomsterna har en starkare koppling till tillväxten än de offentliga utgifterna och att flera utgiftsposter inte är indexerade.[32] Rådet noterar att nettoeffekten av den aktiva finanspolitiken och den automatiska åtstramningen är liten (noll) under 2014. Det behöver emellertid inte i sig innebära att finanspolitiken ger en svag impuls till efterfrågan. Ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv är det även viktigt att de åtgärder regeringen vidtar stimulerar de delar av ekonomin som på kort sikt kan växa och därigenom motverka en konjunkturnedgång.

2.3.3 Det ekonomiska läget då regeringen fattade beslut om BP14

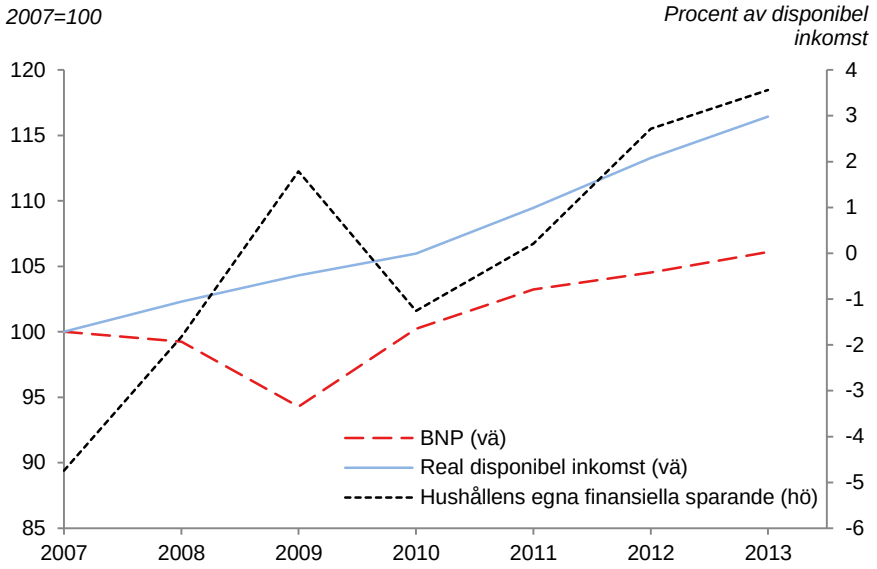
Den svenska ekonomin är starkt beroende av utvecklingen i omvärlden; svensk export står för nästan 50 procent av BNP.[33] Svensk ekonomi har givetvis påverkats av den kris som spred sig internationellt 2008. Svensk BNP har dock återhämtat sig sedan krisens utbrott och är i dag ca 6 procent större än 2007 (diagram 2.12). Bakom den samlade bilden ligger dock en tudelad utveckling, där särskilt hushållens ekonomi varit stark. Hushållens disponibla inkomster har ökat varje år under och efter krisen (diagram 2.12). Även konsumtionstillväxten har varit god. Utvecklingen för företagen har däremot varit väsentligen svagare, vilket avspeglas i svag exporttillväxt och låga investeringar (diagram 2.14).

I diagram 2.12 kan vi se att hushållens egna finansiella sparande ökade under 2007–2008, försvagades något under 2009, för att därefter återigen öka.[34] Det egna finansiella sparandet ligger nu på en högre nivå än vad det gjort historiskt: hushållens egna finansiella sparande under åren 1997–2007 uppgick i genomsnitt per år till -4,7 procent av disponibel inkomst; för åren 2007–2012 steg genomsnittet till -0,5 procent; år 2013 låg det egna finansiella sparandet på 3,6 procent av disponibel inkomst.

---

[32] För en diskussion se Finanspolitiska rådet (2011), s. 71–79, samt ESV (2013). ESV beräknar denna effekt till ca 0,5 procent av BNP, vilket motsvarar närmare 20 mdkr.
[33] År 2012 stod exporten för 48,5 procent av BNP, se SCB (2014d).
[34] I diagram 2.13 redovisas hushållens totala sparande.

Diagram 2.12 BNP, disponibel inkomst och hushållens sparande

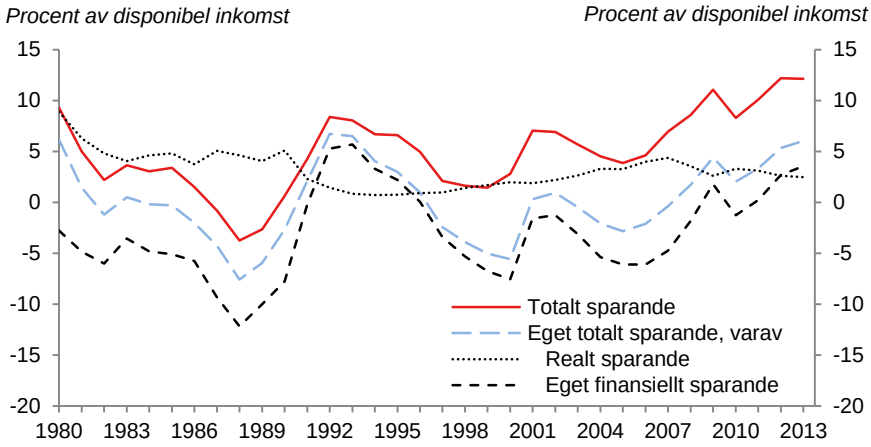


Anm: Index med basår 2007 för BNP (fasta priser) och real disponibel inkomst på vänster axel. Hushållens sparkvot för eget finansiellt sparande (dvs. exklusive sparande i tjänste- och premiepensioner och realt sparande i bostäder) i procent av disponibel inkomst på höger axel.
Källor: SCB (2014d) och egna beräkningar.

Som framgår av diagram 2.13 nedan har hushållens totala sparande utvecklats på ett likartat sätt som hushållens egna finansiella sparande. I diagram 2.13 kan vi se att hushållens sparande historiskt sett nu ligger på höga nivåer. En förklaring till denna utveckling kan vara att hushållen ökat sitt försiktighetssparande som en reaktion på krisen. Den goda utvecklingen av disponibel inkomst har emellertid gjort det möjligt för hushållen att fortsätta att konsumera och samtidigt öka sitt sparande. Att hushållen fortsatt att konsumera kan tolkas som att hushållens förtroende för det offentliga åtagandet är fortsatt högt. Troligen har även den goda inkomstutvecklingen bidragit till att hushållen fortsatt att öka sin skuldsättning, t.ex. i samband med köp av bostäder.[35]

[35] Hushållen har förmodligen uppfattat inkomstskattesänkningarna som permanenta. I så fall är det ekonomiskt rationellt av hushållen att anpassa sin konsumtion till en ny, högre inkomstnivå. Det är då också troligt att hushåll med stark tillgångssida i balansräkningen väljer att öka sin skuldsättning vid t.ex. köp av bostäder.

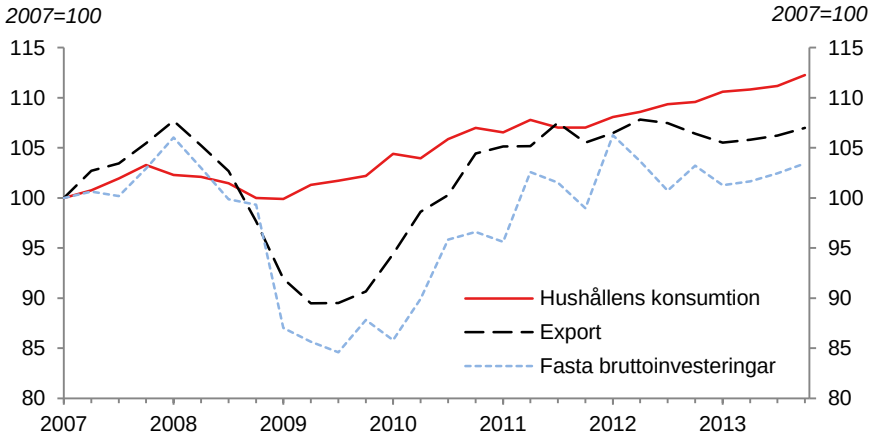
Diagram 2.13 Hushållens sparande



Anm: Hushållens totala sparande utgörs av eget totalt sparande och kollektivt försäkringssparande. Eget totalt sparande avser hushållens sparande exkl. tjänste- och premiepensioner. Eget totalt sparande kan i sin tur delas upp i realt sparande (det hushållen investerar i bl.a. bostäder) och eget finansiellt sparande.
Källor: SCB (2014d) och egna beräkningar.

I diagram 2.14 nedan framgår det tydligt att exportindustrin drabbats hårt av krisen under 2008–2009, och att den sedan 2011 utvecklats betydligt svagare än hushållens konsumtion. Även investeringarna har, efter ett kraftigt fall 2008–2010, utvecklats svagt. I kontrast till detta har hushållens konsumtion, efter en avmattning 2008–2009, ökat med ca 1,8 procent per år mellan 2009 och 2013.

Diagram 2.14 Export, investeringar och hushållens konsumtion



Anm: Index med kvartal 1 2007 som bas.
Källor: SCB (2014d) och egna beräkningar.

Rådet noterar att hushållens konsumtion fortsatte att växa under åren 2011–2013, utan att några nya satsningar i syfte att stärka hushållens ekonomi gjordes under dessa år. De fyra jobbskatteavdrag som regeringen införde fram till 2010 har förmodligen bidragit till att stabilisera den privata konsumtionen. Men hushållens konsumtion kan inte fullt ut kompensera det efterfrågebortfall som den svaga efterfrågan från omvärlden inneburit. Hushållen efterfrågar andra varor och tjänster än dem som exportindustrin producerar.

Rådet konstaterade i kapitel 1 att konjunkturläget har förbättrats sedan regeringen presenterade BP14. Sensommaren 2013 då regeringen fattade beslut om BP14 var läget dock ett annat. Även om det fanns tecken på en tilltagande aktivitet i omvärlden, förväntades tillväxten i Sverige bli svag 2013. En återhämtning förutsågs ta sin början under inledningen av 2014, men resursutnyttjandet bedömdes förbli fortsatt lågt.[36] Riksbanken gjorde vid denna tidpunkt bedömningen att penningpolitiken redan stimulerade ekonomin samtidigt som den tog hänsyn till de risker som var förknippade med hushållens höga skuldsättning.[37] Riksbanken fattade därför beslut om att lämna reporäntan oförändrad på 1 procent, vilket innebar att en större del av ansvaret för ytterligare stimulansåtgärder föll på finanspolitiken.[38]

2.3.4 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 faktiska 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.[39] I ett läge där överskottsmålet inte ser

[36] Konjunkturinstitutet (2013d).
[37] Sveriges Riksbank (2013a).
[38] Reporäntan sänktes från 1,0 till 0,75 procent den 17 december 2013.
[39] Finansdepartementet (2011b), s. 35.

ut att nås måste regeringen ha mycket goda skäl för att vidta permanenta åtgärder i syfte att ge stöd åt en svag efterfrågan i ekonomin.

I BP14 karakteriserar regeringen sin nya politik som ett antal ”åtgärder för att öka efterfrågan och sysselsättning”, och framhåller att den svaga utvecklingen i omvärlden utgör grunden för att ”satsningar på att stärka hushållens ekonomi ska prioriteras”.[40] Regeringen menar speciellt att ett femte jobbskatteavdrag är ”motiverat både ur ett stabiliseringspolitiskt och strukturellt perspektiv”.[41] Rådet är emellertid inte övertygat om att det stabiliseringspolitiska värdet av ytterligare efterfrågan från hushållssektorn var tillräckligt stort för att motivera en aktiv stimulansåtgärd.

Vi har ovan noterat att det är exportindustrin som framför allt drabbats av den konjunkturnedgång som följt på finanskrisen. Export och investeringar utvecklas svagt sedan några år tillbaka. Samtidigt förväntas hushållens konsumtionsutveckling förbli god tack vare bl.a. fortsatt stigande reallöner.[42] Rådet menar att det mot den bakgrunden inte är uppenbart att riktade permanenta satsningar till hushållen var den lämpligaste stabiliseringspolitiska åtgärden. I BP14 utvecklar inte regeringen någon analys av varför just ett femte jobbskatteavdrag är att föredra framför andra möjliga stabiliseringspolitiska åtgärder. Rådet menar att det är en brist.

I BP14 beräknades det finansiella sparandet för 2014 till -1,5 procent av BNP, dvs. 2,5 procent under överskottsmålets nivå. Samtidigt gjorde regeringen bedömningen att resursutnyttjandet var lågt. BNP-gapet uppskattades till -3 procent, dvs. 3 procent under den nivå som skulle gällt vid ett normalt konjunkturläge. Relationen mellan dessa två avvikelser kan tas som utgångspunkt för en bedömning av om politiken är väl avvägd. Som vi tidigare noterat innebär de automatiska stabilisatorerna att det finansiella sparandet normalt försvagas med ca en halv procentenhet för varje procents försämring av BNP-gapet. I BP14 beräknas ett finansiellt sparande som är en procentenhet lägre än vad som ges av denna tumregel för de automatiska effekterna. Givet regeringens bedömning av resursutnyttjandet i BP14 framstår detta inte som orimligt. Den nivå på sparandet som före-

---

[40] BP14, s. 3.
[41] BP14, s. 5.
[42] Konjunkturinstitutet (2013d).

slogs kan därför anses ha varit välbalanserad ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.

Rådet konstaterar dock att de åtgärder som regeringen föreslog i BP14 innebär en permanent försvagning av de offentliga finanserna. Sensommaren 2013 var det oklart – givet överskottsmålet – om det fanns något budgetutrymme för permanenta åtgärder.[43] Enligt regeringens egna beräkningar försvagades dessutom de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet av reformerna i BP14.[44] Det kan diskuteras om inte temporära budgetförsvagande åtgärder hade varit att föredra i det läge som rådde i höstas.

En utgångspunkt för bedömningen av vad som är en rimligt avvägd finanspolitik är att det finansiella sparandet normalt inte bör förändras mer än BNP-gapet när konjunkturen varierar. Om det finansiella sparandet normalt varierar mer än BNP-gapet innebär det att finanspolitiken på marginalen destabiliserar den privata sektorns inkomster. Rådet konstaterar att KI i sin augustiprognos bedömde BNP-gapet för 2014 till -1,9 procent. Det finansiella sparandet som enligt BP14 beräknades till 2,5 procent under överskottsmålets nivå framstår enligt detta resonemang som väl lågt givet KI:s bedömning av BNP-gapet.

Att det finansiella sparandet normalt inte bör ändras mer än BNP-gapet ska givetvis inte ses som en mekanisk regel utan undantag. Ett oväntat fall i potentiell BNP leder normalt till ett lägre finansiellt sparande även om inte BNP-gapet faller. Ett strukturellt underskott som uppstår på detta sätt måste återtas, men inte nödvändigtvis omedelbart. Specifika åtgärder som genomförs under en finansiell kris är ett annat exempel på omständigheter då det kan vara motiverat att det finansiella sparandet sjunker mer än BNP-gapet.

Sedan BP14 presenterades har det stabiliseringspolitiska läget ändrats. Det internationella konjunkturläget har förbättrats samtidigt som bilden av det svenska finansiella sparandet blivit mer negativ och mer splittrad. I VP14 beräknas det finansiella sparandet till -1,6 procent och BNP-gapet till -2,4 procent. I efterhand framstår därför de finanspolitiska åtgärderna som mindre väl avvägda än när BP14 presenterades.

---

[43] Konjunkturinstitutet (2013d), s. 26–30.
[44] BP14, vol. 1, s. 195.

Denna bild förstärks om i stället KI:s bedömningar används. Enligt KI:s marsprognos blir det finansiella sparandet -2 procent och BNP-gapet -1,3 procent under 2014. Med dessa siffror är relationen mellan det finansiella sparandet och BNP:s respektive avvikelser från sina normalvärden mer än två till ett. Det är svårt att hävda att en sådan relation är förenlig med en välavvägd stabiliseringspolitik.

Det är i detta sammanhang viktigt att poängtera att BNP-gapet inte låter sig mätas direkt, och olika bedömare kan därför ha olika uppfattningar om dess storlek. Eftersom BNP-gapet ändå är av central betydelse för stabiliseringspolitiska ställningstaganden, bör dock regeringen notera om deras bedömningar påtagligt avviker från andra centrala bedömares. Om så är fallet, vilket det nu är, bör regeringen diskutera orsakerna till skillnaderna och vilka konsekvenserna skulle bli om regeringens bedömningar skulle visa sig vara felaktiga.

2.4 Bedömningar och rekommendationer

Rådet noterar att utgifterna för sjukpenningen har ökat mer än vad regeringen räknat med. Rådet menar att regeringens möjligheter att bedriva ekonomisk politik begränsas om sjukfrånvaron fortsätter att stiga snabbt. Rådet har tidigare rekommenderat regeringen att redovisa de prognosmetoder för sjukpenningen som används, men regeringen har avvisat detta önskemål. Rådet finner det emellertid angeläget att regeringen redovisar vilken prognosmetod man använder för sjukpenninganslaget.

Rådet har tagit del av Försäkringskassans prognosmetoder och kan konstatera att det går att förbättra dessa avsevärt. Rådet menar att regeringen nu bör ge Försäkringskassan i uppdrag att prioritera arbetet med att utveckla bättre prognosmetoder för sjukpenninganslaget.

Rådet ser positivt på att frågor rörande bostadsmarknaden utreds grundligt, men konstaterar samtidigt att centrala frågeställningar fortfarande inte behandlas. Rådet efterlyser alltjämt en bred helhetslösning på bostadsområdet, med målsättningen att reducera inlåsningseffekter, öka rörligheten och skapa förutsättningar för ett effektivt användande av bostadsbeståndet.

Rådet välkomnar att regeringen, såsom rådet efterfrågat, nu redovisar hur den egna prognosen för hela ekonomin förhåller sig till andra prognosmakares bedömningar.

Givet den bedömning av konjunkturläget som gjordes i BP14 var det beräknade finansiella sparandet för 2014 förenligt med en välbalanserad finanspolitik. Regeringen har, jämfört med KI och andra bedömare, en avsevärt mer positiv syn på hur mycket ekonomin kan växa innan resursutnyttjandet är i balans. Regeringen har även en mer optimistisk syn på hur snabbt de offentliga finanserna förbättras när resursutnyttjandet ökar. Detta har stor betydelse för bedömningen av hur stram finanspolitiken behöver vara under kommande år för att ett överskott på 1 procent ska nås när konjunkturen normaliseras. Den osäkerhet som indikeras av de olika bedömningarna borde ha diskuterats av regeringen och kunde ha motiverat en större försiktighet när det gäller permanenta budgetförsvagningar.

Sedan hösten 2013 har den stabiliseringspolitiska bilden förändrats. Vi bedömer nu att det finns en risk för att det finansiella sparandet för 2014 blir lägre än vad som är stabiliseringspolitiskt motiverat. Detta innebär i sig inget hot mot de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Men eftersom åtgärderna i BP14 permanent försvagar budgeten blir en återgång till 1 procents överskott i de offentliga finanserna svårare. Under kommande år måste finanspolitiken vara synnerligen stram för att vara förenlig med överskottsmålet.

Rådet har också granskat den tidsmässiga träffsäkerheten i de aktiva stabiliseringspolitiska åtgärder som regeringen vidtagit under perioden 2007–2013. Här framkommer ett tydligt kontracykliskt mönster som sannolikt bidragit till att stabilisera konjunkturen.

3 Arbetsmarknaden

3.1 Leder politiken till varaktigt hög sysselsättning?

I Finanspolitiska rådets instruktion framgår att rådet ska bedöma om finanspolitiken leder till en långsiktigt hållbar hög sysselsättning. Nivån på sysselsättningen i ekonomin mäts vanligtvis som antalet sysselsatta i relation till befolkningen i arbetsför ålder, sysselsättningsgraden. Sysselsättningsgraden är central för ekonomin av flera skäl, inte bara som ett mått på hur framgångsrik sysselsättningspolitiken är. Den har också stor betydelse för den långsiktiga produktionspotentialen i ekonomin, för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet och för inkomstfördelningen i ekonomin.

Regeringen anger att den främsta uppgiften för sysselsättningspolitiken är att varaktigt öka sysselsättningen.[1] I detta syfte har reformer genomförts på en rad områden: skatterna, arbetslöshetsförsäkringen, arbetsmarknadspolitiken och sjukförsäkringen. Regeringen bedömer att reformerna på sikt ökar sysselsättningen med 254 000 personer och sänker jämviktsarbetslösheten med 1,8 procentenheter.[2]

I det här kapitlet analyseras först hur arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden har utvecklats under senare år och vilken roll regeringens reformer, enligt rådets uppfattning, kan tillmätas.

Därefter studeras hur arbetslösheten har utvecklats och hur förutsättningarna att väsentligt minska arbetslösheten under kommande år ser ut. Slutligen studerar rådet arbetsmarknaden för unga och belyser varför ungdomsarbetslöshet kan vara ett missvisande mått på de svårigheter som ungdomar har att etablera sig på arbetsmarknaden. Utmaningar för att underlätta och påskynda ungdomars väg till arbete diskuteras också.

3.2 Arbetsutbud och sysselsättning

I den officiella statistiken räknas en person som sysselsatt om han eller hon arbetar minst en timme under en referensvecka, eller om

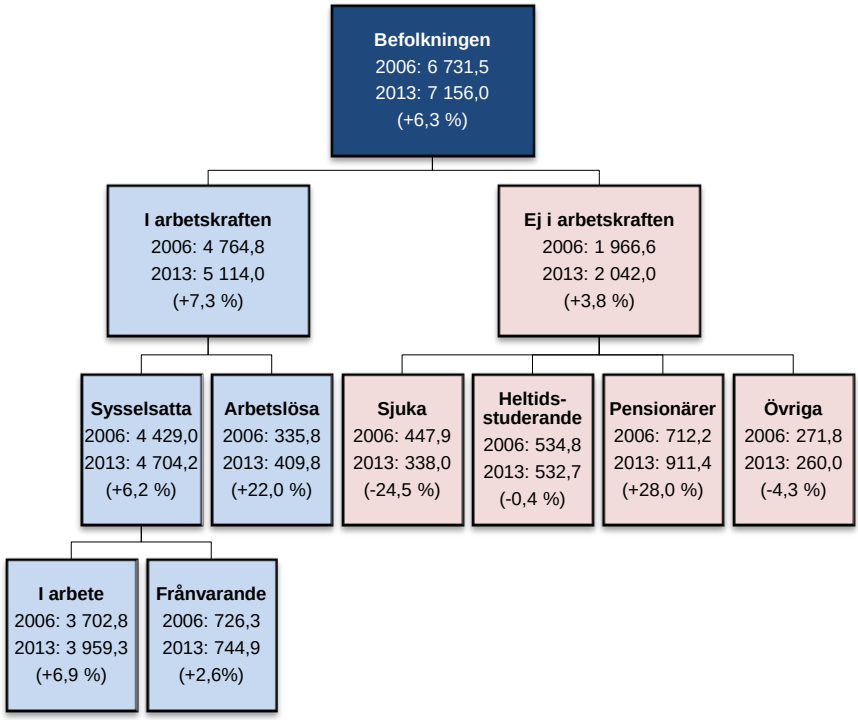
---

[1] VP14, kap. 10.
[2] VP14, bilaga 4.

personen i fråga har ett arbete men är frånvarande under veckan. Den som aktivt söker efter arbete eller väntar på ett arbete som snart ska påbörjas, och som dessutom är tillgänglig för att börja arbeta, räknas som arbetslös.[3] De som antingen är sysselsatta eller arbetslösa deltar i arbetskraften. Med arbetskraften menas därför de personer som antingen är sysselsatta eller som aktivt strävar efter att bli sysselsatta. Diagram 3.1 visar hur befolkningen fördelade sig efter arbetskraftstillhörighet 2013 jämfört med 2006.

Diagram 3.1 Arbetsmarknaden 2006–2013

Tusental personer



Anm: Avser årsmedeltal (tusental) för åldersgruppen 15–74 år.
Källa: SCB (2014a).

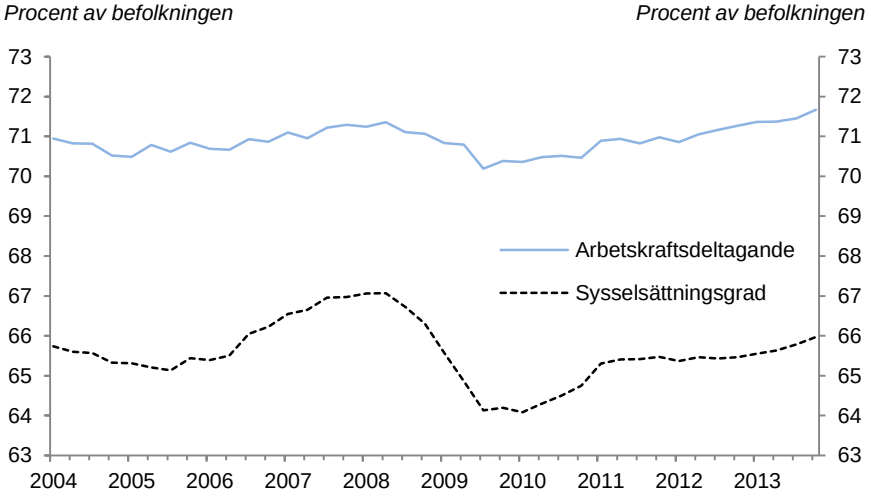
[3] I inget av fallen spelar det någon roll om man samtidigt studerar eller deltar i något arbetsmarknadspolitiskt program.

3.2.1 Arbetskraftsdeltagandet har ökat

Arbetskraftsdeltagandet, dvs. andelen av befolkningen i åldrarna 15–74 år som deltar i arbetskraften är jämförelsevis högt i Sverige. I genomsnitt under 2013 uppgick arbetskraftsdeltagandet till 71,5 procent.[4] Det kan jämföras med en genomsnittlig nivå inom EU-länderna på 64 procent.

Arbetskraftsdeltagandet sjönk i samband med finanskrisen (diagram 3.2). Det är ett vanligt mönster att arbetskraftsdeltagandet sjunker när konjunkturen försämras och sannolikheten att få ett jobb minskar. När konjunkturen vänder upp och arbetsmarknaden förbättras stiger normalt arbetskraftsdeltagandet igen. Om arbetskraftsdeltagandet är lågt under en längre tid ökar dock risken för att individer varaktigt slås ut från arbetsmarknaden och att arbetskraftsdeltagandet därmed förblir lågt även efter att lågkonjunkturen har passerat.

Diagram 3.2 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad



Anm: Avser åldersgruppen 15–74 år. Säsongsrensade kvartalsvärden.
Källa: SCB (2014a).

[4] Sedan 2007 avser den officiella definitionen av befolkning i arbetsför ålder 15–74 år. Statistik för denna åldersgrupp har av SCB länkats tillbaka till 2001 (och av KI till 1992). Tidsserier tillbaka till 1970- och 1980-talen finns endast för den tidigare målpopulationen, 16–64 år.

Av diagram 3.2 framgår dock att arbetskraftsdeltagandet började stiga igen redan 2009 och var 2013 lite högre än 2006. Det är framför allt i de äldre åldrarna som arbetskraftsdeltagandet har ökat (tabell 3.1).

Tabell 3.1 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad

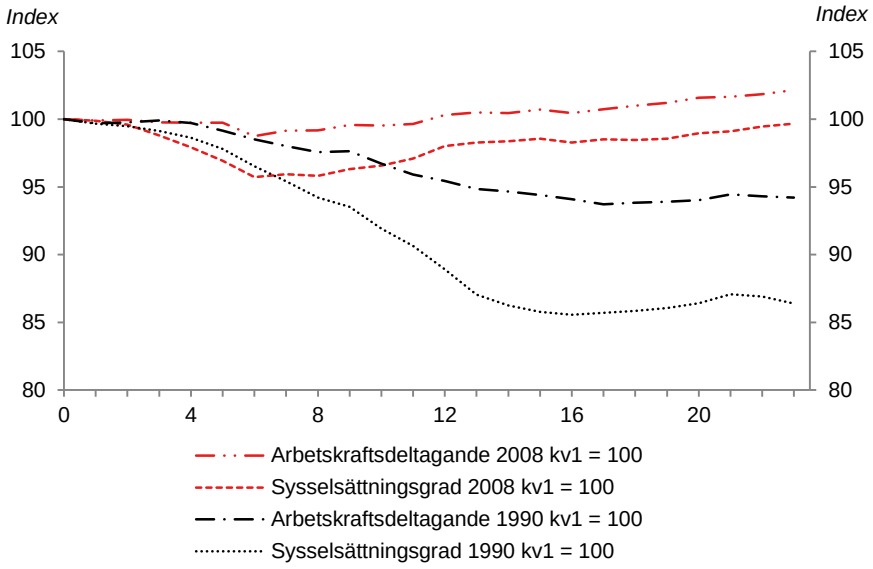
	Arbetskraftsdeltagande			Sysselsättningsgrad		
	2006	2013	Förändring	2006	2013	Förändring
Ålder	*Procent*		*Procentenhet*	*Procent*		*Procentenhet*
15–19	33,0	32,5	-0,5	23,0	20,7	-2,3
20–24	71,1	72,2	1,1	59,2	58,7	-0,5
25–34	88,0	87,8	-0,2	81,8	80,8	-1,0
35–44	91,2	93,5	2,2	86,8	88,5	1,7
45–54	88,8	91,2	2,4	85,2	86,7	1,5
55–64	73,0	77,6	4,6	69,8	73,7	3,9
65–74	10,3	14,9	4,6	10,1	14,6	4,5
15–74	**70,8**	**71,5**	**0,7**	**65,8**	**65,7**	**-0,1**

Anm: Avser åldersgruppen 15–74 år. Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad anges som procent av befolkningen i respektive åldersgrupp. Förändringen 2006–2013 anges i procentenheter.
Källor: SCB (2014a) och egna beräkningar.

Jämfört med 1990-talskrisen sjönk arbetskraftsdeltagandet betydligt mindre och vände uppåt betydligt snabbare under finanskrisen (diagram 3.3).[5] Under 1990-talskrisen fanns det fem år efter krisen fortfarande inga tecken på en återhämtning i arbetskraftsdeltagandet, vilket delvis kan förklaras av att det reguljära utbildningssystemet expanderades i samband med 1990-talskrisen.

[5] Se Finanspolitiska rådet (2010), s. 29–40 för en utförligare jämförelse av utvecklingen under 1990-talskrisen och finanskrisen.

Diagram 3.3 Finanskrisen jämfört med 1990-talskrisen



Anm: Avser åldersgruppen 16–64 år.
Källor: SCB (2014a) och egna beräkningar.

3.2.2 Sysselsättningsgraden samma som 2006

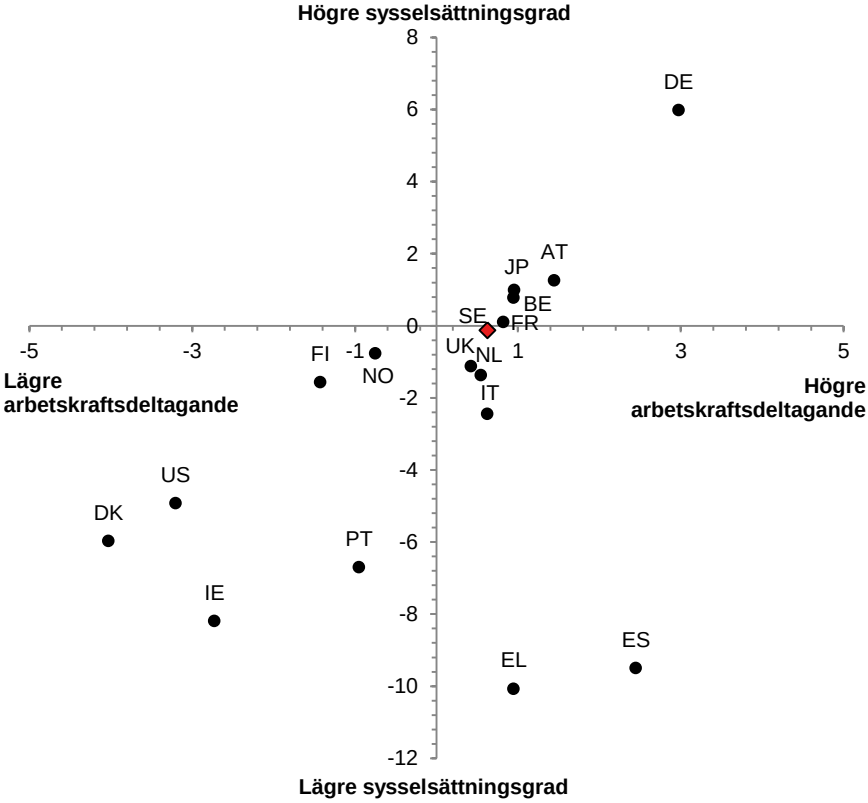
Eftersom de allra flesta som deltar i arbetskraften också blir sysselsatta bestäms sysselsättningsgraden på lång sikt framför allt av arbetskraftens storlek. Det innebär att ett högt arbetskraftsdeltagande är en viktig del av en politik som siktar på en långsiktigt hög sysselsättning.

Sysselsättningsgraden föll kraftigt i samband med finanskrisen. Den föll mer än arbetskraftsdeltagandet (diagram 3.2), vilket är detsamma som att arbetslösheten ökade. I slutet av 2009 började sysselsättningsgraden åter öka. Jämfört med 2006 var den 2013 i det närmaste oförändrad. Av tabell 3.1 framgår att sysselsättningsgraden har utvecklats sämre för de yngre åldrarna än för de äldre. Detta mönster kan även ses i andra länder; under finanskrisen och den efterföljande lågkonjunkturen sjönk sysselsättningsgraden för unga mer än för de äldre åldersgrupperna inom OECD-länderna i genomsnitt.[6]

[6] OECD (2013c).

Under finanskrisens inledande år sjönk sysselsättningen i ungefär samma takt som under krisen i början av 1990-talet (diagram 3.3). Men utvecklingen därefter har varit betydligt mer positiv. Fem år efter krisens utbrott var sysselsättningsgraden tillbaka på ungefär samma nivå som före krisen.[7] Sysselsättningsgraden under 1990-talet var fem år efter krisens utbrott inte i närheten av den nivå som rådde före krisen.

Diagram 3.4 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad – förändring sedan 2006



Anm: Förändring i arbetskraftsdeltagande (15–74 år) 2006–2013 anges i procentenheter på vågrät axel. Förändring i sysselsättningsgrad (15–74 år) 2006–2013 anges i procentenheter på lodrät axel. För en förteckning över landskoderna i diagrammet, se Eurostat (2014a).
Källor: OECD (2014) och egna beräkningar.

[7] Observera att jämförelserna med 1990-talskrisen i diagram 3.3 av datatillgångsskäl görs för befolkningsgruppen 16–64 år, till skillnad från diagram 3.2 som avser den officiella definitionen på arbetsför befolkning, dvs. 15–74 år.

Det är även intressant att jämföra hur arbetsmarknaden i Sverige har klarat sig genom de senaste årens lågkonjunktur i ett internationellt perspektiv. Diagram 3.4 ovan visar hur arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden har utvecklats i Sverige jämfört med ett urval av andra OECD-länder.

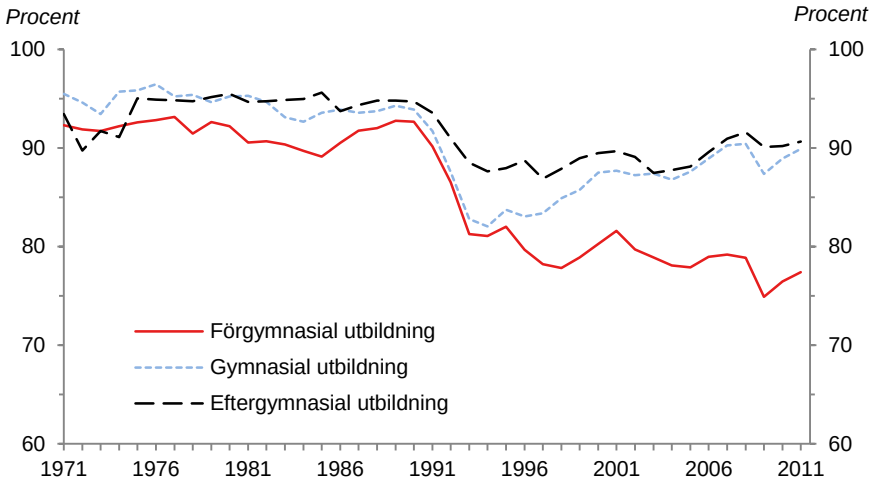
Diagrammet visar den ackumulerade förändringen i arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad sedan 2006. Flera länder hade, till skillnad från Sverige, fortfarande 2013 både ett lägre arbetskraftsdeltagande och en lägre sysselsättningsgrad än 2006. Men det finns också flera länder som har utvecklats bättre än Sverige sedan 2006. I flera länder hade både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden ökat 2013 jämfört med 2006.

Sammanfattningsvis har den svenska arbetsmarknaden klarat sig väsentligt bättre genom finanskrisen än genom 1990-talskrisen. Sett ur ett internationellt perspektiv har utvecklingen på arbetsmarknaden varit god men inte exceptionell.

Fördjupning 3.1 Sysselsättningsgrad efter utbildningsnivå

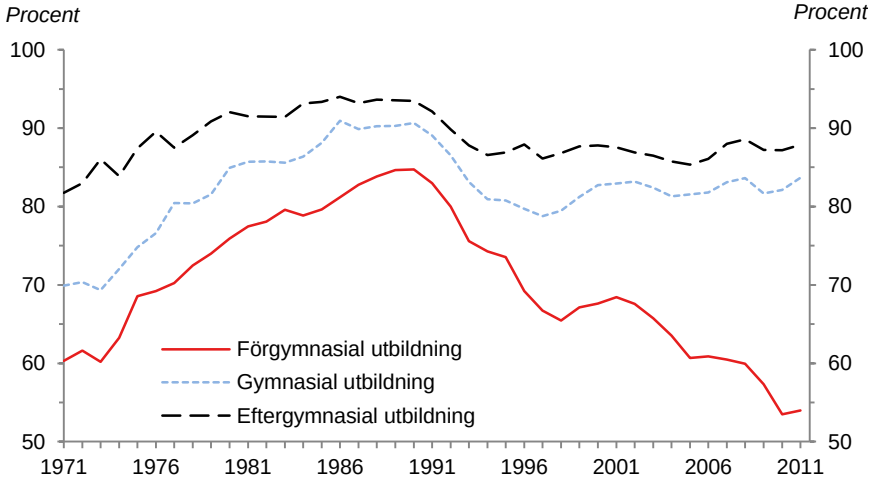
I underlagsrapporten ”Löner, sysselsättning och inkomster – ökar klyftorna i Sverige?” av Niklas Bengtsson, Per-Anders Edin och Bertil Holmlund (BEH) redovisas utvecklingen av sysselsättning, löner och inkomster i ett längre perspektiv. I rapporten delas bl.a. sysselsättningsgraden upp efter utbildningsnivå. Detta görs för befolkningen i åldern 25–54 år och uppdelat på kvinnor och män. Det framkommer då en tydlig skillnad i utvecklingen av sysselsättningsgraden beroende på utbildningsnivå för både kvinnor och män (diagram 3.5 och 3.6). I gruppen med högst förgymnasial utbildning har sysselsättningsgraden sjunkit trendmässigt sedan början av 1990-talet. Nedgången i sysselsättningsgrad för dem med lägst utbildning är särskilt tydlig för kvinnor (diagram 3.6). För lågutbildade kvinnor är utvecklingen under 1990-talet ett tydligt trendbrott mot den stigande sysselsättningsgraden under 1970- och 1980-talen.

Diagram 3.5 Sysselsättningsgrad efter utbildning, män



Anm: Avser åldersgruppen 25–54 år.
Källa: Bengtsson m.fl. (2014).

Diagram 3.6 Sysselsättningsgrad efter utbildning, kvinnor

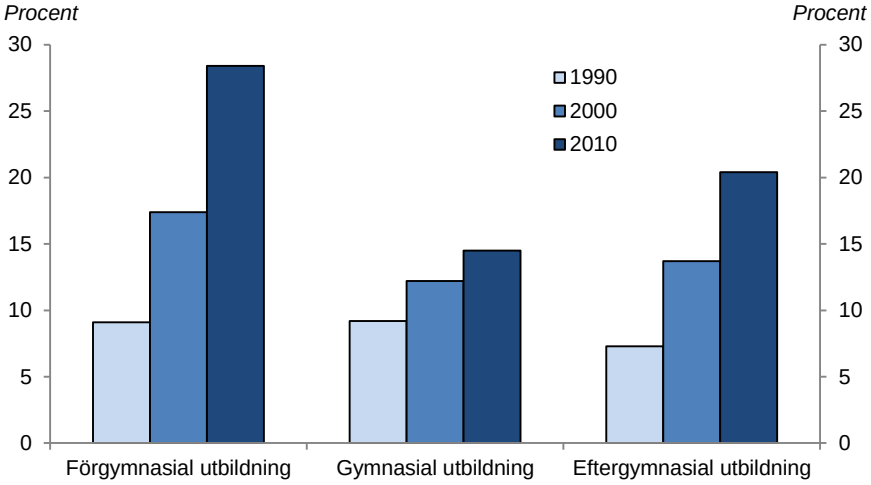


Anm: Avser åldersgruppen 25–54 år.
Källa: Bengtsson m.fl. (2014).

Att sysselsättningsgraden har fallit för lågutbildade måste ses mot bakgrund av att gruppen lågutbildade har minskat kraftigt som andel av befolkningen de senaste decennierna. Av BEH:s rapport framgår att andelen i befolkningen 25–54 år som endast har grundskoleutbildning har sjunkit från nära 60 procent i början av 1970-talet till 10

procent 2010. Det betyder att det troligen har skett en förändring i sammansättningen i den här gruppen med allt fler individer som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden av andra skäl än utbildningsnivå. BEH använder mönstringsdata för att visa att individer som fortsätter till utbildning efter grundskola i regel har både högre kognitiva och icke-kognitiva färdigheter än dem som inte utbildar sig vidare efter grundskolan. Tidigare studier har visat att kognitiva och icke-kognitiva färdigheter, så som de fångas av mönstringsresultaten, har stor betydelse för hur väl en individ lyckas på arbetsmarknaden.[8] Det kan också ha skett en sortering i gruppen mot individer med större svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden, till följd av att andelen utrikes födda har ökat i den här gruppen de senaste decennierna. Av diagram 3.7 och 3.8 framgår att andelen utrikes födda har ökat både bland högutbildade och lågutbildade, men ökningen är störst i gruppen med högst förgymnasial utbildning. Det har framför allt skett en kraftig ökning av andelen utrikes födda i gruppen lågutbildade kvinnor: från drygt 10 procent 1990 till drygt 40 procent 2010.

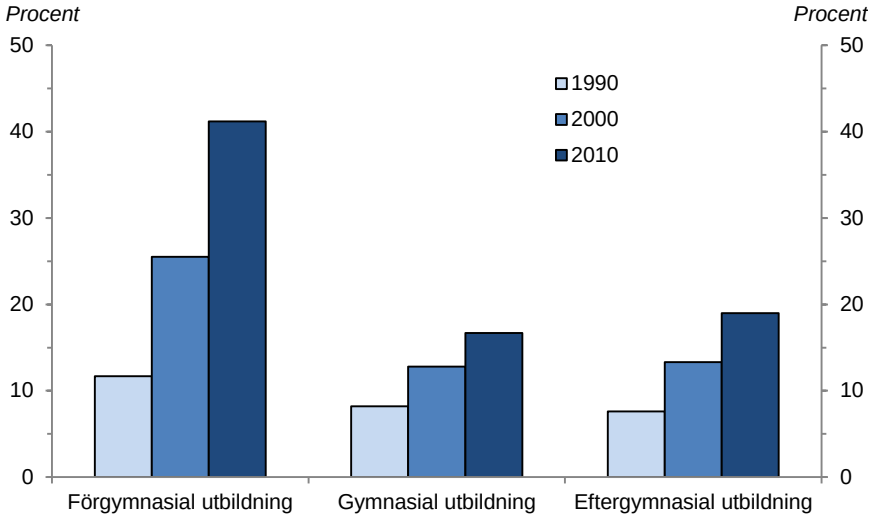
Diagram 3.7 Andel utrikes födda i olika utbildningsgrupper, män



Anm: Avser åldersgruppen 25–54 år.
Källa: Bengtsson m.fl. (2014).

[8] Lindqvist och Vestman (2011).

Diagram 3.8 Andel utrikes födda i olika utbildningsgrupper, kvinnor



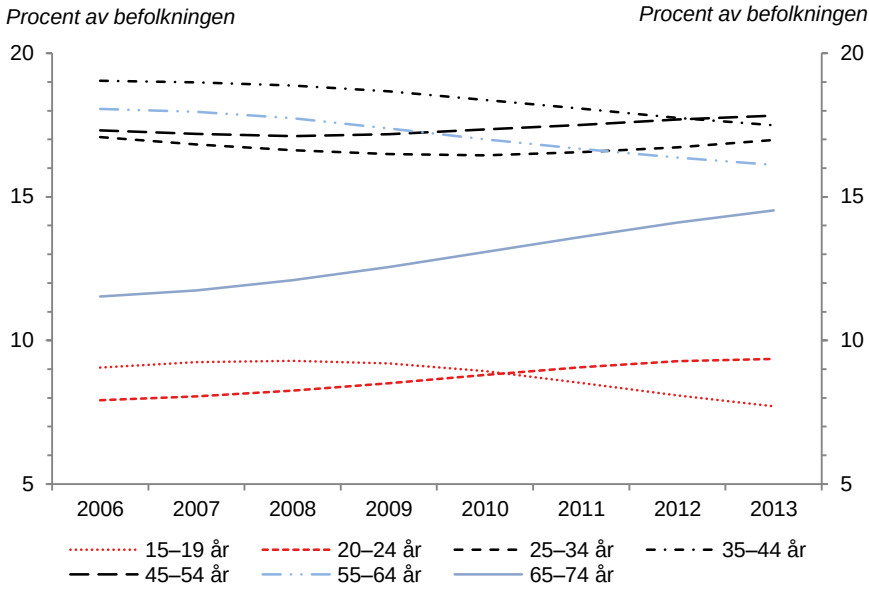
Anm: Avser åldersgruppen 25–54 år.
Källa: Bengtsson m.fl. (2014).

Det är också tänkbart att den bestående nedgången i sysselsättningsgrad för lågutbildade hänger samman med den ekonomiska utvecklingen under 1990-talet. Som framgick ovan var det i samband med krisen i början av 1990-talet som sysselsättningsgraden sjönk som kraftigast, i synnerhet för männen (diagram 3.5 och 3.6 ovan). För dem med gymnasial eller eftergymnasial utbildning syns tecken på en återhämtning i sysselsättningsgrad åren därefter men för lågutbildade syns inga sådana tecken. Det kan tyda på att en del av dem som förlorade jobbet under 1990-talskrisen varaktigt slogs ut från arbetsmarknaden.

3.2.3 Demografins påverkan

I jämförelser över tiden av arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad finns anledning att beakta demografiska förändringar. Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad fluktuerar inte bara cykliskt utan varierar även strukturellt med demografiska förändringar. Sedan 2006 har i synnerhet andelen 65–74-åringar i den svenska befolkningen ökat (diagram 3.9).

Diagram 3.9 Befolkningens ålderssammansättning

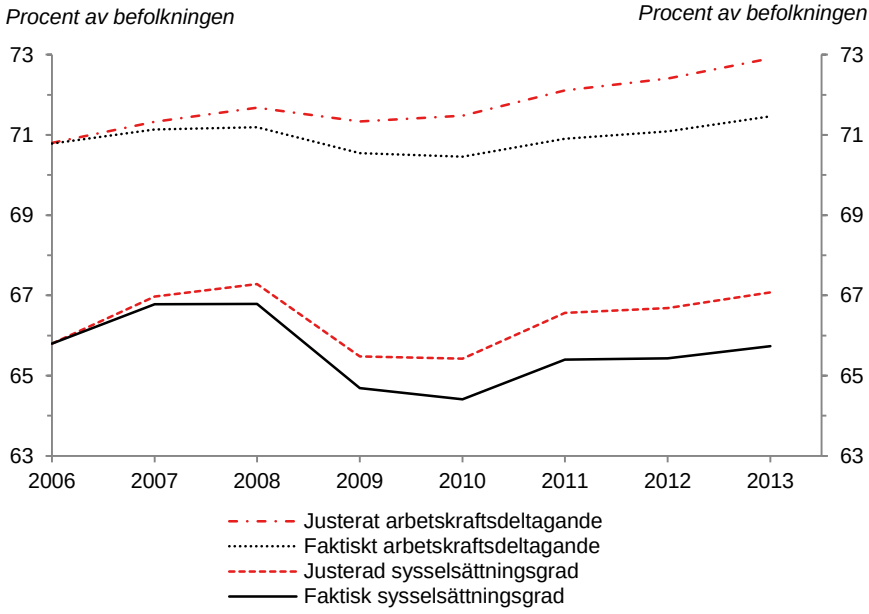


Anm: Avser respektive åldersgrupp som andel av befolkningen 15–74 år.
Källor: SCB (2014a) och egna beräkningar.

Eftersom äldre, framför allt de över 65, deltar i arbetskraften i betydligt mindre utsträckning än andra åldersgrupper (tabell 3.1 ovan) leder en relativ ökning av befolkningen i den här gruppen, allt annat lika, till att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden sjunker.

För att se hur sysselsättningsgraden hade utvecklats utan inverkan av förändringar i åldersstrukturen visas i diagram 3.10 utvecklingen av arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad kontrollerad för demografins inverkan från 2006 och framåt. Det vill säga, vi har låst den demografiska fördelningen så som den såg ut 2006 och låtit arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad bara påverkas av hur dessa har förändrats *inom* de olika åldersgrupperna.

Diagram 3.10 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad justerad för demografisk utveckling



Anm: Avser årsmedeltal för åldersgruppen 15–74 år. Sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande justeras här för den demografiska utvecklingen genom att faktisk sysselsättningsgrad respektive arbetskraftsdeltagande beräknas för åldersgrupperna 15–19, 20–24, 25–34, 35–44, 45–54, 55–64 och 65–74 år under åren 2006–2013. Befolkningssammansättningen hålls konstant på 2006 års nivå och sysselsättningen respektive arbetskraften skrivs fram i varje åldersgrupp. Den justerade sysselsättningsgraden och det justerade arbetskraftsdeltagandet visar därför utvecklingen rensat för demografiska förändringar i befolkningen.
Källor: SCB (2014a och 2014b) och egna beräkningar.

En sådan korrigering leder till att arbetsmarknadsdeltagandet och sysselsättningsgraden justeras upp. Arbetskraftsdeltagandet visar då en större ökning sedan 2006 (med drygt 2 procentenheter i stället för den faktiska ökningen på knappt 1 procentenhet). Den justerade sysselsättningsgraden visar en ökning med drygt 1 procentenhet, att jämföras med den faktiska som, såsom nämndes ovan, i stort sett är oförändrad mellan 2006 och 2013.[9]

[9] Regeringen redovisar liknande beräkningar i VP14, kap. 10, ”En uppföljning av sysselsättningspolitiken”. I stället för att som i diagram 3.10 visa utvecklingen kontrollerad för förändringar i åldersstrukturen beräknar regeringen utvecklingen av sysselsättningen och arbetskraften som den skulle ha sett ut om *bara* demografiska förändringar hade drivit utvecklingen. I regeringens beräkningar antas att arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad är oförändrade inom undergrupper med avseende på kön, ålder och födelseland.

3.2.4 Dekomponering av förändringen i arbetade timmar

Vi går nu över till att studera hur det totala antalet arbetade timmar i ekonomin har utvecklats sedan 2006. Förändringen i arbetade timmar per person delas upp i bidrag från fler i sysselsättning (förändring längs den extensiva marginalen) respektive fler arbetade timmar för de redan sysselsatta (förändring längs den intensiva marginalen).[10] Utvecklingen över tre delperioder studeras: före krisen, under krisen och efter krisen. De olika perioderna är definierade utifrån vändpunkterna i arbetade timmar per person.

Rådet har tidigare argumenterat för att det genomsnittliga antalet arbetade timmar i befolkningen är ett mer heltäckande mått på arbetsvolymen i ekonomin än sysselsättningsgraden. Till skillnad från sysselsättningsgraden fångar detta mått även förändringar i frånvaron och arbetsinsatsen hos dem som redan är i arbete.

Sammantaget sedan 2006 har antalet arbetade timmar per person ökat lite mer än sysselsättningsgraden (tabell 3.2). Det beror på att det också har skett en liten ökning längs den intensiva marginalen, dvs. medelarbetstiden har ökat.

Tabell 3.2 Dekomponering av förändringen av arbetade timmar per person 2006–2013

Procentuell förändring	Före krisen 2006kv1 –2008kv2	Under krisen 2008kv2 –2009kv4	Efter krisen 2009kv4 –2013kv4	Hela perioden 2006kv1 –2013kv4
Arbetade timmar per person	**3,4**	**-5,3**	**3,1**	**1,3**
Sysselsättningsgrad	2,5	-4,4	2,7	0,9
Varav arbetskraftsdeltagande	0,9	-1,4	1,8	1,4
Varav sysselsatta bland arbetskraften	1,6	-3,0	0,9	-0,5
Medelarbetstid per sysselsatt	0,9	-0,9	0,4	0,4
Varav andel i arbete av sysselsatta	1,1	-0,2	0,0	0,9
Varav arbetade timmar per person i arbete	-0,3	-0,7	0,4	-0,5

Anm: Befolkningen avser alla i åldern 15–74 år. Förändringar anges i kumulerade log-differenser, som approximerar den faktiska procentuella förändringen i respektive komponent. Beräknat på säsongsrensad data. Talen är avrundade och summerar därför inte alltid exakt.
Källor: SCB (2014a) och egna beräkningar.

[10] Se fördjupning 5.1 i Finanspolitiska rådet (2012) för en härledning av dekomponeringen i detta avsnitt.

Under perioden efter finanskrisen har antalet arbetade timmar per person ökat med drygt 3 procent.

Förändringen i sysselsättningsgrad kan i sin tur dekomponeras i bidrag från ett ökat arbetskraftsdeltagande respektive förändring i sysselsatta bland arbetskraften. Av tabellen framgår att hela ökningen i sysselsättningsgraden sedan 2006 kan tillskrivas ett ökat arbetskraftsdeltagande. Arbetslösheten är fortfarande högre än 2006, vilket är detsamma som att bidraget från de sysselsatta bland arbetskraften har varit negativt.

Medelarbetstiden kan också delas upp ytterligare, i bidrag från förändring i andelen i arbete av de sysselsatta respektive arbetade timmar per person i arbete. Ökningen i medelarbetstid sedan 2006 förklaras helt av att andelen i arbete av de sysselsatta har ökat. Sedan slutet av 2009 är det dock fler arbetade timmar bland dem som är i arbete som förklarar ökningen i medelarbetstid. Hur många som är i arbete av de sysselsatta påverkas bl.a. av sjukfrånvaron. Sedan 2010 har sjukfrånvaron ökat (se kapitel 2), vilket sannolikt är en bidragande förklaring till att andelen i arbete inte ökat sedan dess.[11]

Tabell 3.3 Förändringen av arbetade timmar, kvinnor

Procentuell förändring	Före krisen 2006kv1 –2008kv2	Under krisen 2008kv2 –2009kv4	Efter krisen 2009kv4 –2013kv4	Hela perioden 2006kv1 –2013kv4
Arbetade timmar per person	**4,6**	**-4,3**	**5,1**	**5,4**
Sysselsättningsgrad	2,5	-4,0	3,2	1,6
Varav arbetskraftsdeltagande	0,8	-1,7	2,5	1,6
Varav sysselsatta bland arbetskraften	1,6	-2,3	0,7	0,1
Medelarbetstid per sysselsatt	2,1	-0,3	2,0	3,8
Varav andel i arbete av sysselsatta	2,0	-0,3	0,4	2,1
Varav arbetade timmar per person i arbete	0,1	0,1	1,5	1,7

Anm: Avser åldersgruppen 15–74 år. Förändringar anges i kumulerade log-differenser, som approximerar den faktiska procentuella förändringen i respektive komponent. Beräknat på säsongsrensad data. Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid exakt.
Källor: SCB (2014a) och egna beräkningar.

[11] I frånvaron ingår dock även annan typ av frånvaro såsom föräldraledighet.

Tabell 3.4 Förändringen av arbetade timmar, män

Procentuell förändring	Före krisen 2006kv1 –2008kv2	Under krisen 2008kv2 –2009kv4	Efter krisen 2009kv4 –2013kv4	Hela perioden 2006kv1 –2013kv4
Arbetade timmar per person	**2,5**	**-6,0**	**1,6**	**-1,8**
Sysselsättningsgrad	2,6	-4,7	2,3	0,2
Varav arbetskraftsdeltagande	1,0	-1,0	1,2	1,2
Varav sysselsatta bland arbetskraften	1,6	-3,7	1,1	-1,0
Medelarbetstid per sysselsatt	-0,1	-1,3	-0,7	-2,0
Varav andel i arbete av sysselsatta	0,4	-0,1	-0,4	-0,2
Varav arbetade timmar per person i arbete	-0,4	-1,2	-0,3	-1,9

Anm: Avser åldersgruppen 15–74 år. Förändringar anges i kumulerade log-differenser, som approximerar den faktiska procentuella förändringen i respektive komponent. Beräknat på säsongsrensad data. Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid exakt.
Källor: SCB (2014a) och egna beräkningar.

En uppdelning av arbetsvolymförändringen på kvinnor och män (tabell 3.3 och 3.4) visar intressanta skillnader. Medan kvinnornas arbetsinsats per person har ökat med drygt 5 procent sedan 2006 har männens minskat med knappt 2 procent. Männen förefaller i genomsnitt ha drabbats hårdare än kvinnorna av krisen. Det är framför allt tydligt att arbetade timmar för kvinnor har återhämtat sig efter krisen i betydligt högre utsträckning än för männen, vilket sannolikt återspeglar att manligt dominerade branscher som exportindustrin inte uppvisat samma återhämtning som andra branscher. Att antalet timmar per person har utvecklats starkare för kvinnor än för män sedan 2006 kan också vara en återspegling av en långsiktig trend mot ett ökat kvinnligt deltagande på arbetsmarknaden.

Det är framför allt längs den intensiva marginalen som kvinnorna ökat sin arbetsvolym sedan 2006, både genom fler i arbete bland de sysselsatta (dvs. lägre frånvaro) och genom att de i arbete har arbetat fler timmar. Även bland männen har förändringarna främst skett längs den intensiva marginalen sett över perioden i sin helhet. Det är främst de som arbetar som har minskat sin arbetsinsats.

3.2.5 Effekter av regeringens reformer

Vi har ovan konstaterat att arbetsmarknaden har klarat sig väl genom nuvarande kris jämfört med 1990-talskrisen och också relativt väl jämfört med andra länder. Det är dock inte enkelt att belägga empi-

riskt i vilken utsträckning reformerna har påverkat utvecklingen på arbetsmarknaden under senare år. Eftersom olika kriser orsakas av olika störningar och drabbar länder olika hårt är det svårt att särskilja konjunkturella mönster från strukturella faktorer.

Några av de reformer som regeringen genomfört i syfte att varaktigt höja sysselsättningen har utvärderats var för sig. Studier har försökt att uppskatta sysselsättningseffekten inom den målgrupp som åtgärden riktat sig mot. Åtgärder som har utvärderats är den sänkta momsen för restaurang- och cateringtjänster, sänkta socialavgifter för unga och förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre (fördjupning 3.2).

Studierna visar positiva effekter på sysselsättningen inom målgrupperna, men effekterna är över lag små. Enligt rådets bedömning är det därtill troligt att effekterna på den *varaktiga* sysselsättningen kommer att visa sig vara mindre än effekterna på kort sikt eftersom uppskattningarna inte tar hänsyn till dödvikts- och undanträngningseffekter. Detta gäller framför allt den sänkta restaurangmomsen och de sänkta arbetsgivaravgifterna för unga. Att sänkta arbetsgivaravgifter har små sysselsättningseffekter stöds även av tidigare studier. År 2002 genomfördes regionala sänkningar av arbetsgivaravgifterna i Norrlands inland och inre Svealand. I en studie av Bennmarker, Mellander och Öckert (2009) bedöms den regionala sänkningen knappast ha påverkat sysselsättningen inom dessa områden alls under 2001–2004 jämfört med närliggande områden. I stället tycks avgiftssänkningen relativt snabbt ha lett till ökade löner.[12] Det förstärkta jobbskatteavdraget för äldre ger däremot starka incitament för äldre att öka sitt arbetsutbud. Rådets bedömning är därför att just denna reform i stället bör ha större sysselsättningseffekter på sikt än dem som hittills uppskattas ha skett. Rådet anser också att den ändring av nedsättningen av arbetsgivaravgifter för unga med ökat fokus på de yngre åldersgrupperna, som regeringen aviserade i BP14, var en förbättring av utformningen av ungdomsnedsättningen. Fokus på de yngre åldersgrupperna är sannolikt en mer träffsäker strategi för att underlätta för ungdomar med etableringsproblem än generella subventioner för alla personer under 25 år.[13]

---

[12] Bennmarker m.fl. (2009), s. 480–489.

[13] Rådet noterar samtidigt att det våren 2014 verkar sannolikt att detta förslag inte kommer att få stöd i riksdagen.

Fördjupning 3.2 Sysselsättningseffekter av regeringens reformer – några utvärderingar

I slutet av 2013 presenterades utvärderingar av två av regeringens reformer: IFAU publicerade en utvärdering av effekterna av sänkta arbetsgivaravgifter för unga[14], KI publicerade en studie av effekterna av sänkt restaurang- och cateringmoms.[15] 2012 publicerade IFAU även en utvärdering av förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre.[16] Nedan redogörs kortfattat för resultaten i dessa tre utvärderingar vad gäller sysselsättningseffekter.

Sänkta arbetsgivaravgifter för unga

Sedan 2007 har arbetsgivaravgifterna för unga sänkts i två steg. Den 1 juli 2007 sänktes arbetsgivaravgifterna för anställda mellan 19 och 25 år med ca 11 procentenheter. Den 1 januari 2009 sänktes arbetsgivaravgifterna med ytterligare 6 procentenheter, samtidigt som målgruppen utökades till alla under 27 år. Syftet med sänkningarna har varit att underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden.

Egebark och Kaunitz (2013) uppskattar effekterna av åtgärderna genom att jämföra sysselsättningsutvecklingen under 2007 till 2010 för dem som berördes av avgiftssänkningen med sysselsättningsutvecklingen för dem som var lite äldre och därmed inte omfattades av sänkningarna. Den första sänkningen uppskattas ha skapat 6 000–10 000 nya jobb för målgruppen under 2007 och 2008. Det finns lite stöd för att den utökade nedsättningen som infördes 2009 hade någon ytterligare effekt på sysselsättningen. Egebark och Kaunitz studerar också hur grupper med svag förankring på arbetsmarknaden har påverkats; för unga utlandsfödda och arbetslösa ungdomar finner de ingen sysselsättningseffekt alls.

I studien betonas att de totala sysselsättningseffekterna av reformen troligen är mindre än effekten på målgruppen eftersom uppskattningarna av sysselsättningseffekterna inte inkluderar några undanträngningseffekter.

---

[14] Egebark och Kaunitz (2013).
[15] Konjunkturinstitutet (2013a), författad av Erika Ekström, Petter Hällberg och Marcus Mossfeldt. Rapporten är en delredovisning av ett regeringsuppdrag att följa upp effekterna på priser, löner och sysselsättning på lång sikt. Uppdraget ska slutredovisas den 1 januari 2016.
[16] Laun (2012).

Sänkt moms för restaurang- och cateringtjänster

Den 1 januari 2012 sänktes momsen för restaurang- och cateringtjänster från 25 till 12 procent. Ett viktigt motiv till sänkningen var att varaktigt öka sysselsättningen i ekonomin, både via ett ökat arbetsutbud (genom omfördelning från hemarbete till marknadsarbete) och via ökad efterfrågan på restaurangtjänster.

I studien från KI (2013a) uppskattas effekterna av reformen på sysselsättningen inom restaurangbranschen, dvs. efterfrågeeffekten. Man gör inga beräkningar av eventuella effekter på arbetsutbudet. Sysselsättningseffekterna uppskattas genom att jämföra utvecklingen av lönesumman inom restaurangbranschen med utvecklingen inom andra branscher. Metoden är sannolikt den bästa som står till buds, men den är likväl behäftad med en hel del osäkerhet. Den bygger bl.a. på att lönesumman inom restaurangbranschen och jämförande branscher hade utvecklats likvärdigt om restaurangmomsen inte hade sänkts. Utvecklingen före reformen ger inget starkt stöd för det antagandet. Dessutom antas, vilket verkar rimligt, att de skillnader i lönesummans utveckling som uppstått förklaras av skillnad i sysselsättning, inte i löneutveckling.

KI kommer fram till att sysselsättningen inom restaurangbranschen kan ha ökat med drygt 4 000 personer sedan reformen infördes. Man gör inte någon bedömning av i vilken utsträckning det kan antas röra sig om en varaktig sysselsättningsökning. En ökad sysselsättning i restaurangbranschen behöver inte betyda att den strukturella arbetslösheten minskar eftersom efterfrågan på arbetskraft i andra branscher kan minska i motsvarande grad.[17] KI konstaterar dock att eftersom restaurangbranschen i högre grad än andra branscher sysselsätter individer ur grupper med svag förankring på arbetsmarknaden, som unga och utomeuropeiskt födda, finns det anledning att tro att sysselsättningsökningen inom branschen åtminstone delvis har omfattat individer som annars hade haft svårt att få arbete. Det verkar därför sannolikt att reformen kommer att visa sig ha positiva effekter på den varaktiga sysselsättningen, men storleken på dessa är osäker.

[17] Se Finanspolitiska rådet (2012), kap. 6, för en schematisk genomgång av genom vilka kanaler sänkt moms kan påverka den strukturella arbetslösheten.

Förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre

Den 1 januari 2007 infördes två riktade skattelättnader för äldre. För det första gjordes jobbskatteavdraget, som infördes för alla åldrar vid den tidpunkten, betydligt mer generöst för dem över 65 år. För det andra sänktes arbetsgivaravgifterna för dem över 65 år med drygt 16 procentenheter. Syftet med reformen var att öka de äldres deltagande på arbetsmarknaden genom att samtidigt öka incitamenten för äldre att arbeta längre och efterfrågan på äldre arbetskraft.

Laun (2012) uppskattar sysselsättningseffekter för målgruppen av reformen genom att skillnaden i arbetsmarknadsutfall mellan personer som fyllde 65 år före och efter årsskiftet 2007 jämförs före och efter att de båda skattelättnaderna infördes. Resultaten tyder på att de riktade skattelättnaderna ökade sysselsättningen under året närmast efter 65-årsdagen med 1,5 procentenheter bland dem som hade en beskattningsbar arbetsinkomst åtminstone något av åren tre till fem år tidigare. Laun konstaterar att det i det här fallet är möjligt att de långsiktiga effekterna är större än de kortsiktiga. Det är endast de kortsiktiga effekterna i termer av arbetsmarknadsutfall under året närmast efter 65-årsdagen som fångas av analysen.

De utvärderingar som gjorts rör mindre omfattande reformer. Enligt regeringens beräkningar är jobbskatteavdraget den enskilt viktigaste åtgärden för att varaktigt höja sysselsättningen. Ungefär hälften av den totala sysselsättningsökning som regeringen räknar med att reformerna ska leda till bedöms vara en följd av jobbskatteavdraget. Effekterna beräknas uppstå relativt snabbt, inom loppet av några år.[18] Eftersom jobbskatteavdrag började genomföras redan 2007 skulle det betyda att jobbskatteavdraget i stor utsträckning redan har fått effekt på arbetsmarknaden. Rådet har tidigare bedömt att de sysselsättningseffekter som regeringen räknar med som en konsekvens av jobbskatteavdraget verkar rimliga, och ser inte någon anledning att ändra den bedömningen i ljuset av utvecklingen under senare år.[19] Rådet delar därför regeringens bedömning att jobbskatteavdraget bör ha haft en betydande effekt på sysselsättningen. Alla bedömningar av

[18] Finansdepartementet (2011a).

[19] Se fördjupning 7.1 i Finanspolitiska rådet (2011). Rimligheten i regeringens beräkningar bedömdes då genom att jämföra dessa med utvecklingen i andra länder som tidigare genomfört stora arbetsmarknadsreformer, t.ex. Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland.

storleken på sysselsättningseffekter av olika reformer är dock behäftade med ett stort mått av osäkerhet, vilket också regeringen påpekar.

Sammanfattningsvis konstaterar rådet att det är mycket positivt att arbetskraftsdeltagandet ökat sedan 2006, trots den djupa lågkonjunkturen. Det talar för att risken för varaktigt negativa effekter på arbetsutbudet av den här krisen, till skillnad från 1990-talskrisen, är begränsade. Även sysselsättningsgraden har utvecklats relativt gynnsamt. Det gäller i synnerhet när inverkan av den demografiska utvecklingen beaktas.

I och med att sysselsättningen inte har ökat i takt med arbetsutbudet kvarstår ett arbetslöshetsproblem. Arbetslösheten är i dag högre än 2006 och har legat runt 8 procent sedan 2009.

Att arbetslösheten ligger kvar på en hög nivå beror sannolikt delvis på ihållande låg efterfrågan på arbetskraft i kölvattnet av krisen. Men den höga arbetslösheten kan också vara ett tecken på att arbetsmarknadens anpassning efter regeringens reformer går långsamt av strukturella skäl. En sådan förklaring kan vara att matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden fungerar dåligt. En annan kan vara att andelen arbetslösa som har relativt sämre sysselsättningschanser har ökat under senare år. Huruvida detta är fallet, och vad det i så fall innebär för möjligheterna att minska arbetslösheten, diskuteras i nästa avsnitt.

3.3 Förändringar i arbetslöshetens sammansättning

Arbetslöshet medför i regel betydande välfärdsförluster i form av otrygghet för dem som drabbas. Att förlora sitt jobb eller inte komma in på arbetsmarknaden innebär normalt också förlorade inkomster och kan därför också ha fördelningspolitiska konsekvenser.

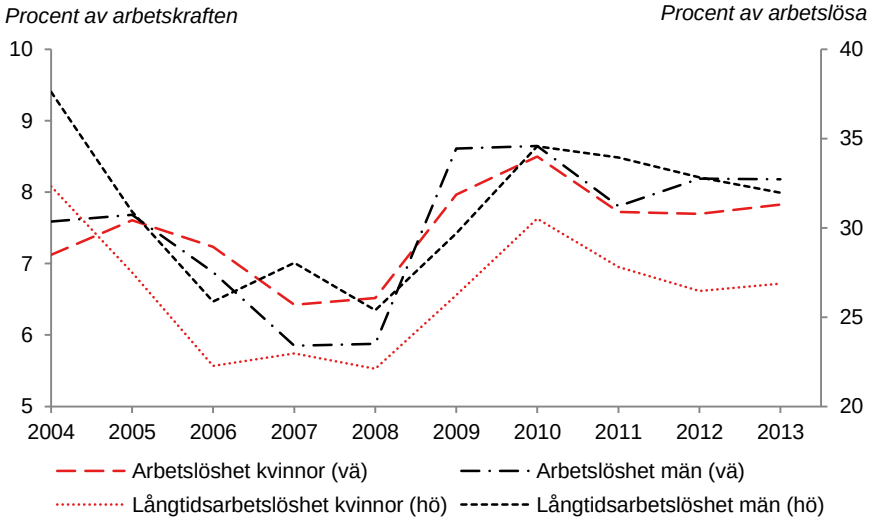
År 2013 uppgick arbetslösheten i genomsnitt till 8 procent. Regeringen räknar med att arbetslösheten gradvis sjunker kommande år till knappt 6 procent 2018.[20] Den bedöms då ligga nära sin jämviktsnivå, dvs. den nivå på arbetslösheten som är möjlig att uppnå vid ett balanserat konjunkturläge. Regeringens bedömning av jämviktsarbetslösheten har reviderats upp under senare år, dels med hänvisning

[20] VP14, kap. 3, s. 116.

till persistenseffekter (dvs. kvardröjande arbetslöshet) av finanskrisen, dels med hänvisning till nya befolkningsprognoser från SCB. 2011 räknade regeringen med en jämviktsarbetslöshet på 4,9 procent. Bedömningen har därefter höjts gradvis till 5,2 procent (VP12), 5,5 procent (VP13) och 5,7 procent (BP14).

Rådet noterar att regeringens bedömning av jämviktsarbetslösheten, trots upprevideringsarna, är mer optimistisk än KI:s. KI bedömer att jämviktsarbetslösheten är 6,7 procent i dag och 6,4 procent 2018. Riksbanken anger inte någon exakt uppskattning av jämviktsarbetslösheten utan bedömer att den ligger inom intervallet 5,0–7,5 procent.[21]

Diagram 3.11 Arbetslöshet och andel långtidsarbetslösa efter kön



Anm: Avser åldersgruppen 15–74 år. Som långtidsarbetslös i AKU räknas den som varit arbetslös mer än sex månader.
Källa: SCB (2014a).

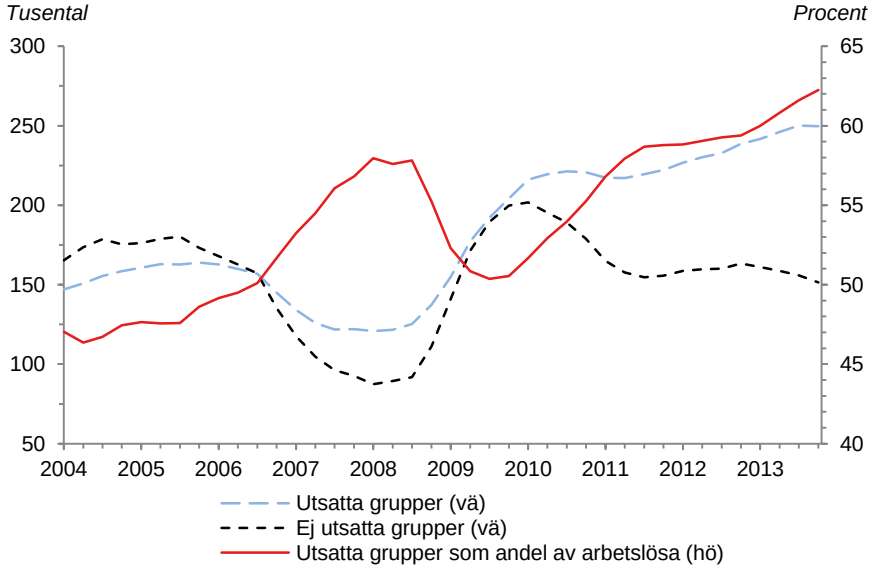
Det finns en del indikatorer som pekar mot att regeringens prognos för arbetslösheten kan vara för optimistisk. En sådan indikator är att en större del av de arbetslösa är långtidsarbetslösa nu än före finanskrisen (diagram 3.11 ovan). Långtidsarbetslösheten är framför allt hög bland männen. I den utsträckning de som blir långtidsarbetslösa förlorar attraktionskraft på arbetsmarknaden kan det försvåra åter-

[21] Sveriges Riksbank (2013b).

gången till arbete. Det kan i sin tur skapa ett persistensproblem som kan göra att anpassningen till den långsiktiga jämviktsnivån kommer att gå långsammare än vad regeringen räknar med.

En annan indikator på att regeringens arbetslöshetsprognos kan visa sig för optimistisk är att sammansättningen av de arbetslösa kan ha förändrats mot en större andel individer som har relativt sett sämre jobbchanser redan när de går in i arbetslöshet. Arbetsförmedlingens statistik över inskrivna arbetslösa tyder på en sådan trend: antalet inskrivna vid Arbetsförmedlingen som tillhör en s.k. utsatt grupp, dvs. en grupp där jobbchansen är betydligt lägre än i genomsnitt, har ökat kraftigt under senare år (diagram 3.12). Som tillhörande en utsatt grupp räknar Arbetsförmedlingen arbetslösa som endast har förgymnasial utbildning, är utomeuropeiskt födda eller har ett arbetshandikapp. Som utsatt grupp räknas också de som är äldre än 55 år när de blir arbetslösa.[22]

Diagram 3.12 Arbetslösa inskrivna på Arbetsförmedlingen



Anm: Avser inskrivna arbetslösa på Arbetsförmedlingen (öppet arbetslösa och sökande i program med aktivitetsstöd) i åldersgruppen 16–64 år. I utsatta grupper ingår arbetslösa som är förgymnasialt utbildade, utomeuropeiskt födda, funktionshindrade eller äldre 55–64 år. En individ som ingår i flera av dessa grupper räknas bara en gång. Säsongrensade kvartalsvärden.
Källa: Arbetsförmedlingen.

[22] Arbetsförmedlingen (2013).

Arbetsförmedlingen räknar med att knappt hälften av de arbetslösa tillhörde en utsatt grupp vid mitten av 2000-talet (diagram 3.12 ovan). Denna andel steg sedan under 2007 och 2008 då arbetsmarknaden förbättrades generellt. Att arbetslösa med relativt sämre jobbchanser utgör en större andel av de arbetslösa i goda tider är ett vanligt konjunkturmönster. Under inledningen av krisen sjönk sedan andelen arbetslösa tillhörande en utsatt grupp när fallande efterfrågan på arbetskraft ledde till stigande arbetslöshet även i grupper med relativt goda jobbchanser.

Men sedan slutet av 2009 har andelen arbetslösa som tillhör de utsatta grupperna åter ökat. I slutet av 2013 räknade Arbetsförmedlingen med att 62 procent av de arbetslösa tillhörde en utsatt grupp, vilket är en högre andel än före krisen. Till skillnad från under krisen förklaras ökningen sedan 2009 av att *antalet* arbetslösa i utsatta grupper har ökat.

Om dessa förändringar bland de inskrivna hos Arbetsförmedlingen reflekterar en generell utveckling bland de arbetslösa (och alltså inte bara bland de inskrivna) kan det indikera att det kan bli svårt att väsentligt reducera arbetslösheten framöver. En förklaring till en sådan förskjutning i beståndet av arbetslösa kan vara att andelen utomeuropeiskt födda bland de nyanlända har ökat sedan 2006 och att det också återspeglas i arbetslöshetsstatistiken. Arbetsförmedlingens statistik visar att det är gruppen utomeuropeiskt födda som visar den klart största ökningen av de utsatta grupperna.[23] Det finns även anledning att tro att regeringens utbudsreformer till viss del kan ha bidragit till ett ökat arbetsutbud bland personer med lägre jobbchanser än genomsnittet i arbetskraften. Om så är fallet, finns en risk att ett ökat arbetsutbud inte bara ökar sysselsättningen på sikt utan också för med sig en något ökad jämviktsarbetslöshet. Det skulle i sin tur försvåra återgången till låga arbetslöshetsnivåer.

För att utröna om sammansättningen av de arbetslösa förändrats på ett liknande vis som sammansättningen bland dem som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen gör vi två saker. Först jämför vi den officiella statistiken, Arbetskraftsundersökningarna (AKU), med Arbetsförmedlingens statistik. Därefter beskriver vi hur sammansättningen av inflödet till arbetslöshet har förändrats över tiden.

---

[23] Gruppen inskrivna arbetslösa hos Arbetsförmedlingen som är utomeuropeiskt födda ökade med 183 procent mellan 2005 och 2013.

3.3.1 Jämförelse mellan Arbetsförmedlingens statistik och AKU

Arbetsförmedlingens statistik över arbetslösa i utsatta grupper kan inte direkt jämföras med den officiella statistiken (AKU). Det beror på att den officiella statistiken saknar den samlade redovisning av arbetslösa i utsatta grupper som finns i Arbetsförmedlingens statistik. En och samma individ kan tillhöra flera av dessa grupper i den officiella statistiken. För att hantera denna dubbelräkning har vi låtit SCB ta fram tidsserier över arbetslösa som tillhör någon av följande grupper: endast förgymnasialt utbildade, utomeuropeiskt födda samt äldre än 55. Det är värt att notera att det är de som är äldre än 55 år och arbetslösa som betraktas som utsatta i Arbetsförmedlingens statistik, inte de som är äldre än 55 generellt sett.

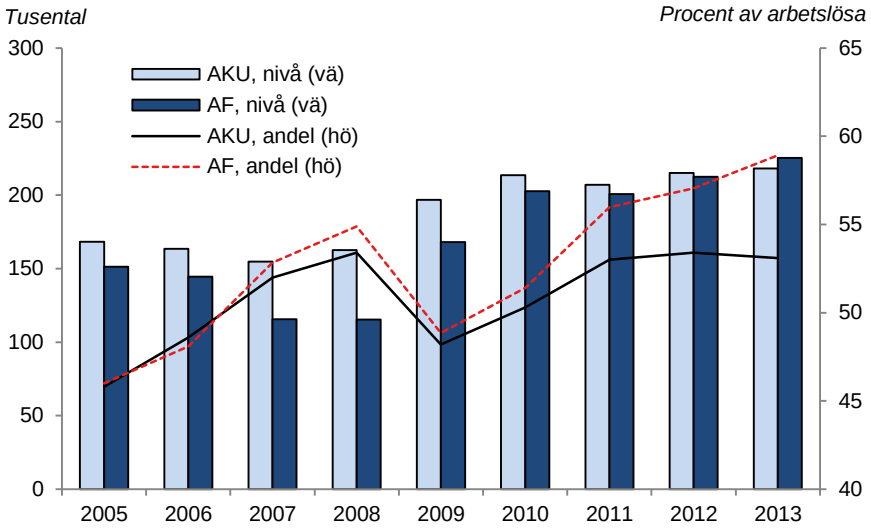
Som framgick ovan räknas även arbetslösa som har ett arbetshandikapp som utsatt grupp i Arbetsförmedlingens statistik. I AKU finns dock ingen uppgift om huruvida arbetslösa har ett arbetshandikapp. Denna grupp ingår därför inte som en särskild grupp i de tidsserier som SCB tagit fram, vilket komplicerar jämförelsen mellan inskrivna arbetslösa och arbetslösa i AKU. Antalet inskrivna arbetslösa som har ett arbetshandikapp har ökat kraftigt under senare år, med ca 40 000 mellan 2005 och 2013.[24] Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen var det i april 2014 ungefär 75 procent av de arbetslösa med ett arbetshandikapp som samtidigt också tillhörde en annan utsatt grupp. Det betyder att, förutsatt att andelen arbetslösa som har ett arbetshandikapp utan att också tillhöra en annan utsatt grupp är konstant över tiden, 25 procent av dem som har ett arbetshandikapp inte kommer med i de tidsserier som SCB tagit fram. För att få så bra jämförbarhet mellan Arbetsförmedlingens statistik och AKU som möjligt har vi därför genomgående tagit bort motsvarande en fjärdedel av gruppen med ett arbetshandikapp från dessa tidsserier.[25]

---

[24] Den största procentuella ökningen svarar dock gruppen utomeuropeiskt födda för.

[25] Om andelen inskrivna arbetslösa som har ett arbetshandikapp och inte tillhör någon av de andra utsatta grupperna har ökat sedan 2005, dvs. i strid med vad vi antar, kommer tidsserierna baserade på AKU att underskatta ökningen i antalet arbetslösa tillhörande en utsatt grupp.

Diagram 3.13 Arbetslösa i utsatta grupper



Anm: Som utsatta grupper hos Arbetsförmedlingen räknas här arbetslösa med endast förgymnasial utbildning, arbetslösa som är äldre än 55 och arbetslösa som är utomeuropeiskt födda. För att få så bra jämförbarhet med AKU som möjligt har även en fjärdedel av de inskrivna arbetslösa som har ett arbetshandikapp exkluderats. I utsatta grupper i AKU-statistiken ingår arbetslösa med endast förgymnasial utbildning, arbetslösa som är äldre än 55 och arbetslösa som är utomeuropeiskt födda.
Källor: Arbetsförmedlingen, SCB (2014a) och egna beräkningar.

I diagram 3.13 ovan visas utvecklingen av de arbetslösa som tillhör någon av dessa utsatta grupper enligt AKU och Arbetsförmedlingens statistik efter ovan nämnda korrigering. Av diagram 3.13 ser vi till att börja med att andelen arbetslösa tillhörande en utsatt grupp är högre enligt Arbetsförmedlingens statistik än enligt AKU-statistiken över en stor del av den studerade tidsperioden. Det beror sannolikt på att individer i dessa grupper vänder sig till Arbetsförmedlingen i högre utsträckning än andra grupper. Det finns också definitionsskillnader mellan de både statistikkällorna som troligen spelar en roll (fördjupning 3.3).[26]

[26] För en utförlig genomgång av skillnaderna, se SCB (2013).

Fördjupning 3.3 Arbetslöshet – olika datakällor

Enligt AKU, som ger underlaget för den officiella svenska arbetslöshetsstatistiken, är en person arbetslös om han eller hon

- är utan arbete under referensveckan, och
- kan arbeta inom två veckor, och
- aktivt söker efter arbete eller väntar på ett arbete som börjar inom tre månader.

En person räknas som *sysselsatt* i AKU om han eller hon har arbetat minst en timme under referensveckan.

Den huvudsakliga alternativa datakällan är Arbetsförmedlingens statistik över inskrivna arbetssökande. En viktig skillnad jämfört med AKU är att möjligheten att arbeta är annorlunda definierad. En person som är inskriven som arbetslös hos Arbetsförmedlingen kan under vissa premisser arbeta. Det betyder bl.a. att de som har en anställningsform där de kallas in vid behov kan räknas som arbetslösa hos Arbetsförmedlingen om de jobbat lite (högst sju timmar per vecka) men som sysselsatta i AKU. En annan viktig skillnad jämfört med AKU är utformningen av sökkriteriet. För de öppet arbetslösa finns krav på att de aktivt ska söka arbete. För dem som går ett program med aktivitetsstöd är dock detta krav inte lika uttryckligt. Det är inte heller säkert att alla öppet arbetslösa hos Arbetsförmedlingen verkligen söker jobb aktivt eftersom kontrollen av de arbetslösas sökbeteende är ofullständig. Det betyder att en individ som räknas som arbetslös i Arbetsförmedlingens statistik kan räknas som utanför arbetskraften i AKU om han eller hon inte sökt arbete aktivt. Det är slutligen också troligt att Arbetsförmedlingens statistik över inskrivna arbetslösa är mer känslig för regelförändringar i transfereringssystemen än AKU. Det beror på att det är ett krav att vara inskriven hos Arbetsförmedlingen för att få arbetslöshetsersättning men arbetslösa utan rätt till ersättning kan låta bli att skriva in sig.

Det vi framför allt är intresserade av i det här sammanhanget är dock i vilken utsträckning *förändringar* i Arbetsförmedlingens statistik också återfinns i AKU. Båda statistikkällorna visar att antalet arbetslösa i utsatta grupper ökade kraftigt 2009, under inledningen av finans-

krisen. Åren därefter är det framför allt bland de inskrivna hos Arbetsförmedlingen som det sker en ökning i utsatta grupper. Denna tidpunkt sammanfaller med en av regeringens reformer. Förändrade regler inom sjukförsäkringen beräknas ha medfört att en stor grupp blev utförsäkrade i början av 2010.[27] I den mån de som blev utförsäkrade sökte sig till arbetsmarknaden bör det dock ha lett till en liknande ökning även i den officiella statistiken. Även AKU-statistiken visar en uppgång 2010 men den är mindre. Låg sökaktivitet hos dem som blev utförsäkrade skulle kunna vara en förklaring till att en del av dessa inte räknades som arbetslösa enligt AKU. Det faktum att en del av de arbetshandikappade inte ingår i de utsatta grupperna i AKU kan också ha viss betydelse.[28]

Sammantaget tyder jämförelsen med den officiella statistiken på att det i viss utsträckning är sammansättningen av de arbetslösa hos Arbetsförmedlingen som har förändrats. Det går inte att se samma ökning av andelen arbetslösa som tillhör en utsatt grupp i den officiella statistiken. Det är dock möjligt att den officiella statistiken av de skäl som beskrivs ovan i viss utsträckning underskattar de förändringar i arbetslöshetens sammansättning som skett under senare år. Det kan inte heller uteslutas att det har skett förändringar i sökbeteende när det gäller i vilken utsträckning arbetslösa med bättre jobbchanser vänder sig till Arbetsförmedlingen, vilket i så fall också kan påverka jämförelsen mellan Arbetsförmedlingens statistik och AKU.

3.3.2 Inflödet till arbetslöshet

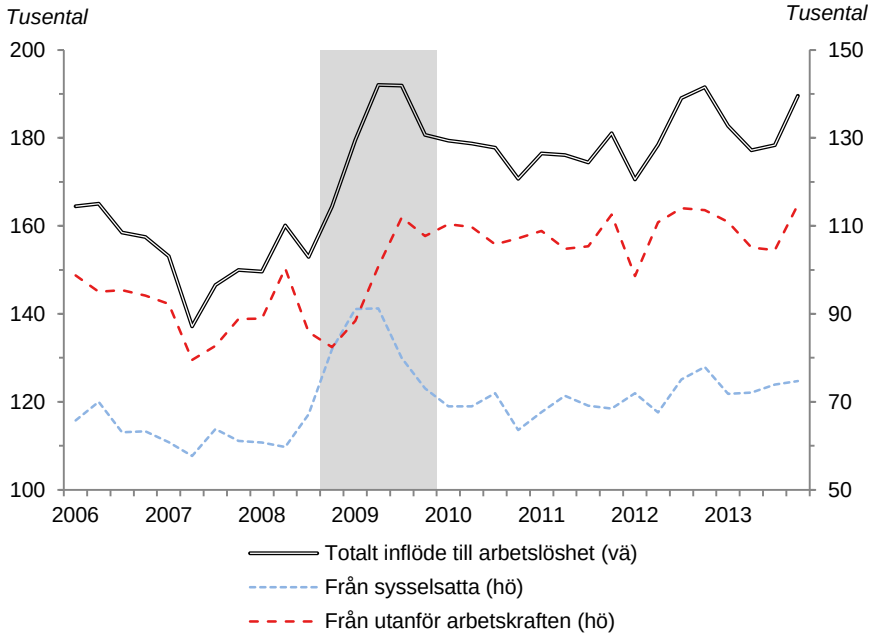
Vi går nu vidare till att studera hur sammansättningen av inflödet till arbetslöshet har förändrats över tiden. I den mån regeringens utbudsreformer har ökat arbetskraftsdeltagandet relativt sett mer inom grupper med svaga jobbchanser kan det ha kommit till uttryck i ett ökat inflöde till arbetslöshet från grupper som tidigare stod utanför

[27] Källa: Försäkringskassan (2012).

[28] En annan arbetsmarknadspolitisk reform, den s.k. etableringsreformen, trädde i kraft i slutet av 2010. Den syftade till att påskynda och underlätta nyanländas etablering i arbetslivet genom att låta Arbetsförmedlingen överta det samordnande ansvaret för nyanlända från kommunerna. Förändringen i hanteringen av de nyanlända kan ha påverkat utvecklingen av inskrivna arbetslösa i utsatta grupper om dessa inte räknades som arbetslösa i den officiella statistiken. Ett rimligt antagande är dock att många av dessa skulle ha blivit inskrivna hos Arbetsförmedlingen ändå, men lite senare, varför etableringsreformen framför allt bör ha spelat en roll för tidsprofilen i ökningen av arbetslösa från utsatta grupper.

arbetskraften, såsom gruppen sjuka. Som framgår av diagram 3.1 (s. 72) minskade framför allt gruppen sjuka utanför arbetsmarknaden mellan 2006 och 2013. En förklaring till minskningen är sannolikt att inflödet till den här gruppen har minskat till följd av skärpta regler. Men det kan också bero på att tidigare sjuka sökt sig till arbetsmarknaden i högre utsträckning än tidigare.

Diagram 3.14 Inflöde till arbetslöshet



Anm: Avser åldersgruppen 15–74 år. Säsongsrensade kvartalsvärden. Grått fält markerar finanskrisen, definierad som kvartal med stort negativt BNP-gap (2008kv4–2009kv4).
Källor: Konjunkturinstitutet och SCB (2014a).

Vi börjar med att dela upp inflödet i personer som kommer från utanför arbetskraften till arbetslöshet respektive personer som har gått från sysselsättning till arbetslöshet. I diagram 3.14 ser vi att flödet från sysselsättning till arbetslöshet ökade kraftigt i samband med finanskrisens utbrott 2008. Detta flöde sjönk dock tillbaka relativt snabbt. Flödet från utanför arbetskraften ökade lite senare och har inte fallit tillbaka på samma sätt.

För att få en bild av vad som kan förklara detta ökade flöde från utanför arbetskraften till arbetslöshet delar vi i tabell 3.5 upp inflödet från utanför arbetskraften ytterligare.

Tabell 3.5 Inflödet till arbetslöshet före, under och efter krisen

	Nivå (tusental)			Andel av totalt inflöde (procent)		
Från:	Före krisen 2006kv1 –2008kv3	Under krisen 2008kv4 –2009kv4	Efter krisen 2010kv1 –2013kv4	Före krisen 2006kv1 –2008kv3	Under krisen 2008kv4 –2009kv4	Efter krisen 2010kv1 –2013kv4
Sysselsatta	63,0	83,5	70,9	40,9	46,0	39,3
Utanför arbetskraften, Varav	91,1	98,2	108,6	59,1	54,0	60,7
Studerande	59,3	61,8	70,1	38,5	34,0	38,9
Sjuka och förtidspensionerade	3,3	3,0	3,2	2,2	1,7	1,8
Pensionerade	1,2	0,7	1,2	0,8	0,4	0,6
Övriga[1]	27,2	32,7	34,0	17,7	17,9	19,4

Anm: Avser åldersgruppen 15–74 år. [1] Gruppen ”övriga” består av bl.a. latent arbetssökande, värnpliktiga och hemarbetande. Siffrorna i tabellen avser medelvärden i respektive period.
Källor: Konjunkturinstitutet, SCB (2014a) och egna beräkningar.

Flödet från utanför arbetskraften kan delas upp i tidigare sjuka som söker sig till arbetsmarknaden, studerande som kommer ut på arbetsmarknaden, pensionärer som återgår till arbete eller någon från gruppen övriga som söker sig till arbetsmarknaden. På grund av att flödesstatistiken är en relativt oprecis statistik beskriver vi i tabellform hur det aggregerade flödet ser ut under tre perioder: före finanskrisen (2006:1–2008:3), under krisen (2008:4–2009:4) och efter krisen.[29]

Denna vidare uppdelning visar att den ökning i inflöde från utanför arbetskraften som skedde från perioden före krisen till perioden efter krisen främst förklaras av en ökning i gruppen studerande och

[29] Att flödesstatistiken är osäker beror på att den per konstruktion utgörs av ett mindre urval än AKU-statistiken och också har ett större bortfall. AKU omfattar 29 500 individer varje månad. Individer i flödesstatistiken tillfrågas kvartalsvis under en tvåårsperiod – varje gång omfattas således 7/8 av ordinarie AKU-urval (7/8 består av individer som har varit med i undersökningen sedan tidigare kvartal och 1/8 består av nytillkomna individer). Antalet arbetslösa skattat från flödespanelen kommer således att skilja sig något från antalet skattat från det större AKU-urvalet. Bortfallet blir också större eftersom individerna behöver tillfrågas två gånger för att registreras i ett flöde, och det räcker att en observation saknas vid ett av dessa tillfällen för att individen ska utgå. Mätfelen (t.ex. att individerna klassificeras till fel arbetsmarknadsstatus) får också större effekt vid flödesstatistik, eftersom slumpmässiga fel inte tar ut varandra (som det ofta gör vid tvärsnittsdata). SCB redovisar därför osäkerhetstal i samband med alla flödestabeller.

gruppen övriga. I relativa termer var det flödet från gruppen övriga som ökade mest i samband med krisen. I den här gruppen finns bl.a. latent arbetssökande, dvs. personer som velat och kunnat arbeta den undersökta veckan men inte sökt något arbete.

Flödesanalysen visar inget ökat flöde från gruppen sjuka och förtidspensionerade till arbetslöshet över perioden i sin helhet.[30] Skärpta regler i sjukförsäkringen kan, som nämndes ovan, ha medfört att personer som efter reformerna inte längre hade rätt till ersättning sökte sig till arbetsmarknaden i högre utsträckning. Men flödesanalysen tyder alltså på att, i den mån det skedde, ledde det inte till ett märkbart ökat nettoflöde till arbetslöshet.

Det kan vara intressant att relatera ovanstående flödesanalys till regeringens målsättning att minska ”utanförskapet”. I VP14 skriver regeringen att ”utanförskapet” har minskat med upp emot 200 000 personer sedan 2006.[31] Ett minskat utanförskap är dock inte att likställa med ett flöde till sysselsättning. Regeringen definierar utanförskap som personer som försörjs med sociala ersättningar eller bidrag.[32] Det innebär att utanförskapet minskar definitionsmässigt om individer som tidigare fått sjukersättning eller arbetslöshetsersättning nekas ersättning till följd av skärpta krav (och inte heller erhåller försörjningsstöd). En individ kan på så sätt vara kvar i gruppen sjuka eller arbetslösa i den officiella statistiken genom att han eller hon fortfarande uppger sig som sjuk eller arbetslös i AKU samtidigt som det beräknade utanförskapet minskar.

Sammanfattningsvis tyder en jämförelse mellan den officiella statistiken och Arbetsförmedlingens statistik på att den ökande andelen individer från utsatta grupper bland de inskrivna delvis återspeglar en förändring i sammansättningen av arbetslösa vid Arbetsförmedlingen. Det gäller i synnerhet under de senaste tre åren. Den officiella statistiken visar inte lika stora förändringar i sammansättningen av arbetslöshetsbeståndet mot individer med jämförelsevis låga jobbchanser. Flödesanalysen ger en liknande bild: den största ökningen i flöde till arbetslöshet har skett från studerande. Denna

---

[30] Nivån på detta flöde är per konstruktion underskattat då gruppen till stor del består av personer som bara tillfrågas en gång per år i AKU.

[31] VP14, s. 23.

[32] Den exakta definitionen är antalet helårsekvivalenter i åldrarna 20–64 år som försörjs med ersättningar och bidrag från offentliga transfereringssystem.

grupp utgörs till övervägande delen av unga personer som i genomsnitt har korta arbetslöshetstider.

Rådet konstaterar att genomgången ovan i sig inte ger skäl att ifrågasätta regeringens syn på jämviktsarbetslösheten. Rådet noterar dock att även den officiella statistiken visar att mer än hälften av dem som var arbetslösa tillhörde någon av de utsatta grupperna 2013, och att detta var en betydligt högre nivå än 2005. Det är inte lätt att bedöma vad det innebär för nivån på jämviktsarbetslösheten. Men osäkerheten kring regeringens bedömning av jämviktsarbetslösheten och risken för att den kommer visa sig för optimistisk kan i varje fall inte avskrivas.

3.4 Ungdomarnas arbetsmarknad

I både BP14 och VP14 lyfter regeringen fram ungdomars arbetsmarknad som ett område där den svenska arbetsmarknaden fungerar relativt dåligt och där fortsatta insatser är viktiga. Regeringen betonar att risken att hamna i långvarig arbetslöshet framför allt är hög för vissa grupper av unga. Det gäller i synnerhet unga som inte fullgjort en gymnasieutbildning, unga som är födda utanför Europa och unga som har ett arbetshandikapp.[33] I den allmänna debatten är det dock ofta nivån på den totala arbetslösheten bland unga som används för att illustrera ungdomars problem på arbetsmarknaden. Arbetslösheten bland ungdomar är hög. Den uppgick till 24 procent 2013, vilket kan jämföras med 23 procent i genomsnitt inom EU. Arbetslöshet bland unga är allvarlig ur ett samhälleligt perspektiv eftersom de som inte kommer in på arbetsmarknaden i unga år riskerar att hamna utanför arbetsmarknaden långvarigt. Men för att uppskatta omfattningen på de problem som unga i genomsnitt möter när de ska etablera sig på arbetsmarknaden är ofta ungdomsarbetslösheten missvisande.

3.4.1 Problem med arbetslöshetsmåttet

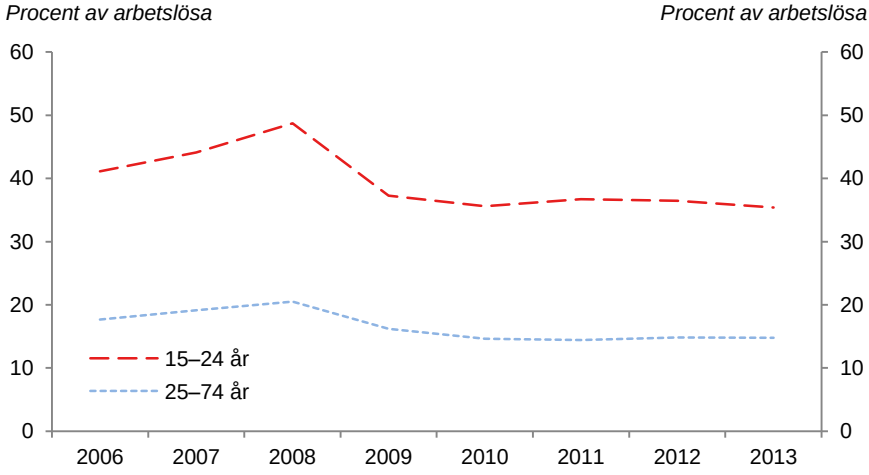
Internationella jämförelser av ungdomsarbetslöshet är problematiska av flera skäl, trots att Sverige numera använder samma definition

[33] Bengtsson m.fl. (2014) konstaterar att skillnaden i sysselsättningsgrad mellan ungdomar med gymnasieutbildning respektive förgymnasial utbildning har ökat trendmässigt under de senaste tjugo åren.

som omvärlden. Ett skäl är att utbildningssystemen skiljer sig mellan länder. I en del länder räknas de som går lärlingsutbildning på gymnasiet som sysselsatta då de erhåller en lärlingslön redan under gymnasietiden. Det gäller t.ex. Danmark, Tyskland och Österrike, men inte Sverige. Skillnader i hur statliga studiebidragssystem är utformade kan också spela en roll. I Sverige betalas t.ex. inga studiemedel ut under sommarlovet, vilket skapar starkare incitament för svenska ungdomar att söka sommarjobb än i länder där ungdomarna får studiebidrag även under lov.

Det finns också andra problem med att för ensidigt fokusera på nivån på ungdomsarbetslösheten. Måttet tar inte heller hänsyn till hur arbetslösheten är fördelad vad gäller tid i arbetslöshet. De allra flesta unga är arbetslösa relativt kort tid. Som framgår av diagram 3.15 hade mer än var tredje ungdom som var arbetslös 2013 varit det kortare än en månad vid undersökningstillfället.

Diagram 3.15 Arbetslösa kortare tid än en månad



Anm: Avser arbetslösa som har varit arbetslösa mindre än en månad, som andel av det totala antalet arbetslösa i respektive åldersgrupp. Årsmedeltal.
Källa: SCB (2014a).

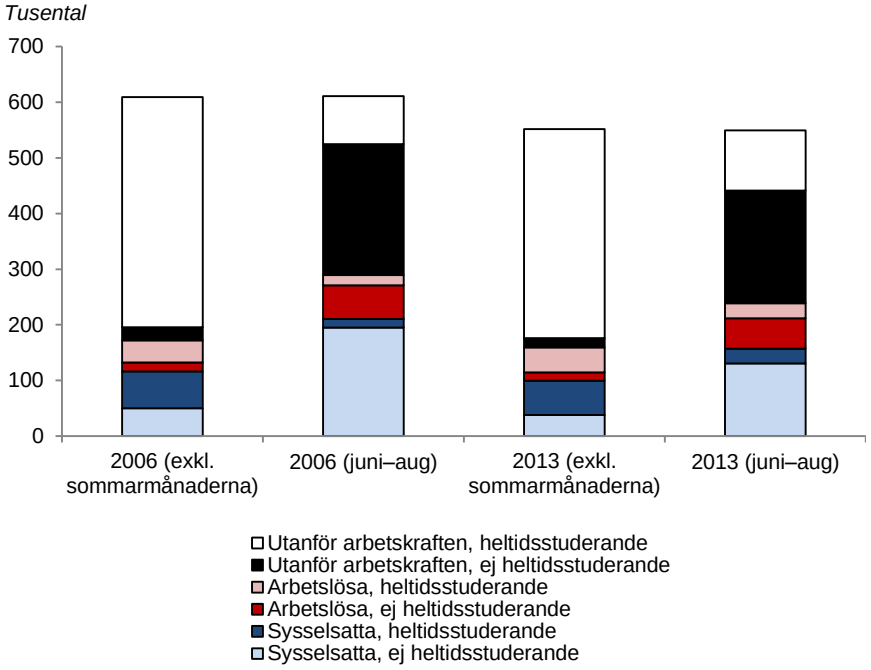
En annan dimension som förbises av arbetslöshetsmåttet är att en stor del av de arbetslösa ungdomarna studerar. Det innebär att både arbetslöshet och sysselsättning nästan uteslutande berör extrainkomster vid sidan av studier eller sommarjobb. Nedan redogör vi för hur de unga fördelar sig på olika grupper i den officiella arbetsmarknadsstatistiken och vilka förändringar som har skett sedan 2006. Därefter

diskuteras alternativ till arbetslöshetsmåttet för att beskriva ungas svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Avslutningsvis lyfter rådet fram några slutsatser vad gäller insatser mot ungdomsarbetslöshet.

3.4.2 Ungdomars arbetsmarknadsstatus

I den officiella statistiken räknas man som ung om man är mellan 15 och 24 år. Det är ett brett spann för ungdomar. Det är få ungdomar i åldern 15–18 år som på allvar deltar på arbetsmarknaden och det är i genomsnitt stor skillnad på kvalifikationer hos en 15-åring som kommer ut på arbetsmarknaden och en 24-åring. Rådet har av detta skäl låtit SCB göra en ytterligare uppdelning av de unga i två grupper, 15–19 år respektive 20–24 år för åren 2006–2013.

Diagram 3.16 Unga 15–19 år efter arbetsmarknadsstatus



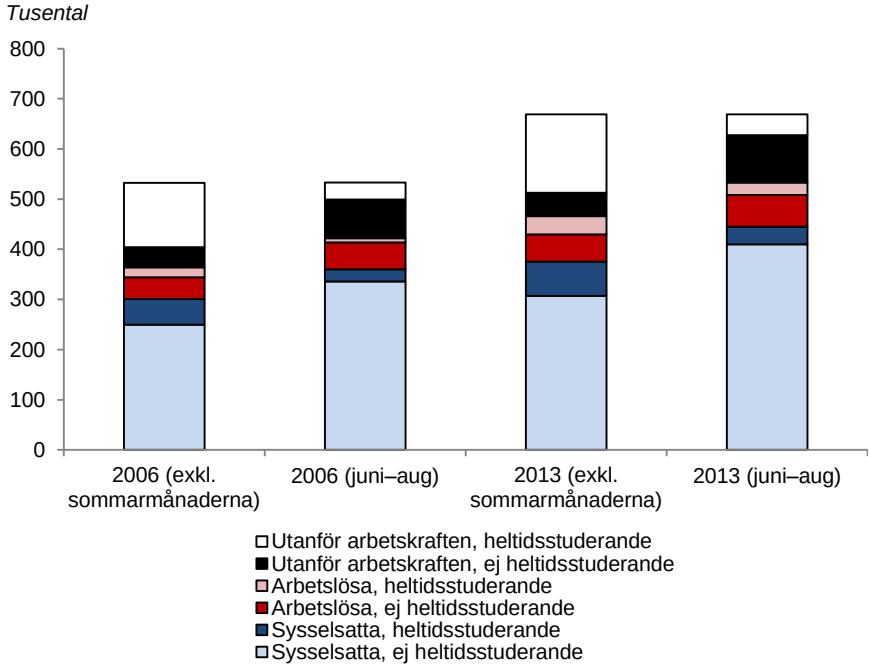
Anm: Avser unga 15–19 år (i procent av alla individer tillhörande åldersgruppen) fördelade efter arbetsmarknadsstatus. Den första stapeln visar medelvärdet för 2006 exklusive sommarmånaderna juni–augusti och den andra stapeln visar medelvärdet för sommarmånaderna 2006. Den tredje och fjärde stapeln visar motsvarande för år 2013.
Källor: SCB (2014a) och egna beräkningar.

Av diagram 3.16 ovan framgår att de flesta unga i åldern 15–19 år befinner sig utanför arbetskraften som studenter (vita staplar). Det är värt att notera att de yngsta ungdomarna därmed inte alls omfattas av statistik över ungdomsarbetslöshet eftersom de över huvud taget inte bjuder ut sin arbetskraft.

Unga som har skollov räknas inte som studerande. Av detta skäl särredovisas sommarmånaderna i diagrammet ovan. Vi ser då att det under skolåret är en mycket liten del av de unga i åldern 15–19 år som är arbetslösa utan att samtidigt studera (röda fält). De flesta som då är arbetslösa går på gymnasiet (rosa fält).

Som väntat är det betydligt färre av de lite äldre ungdomarna som står utanför arbetsmarknaden (diagram 3.17). Av dessa är de flesta heltidsstuderande. Även för de äldre ungdomarna gäller att antalet arbetslösa är som högst under sommarmånaderna då många vill jobba under skollovet.

Diagram 3.17 Unga 20–24 år efter arbetsmarknadsstatus

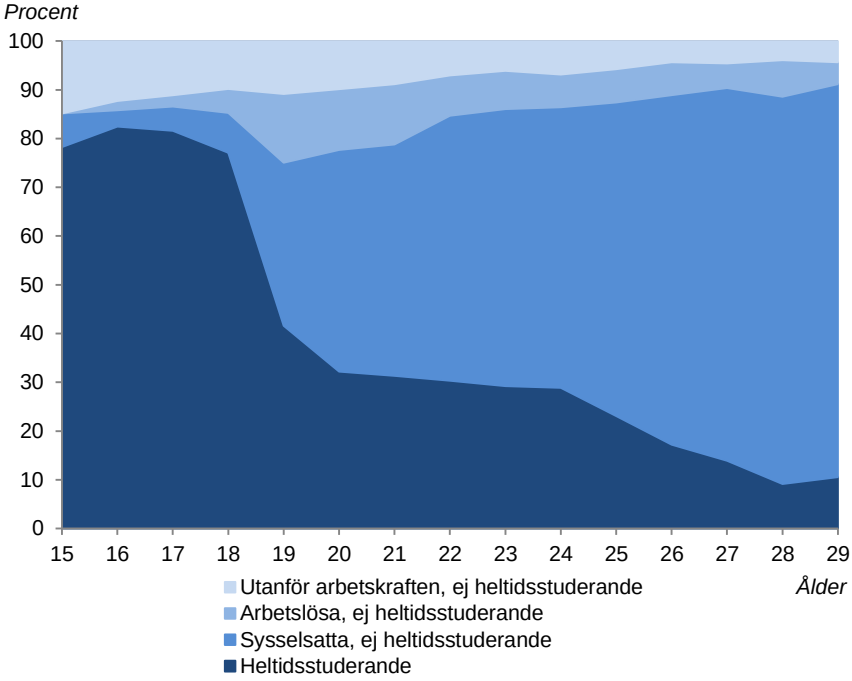


Anm: Avser antal unga 20–24 år (i tusental) fördelade efter arbetsmarknadsstatus. Den första stapeln visar medelvärdet för 2006 exklusive sommarmånaderna juni–augusti och den andra stapeln visar medelvärdet för sommarmånaderna 2006. Den tredje och fjärde stapeln visar motsvarande för år 2013.
Källor: SCB (2014a) och egna beräkningar.

Av diagrammen framgår också att en inte obetydlig del av de unga varken deltar i arbetslivet eller är studerande (svarta fält i diagrammen). 2013 var det 7 procent av ungdomarna i åldern 20–24 år som varken studerade, arbetade eller sökte arbete.[34] Andelen har minskat något sedan 2006 men det är fortfarande en anmärkningsvärt stor andel av ungdomarna som på detta sätt är inaktiva.

För att på ett tydligare sätt belysa hur ungdomarnas fördelning mellan olika aktiviteter förändras under ungdomsåren visas i diagram 3.18 och 3.19 en uppdelning av varje kohort i grupperna heltidsstuderande, sysselsatta, arbetslösa respektive inaktiva utanför arbetskraften. Vi har också delat upp de unga efter kön.

Diagram 3.18 Unga efter arbetsmarknadsstatus och ålder, män



Anm: Avser arbetsmarknadsstatus 2013.
Källor: SCB (2014a) och egna beräkningar.

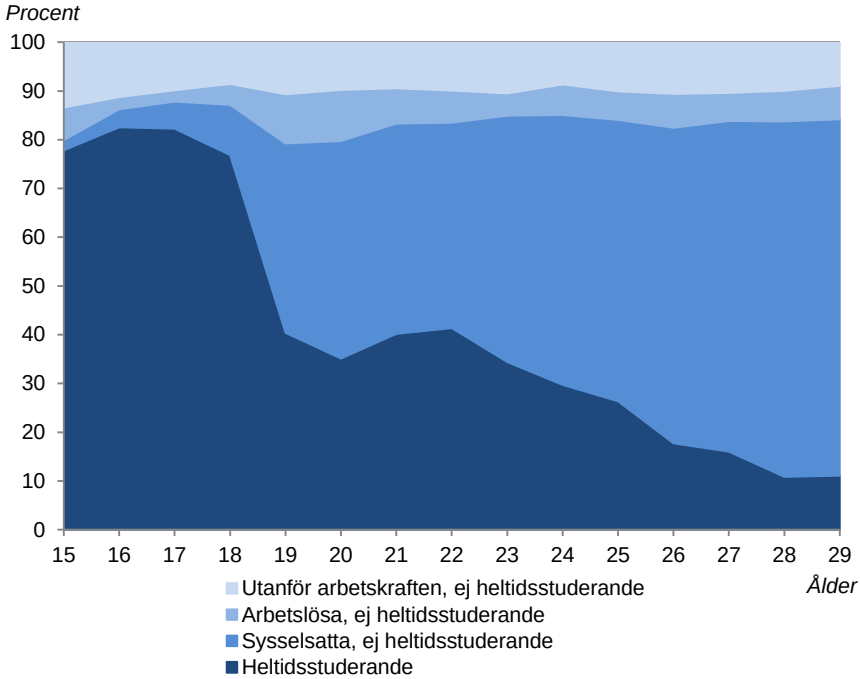
Diagrammen visar att arbetslösheten är som högst för både män och kvinnor runt 19 års ålder, dvs. i samband med övergång från gymna-

[34] Siffran avser ett genomsnitt för året exklusive sommarmånaderna.

sium till fortsatta studier eller arbete. Ökningen i arbetslöshet efter gymnasietiden är särskilt tydlig för unga män.

För unga kvinnor finns en puckel för heltidsstuderande vid åldern 21–22 år. Det är alltså fler kvinnor som studerar i dessa åldrar än direkt efter gymnasiet. Detta mönster för ungdomar i helhet visades även i Långtidsutredningen 2011, och det konstaterades då att någon motsvarande puckel inte var synlig inom t.ex. EU-15.[35] Uppdelningen på kvinnor och män visar att puckeln bara gäller kvinnor. Det svenska mönstret kan ses som ett uttryck för att det tar jämförelsevis lång tid för svenska ungdomar, i synnerhet kvinnor, att etablera sig på arbetsmarknaden eftersom många ofta gör ett uppehåll innan de påbörjar sina högre studier.

Diagram 3.19 Unga efter arbetsmarknadsstatus och ålder, kvinnor



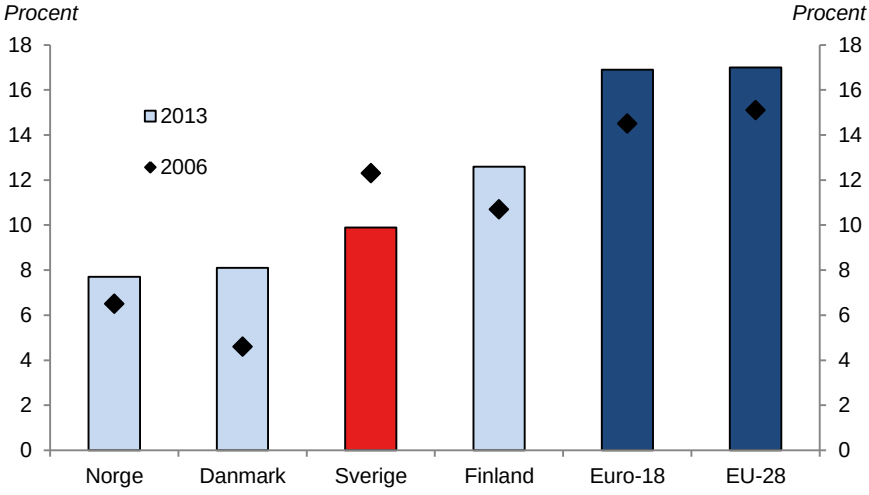
Anm: Avser arbetsmarknadsstatus 2013.
Källor: SCB (2014a) och egna beräkningar.

[35] Se Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11), kap. 3 samt bilaga 2 till utredningen (SOU 2010:88), för jämförelsen mellan Sverige och andra länder i detta avseende.

3.4.3 Mått på inaktivitet bland ungdomar

Eurostat beräknar årligen ett mått som syftar till att bättre än arbetslöshetsmåttet mäta ungdomars problem att etablera sig på arbetsmarknaden. Gruppen utgörs här av unga som varken är i sysselsättning, studerar eller deltar i något arbetsmarknadspolitiskt program (diagram 3.20).[36] Till skillnad från arbetslöshetsmåttet omfattas alltså inte de som söker jobb under studietiden. Däremot räknas de som står utanför arbetsmarknaden utan att studera. Inte heller detta mått fångar dock bara ungdomar som har problem att komma in på arbetsmarknaden eftersom en tid av inaktivitet efter studier kan vara ett frivilligt val.

Diagram 3.20 Inaktivitet bland unga 18–24 år



Anm: Som inaktiva unga räknas de som varken studerar, arbetar eller deltar i något arbetsmarknadspolitiskt program.
Källa: Eurostat.

Andelen inaktiva unga är högre i Sverige än i Danmark och Norge, men lägre än inom EU i genomsnitt. Andelen unga i den här gruppen har sjunkit sedan 2006 i Sverige medan den har ökat i jämförelseländerna. Men 2013 var det dock ändå en stor grupp av de unga, var tionde mellan 18 och 24 år, som räknades in i denna grupp av inaktiva unga.

[36] Eurostat benämner denna grupp för NEET – Not in Employment, Education or Training.

3.4.4 Insatser mot ungdomsarbetslöshet

Att betrakta unga som en homogen grupp kan leda till att grupper inom den unga arbetskraften med svag arbetsmarknadsförankring förbises. En del av regeringens reformer, såsom stödet till yrkesintroduktion för unga och den sänkta arbetsgivaravgiften för unga, riktar sig brett till alla unga. Stöd till yrkesintroduktion kan vara ett viktigt led i politiken för att generellt påskynda ungas etablering på arbetsmarknaden. Som framgick av diagram 3.18 och 3.19 är det just i den ålder då unga avslutar gymnasiestudier som arbetslösheten är som högst, vilket tyder på att övergången mellan skola och arbetsliv fungerar dåligt. Men det finns samtidigt också en risk för betydande undanträngningseffekter av stöd till yrkesintroduktion eftersom det står arbetsgivaren fritt att välja vilka unga som ska erbjudas yrkesintroduktionsplatser. Unga med relativt sämre förutsättningar riskerar att inte omfattas av dessa åtgärder. Rådet betonar vikten av kompletterande åtgärder som särskilt riktar sig till ungdomar med svag förankring på arbetsmarknaden.

3.5 Bedömningar och rekommendationer

Rådet konstaterar att arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningen och antalet arbetade timmar har utvecklats väl sedan 2006. Framför allt gäller detta om man beaktar att en allt större del av personerna i arbetsför ålder befinner sig i de åldersgrupper där arbetskraftsdeltagandet traditionellt sett är lågt (dvs. framför allt 65–74-åringar). Om utvecklingen av arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad kontrolleras för förändringar i åldersstrukturen visar arbetskraftsdeltagandet en ökning med drygt 2 procentenheter sedan 2006 och sysselsättningsgraden en ökning med drygt 1 procentenhet.

Det är svårt att ge ett entydigt svar på varför utvecklingen varit relativt god. Flera faktorer kan ha samspelat. Rådet konstaterar dock att utvärderingar av nedsatta arbetsgivaravgifter för unga, sänkt moms inom restaurangnäringen samt förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre visar på effekter som är för små för att dessa reformer ska kunna förklara huvuddelen av den positiva sysselsättningsutvecklingen. Däremot tyder bedömningar av jobbskatteavdraget på att denna reform kan ha stått för en betydande del av de positiva effekterna. Det är också värt att notera att goda offentliga

finanser inneburit att anställda inom offentlig sektor, till skillnad från under 1990-talskrisen, inte behövde sägas upp i samband med finanskrisen.

Rådet konstaterar samtidigt att arbetslösheten är betydligt högre än före krisen. Det beror sannolikt delvis på att efterfrågan på arbetskraft fortfarande är lägre än normalt till följd av lågkonjunkturen. Men rådets bedömning är att det samtidigt finns anledning att vara oroad för den ökade andelen långtidsarbetslösa, vilken kan ge upphov till en varaktigt högre nivå på arbetslösheten. Rådet konstaterar vidare att Arbetsförmedlingen redovisar en kraftig ökning av andelen av de inskrivna som tillhör utsatta grupper, dvs. grupper med betydligt lägre jobbchanser än genomsnittet. Samma dramatiska utveckling syns inte i AKU-statistiken, men andelen arbetslösa som tillhör utsatta grupper är hög även i AKU. Sammantaget bedömer rådet att det finns risk för att regeringens prognos för jämviktsarbetslösheten kommer att visa sig för optimistisk.

Rådet menar att det är olämpligt att använda arbetslösheten inom gruppen 15–24 år som ett mått på ungdomars etableringsproblem på arbetsmarknaden. Inom gruppen 15–19-åringar är den överväldigande majoriteten av ungdomarna inskrivna på gymnasiet, vilket innebär att både arbetslöshet och sysselsättning nästan uteslutande berör extrainkomster vid sidan av gymnasiestudier eller sommarjobb. Även för gruppen som är äldre än 19 finns det stora skillnader beroende på ålder. Rådet menar att det mått på inaktivitet bland ungdomar som Eurostat beräknar i regel är ett bättre mått på ungdomars svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Detta mått inkluderar unga som varken är i sysselsättning, studerar eller deltar i något arbetsmarknadspolitiskt program. Andelen inaktiva 18–24-åringar har minskat något sedan 2006.

Rådet konstaterar att inaktivitet är särskilt vanligt bland ungdomar i åldern 19–20 år, medan de något äldre ungdomarna har en bättre situation på arbetsmarknaden. Det tyder på att övergången mellan skola och arbetsliv skulle kunna förbättras. Detta talar för att regeringens senare reformer med stöd till yrkesintroduktion är ett steg i rätt riktning för att underlätta för ungdomar att etablera sig på arbetsmarknaden.

4 Inkomstfördelning och jobbskatteavdrag

I rådets uppdrag ingår att analysera effekterna av finanspolitiken på välfärdens fördelning på kort och lång sikt. I förra årets rapport undersökte vi bl.a. vad ett femte jobbskatteavdrag skulle kunna få för effekt på arbetsutbud och fördelning av disponibel inkomst. Vid tidpunkten för rådets rapport hade regeringen ännu inte lagt fram något förslag om ett ytterligare jobbskatteavdrag. I BP14 finns ett sådant förslag och den 1 januari i år infördes det femte jobbskatteavdraget. Regeringen diskuterar i BP14 rådets analys av ett ytterligare jobbskatteavdrag. Vi kommenterar nedan regeringens respons på vår analys. Vi genomför dessutom en utvidgad analys av det jobbskatteavdrag som regeringen nu infört, samt analyserar fördelningseffekten av samtliga fem genomförda jobbskatteavdrag.

4.1 Jobbskatteavdraget: en kort introduktion

Jobbskatteavdraget infördes 2007 och har sedan dess förstärkts vid fyra tillfällen, nu senast i BP14. Regeringens syfte med jobbskatteavdraget är att göra det mer lönsamt att arbeta.[1] Eftersom jobbskatteavdraget gör det mer lönsamt att arbeta förväntas avdraget leda till ökad sysselsättning: fler förväntas söka sig till arbetskraften och arbetslösa söka arbete mer intensivt. Regeringen gör bedömningen att jobbskatteavdragen (1–5) på sikt ökar den varaktiga sysselsättningen med ca 120 000 personer.[2]

Ett skatteavdrag för arbetsinkomster, men inte för andra inkomster, ökar den relativa avkastningen på arbete. Det stimulerar fler personer att välja att arbeta framför att inte arbeta. Därigenom ökar utbudet av arbetskraft. Det är emellertid inte effekterna på arbetsutbudet i sig som är det intressanta utan effekterna på sysselsättningen. För att kunna analysera dessa måste effekterna på lönebildningen och sökbeteendet beaktas. Teoretisk och empirisk forskning tyder på att även sysselsättningseffekterna är positiva.[3] Ett jobbskatteavdrag gör

[1] Se t.ex. BP14, fördjupningsruta, s. 22–23.
[2] VP14, tabell 5.5.
[3] Finanspolitiska rådet (2008).

det mer attraktivt att ha ett jobb. Det kan antas bidra till mer återhållsamhet i lönekraven. Lägre lönekostnader stimulerar företagen till att anställa och sänker andelen arbetslösa i arbetskraften. Den totala sysselsättningen kan således antas öka både därför att fler väljer att delta på arbetsmarknaden och därför att en större andel av dessa får jobb. Lägre löner kan dock reducera effekterna på deltagandet. Men detta motverkas av att en lägre arbetslöshet, och därmed större chanser att få jobb, tenderar att öka deltagandet.

Medan ett jobbskatteavdrag med hög sannolikhet ökar sysselsättningen, är fördelningseffekterna mindre uppenbara. Å ena sidan tenderar inkomstspridningen att minska därför att incitamenten att lämna bidragsförsörjning och få en arbetsinkomst ökar. Å andra sidan ökar inkomstskillnaderna mellan dem som har arbete och dem som blir kvar i bidragsförsörjning.

4.2 Det femte jobbskatteavdraget

I vår rapport 2013 analyserade vi med hjälp av FASIT-modellen[4] – vilken är den modell regeringen använder – vilka effekter ett ytterligare jobbskatteavdrag, enligt ett förslag från Finansdepartementet 2011, skulle få för sysselsättning och inkomstfördelning. Vi undersökte även vilken effekt ett avskaffande av redan genomförda jobbskatteavdrag skulle få. Simuleringsresultaten i vår analys visade att jobbskatteavdraget på marginalen har en betydande effekt på sysselsättningen. Vi fann dock inget stöd för regeringens påstående att jobbskatteavdraget minskat spridningen i disponibla inkomster bland hushållen. I en kommentar till vår analys skriver regeringen i BP14:

> Vad gäller rådets analys av jobbskatteavdragets fördelningseffekter bör framhållas att rådets resultat inte baseras på jobbskatteavdragets fyra genomförda steg. Simuleringen bygger i stället på det förslag till utökning av jobbskatteavdraget som remitterades i april 2011 (Fi:2011/1936), och som i allt väsentligt överensstämmer med den förstärkning av jobbskatteavdraget som föreslås i denna proposition. Den analyserade utökningen har en annan fördelningsprofil än de fyra genomförda stegen och avviker

[4] FASIT står för Fördelningsanalytiskt Statistiksystem för Inkomster och Transfereringar, och är en mikrosimuleringsmodell utvecklad av SCB och Finansdepartementet; se Konjunkturinstitutet (2014a).

> inte från regeringens egen bedömning i det avseendet. Att rådet generaliserar fördelningseffekterna från simuleringen av det remitterade förslaget till jobbskatteavdraget som helhet riskerar dock att skapa otydlighet i tolkningen av resultaten. Regeringens analys visar att jobbskatteavdraget som helhet på sikt kommer att stärka inkomsterna mer för dem med lägre inkomster. Genom stärkta drivkrafter till arbete, och genom att de relativt sett största skattelättnaderna tillfaller dem med låga och medelstora inkomster, har jobbskatteavdraget en god fördelningspolitisk profil.[5]

För att belysa de frågeställningar kring jobbskatteavdragens fördelningseffekter som vår analys i förra årets rapport gett upphov till, har vi återigen låtit KI genomföra ett antal simuleringar med hjälp av FASIT-modellen; se Konjunkturinstitutet (2014a). Nedanstående analys baseras på KI:s underlagsrapport. Vi kommer tämligen noggrant analysera resultaten av de modellsimuleringar KI gjort. Syftet är att tydligare förklara vad som ligger till grund för våra slutsatser.

4.2.1 Utvidgad fördelningsanalys

Regeringen har gett en entydigt positiv bild av jobbskatteavdragens fördelningseffekter. Det centrala resultatet i regeringens analys är att den lägsta decilgruppen får den klart högsta inkomstökningen när de långsiktiga effekterna av regeländringen är inkluderade.[6] Politiken verkar således ha en anmärkningsvärd fördelningspolitisk precision. I de fördelningsanalyser av jobbskatteavdraget som regeringen redovisar, är indelningen i decilgrupper för effekten av reformen gjord på inkomstfördelningen *före* införandet av jobbskatteavdraget. Vi kommer i texten nedan att kalla detta för ”regeringens metod”. Ur en politisk beslutsfattares perspektiv är det naturligt att fråga sig vad som händer med en specifik grupp människor om man inför ett jobbskatteavdrag. De fördelningsanalyser som regeringen redovisar besvarar den frågan. Samtidigt innebär en sådan fördelningsanalys att ingen hänsyn tas till de rörelser i inkomstfördelningen som jobbskatteavdraget ger upphov till. De simulerade förändringarna i

---

[5] BP14, s. 675.
[6] Begreppet decilgrupp förklaras i fotnot 16, s. 33.

FASIT-modellen resulterar emellertid i sådana rörelser. Regeringens fördelningsanalys besvarar därför inte frågan om hur ett jobbskatteavdrag förändrar inkomstfördelningen i sin helhet, dvs. med hänsyn tagen till de omflyttningar mellan decilgrupper som åtgärden resulterar i.

Rörelserna i fördelningen har flera orsaker. Individer som inte ändrar sitt arbetsutbud, men vars inkomst påverkas av skattesänkningen, kommer att förflytta sig och sitt hushålls övriga medlemmar i fördelningen till följd av den direkta inkomstförändringen. Individer som ändrar sitt arbetsutbud kommer att förflytta sig och sitt hushålls övriga medlemmar i fördelningen till följd av de inkomstförändringar som förändrat arbetsutbud leder till. Förändringar av arbetsutbudet längs den s.k. extensiva marginalen (att arbeta eller inte) kan förväntas medföra större förflyttningar än förändringar längs den s.k. intensiva marginalen (hur många timmar de som arbetar väljer att arbeta). Slutligen kommer dessa rörelser att leda till att positionen i inkomstfördelningen ändras för dem som inte direkt påverkas av den sänkta skatten på arbetsinkomster.

På grund av dessa rörelser kompletterar vi här – liksom i förra årets rapport – den analys regeringen gör av de kortsiktiga och långsiktiga effekterna av jobbskatteavdraget, med en analys av hur rörelserna påverkar inkomstfördelningen. Genom att göra en decilindelning *före* regeländringen och en *efter* kan vi undersöka hur många individer som byter decilgrupp som en följd av skattesänkningen. Vi undersöker också hur mycket medelinkomsten förändras i respektive decilgrupp i och med regeländringen. I det senare fallet följer vi inte nödvändigtvis samma individer, utan analyserar den grupp individer som tillhör exempelvis decilgrupp fyra före regeländringen och därefter dem som tillhör den nya decilgrupp fyra. Med hjälp av dessa två inkomstindelningar undersöker vi hur decilgränsen för respektive decilgrupp har förändrats i förhållande till medianinkomsten som en följd av skattesänkningen på arbetsinkomster. I texten nedan kallar vi detta för ”rådets metod”. En sådan analys visar om reformen gett upphov till en förtätning eller ökad spridning i inkomstfördelningen. Vår analys klarlägger därmed en central dimension av införandet av jobbskatteavdraget som regeringens analys inte belyser.

4.2.2 Kortsiktig effekt: fördelningseffekter

Den offentligfinansiella kostnaden för att införa det femte steget i jobbskatteavdraget beräknas i FASIT till ca 12 mdkr år 2014; statens skatteintäkter minskar med 12 mdkr genom att skattereduktionen för arbetsinkomster ökar. Hushållens disponibla inkomst ökar därmed lika mycket.[7]

Nedan följer en beskrivning av den direkta, kortsiktiga fördelningseffekten, enligt modellsimuleringen, av att införa det femte steget i jobbskatteavdraget. De direkta effekterna är de effekter som uppkommer när skattereglerna ändras. I avsnitt 4.2.3 nedan följer en beskrivning av de långsiktiga effekterna av ett femte jobbskatteavdrag. De långsiktiga effekterna är summan av de direkta effekterna och de effekter som kan förväntas uppstå när individerna ändrar sitt arbetsutbud.[8] I båda avsnitten analyserar vi individernas förflyttningar relativt andra i inkomstfördelningen.

I tabell 4.1 redovisas den procentuella förändringen av medelvärdet av disponibel inkomst per decilgrupp av att 2014 införa det femte steget i jobbskatteavdraget. I den andra kolumnen redovisas den direkta effekten för individer som tillhör respektive decilgrupp före införandet av det femte steget. I den tredje kolumnen redovisas den procentuella förändringen av medelinkomsten vid jämförelse mellan respektive decilgrupp före och efter ett införande av det femte steget.

Av tabellen framgår att det inte är någon större skillnad mellan de olika sätten att redovisa effekten. Det beror på att förändringen av den disponibla inkomsten är förhållandevis liten och att det endast är den kortsiktiga effekten som analyseras här, dvs. inget ändrat beteende till följd av skattesänkningen har beaktats i analysen. Rörelserna i inkomstfördelningen är därför små. De betydande förändringarna uppstår först när vi tar hänsyn till att individerna förändrat sitt arbetsutbud efter reformens införande.

---

[7] Med *disponibel inkomst* avser vi i detta kapitel vad som också kallas justerad disponibel inkomst, eller ekonomisk standard. Ett hushålls disponibla inkomst är dess sammanlagda inkomst från arbete, kapital, näringsverksamhet och positiva transfereringar minus negativa transfereringar (framför allt skatter). Genom att justera den disponibla inkomsten för storleken på hushållet får man ett mått som är jämförbart mellan hushåll av olika storlek; se Konjunkturinstitutet (2014a).

[8] Det är konvention att kalla de effekter som uppkommer via förändrat arbetsutbud för ”långsiktiga” då det kan ta tid innan de realiseras. Detta är ingen orimlig bedömning, men det är inget resultat som följer av den skattade modellen som är statisk och saknar tidsdimension. I modellen antar vi att alla som bjuder ut sin arbetskraft också får ett arbete. En beskrivning av FASIT och den arbetsutbudsmodell som är kopplad till FASIT återfinns i Konjunkturinstitutet (2014a).

Tabell 4.1 Procentuell förändring av disponibel inkomst

Decilgrupp	Direkt effekt, regeringens metod	Direkt effekt, rådets metod
1	0,25	0,24
2	0,36	0,36
3	0,50	0,50
4	0,64	0,63
5	0,75	0,75
6	0,85	0,85
7	0,88	0,88
8	0,92	0,92
9	0,84	0,84
10	0,48	0,47

Anm: Förändringen avser medelvärdet i decilgruppen. De direkta effekterna är de inkomstökningar som uppkommer momentant när skattereglerna ändras.
Källa: Konjunkturinstitutet (2014a).

I tabell 4.2 nedan redovisas decilgruppstillhörigheten före respektive efter införandet av ett femte jobbskatteavdrag. Det är få individer som byter decilgrupp i den kortsiktiga analysen.

Ett införande av ett femte jobbskatteavdrag innebär att hushåll med arbetsinkomster får betala mindre inkomstskatt. De får därmed högre disponibel inkomst. Inkomsterna hos de hushåll som inte har arbetsinkomster påverkas däremot inte direkt av regeländringen. I och med det kan dessa hushåll flyttas nedåt i inkomstfördelningen och efter regeländringen komma att tillhöra en lägre decilgrupp (eftersom de relativt sett får lägre inkomster). På motsvarande sätt förflyttas individer i hushåll som påverkas av förändringen uppåt i inkomstfördelningen.

Tabell 4.2 Antal personer per decilgrupp före och efter jobbskatteavdrag 5 (exklusive arbetsutbudseffekter)

		Decilgrupp efter									
Tusental		**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**
Decilgrupp före	**1**	*934*	5	0	0	0	0	0	0	0	0
	2	5	*921*	13	0	0	0	0	0	0	0
	3	0	13	*909*	18	0	0	0	0	0	0
	4	0	0	18	*907*	15	0	0	0	0	0
	5	0	0	0	15	*916*	9	0	0	0	0
	6	0	0	0	0	9	*916*	15	0	0	0
	7	0	0	0	0	0	15	*915*	10	0	0
	8	0	0	0	0	0	0	10	*922*	7	0
	9	0	0	0	0	0	0	0	7	*926*	6
	10	0	0	0	0	0	0	0	0	6	*934*

Anm: Tabellen ska läsas på följande sätt: i t.ex. decilgrupp 3 finns det efter införandet av det femte jobbskatteavdraget 909 000 individer kvar av dem som ursprungligen fanns i decilgrupp 3 (kursiv markering). 31 000 individer har lämnat decilgrupp 3; av dem halkade 13 000 ned i decilgrupp 2 och 18 000 klättrade upp till decilgrupp 4. Samtidigt halkade 18 000 individer, som före reformen befann sig i decilgrupp 4, ned i decilgrupp 3. Från decilgrupp 2 tillkom dessutom 13 000 individer. I decilgrupp 3 – liksom i alla andra decilgrupper – finns det, både före och efter jobbskatteavdragen, 940 000 individer. Avrundningsfel gör emellertid att antalet redovisade individer i de tio olika decilgrupperna kan variera mellan 940 000 och 938 000.
Källa: Konjunkturinstitutet (2014a).

I tabell 4.3 nedan redovisas hur percentilvärdena förhåller sig till medianen i inkomstfördelningen före (andra kolumnen) och efter (tredje kolumnen) ett införande av det femte steget i jobbskatteavdraget.

Avståndet till medianinkomsten ökar i den undre halvan av inkomstfördelningen och då framför allt upp t.o.m. decilgrupp tre (p30/p50). Vi ser även att avståndet till medianinkomsten ökar i den övre halvan (dock inte i percentilvärde sex). Avståndsökningen i den övre halvan är mindre än avståndsökningen i den nedre halvan. Ginikoefficienten – som är ett vanligt sammanfattande mått på inkomstspridning – är på tredje decimalen oförändrad. Vi återkommer till Ginikoefficienten nedan.

Tabell 4.3 Percentilvärden jämfört med medianen

	Exklusive jobbskatte-avdraget	Inklusive jobbskatte-avdraget	Differens	Procentuell förändring
p10/p50	0,537	0,534	0,003	0,47%
p20/p50	0,673	0,670	0,003	0,39%
p30/p50	0,786	0,784	0,002	0,22%
p40/p50	0,894	0,893	0,001	0,07%
p50/p50	1,000	1,000	0,000	0,00%
p60/p50	1,116	1,116	0,000	-0,02%
p70/p50	1,254	1,254	0,000	0,03%
p80/p50	1,445	1,446	0,001	0,10%
p90/p50	1,767	1,768	0,001	0,04%
Median (p50)	219 952 kr	221 744 kr	1 792 kr	-
Gini	0,294	0,294	-	-

Anm: I den fjärde och femte kolumnen har värdena normerats så att ett positivt värde innebär att avståndet till medianen har ökat och ett negativt att det minskat. Kolumn fyra visar skillnaden mellan värdena i kolumn två och tre. Kolumn fem visar värdena i kolumn fyra som andel av värdena i kolumn två. Värdena i kolumn två till fem saknar enhet.
Källa: Konjunkturinstitutet (2014a).

4.2.3 Långsiktig effekt: arbetsutbuds- och fördelningseffekter

I tabell 4.4 nedan redovisas arbetsutbudseffekterna, enligt modell-simuleringen, till följd av införandet av ett femte jobbskatteavdrag. Höjningen av jobbskatteavdraget leder på lång sikt till att det totala arbetsutbudet ökar med 0,27 procent, vilket motsvarar knappt 13 000 årsarbetskrafter. Ökningen i totalt arbetsutbud är störst i den första kvartilgruppen; många i denna grupp arbetade inte alls eller endast lite före reformen. Cirka en tredjedel av den totala arbetsutbudsökningen sker längs den intensiva marginalen (att arbeta fler timmar), varav den största ökningen sker i den lägsta kvartilgruppen. Längs den extensiva marginalen (att välja att arbeta) ökar antalet personer i arbete med drygt 8 300 personer, varav merparten kommer från gruppen ”övriga”. Den största ökningen av arbetsutbudet sker i den första kvartilgruppen.

Tabell 4.4 Effekter på arbetsutbud

	Förändring	Kvartilgrupp			
Procent, antal		1	2	3	4
Totalt					
Arbetade timmar, procent	0,27	1,98	0,40	0,09	0,07
Årsarbetskrafter[1]	12 823	6 062	3 930	1 480	1 351
Intensiva marginalen					
Årsarbetskrafter[1]	4 309	2 441	1 232	281	355
Extensiva marginalen					
I arbete	8 311	4 488	2 137	763	922
Arbetslösa	-759				
Sjuka	-623				
Övriga	-6 930				

Anm: I tabellen redovisas de simuleringsresultat som FASIT ger.
[1] En årsarbetskraft är 1 800 timmar.
Källa: Konjunkturinstitutet (2014a).

I tabell 4.5 nedan redovisas den procentuella förändringen av medelvärdet av disponibel inkomst. De direkta effekterna är här, i jämförelse med simuleringen av de kortsiktiga effekterna, något mindre positiva för de två lägsta decilgrupperna och något mer positiva för övriga decilgrupper. Detta förklaras av hur simuleringsmodellen är konstruerad.[9]

I andra och tredje kolumnerna i tabell 4.5 är det inkomsten exklusive det femte steget i jobbskatteavdraget som ligger till grund för decilgruppsindelningen. Det högre arbetsutbudet förstärker den positiva effekten på disponibel inkomst i alla decilgrupper (jämför andra och tredje kolumnen). De största ökningarna ser vi i decilgrupp ett och fyra. I den fjärde kolumnen redovisas hur mycket medelvärdet för den disponibla inkomsten i respektive decilgrupp har förändrats om man jämför medelvärdet före skattesänkningen med medelvärdet efter skattesänkningen inklusive anpassat arbetsutbud.

[9] Den direkta effekten är även i den långsiktiga analysen den förändring av inkomsten som uppstår momentant när skattereglerna ändras. Se Konjunkturinstitutet (2014a) för en modellteknisk förklaring till varför det uppstår en skillnad i den direkta effekten mellan den kortsiktiga och den långsiktiga analysen.

Tabell 4.5 Procentuell förändring av disponibel inkomst

Decilgrupp	Direkt effekt, regeringens metod	Långsiktig effekt, regeringens metod	Långsiktig effekt, rådets metod
1	0,20	0,98	0,52
2	0,31	0,52	0,50
3	0,53	0,62	0,68
4	0,68	1,02	0,83
5	0,81	0,92	0,98
6	0,90	0,93	1,02
7	0,97	1,02	1,09
8	0,94	0,96	1,01
9	0,92	0,95	0,94
10	0,54	0,59	0,60

Anm: Förändringen avser medelvärdet i decilgruppen. De direkta effekterna är de inkomstökningar som uppkommer momentant när skattereglerna ändras. De långsiktiga effekterna är summan av de direkta effekterna och de effekter som kan förväntas uppstå när individerna ändrar sitt arbetsutbud. Se även fotnot 8 och 9, s. 115 och s. 119.
Källa: Konjunkturinstitutet (2014a).

Jämför vi den långsiktiga effekten enligt regeringens metod (den tredje kolumnen) med samma effekt enligt rådets metod (den fjärde kolumnen), dvs. då vi inte nödvändigtvis jämför samma individer före och efter regelförändringen, ser vi att det är betydligt större skillnader jämfört med vad vi såg i tabell 4.1. Skillnaden mellan tabell 4.1 och 4.5, är att i tabell 4.5 har effekterna på arbetsutbudet inkluderats. I den tredje kolumnen beaktas inte att individer förflyttar sig i inkomstfördelningen, bara att de får förändrad disponibel inkomst. I den fjärde kolumnen beaktas även att individer förflyttar sig i inkomstfördelningen.

I tabell 4.6 nedan redovisas decilgruppstillhörighet före respektive efter skattesänkningen inklusive efter anpassat arbetsutbud. Rörelser nedåt i inkomstfördelningen sker främst till decilgruppen nedanför ursprunglig decilgrupp (från decilgrupp fem och sju sker även en liten förflyttning två decilgrupper ned i inkomstfördelningen). En förklaring till detta är att hushåll som inte påverkas av jobbskatteavdraget, på grund av att de saknar arbetsinkomster, flyttar nedåt i inkomstfördelningen. En annan förklaring är ett minskat arbetsutbud hos en del individer. Det gäller t.ex. i hushåll där en medlem ökar sitt arbetsutbud samtidigt som en annan hushållsmedlem minskar sitt. I

övrigt är de längre förflyttningarna begränsade till rörelser uppåt i inkomstfördelningen och beror på ökat arbetsutbud.

Tabell 4.6 Antal personer per decilgrupp före och efter jobbskatteavdrag 5 (inklusive arbetsutbudseffekter)

		Decilgrupp efter									
Tusental		**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**
Decilgrupp före	**1**	*925*	6	3	2	1	0	0	0	0	0
	2	13	*914*	9	0	2	0	0	1	0	0
	3	0	17	*910*	10	1	1	0	0	0	0
	4	0	0	16	*906*	10	3	1	1	1	0
	5	0	0	1	20	*902*	12	0	1	1	0
	6	0	0	0	0	22	*905*	12	0	0	0
	7	0	0	0	0	1	17	*910*	10	0	0
	8	0	0	0	0	0	0	15	*916*	8	0
	9	0	0	0	0	0	0	0	10	*924*	5
	10	0	0	0	0	0	0	0	0	5	*933*

Anm: Tabellen ska läsas på följande sätt: i t.ex. decilgrupp 3 finns det efter införandet av det femte jobbskatteavdraget 910 000 individer kvar av dem som ursprungligen fanns i decilgrupp 3 (kursiv markering). 29 000 individer har lämnat decilgrupp 3; av dem halkade 17 000 ned i decilgrupp 2; och 10 000 klättrade upp till decilgrupp 4, 1 000 till decilgrupp 5 samt 1 000 till decilgrupp 6. Samtidigt halkade 16 000 individer, som före reformen befann sig i decilgrupp 4, ned i decilgrupp 3 samt 1 000 från decilgrupp 5. Slutligen tillkom det 9 000 individer som tidigare fanns i decilgrupp 2 och 3 000 individer från decilgrupp 1. I decilgrupp 3 – liksom i alla andra decilgrupper – finns det, både före och efter jobbskatteavdragen, 939 000 individer. Avrundningsfel gör emellertid att antalet redovisade individer i de tio olika decilgrupperna kan variera mellan 940 000 och 938 000.
Källa: Konjunkturinstitutet (2014a).

I tabell 4.7 redovisas hur percentilvärden förhåller sig till medianen i inkomstfördelningen före och efter ett införande av det femte steget i jobbskatteavdraget inklusive efter anpassat arbetsutbud. Avståndet till medianinkomsten ökar något, framför allt i den undre halvan av fördelningen. Inkomstfördelningen dras alltså isär en aning.

Vid en jämförelse mellan den kortsiktiga effekten (tabell 4.3) och den långsiktiga effekten (tabell 4.7), ser vi att spridningen i inkomstfördelningen inte ökar fullt ut lika mycket då arbetsutbudet anpassats. Det beror på ett antal samverkande faktorer. Individernas inkomster påverkas både genom att fler väljer att arbeta och att de som arbetar, arbetar fler timmar. De individer som inte påverkas direkt och därmed inte ändrar i sitt arbetsutbud, får på lång sikt relativt andra en lägre disponibel inkomst. Det finns även individer som minskar sitt arbetsutbud (dvs. ökar sin fritid), men i stort sett behåller sin dispo-

nibla inkomst till följd av ökad skattereduktion. Dessa individer kan hamna på en lägre placering i inkomstfördelningen.[10]

Tabell 4.7 Percentilvärden jämfört med medianen

	Exklusive jobbskatte-avdraget	Inklusive jobbskatte-avdraget	Differens	Procentuell förändring
p10/p50	0,549	0,547	0,001	0,27%
p20/p50	0,673	0,671	0,003	0,38%
p30/p50	0,790	0,786	0,003	0,44%
p40/p50	0,897	0,897	0,000	0,02%
p50/p50	1,000	1,000	0,000	0,00%
p60/p50	1,112	1,113	0,001	0,05%
p70/p50	1,247	1,248	0,001	0,09%
p80/p50	1,418	1,417	-0,001	-0,05%
p90/p50	1,701	1,702	0,001	0,05%
Median (p50)	233 117 kr	235 313 kr	2 196 kr	
Gini	0,282	0,282		

Anm: I den fjärde och femte kolumnen har värdena normerats så att ett positivt värde innebär att avståndet till medianen har ökat och ett negativt att det minskat. Kolumn fyra visar skillnaden mellan värdena i kolumn två och tre. Kolumn fem visar värdena i kolumn fyra som andel av värdena i kolumn två. Värdena i kolumn två till fem saknar enhet.
Källa: Konjunkturinstitutet (2014a).

4.2.4 Sammanfattning av analysen av det femte jobbskatteavdraget

Modellsimuleringen visar att det femte jobbskatteavdraget leder till ett ökat arbetsutbud; på lång sikt ökar det totala arbetsutbudet med knappt 13 000 årsarbetskrafter. Ökningen i totalt arbetsutbud är störst i den första kvartilgruppen.

Analysen visar att det femte jobbskatteavdraget samtidigt leder till högre genomsnittliga inkomster och en tendens till ökat avstånd mellan medianinkomsten och inkomsterna i den nedre delen av inkomstfördelningen.

[10] Se Konjunkturinstitutet (2014a) för ytterligare detaljer.

4.3 Analys av hela jobbskatteavdraget

Att med hjälp av en modellsimulering analysera vad de fem nu genomförda jobbskatteavdragen sammantaget har för effekt på inkomstfördelningen tvingar oss till en del förenklande och kontrafaktiska antaganden. Simuleringen genomförs i 2014 års ekonomiska miljö, och bygger på en framskrivning av statistik från 2011. Ett införande av jobbskatteavdraget i denna ekonomiska miljö blir inte samma sak som om jobbskatteavdrag 1–4 aldrig hade införts. I vår analys antar vi helt enkelt att det inte genomförts några jobbskatteavdrag innan vi i modellsimuleringen inför hela jobbskatteavdraget (1–5). Arbetsutbudet kan under åren 2007–2010 ha anpassats till jobbskatteavdragets steg 1–4. I vår simulering tvingas vi även bortse ifrån detta.

Vi börjar med att beskriva den kortsiktiga fördelningseffekten av att införa jobbskatteavdraget i sin helhet i 2014 års ekonomiska miljö. Därefter följer en redogörelse för de långsiktiga effekterna av reformen, dvs. efter att arbetsutbudet har anpassats till de nya skattereglerna. I båda dessa steg utvidgar vi analysen genom att även undersöka individernas förflyttningar i inkomstfördelningen.

4.3.1 Kortsiktig effekt: fördelningseffekter

I tabell 4.8 redovisas den procentuella förändringen av medelvärdet av disponibel inkomst per decilgrupp, efter att hela jobbskatteavdraget införts. I den andra kolumnen redovisas den direkta, kortsiktiga effekten för individer som tillhör respektive decilgrupp före införandet av jobbskatteavdraget. I den tredje kolumnen redovisas den procentuella förändringen av medelinkomsten vid jämförelse mellan respektive decilgrupp före och efter ett införande av jobbskatteavdraget. I den tredje kolumnen beaktar vi alltså rörelserna i inkomstfördelningen.

De hushåll som har arbetsinkomster får genom införandet av jobbskatteavdraget en högre disponibel inkomst. Hushåll med arbetsinkomst flyttar sig uppåt i inkomstfördelningen, medan hushåll som saknar eller har låg arbetsinkomst rör sig nedåt i inkomstfördelningen. Effekten blir störst i de lägre decilgrupperna, eftersom hushåll i de lägre decilgrupperna har en större andel av sina inkomster från annat än arbete, såsom pensioner, sjukpenning, bostadsbidrag

etc. I tabell 4.8 ser vi att det framför allt är i decilgrupp ett till fyra som det blir en skillnad mellan den andra och tredje kolumnen.

Tabell 4.8 Procentuell förändring av disponibel inkomst

Decilgrupp	Direkt effekt, regeringens metod	Direkt effekt, rådets metod
1	3,81	3,51
2	4,49	4,05
3	5,20	5,09
4	6,43	6,27
5	6,96	6,99
6	7,52	7,56
7	7,46	7,56
8	7,43	7,52
9	6,72	6,78
10	3,73	3,79

Anm: Förändringen avser medelvärdet i decilgruppen. De direkta effekterna är de inkomstökningar som uppkommer momentant när skattereglerna ändras.
Källa: Konjunkturinstitutet (2014a).

I tabell 4.9 redovisas vilken decilgrupp en individ befann sig i före respektive efter den simulerade skattesänkningen. Det sker rörelser både uppåt och nedåt i fördelningen.

Eftersom det bara är den kortsiktiga effekten som analyseras i detta avsnitt, beror rörelserna uppåt och nedåt i inkomstfördelningen på om hushållet har arbetsinkomster eller inte, dvs. inte på förändrat arbetsutbud. Jobbskatteavdraget innebär att hushåll med arbetsinkomster får betala mindre i inkomstskatt. Inkomsterna hos de hushåll som inte har arbetsinkomster påverkas inte direkt av regeländringen. Dessa hushåll flyttar därmed nedåt i inkomstfördelningen och kan komma att tillhöra en lägre decilgrupp. På motsvarande sätt förflyttas individer i hushåll som påverkas direkt av förändringen uppåt i inkomstfördelningen.

Tabell 4.9 Antal personer per decilgrupp före och efter jobbskatteavdrag (exklusive arbetsutbudseffekter)

		Decilgrupp efter									
Tusental		**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**
Decilgrupp före	**1**	*894*	45	1	0	0	0	0	0	0	0
	2	46	*779*	115	0	0	0	0	0	0	0
	3	0	115	*706*	118	0	0	0	0	0	0
	4	0	0	118	*687*	134	0	0	0	0	0
	5	0	0	0	134	*690*	116	0	0	0	0
	6	0	0	0	0	116	*721*	102	0	0	0
	7	0	0	0	0	0	102	*762*	75	0	0
	8	0	0	0	0	0	0	75	*812*	53	0
	9	0	0	0	0	0	0	0	53	*856*	31
	10	0	0	0	0	0	0	0	0	31	*909*

Anm: Tabellen ska läsas på följande sätt: i t.ex. decilgrupp 3 finns det efter införandet av hela jobbskatteavdraget 706 000 individer kvar av dem som ursprungligen fanns i decilgrupp 3 (kursiv markering). 233 000 individer har lämnat decilgrupp 3; av dem halkade 115 000 ned i decilgrupp 2 och 118 000 klättrade upp till decilgrupp 4. Samtidigt halkade 118 000 individer, som före reformen befann sig i decilgrupp 4, ned i decilgrupp 3. Från decilgrupp 1 och 2 tillkom dessutom 1 000 respektive 115 000 individer. I decilgrupp 3 – liksom i alla andra decilgrupper – finns det, både före och efter jobbskatteavdragen, 939 000 individer. Avrundningsfel gör emellertid att antalet redovisade individer i de tio olika decilgrupperna kan variera mellan 940 000 och 938 000.
Källa: Konjunkturinstitutet (2014a).

I tabell 4.10 redovisas hur percentilvärdena förhåller sig till medianen i inkomstfördelningen före och efter ett införande av jobbskatteavdraget.

Vi kan i den fjärde och femte kolumnen i tabellen se att avståndet mellan decilgränsen och medianen i inkomstfördelningen ökar med mellan drygt 1 och drygt 3 procent i decilgrupp ett till tre; avståndsökningen i decilgrupp fyra och sex är däremot liten. Samtidigt minskar spridningen i decilgrupp sju till tio. Minskningen i de övre decilgrupperna är dock mindre än ökningen i de lägre decilgrupperna. Inkomstfördelningen dras alltså isär efter införandet av jobbskatteavdraget. Ginikoefficienten är i princip oförändrad (minskar med en tusendel). Vi återkommer till Ginikoefficienten nedan.

Tabell 4.10 Percentilvärden jämfört med medianen

	Exklusive jobbskatte-avdraget	Inklusive jobbskatte-avdraget	Differens	Procentuell förändring
p10/p50	0,552	0,534	0,018	3,25%
p20/p50	0,694	0,670	0,023	3,37%
p30/p50	0,796	0,784	0,012	1,50%
p40/p50	0,900	0,893	0,008	0,83%
p50/p50	1,000	1,000	0,000	0,00%
p60/p50	1,115	1,116	0,001	0,09%
p70/p50	1,256	1,254	-0,002	-0,17%
p80/p50	1,452	1,446	-0,005	-0,36%
p90/p50	1,787	1,768	-0,019	-1,07%
Median (p50)	206 136 kr	221 744 kr	15 608 kr	-
Gini	0,295	0,294	-	-

Anm: I den fjärde och femte kolumnen har värdena normerats så att ett positivt värde innebär att avståndet till medianen har ökat och ett negativt att det minskat. Kolumn fyra visar skillnaden mellan värdena i kolumn två och tre. Kolumn fem visar värdena i kolumn fyra som andel av värdena i kolumn två. Värdena i kolumn två till fem saknar enhet.
Källa: Konjunkturinstitutet (2014a).

4.3.2 Långsiktig effekt: arbetsutbuds- och fördelningseffekter

I tabell 4.11 redovisas arbetsutbudseffekterna till följd av jobbskatteavdraget. Införandet av jobbskatteavdraget i sin helhet leder till att det totala arbetsutbudet ökar med 2,4 procent, vilket motsvarar knappt 113 000 årsarbetskrafter. Ökningen i totalt arbetsutbud är störst i den första kvartilgruppen. Cirka en femtedel av arbetsutbudsökningen sker längs den intensiva marginalen, varav den största ökningen sker i den lägsta kvartilgruppen. Längs den extensiva marginalen ökar antalet personer i arbete med drygt 90 000 personer, varav merparten kommer från gruppen ”övriga”. Den största ökningen sker i den första kvartilgruppen.

Tabell 4.11 Effekter på arbetsutbud: långsiktig förändring

	Förändring	Kvartilgrupp			
Procent, antal		1	2	3	4
Totalt					
Arbetade timmar, procent	2,40	20,39	2,18	0,93	0,42
Årsarbetskrafter[1]	112 704	69 184	21 708	14 081	7 730
Intensiva marginalen					
Årsarbetskrafter[1]	21 297	15 334	3 581	1 947	435
Extensiva marginalen					
I arbete	90 063	58 437	15 117	10 327	6 182
Arbetslösa	-9 201				
Sjuka	-5 541				
Övriga	-73 038				

Anm: I tabellen redovisas de simuleringsresultat som FASIT ger.
[1] En årsarbetskraft är 1 800 timmar.
Källa: Konjunkturinstitutet (2014a).

I tabell 4.12 nedan redovisas den procentuella förändringen av medelvärdet av disponibel inkomst då vi tar hänsyn till det ökade arbetsutbudet. De direkta effekterna är här, i jämförelse med simuleringen av de kortsiktiga effekterna, något mindre positiva för nästan alla decilgrupper.[11] Undantaget utgörs av decilgrupp nio som är marginellt mer positiv (jämför andra kolumnen i tabell 4.12 med andra kolumnen i tabell 4.8).

I andra och tredje kolumnen är det inkomsten exklusive jobbskatteavdraget som ligger till grund för decilindelningen. Arbetsutbudseffekterna förstärker den positiva effekten på disponibel inkomst i alla decilgrupper (jämför andra och tredje kolumnen). Detta är till följd av högre arbetsutbud. De största ökningarna ser vi i decilgrupp ett och två.

I den fjärde kolumnen redovisas hur mycket medelvärdet för den disponibla inkomsten i respektive decilgrupp har förändrats om man jämför medelvärdet före skattesänkningen med medelvärdet efter skattesänkningen inklusive anpassat arbetsutbud. I den tredje kolumnen beaktas inte att individer får en ny position i inkomstfördelningen, bara att de får förändrad disponibel inkomst. I den fjärde kolumnen beaktas även att individer förflyttar sig i inkomstfördelningen.

[11] Se fotnot 9, s. 119 för en förklaring.

Tabell 4.12 Procentuell förändring av disponibel inkomst

Decilgrupp	Direkt effekt, regeringens metod	Långsiktig effekt, regeringens metod	Långsiktig effekt, rådets metod
1	2,31	13,24	7,11
2	3,49	6,52	5,15
3	4,84	6,09	6,30
4	5,87	7,07	7,09
5	6,76	7,59	8,03
6	7,07	7,63	8,22
7	7,28	7,92	8,28
8	7,22	7,55	7,91
9	6,76	6,91	7,30
10	3,69	3,87	4,11

Anm: Förändringen avser medelvärdet i decilgruppen. De direkta effekterna är de inkomstökningar som uppkommer momentant när skattereglerna ändras. De långsiktiga effekterna är summan av de direkta effekterna och de effekter som kan förväntas uppstå när individerna ändrar sitt arbetsutbud. Se även fotnot 8 och 9, s. 115 och s. 119.
Källa: Konjunkturinstitutet (2014a).

Om vi jämför tabell 4.12 och 4.8 ser vi skillnaderna mellan de kortsiktiga och långsiktiga effekterna av jobbskatteavdragen. Skillnaden mellan den kortsiktiga och den långsiktiga effekten i de lägre decilgrupperna, och framför allt decilgrupp ett, beror på att många som från början befann sig i decilgrupp ett inte gör det efter regeländringen då arbetsutbudet har anpassats. I stället tillhör individer från högre decilgrupper efter regeländringen nu decilgrupp ett. Detta blir tydligt när vi granskar tabell 4.13.

I tabell 4.13 redovisas decilgruppstillhörighet före respektive efter regeländringen då hushållen har anpassat sitt arbetsutbud. Rörelser nedåt i inkomstfördelningen sker främst till decilgruppen nedanför ursprunglig decilgrupp. I några decilgrupper sker även en liten förflyttning två, eller t.o.m. fyra, decilgrupper ned i inkomstfördelningen. En förklaring till dessa rörelser är ett minskat arbetsutbud hos en del individer. Ytterligare en förklaring är att hushåll som inte påverkas av jobbskatteavdraget på grund av att de saknar arbetsinkomster halkar ned i inkomstfördelningen.

Tabell 4.13 Antal personer per decilgrupp före och efter jobbskatteavdraget (inklusive arbetsutbudseffekter)

		Decilgrupp efter									
Tusental		**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**
Decilgrupp före	**1**	*839*	45	24	8	11	3	4	2	1	1
	2	99	*725*	77	10	13	4	6	4	0	0
	3	0	167	*665*	88	6	4	3	4	1	0
	4	0	0	169	*657*	85	14	6	4	2	0
	5	0	0	3	175	*647*	98	7	6	1	1
	6	0	0	1	1	174	*679*	74	5	3	1
	7	0	0	0	0	1	135	*735*	59	6	3
	8	0	0	0	0	0	1	103	*770*	61	2
	9	0	0	0	0	1	0	0	83	*817*	38
	10	0	0	0	0	0	0	0	1	45	*892*

Anm: Tabellen ska läsas på följande sätt: i t.ex. decilgrupp 3 finns det efter införandet av hela jobbskatteavdraget 665 000 individer kvar av dem som ursprungligen fanns i decilgrupp 3 (kursiv markering). 273 000 individer har lämnat decilgrupp 3; av dem halkade 167 000 ned i decilgrupp 2; 88 000 klättrade upp till decilgrupp 4; 6 000 till decilgrupp 5; 4 000 till decilgrupp 6; 3 000 till decilgrupp 7; 4 000 till decilgrupp 8; 1 000 till decilgrupp 9. Samtidigt halkade 169 000 individer, som före reformen befann sig i decilgrupp 4, ned i decilgrupp 3; 3 000 individer halkade ned från decilgrupp 5; 1 000 från decilgrupp 6. Från decilgrupp 1 och 2 tillkom dessutom 24 000 respektive 77 000 individer. I decilgrupp 3 – liksom i alla andra decilgrupper – finns det, både före och efter jobbskatteavdragen, 939 000 individer. Avrundningsfel gör emellertid att antalet redovisade individer i de tio olika decilgrupperna kan variera mellan 940 000 och 938 000.
Källa: Konjunkturinstitutet (2014a).

De som i modellsimuleringen börjar arbeta som en reaktion på jobbskatteavdraget får en högre disponibel inkomst. Det innebär att de rör sig uppåt i inkomstfördelningen. Rörelserna uppåt i inkomstfördelningen är fler och längre i de två lägsta decilgrupperna jämfört med övriga. Det är framför allt individer som tidigare inte arbetat som i simuleringen nu börjar arbeta.

När vissa individer rör sig uppåt i inkomstfördelningen rör sig samtidigt andra nedåt. De som rör sig nedåt i decilgrupperna har högre disponibla inkomster än de som lämnar decilgruppen hade före skattesänkningen. Det innebär en ökning av medelvärdet av den disponibla inkomsten i de lägre decilgrupperna. Hur mycket medelvärdet i respektive decilgrupp påverkas beror på inflödet av individer från högre respektive lägre decilgrupper och dessa individers inkomster i förhållande till medelvärdet i den aktuella decilgruppen.

I tabell 4.14 redovisas hur percentilvärdena förhåller sig till medianen i inkomstfördelningen före och efter ett införande av jobb-

skatteavdraget, efter att arbetsutbudet anpassats. Avståndet till medianinkomsten ökar för de lägre inkomsterna. Även för percentilvärdena sex och sju ser vi att avståndet ökar, medan avståndet till medianen minskar för percentilvärdena åtta och nio. Avståndsökningen är emellertid större i de lägre decilgrupperna. Inkomstskillnaderna mellan toppen och botten har således ökat.

Tabell 4.14 Percentilvärden jämfört med medianen

	Exklusive jobbskatte-avdraget	Inklusive jobbskatte-avdraget	Differens	Procentuell förändring
p10/p50	0,560	0,547	0,013	2,35%
p20/p50	0,688	0,671	0,017	2,46%
p30/p50	0,796	0,786	0,010	1,20%
p40/p50	0,899	0,897	0,002	0,27%
p50/p50	1,000	1,000	0,000	0,00%
p60/p50	1,111	1,113	0,002	0,15%
p70/p50	1,245	1,248	0,003	0,24%
p80/p50	1,424	1,417	-0,006	-0,45%
p90/p50	1,719	1,702	-0,018	-1,02%
Median (p50)	217 845 kr	235 313 kr	17 468 kr	-
Gini	0,285	0,282	-	-

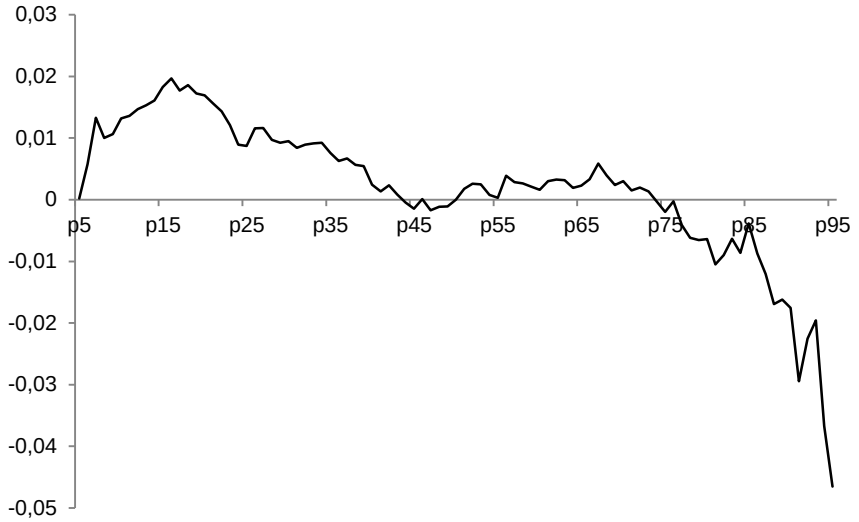
Anm: I den fjärde och femte kolumnen har värdena normerats så att ett positivt värde innebär att avståndet till medianen har ökat och ett negativt att det minskat. Kolumn fyra visar skillnaden mellan värdena i kolumn två och tre. Kolumn fem visar värdena i kolumn fyra som andel av värdena i kolumn två. Värdena i kolumn två till fem saknar enhet.
Källa: Konjunkturinstitutet (2014a).

I tabell 4.14 visas även hur inkomstfördelningen i stort har påverkats mätt med Ginikoefficienten före och efter införandet av jobbskatteavdrag. Ginikoefficienten har sjunkit med tre tusendelar. Det är en mycket liten förändring, men skulle i princip kunna antyda att inkomstspridningen minskat. Ginikoefficienten är dock ett sammanfattande mått som kan falla om inkomstspridningen minskar i en del av fördelningen och ökar i en annan. I en sådan situation kan man inte entydigt säga åt vilket håll inkomstspridningen ändrats. En närmare analys visar att det är just detta som skett.[12]

[12] Konjunkturinstitutet (2014a).

Som vi visade ovan i tabell 4.14 har fördelningen av inkomster påverkats av jobbskatteavdraget. I fjärde kolumnen i tabell 4.14 redovisas skillnaden mellan nio percentilvärden före och efter ett införande av jobbskatteavdraget. För att få en mer detaljerad jämförelse av inkomstfördelningarna jämför vi i diagram 4.1 varje percentil mellan den femte och nittiofemte percentilen i de två fördelningarna. Diagrammet visar samma differens som redovisas i den fjärde kolumnen i tabell 4.14. I diagrammet visas dock inte bara differensen mellan nio percentilvärden, utan alla differenser mellan den femte och den nittiofemte percentilen.

Diagram 4.1 Förändring av inkomstspridning efter jobbskatteavdrag



Anm: Diagrammet visar samma differens som den fjärde kolumnen i tabell 4.14, men här visas differensen mellan alla percentilvärden mellan den femte och den nittiofemte percentilen. Differensen saknar enhet. Positivt värde innebär ökad spridning och negativt värde innebär minskad spridning.
Källa: Konjunkturinstitutet (2014a).

Vi kan i diagrammet se att det sker en ökad inkomstspridning fram till den fyrtiofemte percentilen: upp till denna percentil ökar skillnaden mellan varje percentil och medianen efter det att jobbskatteavdraget införts. Det sker även en ökad spridning i intervallet mellan den femtionde och den sjuttiofemte percentilen. Det framgår av diagrammet att skillnaderna mellan de två fördelningarna är relativt små

i förhållande till de förändringar i disponibla inkomster som faktiskt har observerats (se avsnitt 1.2.3).[13]

Sammanfattningsvis visar en jämförelse mellan den kortsiktiga effekten (tabell 4.10) och den långsiktiga effekten (tabell 4.14), att inkomstfördelningen inte dras isär fullt lika mycket då arbetsutbudet anpassats. Individer som i analysen av den kortsiktiga effekten inte arbetade kan i analysen av den långsiktiga effekten ha börjat arbeta. Det gör att individen på lång sikt kan röra sig uppåt i inkomstfördelningen. Men även om vi beaktar arbetsutbudet innebär jobbskatteavdraget att avståndet mellan inkomsterna och medianinkomsten ökar i den nedre delen av inkomstfördelningen.

4.3.3 Sammanfattning av analysen av hela jobbskatteavdraget

Enligt modellsimuleringen leder införandet av jobbskatteavdraget i sin helhet till att det totala arbetsutbudet ökar med knappt 113 000 årsarbetskrafter. Ökningen i arbetsutbud är störst i den första kvartilgruppen.

Resultatet är i linje med regeringens analys och visar att jobbskatteavdraget har en signifikant effekt på inkomsterna för dem som före reformen befann sig i den nedre delen av inkomstfördelningen. Samtidigt visar analysen att den kortsiktiga effekten av hela jobbskatteavdraget innebär en ökad inkomstspridning i den nedre delen av inkomstfördelningen. Även när man tar hänsyn till att arbetsutbudet på lång sikt ökar, resulterar jobbskatteavdraget i att skillnaderna mellan inkomsterna i den nedre halvan av inkomstfördelningen och medianinkomsten ökar. Förändringarna är små, men tendensen är tydlig.

4.4 Bedömningar och rekommendationer

Vår analys bygger på en modellsimulering. Med nödvändighet innebär det att analysen baseras på flera förenklade antaganden. Det är därför inte självklart att vi kan överföra de resultat vi observerat i

[13] I Konjunkturinstitutet (2014a) finns även en jämförelse som innefattar hela inkomstfördelningen. Differenserna mellan de yttersta percentilvärdena är större än i övrigt i fördelningen, men är av samma kvalitativa slag som dem som visas i diagram 4.1.

simuleringarna till den verklighet människor lever och verkar i. Men resultaten utgör en distinkt indikation på vad man kan förvänta sig när jobbskatteavdrag införs.

Utifrån en teoretisk analys vet vi att jobbskatteavdraget med stor sannolikhet ökar sysselsättningen. Det är ett resultat som vi även får i modellsimuleringen. Vid en teoretisk analys är däremot jobbskatteavdragets fördelningseffekter inte uppenbara. Inkomstspridningen kan minska som ett resultat av jobbskatteavdraget, därför att incitamenten att lämna bidragsförsörjning och få en arbetsinkomst ökar. Samtidigt innebär jobbskatteavdraget att inkomstskillnaderna ökar mellan dem som har arbete och dem som blir kvar i bidragsförsörjning. I vår modellsimulering dominerar den senare effekten.

Modellsimuleringen visar att jobbskatteavdragen inneburit högre genomsnittliga inkomster för hushållen. Simuleringen visar även att jobbskatteavdragen bidragit till att avståndet ökat något mellan de lägre inkomsterna i inkomstfördelningen och medianinkomsten.

Som vi såg i kapitel 1 har de disponibla inkomsterna i fasta priser ökat med ca 13 procent mellan 2006 och 2012. Vi såg också att Ginikoefficienten för disponibla inkomster inte förändrats nämnvärt mellan 2006 och 2012. Samtidigt konstaterade vi att inkomsterna ökat långsammare i den nedre delen av inkomstfördelningen, vilket också visas av att den relativa fattigdomen ökat sedan 2006. Vi såg även att de reala disponibla inkomsterna för icke-förvärvsarbetande har varit i stort sett oförändrade sedan 2002 och att avståndet till förvärvsarbetande ökat efter 2006. Modellsimuleringarna ger således resultat som kvalitativt sett går i samma riktning som den utveckling vi observerat.

Vår bedömning är att jobbskatteavdragen bidragit till hur de faktiska inkomsterna utvecklats mellan 2006 och 2012. Vi vet dock inte hur stor del av utvecklingen som kan förklaras av jobbskatteavdragen. Men jobbskatteavdragen är inte den huvudsakliga förklaringen till att inkomstskillnaderna ökat i den nedre halvan och minskat något i den övre halvan av inkomstfördelningen.

I VP14 gör regeringen en analys av fördelningseffekterna av sin politik mellan 2006 och 2014.[14] Regeringen gör bedömningen att de

[14] Redovisningen av analysen av perioden 2006–2010 är emellertid mycket kortfattad; regeringen hänvisar till tidigare propositioner för en detaljerad diskussion. Se VP14, Fördelningspolitisk redogörelse, bilaga 2.

långsiktiga effekterna av den samlade politiken under 2006–2010 inte ger upphov till ”någon påtaglig effekt på de samlade inkomstskillnaderna mätt med Ginikoefficienten”.[15] Samtidigt konstaterar regeringen att de kortsiktiga effekterna av den samlade politiken under 2006–2010 innebar en ökning av den genomsnittliga disponibla inkomsten med drygt 7 procent, samt att jobbskatteavdragen bidrog till att inkomstökningen var större för förvärvsarbetande än för icke-förvärvsarbetande. Regeringen menar att de långsiktiga effekterna av politiken är störst för personer som före reformen befinner sig i den nedre delen av inkomstfördelningen. Rådet konstaterar att den analys som regeringen presenterar i VP14 inte ger någon anledning att ändra slutsatsen att jobbskatteavdragen resulterar i att skillnaderna mellan de lägre inkomsterna och medianinkomsten ökar. Även om förändringen inte är stor anser vi att den borde varit en del av regeringens beskrivning av jobbskatteavdragens fördelningskonsekvenser.

[15] VP14, Fördelningspolitisk redogörelse, bilaga 2, s. 32.

5 Överskottsmålet och utgiftstaket

5.1 Regeringens bedömning av överskottsmålet i BP14

I ramverksskrivelsen utvecklar regeringen sin syn på hur överskottsmålet ska tolkas och tillämpas. Sparandet ska tillåtas variera med konjunkturen, och anpassningar tillbaka till målet ska göras med hänsyn till det ekonomiska läget. Utgångspunkten för analysen är att avvikelser från överskottsmålet ska återtas, och att det ska ske i en takt som är anpassad både till konjunkturläget och till avvikelsens storlek. För att bedöma om överskottsmålet är uppfyllt eller inte använder regeringen flera indikatorer (tabell 5.1). Ett tioårigt bakåtblickande genomsnitt används för att bedöma om det funnits systematiska avvikelser tidigare, en sjuårsindikator som omfattar både utfallsår och prognosår och det strukturella sparandet används för att bedöma måluppfyllelsen framåt i tiden. Både tioårsgenomsnittet och sjuårsindikatorn används även i konjunkturjusterade varianter.

Tabell 5.1 Indikatorer för överskottsmålet i BP14

Procent av BNP	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Finansiellt sparande	-0,6	-1,2	-1,5	-0,4	0,4	1,1
Bakåtblickande tioårssnitt	0,7					
Konjunkturjusterat	1,5					
Sjuårsindikatorn	-0,8	-0,6	-0,4			
Konjunkturjusterat	1,1	0,8	0,7			
Strukturellt sparande	0,6	0,5	0,2	0,8	1,0	1,2
BNP-gap	**-2,7**	**-3,5**	**-3,0**	**-2,1**	**-1,0**	**-0,2**
Sjuårssnitt	-3,2	-2,4	-2,0			
Bakåtblickande tioårssnitt	-1,2					

Källa: BP14, s. 184.

Regeringen framhåller att sparandet inte behöver uppgå till 1 procent varje enskilt år, utan i genomsnitt över en konjunkturcykel. Om sparandet skulle behöva uppgå till 1 procent varje år, eller över en i förväg bestämd tidsperiod, skulle finanspolitiken riskera att förstärka konjunktursvängningarna i stället för att jämna ut dem. Regeringen framhåller att det därför är viktigt att skilja mellan att uppfylla

”målet” och att uppnå ”den målsatta nivån” på 1 procent av BNP. Regeringen konstaterar att indikatorerna pekar på att det offentliga sparandet ligger under den målsatta nivån åren 2012–2015. Vidare pekar regeringen på att sparandet förstärks mot slutet av beräknings-perioden och beräknas nå 1,1 procent av BNP 2017, samtidigt som konjunkturläget, så som det kan mätas med BNP-gapet, bedöms vara balanserat. När BNP-gapet är noll sammanfaller det faktiska och det konjunkturrensade sparandet, så även det strukturella sparandet bedöms vara drygt 1 procent 2017.

Regeringen tolkar detta som att det visserligen finns en avvikelse från den målsatta nivån de närmaste åren men att den förda politiken leder till ett överskott på 1 procent 2017. Det innebär enligt regeringen att politiken är förenlig med överskottsmålet och med ramverket för finanspolitiken.[1] Regeringen skriver emellertid inte uttryckligen om man bedömer att det för närvarande finns en avvikelse från själva målet eller inte. Propositionen får enligt vår mening ändå tolkas så att regeringen anser att överskottsmålet är uppfyllt och att avvikelsen från 1 procents överskott är konjunkturell. Det föreligger därför enligt regeringen inte en avvikelse från målet självt utan bara från den målsatta nivån, och detta ryms inom den flexibilitet som överskottsmålet medger.

5.2 Regeringens bedömning av överskottsmålet i VP14

I VP14 skriver regeringen tydligt att man anser att politiken är väl avvägd, ligger i linje med det finanspolitiska ramverket och uppfyller överskottsmålet.[2] Lågkonjunkturen har varit lång och djup, vilket motiverar en period av lågt sparande, och beräkningarna till 2018 visar att sparandet då kommer att vara något över 1 procent av BNP. Indikatorerna för måluppfyllelsen enligt VP14 redovisas i nedanstående tabell.

---

[1] BP14, s. 16.
[2] VP14, s. 34 och s. 139.

Tabell 5.2 Indikatorer för överskottsmålet i VP14

Procent av BNP	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Finansiellt sparande	-1,3	-1,6	-0,3	0,2	0,7	1,2
Bakåtblickande tioårssnitt	0,7					
Konjunkturjusterat	1,5					
Sjuårsindikatorn	-0,6	-0,5	-0,4			
Konjunkturjusterat	0,5	0,4	0,4			
Strukturellt sparande	0,0	-0,2	0,5	0,4	0,8	1,2
BNP-gap	**-2,9**	**-2,4**	**-1,5**	**-0,5**	**-0,2**	**0,0**
Sjuårssnitt	-2,0	-1,6	-1,4			
Bakåtblickande tioårssnitt	-1,3					

Källa: VP14, s. 128.

Det finansiella sparandet bedöms vara något svagare än i BP14 och tidpunkten för när sparandet beräknas uppgå till 1 procent har flyttats från 2017 till 2018. Värt att notera är också att regeringen har justerat BNP-gapen närmare noll 2013–2016, vilket leder till att de konjunkturjusterade indikatorerna försvagas. Regeringen bedömer alltså i VP14 att konjunkturuppgången går något snabbare än enligt bedömningen i BP14. Trots detta sker återgången till ett överskott på 1 procent långsammare än i BP14.

5.3 KI:s och ESV:s bedömningar av överskottsmålet

ESV publicerade en prognos över de offentliga finanserna den 3 april 2014 och har där en mer negativ bild än regeringen i VP14. Det finansiella sparandet 2014 visar ett underskott på 2,3 procent av BNP, att jämföras med regeringens underskott på 1,6 procent, och sparandet förstärks gradvis till 2018 då det beräknas uppgå till 0,4 procent. ESV beräknar utifrån sina prognoser också värden för de indikatorer som regeringen använder för uppföljning av överskottsmålet. ESV använder en annan metod för beräkning av BNP-gap än regeringen och bedömer att de negativa BNP-gapen är betydligt mindre än regeringen. Dessutom bedömer ESV att de offentliga finansernas konjunkturkänslighet är lägre än vad regeringen räknar med. Detta leder i sin tur till att konjunkturjusteringen av det finansiella sparandet också blir mindre. ESV har alltså en mer pessimistisk prognos för de of-

fentliga finanserna än regeringen, och skillnaden förstärks om man beaktar konjunkturjusteringen. ESV preciserar inte hur stor avvikelsen från målet är men det är klart att ESV bedömer att avvikelsen är betydande. Det konjunkturjusterade sparandet uppgår enligt ESV till -1,8 procent 2014 och förbättras till 0,4 procent 2018. ESV:s slutsats är att överskottsmålet inte nås.

Även KI gjorde i sin marsprognos 2014 bedömningen att överskottsmålet inte uppnås.[3] KI anser att överskottsmålet är uppfyllt om det strukturella sparandet uppgår till 1,2 procent av BNP i ett normalt konjunkturläge, dvs. när BNP-gapet är noll. BNP-gapet bedöms vara slutet 2017 men sparandet kommer då inte att ha nått upp till 1,2 procent. KI räknar både med mindre BNP-gap och med en lägre konjunkturkänslighet i de offentliga finanserna än regeringen gör, vilket innebär att den ekonomiska återhämtningen inte får samma genomslag på de offentliga finanserna som i regeringens beräkningar. För att både klara överskottsmålet och bibehålla det offentliga åtagandet skulle inkomsterna enligt KI behöva förstärkas med ca 100 mdkr år 2018. Hälften av detta behövs för att uppnå överskottsmålet 2018 och den andra hälften finansierar högre utgifter för att bibehålla det offentliga åtagandet. KI bedömer därmed, i likhet med ESV, att det krävs väsentliga budgetförstärkningar för att nå överskottsmålet.

ESV:s och KI:s beräkningar pekar således båda på att den automatiska budgetförstärkningen, som beror på att inkomsterna följer BNP-utvecklingen medan utgifterna i frånvaro av nya beslut utvecklas långsammare, inte räcker för att överskottsmålet ska nås. Utöver den automatiska budgetförstärkningen krävs aktiva åtgärder.[4]

5.4 Överskottsmålet nås inte

I 2013 års rapport ansåg rådet att det fanns en klar avvikelse från överskottsmålet enligt beräkningarna både i BP13 och i VP13. I BP14 var indikatorerna som används för uppföljning svagare än i de två tidigare propositionerna och i VP14 justerades de ned ytterligare. Överskottsmålet ska enligt regeringen i första hand följas upp i ett

[3] Konjunkturinstitutet (2014c), s. 91 ff.

[4] ESV publicerade i december 2013 en analys av denna automatiska budgetförstärkning, som ESV kallar automatiskt diskretionär finanspolitik (ADF). ESV beräknar effekten till ca 0,5 procent av BNP. Rapporten kommer fram till att i frånvaro av finanspolitiska beslut förstärks de offentliga finanserna normalt med ca 0,5 procent av BNP per år genom en minskande utgiftskvot, se ESV (2013).

framåtblickande perspektiv och för detta används framåtblickande indikatorer. Sjuårsindikatorn omfattar det innevarande året, tre år bakåt och tre år framåt i tiden och redovisas i två varianter, en konjunkturjusterad och en ojusterad och det strukturella sparandet redovisas för varje år. Alla tre indikatorer sträcker sig fram t.o.m. 2018. Sjuårsindikatorn är väsentligt lägre än 1 procent både med och utan konjunkturjustering och det strukturella sparandet understiger 1 procent alla år utom 2018.

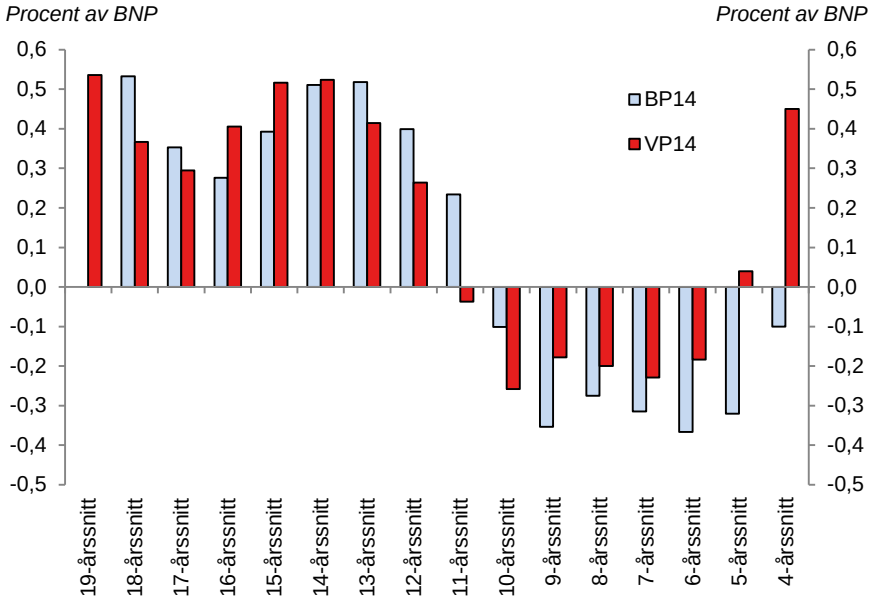
Att det faktiska och strukturella finansiella sparandet enligt VP14 beräknas till drygt 1 procent 2018, när ekonomin bedöms vara i balans, innebär enligt rådets mening inte att överskottsmålet nås. Målet är fastställt av riksdagen som ett genomsnitt av faktiskt finansiellt sparande över en konjunkturcykel. Det förefaller som om regeringen tolkar målet som uppfyllt om det finansiella sparandet når upp till 1 procent när BNP-gapet är slutet. En sådan tolkning innebär ett svagare krav än ett genomsnitt över en konjunkturcykel eftersom det inte har någon styrande inverkan på sparandet när BNP-gapet avviker från noll.

Problemet med att bedöma målet är inte i första hand att mäta det finansiella sparandet eller BNP, utan att avgöra längden på konjunkturcykeln. Målets formulering säger inget om hur mycket sparandet får avvika från 1 procent enskilda år och heller inget om hur länge genomsnittet får avvika från 1 procent. Inte desto mindre så innebär målet att det faktiska finansiella sparandet, över någon tidshorisont som motsvarar en konjunkturcykel, i genomsnitt ska uppgå till 1 procent av BNP.

Beräkningar baserade på BP14 och VP14 visar emellertid att det inte finns någon tidsperiod räknat från 2017 eller 2018 som uppvisar ett genomsnitt på mer än ca 0,5 procent av BNP (diagram 5.1). Inte heller om man inkluderar både högkonjunkturåren före krisen och den beräknade förstärkningen 2016–2017 kommer det genomsnittliga sparandet högre än ca 0,5 procent. Rådet menar i och för sig inte att detta sätt att betrakta målet ska användas som generell utvärderingsmetod, men det är tydligt att den utveckling som ligger i BP14 och VP14 inte leder fram till att överskottet för det faktiska sparandet i genomsnitt kommer att uppgå till 1 procent. Man bör emellertid beakta att den internationella lågkonjunkturen som Sverige befunnit sig i de senaste åren har varit betydligt längre och djupare än normala konjunkturnedgångar. Det kan motivera att det finansiella sparandet

avviker både mer och under längre tid än vid en mer normal konjunkturnedgång.

Diagram 5.1 Genomsnittligt finansiellt sparande



Anm: Avser genomsnittligt finansiellt sparande över olika tidsperioder med 2017 som slutår (BP14) och 2018 som slutår (VP14).
Källor: BP14, VP14 samt egna beräkningar.

Ett annat sätt att bedöma om sparandet kan anses vara förenligt med överskottsmålet är att beräkna hur stort sparandet behöver vara framöver för att ett genomsnitt på 1 procent ska uppnås. För att år 2020 nå ett sjuårigt genomsnitt på 1 procent av BNP skulle det utifrån BP14 behövas ett överskott på 2,5 procent av BNP per år 2018–2020. Om vi i stället använder tioåriga genomsnitt, vilket regeringen gör i sin tillbakablickande uppföljning, blir kraven för att uppnå målet ännu större. Då behövs ett årligt överskott 2018–2020 på drygt 4 procent av BNP.

Slutsatsen av dessa beräkningar är att genomsnittet av det faktiska finansiella sparandet över en konjunkturcykel – vilket är vad över-

skottsmålet avser[5] – inte uppgår till 1 procent i dag och inte kommer att göra det för den konjunkturcykel som avslutas när BNP-gapet beräknas vara slutet år 2017 eller 2018.

Rådets bedömning att överskottsmålet inte nås ska emellertid inte tolkas som att vi nu förordar en så starkt åtstramande politik som skulle krävas för att nå enprocentsmålet under innevarande konjunkturcykel. En återgång till målet i strikt mening skulle som framgått ovan kräva mycket stora överskott under flera år. Även en återgång till att sparandet ska nå upp till 1 procent när BNP-gapet är slutet ställer krav på en mycket stram finanspolitik fram till 2018.

5.5 Regeringens plan för att nå överskottsmålet

En avvikelse från målet behöver enligt rådets mening inte skada trovärdigheten för målet vare sig på kort eller på lång sikt, om det finns övertygande argument för avvikelsen och en plan för återgång till målet. Presenterar regeringen en sådan plan i BP14 eller VP14?

Regeringen betonar i BP14 vikten av att upprätthålla förtroendet för finanspolitiken och skriver att det krävs en stor återhållsamhet i finanspolitiken framöver. Budgetutrymmet bedöms vara mycket begränsat de närmaste åren.[6] Regeringen skriver emellertid också i samma avsnitt att ”förutsatt att det finns förtroende för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet bör finanspolitiken inte vara åtstramande så länge arbetslösheten är hög och resursutnyttjandet lågt”. Regeringen beräknar att sparandet uppgår till 1,1 procent 2017 vid oförändrad politik, vilket skulle kunna tolkas som en plan för att återgå till överskott. Beräkningarna efter 2015 innefattar inte något konjunkturförlopp utan utgår från att ekonomin gradvis närmar sig fullt kapacitetsutnyttjande och når dit 2017. Inkomster och utgifter beräknas utifrån ett antagande om oförändrade regler. Regeringen skriver att budgetutrymmet är mycket begränsat de närmaste åren och att nya reformer i högre grad än tidigare kommer att behöva finansieras. Samtidigt skriver man att finanspolitiken inte bör vara

[5] Regeringen formulerade målet på följande sätt när det senast föreslogs för riksdagen: ”Överskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande skall i genomsnitt uppgå till 1 procent av bruttonationalprodukten över en konjunkturcykel.” (VP07, s. 85).
[6] BP14, s. 15.

åtstramande så länge arbetslösheten är hög och resursutnyttjandet lågt, förutsatt att det finns förtroende för de offentliga finansernas hållbarhet.

Formuleringarna i budgetpropositionen lämnar enligt vår mening flera möjligheter öppna. En stram finanspolitik kan motiveras med hänvisning till överskottsmålet, och vill man föra en mer expansiv politik går det att hänvisa till att resursutnyttjandet är fortsatt lågt. Formuleringarna i BP14 binder enligt rådets mening inte regeringen till någon viss inriktning på politiken.

I VP14 är regeringen betydligt mer kategorisk och understryker att sparandet ska återgå till drygt 1 procent 2018. Alla reformer 2015 och 2016 måste finansieras krona för krona och, skriver regeringen, nuvarande beräkningar pekar på att detta kommer att gälla även 2017 och 2018. Det blir även angeläget att finansiera utgiftsökningar som beror på volymförändringar eftersom dessa normalt försvagar de offentliga finanserna, skriver regeringen vidare. Vi uppfattar skrivningarna i VP14 som ett starkt och tydligt åtagande att strikt hålla de offentliga finanserna inom den ram som ges av propositionens framskrivningar för att på så sätt nå ett överskott på drygt 1 procent 2018. Åtgärderna som presenteras i VP14 är också, i linje med detta, fullt finansierade.

Att beräkna utvecklingen vid oförändrade regler är en naturlig och nödvändig del av budgetarbetet. Genom att skriva fram utvecklingen med de regler som gäller om inga nya beslut fattas får man en startpunkt för diskussioner om vad som är en önskvärd utveckling. Framskrivningen med oförändrade regler innehåller emellertid inte några bedömningar eller avvägningar mellan stabiliseringspolitiken och anpassningen till överskottsmålet och säger heller inget om vilken sammansättning av politiken som regeringen anser vara lämplig. Begreppet oförändrade regler kan felaktigt tolkas som om dagens ”tillstånd” består, men det innebär i praktiken en åtstramande politik eftersom inkomsterna i stort sett beräknas följa BNP-utvecklingen medan utgifterna utvecklas långsammare. Finansdepartementet beskriver detta i Ds 2010:4 om uppföljningen av överskottsmålet:[7]

> Den utgiftsframskrivning som redovisas i budgetpropositionen, den så kallade konsekvensberäkningen, visar hur utgifterna förväntas öka givet oförändrade regler, utan att exempelvis tempo-

[7] Finansdepartementet (2010), s. 188–189.

rära program (som mycket ofta förlängs) inkluderas. Normalt antas exempelvis att statsbidragen till kommunerna är nominellt oförändrade på budgetårets nivå. Syftet med denna utgiftsframskrivning är att ge underlag för en bedömning av utrymmet för en ändrad politik på utgiftssidan inför kommande budgetår. En konsekvens blir dock att de statliga utgifterna för åren t+2 och t+3 normalt underskattas jämfört med det slutliga utfallet. Det innebär också att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn vanligtvis överskattas på 2 till 3 års sikt.

Tidpunkten för när sparandet beräknas nå 1 procent har flyttats fram ett år. I BP14 beräknas sparandet nå drygt 1 procent 2017 och i VP14 inträffar detta i stället 2018. Även tidigare har tidpunkten för när sparandet beräknas nå 1 procent flyttats framåt men då har detta hängt samman med att lågkonjunkturen visat sig bli längre än beräknat, vilket motiverat en längre period av underskott. Mellan BP14 och VP14 har emellertid konjunkturbedömningen förbättrats och BNP-gapen beräknas nu vara mindre än i höstas. Det är inte uppenbart hur detta är förenligt med en senareläggning av återgången till 1 procents överskott med ett år.

Finanspolitiken 2015–2018 är i regeringens plan betydligt stramare än den har varit de senaste åren. Att regeringen i VP14 tydligt markerar att framskrivningen med konstanta regler inte bara är en beräkningsteknisk utgångpunkt utan ett politiskt åtagande stärker trovärdigheten för att överskotten i den offentliga sektorn ska återupprättas.

5.6 Uppföljningen av överskottsmålet behöver förtydligas

För att kunna bedöma vilken avvägning mellan styrning mot målet och stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme som är lämplig är det en förutsättning att det går att avgöra om det föreligger en avvikelse från överskottsmålet, och i grova drag hur stor avvikelsen i så fall är. Regeringens uppföljning av överskottsmålet ger emellertid begränsad vägledning. De många indikatorerna kan ge en svårtolkad och motsägelsefull bild av måluppfyllelsen. Därutöver väger regeringen in flera andra faktorer, t.ex. marknadens förtroende för de offentliga finanserna, riskbilden och osäkerheter i beräkningarna. Någon siffra eller

något intervall för hur stor en eventuell avvikelse från överskottsmålet är presenteras inte.

På ett principiellt plan förefaller regeringen hålla med om att överskottsmålet och uppföljningen måste vara tydlig för att avvägningen mellan stramhet och flexibilitet ska kunna göras. Regeringen skriver t.ex. att ”tydliga mål är en förutsättning för såväl intern som extern utvärdering och uppföljning” och vidare att ”ett vagt definierat mål som inte följs upp på ett tydligt sätt kommer inte att vara styrande för politiken.”[8] Budgetprocesskommittén konstaterar också att det krävs en transparent uppföljning för att systemet med överskottsmål ska fungera.[9]

Det vore att föredra, enligt rådets mening, att tolkningsutrymmet kring överskottsmålet var mindre, vilket skulle kunna åstadkommas genom en mer stringent uppföljning. En klarare identifikation och kvantifiering av målavvikelser skulle kunna bidra till att diskussionen om överskottsmålet i högre grad inriktas mot hur målet ska nås och mindre på bedömningar och tolkningar av om det är uppfyllt eller inte.

Kritiken mot att uppföljningen av överskottsmålet är alltför svävande brukar bemötas med att en stramare uppföljning skulle leda till att finanspolitiken skulle tvingas anpassa sig mekaniskt till målet, och därmed inte ta tillräcklig hänsyn till konjunkturen. Rådet förespråkar emellertid inte att finanspolitiken ska utformas mekaniskt. Däremot menar vi att en tydlig identifikation av hur de offentliga finanserna ligger till i förhållande till målet ska vara en utgångspunkt för utformningen av finanspolitiken. Politiken måste utformas med hänsyn till konjunkturläget och andra relevanta omständigheter, men med en alltför konturlös bedömning av måluppfyllelsen ger överskottsmålet otillräcklig vägledning för politiken. Skrivningarna i BP14 illustrerar detta. De kan tolkas så att det för närvarande finns en viss avvikelse från överskottsmålet, men de kan också tolkas så att det inte finns någon avvikelse utan att underskottet är en normal variation runt 1 procent. Olika bedömare kan komma till olika slutsatser, inte bara för att de baserar sina bedömningar på olika prognoser, utan även för att de tolkar beräkningar och indikatorer på olika sätt. Denna otydlighet

---

[8] Finansdepartementet (2010), s. 185.
[9] SOU 2013:73, s. 109.

försvagar målets styrande roll för politiken och riskerar att minska dess trovärdighet.

Att det inte finns något tydligt sätt att bedöma måluppfyllelsen illustreras även av den nuvarande situationen. Regeringens indikatorer pekar på att målet inte nås. Sjuårsindikatorn och det strukturella sparandet är långt från 1 procent och regeringens slutsats att målet är uppfyllt vilar i hög grad på att det faktiska och strukturella sparandet år 2018 beräknas nå upp till drygt 1 procent givet oförändrade regler. KI och ESV bedömer att överskottsmålet inte är uppfyllt och att det kommer att behövas omfattande budgetförstärkningar för att det ska nås. Rådets uppfattning är, som framgått ovan, att målet inte nås.

Rådet delar inte regeringens syn att en mer stringent uppföljning av målet inte ger utrymme för en väl avvägd finanspolitik. En tydlig bestämning av läget i förhållande till överskottsmålet borde enligt rådets uppfattning vara fullt förenlig med en konjunkturanpassad finanspolitik. Att det finns en avvikelse från överskottsmålet behöver inte i sig vara ett problem och varken innebära att regeringen har övergett överskottsmålet eller bryter mot det finanspolitiska ramverket. Det väsentliga är att avvikelsen kan motiveras och att regeringen redovisar ett trovärdigt åtagande för att återvända till målet. Detta måste väga in konjunkturläget och andra relevanta omständigheter och inte mekaniskt tvinga fram en anpassning till en fast angiven tidpunkt.

Överskottsmålets styrande roll för politiken är enligt rådets uppfattning för svag och otydligheterna kring målet riskerar att skapa trovärdighetsproblem. Det är i längden knappast möjligt att upprätthålla förtroendet för ett mål om det inte går att avgöra om det är uppfyllt eller inte. Det behövs således en tydligare uppföljning och en starkare koppling mellan överskottsmålet och den förda finanspolitiken. Baserat på Budgetprocessutredningen lämnade regeringen den 18 mars en proposition med förslag till förtydliganden avseende budgetprocessen.[10] Ett av förslagen är att regeringen ska lämna en plan för återgång till överskottsmålet om det föreligger en tydlig avvikelse. Vi anser att förslaget är ett steg i rätt riktning men eftersom regeringens uppföljning enligt vår mening inte klart identifierar målavvikelser är det heller inte klart när en sådan plan behöver presenteras. En mer

[10] Prop. 2013/14:173.

stringent definition av en målavvikelse skulle göra kravet på en plan betydligt starkare.

Enligt ramverket för finanspolitiken finns det inte skäl att vidta några aktiva finanspolitiska åtgärder vid normala efterfrågestörningar. Huvudansvaret för stabiliseringspolitiken vilar då på Riksbanken och finanspolitiken bidrar genom de automatiska stabilisatorerna. Vid stora efterfrågestörningar kan finanspolitiken däremot behöva stötta penningpolitiken genom aktiva åtgärder.[11] Vid normala störningar skulle det strukturella sparandet då någorlunda stabilt uppgå till den ”målsatta nivån”. Viss konjunkturell variation bör emellertid tillåtas så att de s.k. semiautomatiska stabilisatorerna, t.ex. omfattningen av arbetsmarknadspolitiska program, kan användas i stabiliseringspolitiken. Inte heller det strukturella sparandet behöver således strikt uppgå till 1 procent varje enskilt år för att vara förenligt med överskottsmålet.

Vid normala konjunkturvariationer bör emellertid det konjunkturjusterade (strukturella) sparandet uppgå till, eller i alla fall ligga nära, 1 procent varje enskilt år eftersom avvikelser från 1 procent som beror på variationer i konjunkturen eller på engångseffekter i huvudsak elimineras när sparandet konjunkturjusteras.

Vid stora störningar kan det strukturella sparandet avvika från den målsatta nivån på grund av den förda politiken. Sådana avvikelser försvinner inte automatiskt när konjunkturen stabiliseras, utan måste återställas genom aktiva åtgärder. Ett strukturellt sparande som avviker från 1 procent kan mycket väl vara stabiliseringspolitiskt motiverat, men är en indikation på att regeringen behöver vidta åtgärder för att långsiktigt vidmakthålla överskottsmålet. Det strukturella sparandet för innevarande och kommande år skulle kunna fungera som en huvudindikator på om finanspolitiken är i linje med överskottsmålet eller inte. På så sätt skulle det bli möjligt att tydligare och tidigare än i dag identifiera målavvikelser och diskutera hur dessa ska hanteras. Vi föreslår följande riktlinjer:

1. Om det strukturella sparandet för det innevarande eller kommande året avviker från 1 procent så föreligger en målavvikelse. Identifikationen av avvikelsen blir därmed tydlig och kvantifierad. Det blir därmed inte längre utvecklingen som baseras på

[11] Finansdepartementet (2011b), s. 32–36.

oförändrade regler som utgör grund för att bedöma måluppfyllelsen.

2. Om det finns en målavvikelse ska regeringen redovisa och förklara orsakerna till målavvikelsen.
3. Regeringen bör även vara skyldig att redovisa en trovärdig plan för hur överskottsmålet ska nås. En sådan plan bör innehålla bedömningar av hur stora åtgärder som krävs för att återgå till målet, vilken inriktning i grova drag som dessa åtgärder bör ha och en tidpunkt för när överskottsmålet ska vara uppfyllt.

Budgeten är ettårig och regeringen kan normalt inte förväntas lägga preciserade förslag för en längre period. Det är inte rådets mening att en plan för återgång till målet behöver vara exakt, eller att den i detalj ska fastställas av riksdagen. Vi menar inte heller att alla avvikelser, oavsett deras storlek, måste korrigeras med aktiva åtgärder. Det strukturella sparandet är osäkert, och vissa variationer kring 1 procent är normala och behöver inte korrigeras med åtgärder. En plan för återgång till överskottsmålet bör emellertid peka ut inriktning och storleksordningar på de åtgärder som bedöms nödvändiga. Det bör också vara tydligt, till skillnad från i dag, hur den planerade utvecklingen skiljer sig från utvecklingen vid oförändrade regler.

Med en sådan tillämpning som rådet här skisserar torde det finnas bättre förutsättningar än i dag att få en tidig och mätbar signal om hur de offentliga finanserna ligger till i relation till målet. En sådan signal skulle förbättra möjligheterna att använda överskottsmålet som en styråra för politiken. Det skulle även troligen minska de möjligheter som finns i dag att skjuta upp ställningstaganden kring återgång till målet som beror på att det inte finns någon klart identifierad målavvikelse.

Själva uppföljningen av överskottsmålet bör vara bakåtblickande. Tidsperspektivet för denna bakåtblickande uppföljning kan liksom i dag fortsätta att vara tioårigt och även beakta huruvida konjunkturen har haft slagsida under tioårsperioden. Det bör således finnas en aktuell bedömning, en plan för framtiden och en uppföljning av den tidigare måluppfyllelsen. I rådets skiss för att hantera överskottsmålet består det framåtblickande av att planera för att återta en observerad målavvikelse, inte som i dag för att bedöma om målet är uppfyllt.

5.7 Beräkningar av det strukturella sparandet

En invändning mot att använda det strukturella sparandet för att bedöma målavvikelser är att beräkningarna är för osäkra. Rådet är fullt införstått med detta men anser att det finns en stor potential att förbättra beräkningarna av det strukturella sparandet. Rådet har återkommande kritiserat regeringens beräkningsmetoder och föreslagit förändringar.[12] Regeringen är medveten om att nuvarande beräkningsmetod har svagheter och har länge hänvisat till att det pågår utvecklingsarbete inom Finansdepartementet.[13] Rådet anser att det är viktigt att det utvecklingsarbetet prioriteras och att förbättrade beräkningsmetoder kommer till användning.

Utvecklingen av det strukturella sparandet fyra år framåt i tiden har dessutom redan nu stor betydelse för bedömningen av om överskottsmålet är uppfyllt, även om det inte är den enda indikatorn. Den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn innehåller även stora osäkerheter i beräkningarna. Det är inte uppenbart att osäkerheterna skulle bli större av att basera bedömningen enbart på strukturellt sparande, i synnerhet inte om bedömningen görs i ett kortare perspektiv. Frågan om att förbättra beräkningsmetoderna får förstås ytterligare vikt om det strukturella sparandet skulle börja användas för bedömning av målavvikelser på det sätt som rådet förespråkar.

I 2012 års rapport skrev rådet relativt utförligt om hur vi bedömde det som önskvärt och möjligt att förbättra beräkningarna av det strukturella sparandet. Dessa synpunkter är fortfarande lika aktuella. Rådet förordade en disaggregerad beräkningsmetod och pekade på att såväl ECB som KI använder disaggregerade metoder för sina beräkningar av strukturellt sparande. Samma gäller för finansdepartementet i Norge (2011). Det finns emellertid också skillnader mellan metoderna. KI:s och ECB:s metoder tar sin utgångspunkt i det faktiska sparandet och försöker justera detta för konjunktursituationen (skattebasgap). Den norska metoden bygger på en direkt beräkning av de underliggande nivåerna för de stora skattebaserna. En fördel med detta är att det blir enklare att ta hänsyn till strukturella förändringar i skattesystemet vid beräkningen av de underliggande nivåerna.

---

[12] Se t.ex. Finanspolitiska rådet (2012), s. 68–75.
[13] VP11, s. 197–198.

Rådet tog även upp frågorna om dessa beräkningar i 2011 års rapport och ansåg att regeringen behövde utveckla sina beräkningsmetoder. Regeringen svarade i BP12 att det inte finns någon vedertagen metod för att beräkna det strukturella sparandet och att alla metoder har sina styrkor och svagheter. Osäkerheten i kalkylerna är en av orsakerna till att regeringen använder sig av flera indikatorer för att följa upp överskottsmålet. Regeringen pekade också på, liksom i VP11, att det pågår ett arbete med att analysera olika metoder för att beräkna det strukturella sparandet.

Vi vill här upprepa att det är angeläget att Finansdepartementet förbättrar beräkningsmetoderna för det strukturella sparandet. Beräkningsmetoden bör vara disaggregerad och konjunkturjusteringarna bör summera till noll över tiden. Beräkningarna bör även innehålla en konkret och grundlig bedömning av om skatteintäkterna är tillfälliga eller varaktiga. En sådan metod skulle kunna vara en anpassning av KI:s eller ECB:s metod, eller den metod som används av det norska finansdepartementet. Regeringen bör även analysera om balanskravet för kommunerna påverkar budgetens känslighet för konjunkturvariationer. I så fall bör detta även beaktas i beräkningen av det strukturella finansiella sparandet.

5.8 Utgiftstaket

5.8.1 Utgiftstaket i BP14 och VP14

Utgiftstaken för 2014 och 2015 är sedan tidigare fastställda av riksdagen. I budgetpropositionen ska regeringen enligt budgetlagen föreslå ett utgiftstak för det tredje tillkommande året. Utöver detta har regeringen sedan 2010 valt att redovisa och bedöma utgiftstakets nivå även för det fjärde året. Våren 2013 presenterade regeringen således bedömningar av utgiftstaken för både 2016 och 2017, och i BP14 lämnade regeringen dels förslag till tak för 2016, dels en ny bedömning av taket för 2017. Det finns inget krav på att det skarpa förslaget till tak för år tre ska överensstämma med bedömningen som görs våren före men normalt har så varit fallet. Det fyraåriga tidsperspektivet för utgiftstaket innebär emellertid att det är ett och ett halvt år från den första bedömningen av utgiftstaket till dess ett skarpt förslag lämnas till riksdagen. Det tak för 2016 som regeringen under hösten 2013 föreslog i BP14 bedömdes alltså för första gången redan våren

2012. Regeringen bedömde då taket till 1 155 mdkr. Ett år senare, i VP13, höjde regeringen bedömningen med 10 mdkr till 1 165 mdkr. Höjningen motiverades med att det var angeläget att det skulle finnas utrymme för att vidta aktiva åtgärder på utgiftssidan för att stötta ekonomin i fall den ekonomiska utvecklingen skulle försvagas. I VP13 gjorde regeringen också en första bedömning av utgiftstaket för 2017, som landade på 1 195 mdkr. I BP14 stod regeringen fast vid sina bedömningar av lämpliga nivåer på utgiftstaken för 2016 och 2017.[14]

Tabell 5.3 Utgiftstak och budgeteringsmarginal

Mdkr	2014	2015	2016	2017	2018
Utgiftstak BP14	1 107	1 127	1 167	1 196	
Utgiftstak VP14	1 107	1 127	1 167	1 214	1 254
Takbegränsade utgifter BP14	1 091	1 105	1 124	1 156	
Takbegränsade utgifter VP14	1 091	1 108	1 132	1 169	1 197
Budgeteringsmarginal BP14	16	22	43	40	
Budgeteringsmarginal VP14	16	19	35	45	57
Riktlinje för säkerhetsmarginal BP14	16	22	34	35	
Riktlinje för säkerhetsmarginal VP14	11	17	23	35	36
Utrymme utöver säkerhetsmarginal BP14	0	0	9	5	
Utrymme utöver säkerhetsmarginal VP14	5	2	12	10	19

Källor: BP14 och VP14.

Utrymmet under utgiftstaket är starkt begränsat de kommande åren. En del av utrymmet behövs för att hantera osäkerheter i beräkningarna och för att låta de automatiska stabilisatorerna verka fritt på utgiftssidan. Denna del är den s.k. säkerhetsmarginalen[15]. Utrymme under utgiftstaket utöver säkerhetsmarginalen kan, om överskottsmålet tillåter det, användas för aktiva åtgärder på budgetens utgiftssida. Utgifterna beräknades hösten 2013 (BP14) vara högre för samtliga år än enligt beräkningen våren 2013 (VP13). Detta beror till en del, ca 3–5 mdkr, på regeringens åtgärder i BP14 men till största delen på andra faktorer, främst ökade volymer i transfererings-

[14] Det gjordes dock en s.k. teknisk justering som innebar att taket höjdes med 2 mdkr 2016 och 1 mdkr 2017.

[15] Regeringens riktlinjer för säkerhetsmarginalen är: t → 1 procent; t+1 → 1,5 procent; t+2 → 2 procent; t+3 → 3 procent; t+4 → 3 procent.

systemen[16]. Bedömningarna av utgiftstaken ändrades emellertid inte. Det återstod därmed i BP14 ett mycket begränsat utrymme utöver säkerhetsmarginalen. För 2014 och 2015 fanns inget utrymme alls och för 2016 och 2017 uppgick det till 9 respektive 5 mdkr.

Regeringen konstaterar i BP14 att utgiftstaken för 2014 och 2015 inte innehåller något utrymme utöver säkerhetsmarginalen och att det därför inte går att genomföra annat än mindre reformer på utgiftssidan. Huvuddelen av satsningarna för att stötta tillväxt och jobb bör därför enligt regeringen ligga på inkomstsidan för att värna utgiftstaket och säkerhetsmarginalerna[17]. Taket för 2016 beskrivs emellertid som om det lämnar plats för ”kraftfulla åtgärder”[18] vid en sämre makroekonomisk utveckling. För 2017, skriver regeringen, bedöms taket så att det lämnar utrymme för att hantera osäkerheter i den ekonomiska utvecklingen och för automatiska stabilisatorer, men samtidigt minskar som andel av potentiell BNP och därigenom stödjer en förstärkning av de offentliga finanserna. Regeringen tar även upp andra faktorer som begränsar utrymmet för reformer på utgiftssidan.[19] I första hand pekar regeringen på att utrymmet 2016 och 2017 begränsas av överskottsmålet.

I VP14 redovisar regeringen en reviderad bild av utgifterna och utgiftstaket. Utgifterna 2015–2017 beräknas vara ca 3; 8 respektive 13 mdkr högre än i BP14, vilket i huvudsak beror på ändrade makroekonomiska beräkningar och ökade underliggande volymer. Utrymmet under utgiftstaket är alltså ytterst begränsat de närmaste åren. Det kan också noteras att regeringen aviserar åtgärder i VP14 som ökar utgifterna med ca 4–6 mdkr per år fr.o.m. 2015 men att dessa inte ingår i beräkningarna. När förslagen läggs i BP15 kommer således budgeteringsmarginalerna att minska med motsvarande belopp.

Budgeteringsmarginalerna 2015 och 2016 är mindre än i BP14 men för 2017 är marginalen 5 mdkr större. Detta beror på att regeringen har höjt bedömningen av utgiftstaket med 18 mdkr sedan BP14. Det är en avsevärd höjning. Det framgår av propositionen att regeringen anser att den nya nivån är lämplig, men inte vad som har orsakat höjningen. Utgiftsprognosen för 2017 har dock höjts med

---

[16] BP14, tabell 8.8, s. 572.
[17] BP14, s. 15.
[18] BP14, s. 190.
[19] BP14, s. 189.

12,5 mdkr sedan BP14. Av detta beror drygt 6 mdkr på ökade volymer, främst till följd av ett högre antal asylsökande och ökade utgifter för sjukpenning.[20] Resten av ökningen beror till stor del på ökade utgifter för ålderspensionerna. Utgiftstaket för 2017 har således höjts så att det både rymmer de högre beräknade utgifterna och lämnar en större budgeteringsmarginal än tidigare.

I VP14 signalerar regeringen mycket tydligt att nya reformer ska finansieras fullt ut under nästa mandatperiod. Dessutom behöver även utgiftsökningar till följd av ökade volymer i transfereringssystemen finansieras då de normalt försvagar de offentliga finanserna, skriver regeringen.[21] Mot den bakgrunden hade det varit lämpligt att diskutera hur de ökade utgifterna 2015–2017 bör finansieras och inte bara låta dem slå igenom som ofinansierade utgiftsökningar. För att regeringen ska leva upp till utfästelserna om att finansiera utgiftsökningar behöver ökade volymer således hanteras på ett annat sätt framöver.

5.8.2 Begränsat utrymme under utgiftstaket

Både under 2014 och 2015 är utrymmet under utgiftstaket som kan användas för aktiva åtgärder obefintligt. I princip hela budgeteringsmarginalen behövs för att hantera osäkerheter. Utgiftstaket är därmed en bindande restriktion för finanspolitiken. Beräkningsmässigt uppstår i och för sig ett utrymme under taket när tiden går eftersom behovet av säkerhetsmarginal minskar när den aktuella tidpunkten kommer närmare. Riktlinjen för säkerhetsmarginalen är 1,5 procent (av de takbegränsade utgifterna) år t+1 och 2 procent år t+2. När BP15 ska läggas kommer 2015 att vara år t+1 och därför behöva en något mindre säkerhetsmarginal än när BP14 lades. På så sätt uppstår ett utrymme för det året. På samma sätt uppstår ett utrymme även för 2016 och 2017 allteftersom vi närmar oss dessa år. Sådana beräkningar förutsätter emellertid att inget utrymme tas i anspråk i kommande propositioner och att inga utgifter ökar i övrigt.

Utgifterna är känsliga för förändringar i den makroekonomiska utvecklingen och för utgiftsutvecklingen i transfereringssystemen, vilka i sin tur beror såväl på regler som på beteende- och volym-

[20] VP14, s. 223.
[21] VP14, s. 133.

förändringar. Rådet pekade i förra årets rapport på att minskande sjukfrånvaro och minskande andel öppet arbetslösa som är berättigade till arbetslöshetsförsäkring har bidragit till den sjunkande utgiftskvoten de senaste åren och att denna utveckling kanske inte fortsätter. I stället finns en risk att det har byggts upp utgiftsrisker inom dessa områden.

Utgifterna för sjukpenning började stiga 2010 efter att ha minskat avsevärt sedan toppnivån 2002. Dagens nivåer är, trots den senaste tidens ökning, låga i ett historiskt perspektiv. Samtidigt är kunskapen om orsaker och drivkrafter bakom sjukpenningens utveckling begränsade. Om t.ex. sjuktalen skulle återgå till den genomsnittliga nivån för perioden 1990–2012 skulle det grovt räknat innebära ökade utgifter med drygt 7 mdkr per år. Om sjuktalen skulle stiga mot nivåerna från början av 2000-talet blir beloppen betydligt större. Mellan våren 2013 (VP13) och hösten 2013 (BP14) ökade de takbegränsade utgifterna med ca 10 mdkr 2015 och ca 15 mdkr 2016, till stor del på grund av stigande volymer i transfereringssystemen. Mellan BP14 och VP14 har stigande volymer inneburit att utgifterna 2015–2017 har räknats upp ytterligare.

Utgiftstakets andel av BNP har trendmässigt minskat sedan slutet av 1990-talet. Kvoten ökade visserligen 2009 då BNP föll kraftigt men den trendmässiga minskningen beräknas fortsätta under hela beräkningsperioden. Regeringen har genomgående satt utgiftstaken så att de minskar i relation till BNP, och utgiftstaket för 2016–2018 följer också detta mönster. Utgiftstaken implicerar därmed en långsiktigt stram utgiftsutveckling. Beräkningarna av utgifterna till 2018 bygger på antagandet om oförändrad politik, dvs. att inga nya beslut fattas av regering eller riksdag. Nominella nivåer i transfereringssystem antas vara oförändrade, liksom statsbidragen till kommuner och landsting. Denna åtstramande effekt av oförändrade regler beräknas av ESV till ca 0,5 procent av BNP och bedöms så gott som uteslutande påverka utgifterna.[22] Beräkningarna av framtida utgifter är således grundade på en stram politik. Rådet konstaterade också i 2013 års rapport att utgiftsutvecklingen varit stram. Mellan 1997 och 2016 beräknas BNP stiga med ca 70 procent realt samtidigt som de

[22] ESV (2013).

reala takbegränsade utgifterna ökar med drygt 25 procent, skrev rådet.[23]

Det kan också vara värt att notera att prognosen som leder till att det finansiella sparandet når 1 procent 2018 förutsätter att budgeteringsmarginalerna inte utnyttjas. Det innebär att samtliga utgiftsökningar, även de som beror på ökade volymer m.m., måste finansieras antingen med lägre utgifter eller ökade inkomster.

Situationen för utgiftstaket är som mest ansträngd 2015 men även för åren 2016–2018 förutsätter taken en stram politik. Rådet är tveksamt till den bedömning som regeringen gjorde i BP14 att utgiftstaket för 2016 lämnar utrymme för kraftfulla åtgärder vid en sämre ekonomisk utveckling. Enligt budgetlagen har regeringen en skyldighet att vidta åtgärder för att undvika att taket överskrids om det bedöms vara hotat.[24] Rådet vill framhålla att det är viktigt att undvika en situation där kortsiktiga åtgärder blir nödvändiga för att leva upp till lagens krav. För att klara utgiftstaket stoppade t.ex. regeringen under 2005 i princip helt myndigheterna från både att använda sparade medel och att utnyttja sin anslagskredit. Den typen av kortsiktiga åtgärder riskerar att påverka effektiviteten och styrningen inom staten och går dessutom på tvärs mot en av grundtankarna med det finanspolitiska ramverket, nämligen att stärka det medelfristiga perspektivet i budgetpolitiken och ge myndigheterna stabila planeringsförutsättningar. Det är därför mycket viktigt att upprätthålla tillräckliga marginaler mot utgiftstaket.

5.9 Bedömningar och rekommendationer

Rådet bedömer att sparandet inte når upp till överskottsmålet. Genomsnittet av det faktiska sparandet når inte upp till 1 procent med de beräkningar som ligger i BP14 eller VP14, och det skulle behövas stora överskott flera år efter 2017 för att nå upp till ett sådant genomsnitt. Lågkonjunkturen som Sverige befunnit sig i de senaste åren har varit betydligt längre och djupare än normala konjunkturnedgångar. Det är därför stabiliseringspolitiskt motiverat att det finansiella sparandet avviker från 1 procent både mer och under längre tid än vid en mer normal konjunkturnedgång.

---

[23] Finanspolitiska rådet (2013), s. 78–79.
[24] SFS 2011:203, 2 kap. 4 §.

Bedömningen i VP14 är att konjunkturen förbättras något snabbare än enligt BP14. Trots detta skjuts tidpunkten för när ett överskott på 1 procent av BNP uppnås fram till 2018. En sådan framskjutning har gjorts också i tidigare budgetpropositioner men har då motiverats med att konjunkturuppgången försenats. Vad som motiverar den förlängda återgången till överskott i VP14 är inte tillräckligt klargjort.

Regeringen skriver i VP14 förhållandevis skarpt om att alla reformer måste finansieras 2015 och 2016 och att detta med nuvarande prognos gäller även 2017 och 2018. Utrymmet för ofinansierade åtgärder är därmed noll fram till 2018. Regeringen gör ett tydligt åtagande om att hålla de offentliga finanserna inom den ram som ges av oförändrade regler för att nå 1 procents överskott 2018. Åtagandet innebär en mycket stram politik som inte bara utesluter ofinansierade reformer utan också förutsätter att andra budgetförsvagningar som beror på t.ex. ändrade volymer i transfereringssystemen finansieras fullt ut.

Det finns betydande osäkerhet om hur stort BNP-gapet är, vilket bl.a. kommer till uttryck i betydande skillnader mellan regeringens, ESV:s och KI:s bedömningar, och det finns även olika uppfattningar om de offentliga finansernas konjunkturkänslighet. Osäkerheten implicerar också en osäkerhet om hur stora budgetförstärkningar som kommer att genereras när konjunkturen normaliseras. Regeringen är här mer optimistisk än övriga bedömare. Rådet anser att skillnaderna i bedömningarna, och konsekvenserna för de offentliga finanserna om regeringens bedömningar inte skulle infrias, borde ha belysts tydligare.

Överskottsmålets styrande roll för finanspolitiken behöver förstärkas. Rådet anser att överskottsmålet bör bedömas med hjälp av det strukturella sparandet för innevarande och nästkommande år, vilket skulle ge en tydligare koppling mellan avvikelser från överskottsmålet och den föreslagna politiken. Om det strukturella sparandet avviker från 1 procent så innebär det att det föreligger en målavvikelse. Regeringen ska då redovisa och förklara orsakerna till avvikelsen och redovisa en trovärdig plan för hur överskottsmålet ska nås. Det bör också göras en uppföljning av den tidigare måluppfyllelsen som är tillbakablickande.

Beräkningsmetoderna för det strukturella sparandet bör utvecklas i enlighet med de förslag som rådet tidigare har gett. Att förbättra beräkningarna är helt centralt om man, som rådet förespråkar, ger det

strukturella sparandet en nyckelroll vid bedömningen av hur finanspolitiken förhåller sig till överskottsmålet.

Utgiftstaket är stramt flera år framöver. För 2014 och 2015 finns i princip inget utrymme för ökade utgifter och även för 2016 och 2017 är utrymmet för ökade utgifter begränsat.

6 Riksdagens beslutsregler för budgeten

6.1 Rambeslutsmodellen

Riksdagen använder sedan mitten av 1990-talet den s.k. rambeslutsmodellen när den fattar beslut om statsbudgeten. Modellen innebär i korthet att budgetbesluten tas i två steg. Först tas det s.k. rambeslutet, som omfattar övre gränser (ramar) för vart och ett av de 27 utgiftsområdena. I samma beslut godkänner riksdagen även beräkningen av statsbudgetens inkomster. I det andra steget fastställs utgiftsanslagen genom ett beslut per utgiftsområde, där anslagen inte får överskrida utgiftsområdesramarna från det första steget. Inkomsterna beräknas utifrån gällande skatteregler och inkluderar effekter av föreslagna ändringar av skattelagstiftningen. Avsikten när modellen utformades var att förändringar av skattelagarna skulle inkluderas i rambeslutet men detta genomfördes inte fullt ut. Genom åren har lagförslagen om inkomsterna antingen inkluderats i det formella rambeslutet eller beslutats separat, men med utgångspunkt att de ekonomiska effekterna ska vara beaktade i budgetpropositionens inkomstberäkning.

6.2 Riksdagsbehandlingen av BP14

Den 20 november 2013 fattade riksdagen rambeslutet om budgeten för 2014 och i det ingick en höjning av brytpunkten för statlig inkomstskatt. Två veckor senare använde finansutskottet sin initiativrätt och föreslog att brytpunkten skulle sänkas till sin tidigare nivå. Den 11 december ställde sig en majoritet i riksdagen bakom utskottets förslag, vilket innebar att en del av rambeslutet togs tillbaka.

Riksdagens ställningstagande föregicks av en intensiv debatt om hur beslutsreglerna för budgeten ska tolkas. Oppositionen hävdade att reglerna syftar till att stärka statsfinanserna och att det därför var i sin ordning att stoppa den höjda brytpunkten. Regeringspartierna betonade å sin sida att reglerna syftar till att skapa en sammanhållen budgetberedning, och att det var i strid med riksdagsordningens (RO) krav på ett enda samlat budgetbeslut att ändra beslutet om höjd brytpunkt.

Finansutskottet genomförde den 28 november en offentlig utfrågning om RO:s bestämmelser om rambeslutsmodellen men experterna som deltog vid utfrågningen var inte eniga om hur reglerna ska tolkas.[1] Talmannen får inte ta upp förslag till omröstning i kammaren om dessa strider mot grundlagen. Mot bakgrund av de delade meningarna bland såväl politiker som experter lät talmannen göra en rättsutredning som kom fram till att övervägande skäl talade för att finansutskottets förslag stred mot RO. Talmannen vägrade då ta upp frågan till omröstning. En majoritet i kammaren röstade ändå för att förslaget skulle tas upp till omröstning och talmannen skickade då ärendet vidare till konstitutionsutskottet (KU) för slutgiltigt avgörande. KU gjorde en annan bedömning än talmannen och ansåg att finansutskottets förslag att sänka brytpunkten för statlig skatt inte stod i strid med RO:s regler för budgetbehandlingen. KU var emellertid inte enigt utan regeringspartierna reserverade sig gemensamt mot majoritetens tolkning av reglerna.

6.3 Rambeslutsmodellen har försvagats

Situationen som därmed uppstått är problematisk. KU motiverade i huvudsak sitt ställningstagande med två argument: för det första att förslaget innebar en förstärkning av de offentliga finanserna och därför var i linje med budgetreglernas intentioner om en stram budgetprocess, för det andra att det inte finns något uttryckligt förbud i RO mot att inkomsterna i budgeten avviker från dem som fastställts i rambeslutet. Regeringspartierna ger emellertid KU:s ställningstagande en vidare innebörd. De menar att beslutet innebär att det nu är möjligt att efter rambeslutet förändra inkomstposter i budgeten oavsett om detta leder till försvagningar eller förstärkningar av de offentliga finanserna, eftersom RO inte gör någon sådan åtskillnad.[2]

Det råder således politisk oenighet om hur riksdagens beslutsordning för budgeten ska tolkas. Att det uppstår oenighet om beslutsordningen för budgeten samtidigt som det råder politisk oenighet i sakfrågan är mycket olyckligt och innebär i sig en försvagning av budgetprocessen. Samförstånd kring beslutsprocessen i riksdagen är

---

[1] Fyra experter deltog vid utfrågningen, Fredrik Sterzel, Per Molander, Ove Nilsson och Sverker Gustavsson.

[2] Bet. 2013/14:KU32, regeringspartiernas gemensamma reservation.

särskilt angeläget eftersom det inte finns detaljerade regler för alla tänkbara situationer. Traditionen av samsyn över de politiska gränserna kring formerna för beslutsfattande är i och med detta fall bruten. Tolkningen av RO:s regler för budgetbesluten kan ändras med den politiska majoriteten.

Rambeslutsmodellen har inneburit – oavsett vilken uppfattning man har om intentionerna bakom reglerna – att minoritetsregeringar fått det lättare att få sin budget genom riksdagen. Reglerna innebär en avvägning mellan principen att en majoritet ska kunna bestämma, och önskemålet att minoritetsregeringar ska kunna regera även i svåra parlamentariska situationer. Höstens budgetbeslut i riksdagen har resulterat i en förskjutning i denna avvägning. Minoritetsregeringars ställning har försvagats och riksdagsmajoritetens har förstärkts. Erfarenheter från både ekonomisk forskning och från svensk politik visar att det är svårt för minoritetsregeringar att driva ekonomisk politik, och att riskerna för svaga statsfinanser i sådana situationer är avsevärda.[3] Rådet ser därför med oro på att förutsättningarna för minoritetsregeringar att få riksdagens stöd för sina budgetförslag har försämrats.

Vilka långsiktiga konsekvenser som oenigheten kring budgetprocessen får är ännu för tidigt att säga. Det beror både på hur saken hanteras politiskt och på hur majoritetsförhållandena i riksdagen ser ut framöver. Mot den bakgrunden menar rådet att höstens budgetstrid har skapat en olycklig situation. Osäkerheten kring hur budgetreglerna ska tolkas skadar förtroendet för det finanspolitiska ramverket.

Rådet anser att det som förefaller vara riksdagsmajoritetens tolkning av beslutsmodellen – dvs. att ändringar av rambeslutet är tillåtna så länge de innebär budgetförstärkningar – kan ge upphov till tolknings- och gränsdragningsproblem. Det kan t.ex. uppstå situationer där en kombination av åtgärder stärker statsfinanserna medan enskilda delar går i motsatt riktning. En åtgärd kan också kortsiktigt ge en budgetförstärkning och därför brytas ut ur rambeslutet även om den långsiktigt försvagar budgeten. Det kan heller inte uteslutas att en åtgärd kan brytas ut ur rambeslutet med motivet att den förstärker

[3] För akademiska studier, se t.ex. Persson och Tabellini (1999), Alesina och Perotti (1996), Edin och Ohlsson (1991) och Roubini och Sachs (1989). Erfarenheter från svensk politik redovisas särskilt av Feldt (1991), kap. 59.

budgeten på lång sikt trots att den kortsiktigt innebär en försvagning. Om riksdagen framöver skulle tolka reglerna på det sätt som regeringspartierna gör i reservationen till KU:s betänkande, så riskerar försvagningen av rambeslutsmodellen att bli än större. Då är det fritt fram att bryta ut enskildheter ur rambeslutet så länge det finns en majoritet för just den frågan, oavsett effekterna på de offentliga finanserna.

Det finns enligt rådets mening en uppenbar risk för att rambeslutsmodellen gradvis urvattnas och blir både mindre tydlig och mindre stram. Möjligheten att bryta ut enskildheter ur rambeslutet innebär också tveklöst en försvagning av principen att budgetalternativen ska ställas mot varandra som helheter. Budgetprocessutredningen var tänkt att hitta en långsiktig lösning på frågan om inkomsternas hantering i riksdagens budgetprocess. Utredningen, som var parlamentariskt sammansatt och presenterade sitt slutbetänkande i september 2013[4], lyckades tyvärr inte enas i denna fråga. Arbetet i utredningen om principerna för riksdagens budgetberedning pågick parallellt med striden om brytpunkten för statlig inkomstskatt. Förutsättningarna för att nå enighet om budgetreglerna hade sannolikt varit bättre om frågan hade diskuterats utan koppling till en aktuell och inflammerad politisk sakfråga.

Efter KU:s ställningstagande i höstas kan diskussionen om budgetreglerna förefalla avgjord och avslutad. Det kvarstår emellertid stora skillnader mellan de politiska partierna i uppfattningen om hur reglerna ska tolkas. Om valet till hösten skulle resultera i en minoritetsregering kan frågan om budgetreglerna snabbt bli aktuell igen. Rådet anser att det är mycket angeläget att de politiska partierna enas om formerna för riksdagens budgetbehandling och att beslutsmodellen är både stram och stabil nog för att fungera även i ett komplicerat parlamentariskt läge.

6.4 Bedömningar och rekommendationer

Efter turerna i riksdagen i behandlingen av BP14 råder politisk oenighet om hur beslutsreglerna för budgeten ska tolkas. Detta innebär

---

[4] SOU 2013:73.

i sig en försvagning av det finanspolitiska ramverket, vilket i hög grad vilar på en bred politisk uppslutning.

Rådet ser med oro på att rambeslutsmodellen försvagas och att den breda politiska samsynen på riksdagens budgetprocess har minskat. Det är mycket angeläget att snarast upprätta en bred samsyn på rambeslutsmodellens tillämpning och finna en stabil lösning.

Rådet är också bekymrat över att förutsättningarna för minoritetsregeringar att få riksdagens stöd för sina samlade budgetförslag har försämrats och anser att det är viktigt att beslutsmodellen i riksdagen är dels stram, dels stabil nog för att fungera under skiftande parlamentariska förhållanden.

7 Överskottsmålet och den offentliga förmögenheten

7.1 Inledning

Sedan år 2000 använder regeringen det övergripande målet för de offentliga finanserna, att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska uppgå till 1 procent, i genomsnitt över en konjunkturcykel. Målet har motiverats på lite varierande sätt över åren men i den s.k. ramverksskrivelsen[1] lade regeringen fast fyra motiv:

- Långsiktigt hållbara offentliga finanser så att medborgarna, företagen och finansmarknaden har förtroende för finanspolitiken.
- Tillräckliga marginaler för att kunna bedriva expansiv finanspolitik i lågkonjunkturer utan att det skapar stora underskott.
- En jämn fördelning av resurser mellan generationer genom ett relativt högt sparande under demografiskt gynnsamma år.
- Ekonomisk effektivitet genom att skapa förutsättningar för att skattetrycket inte ska behöva variera över tiden till följd av den demografiska utvecklingen.

Enligt budgetlagen är regeringen skyldig att lämna förslag till riksdagen om mål för det finansiella sparandet i offentlig sektor.[2] Lagen säger emellertid inget närmare om hur målet ska vara utformat, vilken nivå det ska ligga på eller hur det ska tillämpas.[3] Detta har regeringen utvecklat i ramverksskrivelsen. År 2007 bestämde riksdagen att överskottsmålets nivå ska vara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel, och detta gäller tills vidare.

I detta kapitel diskuterar vi i vilken mån det är nödvändigt att klara överskottsmålet för att uppnå de underliggande syftena bakom målet. Vi presenterar några enkla beräkningar över hur den offentliga sektorns nettoförmögenhet och statens bruttoskuld skulle utvecklas un-

[1] Finansdepartementet (2011b).
[2] SFS 2001:203, 2 kap. 1 §.
[3] Lagtexten nämner inom parentes ordet ”överskottsmål”, men det finns inget formellt krav på att målet måste vara högre än noll.

der förenklade antaganden och under olika nivåer på överskottsmålet. Dessa beräkningar bygger på förenklingar och innehåller betydande osäkerheter. Alla slutsatser måste därför tolkas med försiktighet.

7.2 Kopplingen mellan sparande och förmögenhet

Överskottsmålet är som sagt inte ett slutligt mål för den ekonomiska politiken utan ska snarare ses som ett verktyg för att nå de mer fundamentala målen för politiken: långsiktig hållbarhet, utrymme för en effektiv stabiliseringspolitik, intergenerationell rättvisa och ekonomisk effektivitet via stabila och förutsägbara skattenivåer. I 2012 års rapport pekade rådet på att dessa motiv ur ett samhällsekonomiskt perspektiv snarare är relaterade till den offentliga skuldens nivå och utveckling än till det offentliga saldot.[4] Långsiktigt hållbara finanser innebär att den offentliga skulden kan finansieras och inte utvecklas okontrollerat. Överskottsmålet bidrar till att bygga upp en offentlig nettoförmögenhet som gör det möjligt att i en lågkonjunktur underbalansera statsbudgeten – utan att de offentliga finansernas hållbarhet sätts i fråga. Resursfördelningen mellan generationerna i termer av finansiell förmögenhet fångas av vilka tillgångar och skulder som en generation överlämnar till nästa. En jämn skattenivå är möjlig även om utgifter och skattebaser varierar över tiden om i stället skulden tillåts variera. För att en sådan politik ska lyckas gäller dock att skulden inte får bli så stor att den finansiella marknaden tappar förtroendet för statens förmåga att betala sina skulder. Rådet pekade vidare på att överskottsmålet över tid resulterar i en stabil skuldkvot[5] med en viss förväntad anpassningsbana, och att regeringen borde diskutera dels om denna skuldkvot tillgodoser de grundläggande målen för den ekonomiska politiken, dels om anpassningsbanan till den långsiktiga skuldnivån är väl avvägd.

Under förenklande antaganden leder ett givet finansiellt sparande till en långsiktigt stabil nettoförmögenhetskvot som enbart beror på kvoten mellan överskottsmålet och den nominella tillväxten i BNP. I

---

[4] Finanspolitiska rådet (2012), kap. 3.
[5] Skuld i förhållande till BNP.

den enklaste modellen tenderar förmögenhetskvoten a att gå mot (f/g) där f är överskottsmålet och g är BNP:s nominella tillväxttakt. Med ett överskottsmål på 1 procent och en nominell tillväxttakt på 4 procent per år tenderar alltså nettoförmögenheten att stabiliseras på 25 procent (0,01/0,04), dvs. nära dagens nivå. Avvikelsen mellan den aktuella förmögenheten och den långsiktiga nivån halveras på en tid som bestäms av tillväxttakten i nominell BNP. Denna tid kan approximeras med $0{,}70/g$, alltså i detta fall ca 17 år. Det är viktigt att notera att överskottsmålet alltså inte automatiskt leder till att förmögenhetskvoten fortsätter att öka utan till att den stabiliseras. Kalkylen ska dock endast ses som en enkel tumregel. I detta kapitel fördjupar vi resonemangen genom att ta hänsyn till vissa aspekter som inte beaktas i den enkla kalkylen.

I 2012 års rapport skrev rådet att den offentliga nettoförmögenheten har förbättrats betydligt snabbare än vad som skulle varit fallet om förbättringen bara hade berott på överskottsmålet på 1 procent av BNP över konjunkturcykeln. Utöver det finansiella sparandet påverkas nettoförmögenheten också av värdeförändringar på den offentliga sektorns finansiella tillgångar som inte räknas in i det finansiella sparandet. Värdeförändringarna uppstår på flera sätt, t.ex. genom ändrade aktiekurser, bolagiseringar, bolagsförsäljningar och upp- eller nedskrivningar av tillgångar i onoterade bolag. Effekterna av värdeförändringar har varit betydande. Den offentliga sektorns nettoförmögenhet förstärktes mellan 1995 och 2012 med ca 1 300 mdkr, varav endast ca 20 procent förklaras av det finansiella sparandet. Återstående 80 procent av förstärkningen kan hänföras till värdeförändringar.

Avkastningen varierar mellan olika slags finansiella tillgångar, vilket innebär att förmögenhetens sammansättning också påverkar dess utveckling. En annan faktor är att en stor del av det finansiella sparandet och av värdetillväxten genereras inom pensionssystemet. En väsentlig del av den offentliga nettoförmögenheten är därmed inte direkt tillgänglig för stabiliseringspolitiken.

Nedan gör vi först en enkel beräkning av förmögenhetens utveckling vid nuvarande överskottsmål och vid ett balansmål, och tar schablonartat hänsyn till de omständigheter som nämnts. Därefter presenterar vi mer detaljerade beräkningar av den offentliga förmögenhetens utveckling vid olika nivåer på överskottsmålet, som KI gjort på rådets uppdrag.

7.3 Den offentliga sektorns förmögenhet

Den offentliga sektorns finansiella ställning har förbättrats kraftigt sedan mitten av 1990-talet. Från en nettoskuld på 31 procent av BNP 1995 har i stället en nettoförmögenhet motsvarande ca 27 procent av BNP byggts upp (tabell 7.1). Bakom denna förbättring ligger framför allt en minskning av skulderna som andel av BNP.

Tabell 7.1 Offentliga sektorns finansiella ställning

Procent av BNP	**1995**	**2004**	**2013**
Tillgångar	**62,3**	**67,3**	**80,3**
Staten	24,2	33,2	36,3
Ålderspensionssystemet	30,6	24,6	30,1
Kommunsektorn	7,6	9,5	13,9
Skulder	**93,4**	**65,3**	**53,8**
Staten	84,7	54,8	39,2
Ålderspensionssystemet	0,0	0,2	0,8
Kommunsektorn	8,7	10,3	13,8
Nettoförmögenhet	**-31,1**	**2,1**	**26,6**
Staten	-60,5	-21,6	-2,9
Ålderspensionssystemet	30,6	24,5	29,4
Kommunsektorn	-1,1	-0,8	0,1

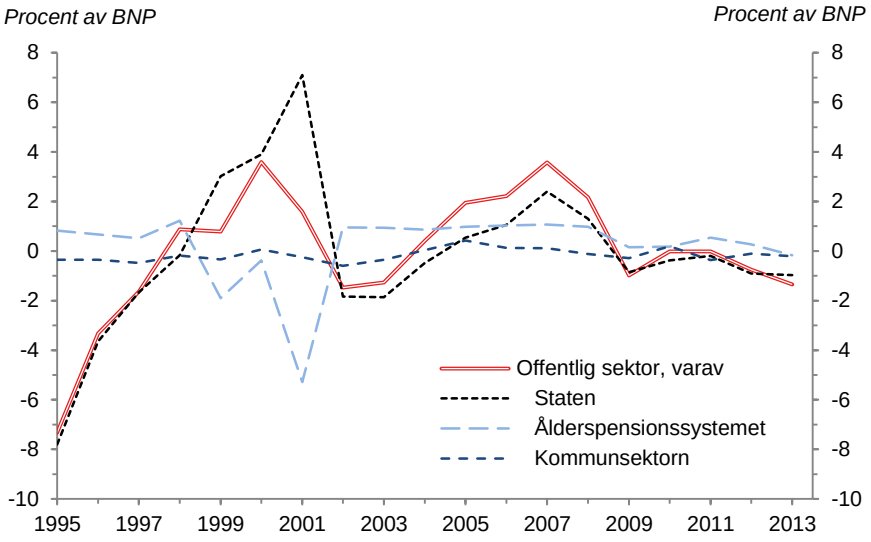
Källa: Konjunkturinstitutet (2014b).

Det är inom staten som skulderna har minskat. Det finns i stort sett inga skulder inom ålderspensionssystemet (ÅP), och inom kommunsektorn har skulderna i stället ökat lite. Statens skuldkvot har mer än halverats sedan 1995, från drygt 85 till ca 39 procent av BNP 2013. Statens finansiella tillgångar har endast ökat med ca 12 procentenheter av BNP under samma period.

I kronor räknat är statsskuldens utveckling sedan 1995 mindre dramatisk. Statsskulden nådde en toppnivå 1998 på ca 1 450 mdkr och hade sjunkit till 1 119 mdkr vid slutet av 2012. Bakom denna minskning låg en stram budgetpolitik men också flera händelser av engångskaraktär, som överföringar från AP-fonderna på sammanlagt nästan 250 mdkr och försäljningar av statliga aktier. Statsskulden ökade igen under 2013 främst till följd av upplåning för att förstärka

valutareserven och uppgick vid slutet av 2013 till 1 266 mdkr.[6] Statsskuldens förändring sedan mitten av 1990-talet kan mycket grovt beskrivas så att den nominella skulden har varit relativt stabil och att skuldkvoten därmed minskat i takt med BNP-tillväxten.

Diagram 7.1 Offentligt finansiellt sparande per sektor



Källa: Konjunkturinstitutet (2014c).

I den offentliga sektorn finns utöver skulder också betydande finansiella tillgångar. Dessa kan förenklat delas upp i räntebärande och icke-räntebärande. Inom staten utgörs de räntebärande tillgångarna till ca 80 procent av lån till Riksbanken för att förstärka valutareserven, och av lån till hushåll – studielån via Centrala studiemedelsnämnden (CSN). De räntebärande tillgångarna har sedan mitten av 1990-talet utgjort en relativt stabil andel på 10 procent av BNP och gett en avkastning på knappt 3 procent per år. De icke-räntebärande tillgångarna utgörs i huvudsak av noterade och onoterade aktier. Värdet av statens aktieinnehav har mellan 1995 och 2013 ökat från 13 till 22 procent av BNP. De börsnoterade aktierna värderas till marknadspris och värdestegringen förklaras till stor del av börsuppgången sedan 1995. De onoterade aktierna värderas enligt bolags justerade egna kapital, vilket får anses vara en försiktig princip.

[6] BP14, tabell 9.14, s. 615.

Avkastningen på statens aktieinnehav består dels av direktavkastning, som ingår i det finansiella sparandet, dels av värdestegring, som inte ingår i finansiellt sparande. Direktavkastningen har sedan 1995 varit i genomsnitt 4 procent.

ÅP-systemets finansiella nettoförmögenhet uppgick 2013 till 29 procent av BNP.[7] Av denna var ca 60 procent placerad i aktier och ca 30 procent i räntebärande papper. Från 1999 till 2002 minskade tillgångarna från 35 till 20 procent av BNP, som ett resultat av både överföringar till staten och en svag börsutveckling. Därefter har tillgångarna alltså återhämtat sig till 29 procent av BNP. Avkastningsmålen för AP-fonderna varierar mellan 4 och 5,5 procent, och sett över en tioårsperiod har avkastningen legat i linje med målen.

Kommunsektorn har finansiella tillgångar och skulder som båda uppgick till ca 14 procent av BNP 2013. Sektorns nettoförmögenhet är därmed i stort sett lika med noll. Tillgångarna är till största delen räntebärande och består huvudsakligen av utlåning till kommunala företag. Skulderna utgörs till stor del av korta lån till kommunala företag, men även av bl.a. pensionsskulder.

Fördjupning 7.1 Skulddynamik[8]

I denna fördjupning visar vi hur den offentliga sektorns förmögenhetsstockar utvecklas över tiden givet storleken på det finansiella sparandet och hur detta används. I den enklaste modellen som också presenterats i tidigare rapporter finns bara en tillgång som ger en ränta betecknad r. Förmögenheten i denna tillgång i period t benämner vi A_t. Följande ekvation beskriver då hur denna förmögenhet utvecklas över tiden:

$$A_{t+1} = A_t(1 + r) + P_t$$

Här är r avkastningen och P det primära sparandet i tillgången. Vi kan definiera det finansiella sparandet som inkluderar avkastningen på tillgången som $F_t = P_t + rA_t$, vilket ger $A_{t+1} = A_t + F_t$. F_t anger alltså det offentliga sparande som används för att öka innehavet av räntebärande tillgångar (eller minska skulden). Låt oss nu uttrycka

[7] Den finansiella nettoförmögenheten avser enbart finansiella tillgångar och ska inte förväxlas med pensionssystemets balanstal som också inkluderar förväntade framtida inkomster och utgifter i systemet.
[8] Denna fördjupning bygger på Niepelt (2014).

såväl sparande som förmögenhet i förhållande till samma års BNP. Vi får då:

$$a_{t+1}(1 + g_{t+1}) = a_t + f_t$$

där g_{t+1} är tillväxttakten i BNP mellan t och $t + 1$. a_t och f_t betecknar förmögenhet respektive finansiellt sparande som andel av BNP, vilka vi kallar förmögenhetskvot respektive finansiell sparkvot. Vi kan nu notera att om tillväxten är en konstant g och den finansiella sparkvoten en konstant f så når förmögenhetskvoten över tiden ett långsiktigt balansläge där a_t är konstant. Intuitionen bakom detta resultat kan ses genom att skriva om föregående ekvation till:

$$a_{t+1} - a_t = f_t - g_{t+1}a_{t+1}$$

där vänsterledet är förändringen i förmögenhetskvoten mellan t och $t + 1$. Högerledet består av två termer: den första är sparkvoten och den andra är en term som vi kan kalla en utspädningseffekt. Denna term fångar det faktum att när BNP växer så kommer en given förmögenhet att bli en mindre andel av BNP. Vi ser från föregående ekvation att om det finansiella sparandet är större än utspädningseffekten så växer förmögenhetskvoten och tvärtom. När de är lika är förmögenhetskvoten konstant – ett långsiktigt balansläge har nåtts. För en konstant sparkvot f och en konstant tillväxttakt g ges detta balansläge av f/g. När förmögenhetskvoten har värdet f/g kommer den alltså inte att ändras över tiden.

Vi ser också från ekvationen att utspädningseffekten är proportionell mot förmögenhetskvoten och alltså blir större ju större den senare är. Detta leder till att om sparkvoten och tillväxten är konstanta så rör sig alltid förmögenhetskvoten i riktning mot balansläget om den avviker från detta. Är tillgångskvoten mindre än balanspunkten är också utspädningseffekten mindre än sparkvoten och tillgångskvoten ökar till dess utspädningseffekten blivit lika stor som sparkvoten. Motsatsen gäller om förmögenhetskvoten skulle vara större än balanspunkten.

Låt oss nu göra analysen lite mer realistisk genom att addera icke-räntebärande tillgångar, aktier. Vi kallar denna tillgång S_t och noterar att den både ger en direktavkastning och en värdestegring. Vi får nu ytterligare en dynamisk ekvation som vi kan skriva:

$$s_{t+1} - s_t = f_t^s - g_{t+1}s_{t+1} + s_t v_t$$

Här är f_t^s den finansiella sparkvoten som kanaliseras till inköp av aktier, s_t förmögenhetskvoten i form av aktier och v_t värdestegringen. Direktavkastningen ingår i det finansiella sparandet men värdestegringen v_t räknas däremot inte in enligt nationalräkenskaperna och måste därför inkluderas separat i ekvationen. Detta är den sista termen i högerledet. De första två termerna i högerledet har samma tolkning som motsvarande termer för räntebärande tillgångar, nämligen det finansiella sparandet i aktier respektive utspädningseffekten.

På samma sätt som ovan för de räntebärande tillgångarna kan vi nu härleda ett balansläge för statens förmögenhetskvot i aktier om tillväxten, värdestegringarna och det finansiella sparandet i aktier är konstanta med värdena g, f och v. Balansläget ges av det värde på s som innebär att högerledet är noll, dvs. $s = f/(g - v)$.

Till skillnad från räntebärande tillgångar ser vi att den nya komponenten i tillskottet till förmögenheten, nämligen värdestegringen $s_t v_t$ *ökar* ju större tillgångskvoten är. Det betyder att utvecklingen nu inte nödvändigtvis är stabil. Det är lätt att visa att om $g > v$ kommer aktieinnehavet som andel av BNP automatiskt att konvergera mot en balanspunkt. Om i stället $g \leq v$ sker ingen konvergens. Om förmögenhetskvoten i detta fall är större än balanspunkten så blir de två tillskotten större än utspädningseffekten, och förmögenhetskvoten växer ännu längre från balanspunkten. Tvärtom sker om förmögenhetskvoten är mindre än balanspunkten (som nu är negativ).

Vi har nu definierat två finansiella sparkvoter, f_t och f_t^s. Det sammanlagda finansiella sparandet är givet av summan $f_t + f_t^s$. Och den sammanlagda offentliga förmögenhetskvoten är summan av de två tillgångsslagen $a_t + s_t$. Eftersom överskottsmålet anger en nivå för det samlade finansiella sparandet (summan av f och f^S) kommer utvecklingen av såväl nettoförmögenheten som tillgångarna i de två tillgångsslagen därför att bero på hur det samlade finansiella sparandet fördelas mellan f och f^S. Om överskottsmålet är 1 procent och det i sin helhet används till räntebärande tillgångar ($f = 1$ procent) kommer de räntebärande tillgångarna och nettoförmögenheten att konvergera till $0{,}01/g$ och de icke-räntebärande tillgångarna till noll (om $g > v$). Om i stället f sätts till noll och därmed f^S till 1 procent konvergerar de räntebärande tillgångarna till noll medan de icke-räntebärande tillgångarna och nettoförmögenheten utvecklas på ett sätt som beror på skillnaden mellan tillväxttakten i BNP och värdestegringstakten på aktier.

Ett specialfall är när värdestegringstakten v är lika med BNP-tillväxttakten g. Om inga inköp eller försäljning av aktier sker ($f^S = 0$) kommer de icke-räntebärande tillgångarna att växa i takt med BNP, dvs. förmögenheten i form av aktier kommer att vara konstant som andel av BNP. Att inga inköp eller försäljningar sker är liktydigt med att det finansiella sparandet i aktier är noll, dvs. $f^S = 0$. Direktavkastningen på aktier används därmed till annat än att köpa aktier. Med ett givet mål för det finansiella sparandet $\bar{f}$ måste då det finansiella sparandet i räntebärande tillgångar f vara $\bar{f}$, dvs. allt finansiellt sparande kanaliseras till räntebärande tillgångar. De räntebärande tillgångarna som andel av BNP konvergerar därmed till $\bar{f}/g$. Om överskottsmålet är 1 procent av BNP och tillväxttakten i nominell BNP är 4 procent per år kommer alltså de räntebärande tillgångarna att konvergera mot 25 procent av BNP samtidigt som förmögenheten i aktier är konstant.

Om målet i stället är ett balansmål konvergerar de räntebärande tillgångarna mot noll. Om staten också lånar ut pengar, t.ex. via CSN, måste i så fall denna utlåning finansieras med en lika stor upplåning. Bruttoskulden blir alltså i detta fall given av hur stor statens utlåning är.

Avslutningsvis noterar vi att det svenska överskottsmålet är definierat för den offentliga sektorn som helhet. Här är det särskilt väsentligt att notera att det finansiella sparandet i pensionssystemet ingår i den offentliga sektorns sparande och att sparandet inom pensionssystemet normalt avviker från noll. Under perioden 2002–2014 var det genomsnittliga sparandet i pensionssystemet 0,6 procent, och under vissa av dessa år var det högre än 1 procent. Detta sparande drivs av pensionssystemets regler samt demografiska och ekonomiska utvecklingstrender som i detta sammanhang kan betraktas som exogena. Det betyder att vi kan använda beräkningarna ovan för att analysera utvecklingen för *statens* finansiella ställning (exkluderande pensionssystemet), men vi måste då definiera $f + f^S$ som det fastlagda överskottsmålet (1 procent) *minus* det finansiella sparandet i pensionssystemet.

7.4 Förmögenhet och skuld vid olika överskottsmål

Som vi noterat ovan kan man, om all avkastning på finansiella tillgångar räknas in i det finansiella sparandet, visa att under förenklade antaganden går den offentliga nettoförmögenhetskvoten mot f/g, där f är överskottsmålet och g tillväxttakten i nominell BNP. Låt oss nu utvidga analysen genom att ta hänsyn till följande:

- Statens finansiella tillgångar består av dels räntebärande tillgångar (fordringar), dels tillgångar där en betydande del av avkastningen uppstår i form av värdestegringar.
- Avkastningen på olika tillgångar är inte nödvändigtvis densamma.
- Värdestegringar på statens finansiella tillgångar höjer nettoförmögenheten trots att de inte inkluderas i det finansiella sparandet.
- En del av det finansiella sparandet sker i ÅP-systemet.
- Staten har betydande tillgångar i form av bl.a. utlåning till hushållen via CSN och till Riksbanken. Storleken på dessa tillgångar är oberoende av nivån på överskottsmålet.

För att få en uppfattning om konsekvenserna av en förändring av nivån på överskottsmålet gör vi i detta avsnitt en enkel kalkyl. Denna ska inte ses som mer än en något utvidgad men fortfarande rudimentär beräkning. Som vi kommer att se ger dock denna analys resultat som ligger nära en mer sofistikerad analys som vi uppdragit åt KI att utföra (se avsnitt 7.6). Fördelen med den enkla analysen är att den är transparent och tydligt visar vilka aspekter som är centrala.

Låt oss nu analysera de långsiktiga konsekvenserna av att behålla det nuvarande överskottsmålet respektive sänka det till noll. Vad som händer med statens förmögenheter och skulder beror bl.a. på vilka antaganden som görs om statens portföljstrategi, eftersom olika tillgångar har olika förväntad avkastning och denna avkastning behandlas olika i finansräkenskaperna. Statens och pensionssystemets samlade innehav av icke-räntebärande tillgångar uppgår för närvarande, som beskrivits ovan, till ca 40 procent av BNP, varav knappt hälften finns i pensionssystemet. Vi antar i vårt grundscenario att aktieport-

följens värde ligger kvar på denna nivå.[9] Specifikt antar vi att värdestegringstakten på aktier sammanfaller med BNP:s tillväxttakt samt att inga nyinköp eller försäljningar sker. I detta fall lever denna del av den finansiella förmögenheten så att säga sitt eget liv. Eftersom förmögenhetsförändringar inte räknas in i det finansiella sparandet kommer inget finansiellt sparande att ackumuleras inom denna del av den offentliga sektorns finansiella portfölj. Hela det finansiella sparandet kommer i stället att driva utvecklingen för de räntebärande tillgångarna. Detta betyder i sin tur att utvecklingen av offentliga sektorns räntebärande tillgångar som andel av BNP följer den enkla rörelseekvationen:

$$a_{t+1}(1 + g_{t+1}) = a_t + f_t$$

där a_t är nettovärdet på de räntebärande tillgångarna i period t i förhållande till BNP, g_t tillväxten i nominell BNP mellan period t och $t + 1$ och f_t det finansiella sparandet som andel av BNP. Om tillväxten är en konstant g och det finansiella sparandet en konstant f, kommer då de räntebärande tillgångarnas nettovärde att konvergera mot f/g. Detta betyder att den välkända räkneregel som redovisades ovan för fallet med bara ett tillgångsslag gäller också i detta fall, men till skillnad från den tidigare analysen avser den nu bara de räntebärande tillgångarna. Konvergensen sker också med en hastighet som bestäms av den nominella tillväxttakten g.

Om vi antar att BNP växer nominellt med 4 procent per år kommer ett överskottsmål på 1 procent att leda till att de räntebärande tillgångarna konvergerar mot f/g, dvs. mot 25 procent av BNP. Med ett överskottsmål på noll konvergerar tillgångarna också mot noll.

Det är väsentligt att notera att vi har beräknat utvecklingen för *nettoförmögenheten* i form av *räntebärande* tillgångar i *hela* den offentliga sektorn, dvs. inklusive pensionssystemet.[10] Staten har betydande räntebärande tillgångar, främst i form av lån till Riksbanken och studielån till hushåll via CSN. Värdet av dessa har under en längre tid legat relativt konstant på ungefär 10 procent av BNP. Dessutom finns ca 10 procent av BNP i form av räntebärande tillgångar i pensionssystemet. En rimlig utgångspunkt är att statens räntebärande till-

[9] På medellång sikt kan detta vara rimligt. På längre sikt visar kalkyler från KI att betydligt större förmögenheter kan komma att ackumuleras i socialförsäkringssystemet. Vi återkommer till detta nedan.

[10] Vi antar att kommunsektorns budgetbalanskrav uppfylls så att inget finansiellt sparande, positivt eller negativt, genereras där.

gångar utvecklas i takt med BNP. Låt oss också anta att pensionssystemets räntebärande tillgångar ligger kvar på nuvarande nivå som andel av BNP samt att det finansiella sparandet i pensionssystemet i form av ackumulering av icke-räntebärande tillgångar är försumbart. Med dessa antaganden kan vi se hur *statens bruttoskuld* kommer att utvecklas beroende på nivån på överskottsmålet.

Med ett överskottsmål på 1 procent av BNP konvergerar nettoförmögenheten i räntebärande tillgångar mot 25 procent av BNP. Detta räcker mer än väl till att finansiera de 20 procent av BNP i räntebärande tillgångar i form av utlåning till Riksbanken, till hushållen via CSN samt i pensionssystemet. Statens bruttoskuld kommer då att försvinna. Om överskottsmålet i stället sätts till noll så konvergerar nettovärdet av de räntebärande tillgångarna mot noll. Staten måste då låna till att finansiera sina och pensionssystemets räntebärande tillgångar och vi får en bruttostatsskuld på 20 procent av BNP.

Vi kan nu avslutningsvis lägga till förmögenheten i form av aktier till de räntebärande tillgångarna för att beräkna total nettoförmögenhet i staten och pensionssystemet, dvs. nettot av räntebärande och icke-räntebärande tillgångar och skulder. Eftersom vi antagit att värdet av aktierna ligger på 40 procent av BNP (varav hälften i pensionssystemet) blir den långsiktiga finansiella nettoförmögenheten 40 + 25 = 65 procent av BNP med 1 procents överskottsmål och 40 procent av BNP med ett överskottsmål på noll.

Dessa kalkyler bygger förstås på att överskottsmålet nås. Om värdestegringen på aktierna blir lägre än vi antagit eller om staten säljer ut delar av aktierna blir värdet på aktieportföljen mindre, vilket leder till en lägre nettoförmögenhet. Varken bruttoskulden eller nettoförmögenheten i form av räntebärande tillgångar påverkas emellertid. Deras utveckling påverkas inte heller av aktieportföljens direktavkastning. Om däremot de räntebärande tillgångarna utvecklas på ett annat sätt än antagits kommer det att påverka bruttoskulden. Om det t.ex. byggs upp större räntebärande tillgångar i pensionssystemet kommer bruttostatsskulden också att bli större. På samma sätt kommer bruttoskulden att bli större om delar av det finansiella sparandet i staten eller pensionssystemet används till att köpa aktier. Ett sätt att förstå detta är att notera att det målsatta finansiella sparandet gäller för staten och pensionssystemet sammantagna. Ökade tillgångar i pensionssystemet innebär också ett större finansiellt sparande i

pensionssystemet.[11] Eftersom överskottsmålet avser hela den offentliga sektorn måste ett högre sparande i pensionssystemet motverkas av ett lägre sparande i staten och därmed en sämre statlig förmögenhetsutveckling. Vi kommer att återkomma till detta nedan.

7.5 Intergenerationella konsekvenser

För att få en uppfattning om de intergenerationella konsekvenserna av att sänka överskottsmålet till noll kan vi jämföra det primära sparandet, dvs. det finansiella sparandet exklusive tillgångs- och skuldräntor, vid långsiktig balans. Skillnader i detta visar hur mycket de offentliga resurser som kan användas för lägre skatter eller högre utgifter påverkas av ett sänkt överskottsmål. Den enda relevanta skillnaden om överskottsmålet sänks till noll är då att den offentliga finansiella bruttoskulden är 25 procentenheter av BNP större än med ett mål på 1 procents överskott. Med en nominell ränta på 4 procent per år genererar den högre skulden räntekostnader på 1 procent av BNP.[12] Samtidigt är överskottsmålet 1 procent lägre, vilket innebär att det primära överskottet är oförändrat. I denna mening innebär alltså inte en sänkning av överskottsmålet en belastning för kommande generationer. Detta är en välkänd konsekvens av antagandet att räntan är lika stor som tillväxttakten i BNP. Under anpassningsfasen innebär det lägre överskottsmålet emellertid ökade resurser för lägre skatter eller högre utgifter. Det är viktigt att notera att om denna temporära resursökning utnyttjas nu kan den inte användas senare.[13] Dessutom gäller att om räntan i framtiden permanent överstiger tillväxttakten kommer en sänkning av överskottsmålet att få negativa konsekvenser för kommande generationer. Ett lägre överskottsmål leder alltså inte till varaktigt ökade resurser som kan användas för sänkta skatter eller ökade utgifter. På sikt leder ett sänkt överskottsmål till ökade skulder och ökade räntekostnader. Om räntan är densamma som BNP-tillväxten tar effekterna ut varandra, men

[11] Om inte ökningen bara beror på värdestegringar.

[12] Räntan varierar över tiden och kan inte exakt prognostiseras. I ett längre tidsperspektiv har den svenska korta realräntan varit ca 2 procent per år. Se Sveriges Riksbank (2008). Om staten väljer att låna i form av obligationer med längre löptid blir lånekostnaden något högre, i storleksordningen 0,5–1 procent. Med en antagen inflation kommer då statslåneräntan att vara 4–5 procent.

[13] Om inte ytterligare sänkningar av överskottsmålet sker. Givet att inte den offentliga finansiella skulden kan bli hur stor som helst utan att räntorna ökar kan dock en kedjebrevsliknande strategi med kontinuerliga sänkningar av överskottsmålet inte ske hur länge som helst.

om räntan överstiger tillväxten leder det sänkta överskottsmålet på lång sikt till minskade resurser.

Låt oss nu i stället anta att staten successivt säljer sina aktier och köper räntebärande tillgångar eller minskar statsskulden.[14] Under de senaste decennierna har aktierna gett en direktavkastning på ca 4 procent, vilket dock förmodligen är högre än vad som kan förväntas på sikt. En utförsäljning av statens aktier leder till att en intäkt på knappt 1 procent av BNP (4 procents direktavkastning på tillgångar värda 20 procent av BNP) försvinner. Tillfälligtvis är värdet av de räntebärande tillgångarna högre (eller skulderna mindre) men om inte överskottsmålet ändras bortfaller denna positiva effekt över tiden i takt med att förmögenhetskvoten i räntebärande tillgångar återgår till sin balanspunkt. På sikt måste därmed det primära sparandet öka lika mycket som det bortfallna värdet av direktavkastningen på aktier, vilket permanent minskar resurserna för lägre skatter eller högre utgifter med samma belopp. Dessutom försvinner också den nuvarande bufferten på 25 procent av BNP. Konsekvenserna av en förändring av överskottsmålet är dock desamma som ovan, dvs. på lång sikt konvergerar de räntebärande tillgångarna mot 25 procent av BNP respektive noll.

Ett sista scenario kan vara att anta att det finansiella sparandet används till att köpa aktier. Vi antar dessutom att nuvarande bruttostatsskuld, utlåning till Riksbanken och via CSN samt pensionssystemets tillgångar alla hålls konstanta som andel av BNP.[15] Om vi som ovan antar att varje inköpt aktie genererar en värdestegring som sammanfaller med BNP-tillväxttakten kommer detta att leda till en för alltid ökande statlig förmögenhet. Givetvis skulle detta generera successivt och kontinuerligt ökande utrymme för skattesänkningar eller utgiftsökningar allteftersom den ökande förmögenheten genererar mer och mer avkastning i form av utdelningar.

---

[14] Att använda pengarna till den löpande verksamheten är inte förenligt med överskottsmålet.

[15] Det betyder att mer än 1 procent av BNP kan användas för att köpa aktier med nuvarande överskottsmål. Den exakta siffran beror på hur stor den offentliga sektorns räntebärande nettoskulder är. Vi har ovan räknat med en offentlig nettoskuld i räntebärande tillgångar på 20 procent av BNP. Under antagandet att denna skuld ska utvecklas i takt med BNP ska skulden öka med 0,20 × 0,04, dvs. 0,8 procent av BNP varje år. Det finansiella sparandet i räntebärande tillgångar är därmed -0,8 procent. För att uppnå ett överskottsmål på 1 procent måste 1,8 procent av BNP investeras i aktier varje år. Detta innebär en mycket snabb tillväxt i statens nettoförmögenhet som då växer med ca 20 procent per decennium. Om direktavkastningen på aktier är 2 procent kan då skatterna sänkas eller utgifterna ökas med nästan en halv procent av BNP per decennium och dubbelt så mycket om de senaste decenniernas direktavkastning skulle visa sig vara uthållig.

Det finns en stor osäkerhet om vilka värden som kan ges till de olika parametrarna i kalkylerna ovan, men den viktigaste är vilken nivå det finansiella sparandet faktiskt uppnår. Det finns en betydande risk för att avvikelser från överskottsmålet i lågkonjunkturer inte kompenseras genom avvikelser i motsatt riktning, vilket leder till att det faktiska genomsnittliga sparandet blir lägre än det målsatta. Om vi tänker oss basscenariot, utan försäljningar eller nyinvesteringar i aktier, och det faktiska överskottet skulle bli t.ex. -1 procent, skulle den offentliga nettoskulden i räntebärande tillgångar konvergera mot 25 procent. Med samma antaganden som ovan om räntebärande tillgångar på 20 procent av BNP blir bruttoskulden då 45 procent. En sådan skuld skulle kunna begränsa möjligheterna att hantera en djup lågkonjunktur, åtminstone om den sammanfaller med en finansiell kris som kraftigt både sänker värdet på statens aktieinnehav och ställer krav på rekapitalisering av banker. För att beräkningar av detta slag ska ge rättvisande indikationer är det alltså mycket viktigt att den nivå på överskottsmålet som har beslutats också uppnås.

7.6 Förmögenhet och skuld – en alternativ beräkning

Rådet har låtit KI räkna på hur den offentliga sektorns nettoförmögenhet utvecklas på lång sikt under olika antaganden om avkastning på finansiella tillgångar och nivå på det finansiella sparandet. Beräkningarna bygger på en rad förutsättningar.[16] BNP-utvecklingen på lång sikt är densamma som i KI:s beräkningar av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet från den 26 mars 2014.[17] Åren 2013–2018 följer det finansiella sparandet KI:s beräkning vid oförändrade regler enligt Konjunkturläget (december 2013) och den demografiska utvecklingen följer SCB:s befolkningsprognos från 2013. Från 2019 till slutåret för beräkningarna, 2060, antas överskottsmålet vara uppfyllt varje år. Kommunsektorns finansiella sparande liksom värdeförändringar i sektorns finansiella tillgångar antas vara noll för hela perioden. I praktiken innebär detta att kommunsektorn inte påverkar beräkningarna.

---

[16] Beräkningarna återges i detalj i Konjunkturinstitutet (2014b), avsnitt 7.
[17] Se även avsnitt 7.7.

ÅP-systemets nettoförmögenhet kan i princip förändras på tre sätt: genom värdetillväxt på finansiella tillgångar, direktavkastning på tillgångarna eller genom det primära sparandet som består av avgiftsinkomster minus pensionsutbetalningar. Pensionssystemets förmögenhetstillväxt beror alltså på den totala värdeutvecklingen på AP-fondernas tillgångar och på avgiftsnettot. Förmögenhetsutvecklingen i ÅP-systemet är därmed oberoende av överskottsmålet för den offentliga sektorn. Överskottsmålet mäter inte förmögenhetsutvecklingen utan är endast ett mål för det finansiella sparandet. I detta ingår det primära sparandet och direktavkastningen för både ÅP-systemet och staten. Värdetillväxten ingår emellertid inte i det finansiella sparandet och därmed inte heller i överskottsmålet. Det finansiella sparandet i ÅP-systemet bidrar således till överskottsmålet, men vilket sparande som skapas i ÅP-systemet beror inte på överskottsmålets nivå.

Statens nettoförmögenhet kan i princip ändras av motsvarande faktorer, dvs. värdetillväxt och direktavkastning på finansiella tillgångar samt primärt sparande. Det finansiella sparandet i staten utgörs av direktavkastningen och det primära sparandet. Statens primära sparande fungerar då i princip som en restpost som varierar för att överskottsmålet ska uppnås. Det finansiella sparandet i ÅP-systemet och staten fungerar som kommunicerande kärl. Ju högre sparandet är i pensionssystemet desto lägre sparande krävs i staten för att nå överskottsmålet och vice versa.

Detta innebär att portföljvalsstrategin för de offentliga tillgångarna, både i pensionssystemet och i staten, påverkar vilket primärt sparande som behövs i staten. Ju större andel av avkastningen som består av direktavkastning, desto lägre behöver det primära sparandet vara i staten. Även variationer i pensionssystemets primära sparande behöver motverkas av statens sparande för att hålla överskottsmålet. Om belastningen ökar på pensionssystemet till följd av demografiska faktorer så måste statens sparande i princip därför förstärkas i motsvarande mån. Pensionssystemet har dock en balanseringsmekanism, den s.k. bromsen, som sänker uppräkningen av pensionerna om det behövs för att säkerställa systemets långsiktiga hållbarhet. Ett ökat demografiskt tryck på pensionssystemet leder därför inte nödvändigtvis till att staten måste kompensera med ökat sparande för att klara överskottsmålet.

Systemet är emellertid asymmetriskt och det finns inte någon omvänd mekanism som höjer pensionsuppräkningen om systemet är ”överfinansierat”. Om den demografiska utvecklingen är gynnsam för pensionssystemet så växer i stället förmögenheten genom att avgiftsinbetalningarna överstiger pensionsutbetalningarna. Eftersom detta förstärker det offentliga finansiella sparandet så måste det balanseras av ett minskat statligt sparande för att överskottsmålet ska nås, dvs. att sparandet inte ska bli för högt.

KI har gjort beräkningar över hur nettoförmögenheten utvecklas fram till 2060 i staten, ÅP-systemet och hela den offentliga sektorn under olika antaganden om värdetillväxt och vid olika nivåer på överskottsmålet. I det mest realistiska alternativet antas att avkastningen på räntebärande tillgångar, liksom skuldräntor, är 5 procent, vilket ligger i linje med historiska genomsnitt. Värdestegringen på statens aktier antas vara densamma som BNP-tillväxten: 4 procent per år. Det antas också att staten vare sig köper eller säljer aktier; tillgångar och värdet på statens aktieportfölj är därför oförändrat i relation till BNP. Statens aktier antas också ge en direktavkastning på 2,3 procent per år och denna ingår i det finansiella sparandet. Avkastningen på pensionssystemets aktieinnehav antas vara totalt 7 procent och bestå till cirka en tredjedel av direktavkastning och cirka två tredjedelar av värdestegring. Under dessa förutsättningar beräknas den offentliga sektorns nettoförmögenhet år 2060 uppgå till 69 procent av BNP om överskottsmålet på 1 procent av BNP upprätthålls. Den siffran kan jämföras med 27 procent av BNP 2013. Siffran 69 procent sammanfaller också tämligen väl med beräkningen att förmögenhetskvoten på lång sikt konvergerar mot 65 procent av BNP som vi redovisade i avsnitt 7.4 och 7.5. Med ett överskottsmål på 0 procent blir nettoförmögenheten i stället 49 procent, vilket också sammanfaller väl med de 45 procent som vår tidigare kalkyl gav. Resultaten av beräkningarna sammanfattas i tabell 7.2.

Tabell 7.2 Nettoförmögenhet, tillgångar och skulder vid olika överskottsmål

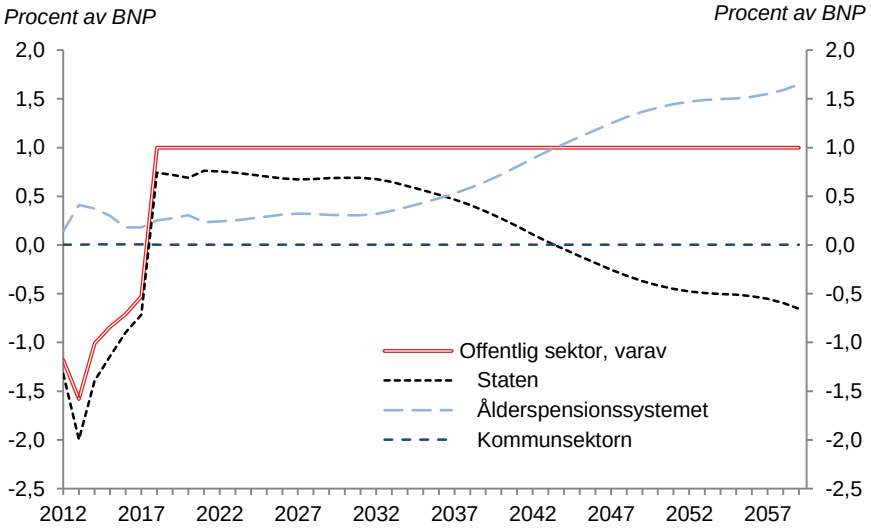
Procent av BNP	2013	2060	2060	2060
Överskottsmål		1 %	0 %	-1 %
Nettoförmögenhet				
Offentlig sektor	27	69	49	28
Varav				
Staten	-3	17	-4	-25
Ålderspensionssystemet	29	52	52	52
Tillgångar				
Staten	36	35	35	35
Ålderspensionssystemet	30	54	54	54
Skulder				
Staten	39	18	39	60
Ålderspensionssystemet	1	2	2	2

Källa: Konjunkturinstitutet (2014b).

När vi jämför de tre beräkningarna kan vi göra några iakttagelser. Det enda som skiljer alternativen åt är nivån på överskottsmålet. Övriga förutsättningar, vad gäller ekonomisk utveckling, avkastning, demografi m.m., är desamma. Som vi tidigare konstaterade påverkas inte ÅP-systemet av överskottsmålet utan av den makroekonomiska utvecklingen, värdetillväxten på fondernas tillgångar, demografin, pensionsreglerna m.m. ÅP-systemets utveckling är också identisk i alla tre fallen. Även statens tillgångar är desamma i alla tre fallen. Deras utveckling påverkas inte heller av överskottsmålets nivå.

Effekterna av det ändrade överskottsmålet uppkommer i stället genom en svagare nettoställning för hela den offentliga sektorn och tar sig uttryck i en större statsskuld. Detta beror i sin tur på att statens finansiella sparande är den post som varierar för att upprätthålla överskottsmålet. Ju lägre mål för det offentliga finansiella sparandet desto större statlig skuld. Med ett bibehållet överskottsmål beräknas statsskulden 2060 till 18 procent av BNP, och med ett överskottsmål på 0, dvs. ett balansmål, blir statsskulden 39 procent av BNP. Dessa siffror innebär en skuld som är 23 respektive 19 procentenheter större än vad vår överslagsberäkning gav. Det beror på att KI:s beräkningar innebär att det om ca 20 år kommer att uppstå ett betydande finansiellt sparande i pensionssystemet, vilket visas i diagram 7.2.

Diagram 7.2 Finansiellt sparande med ett överskottsmål på 1 procent



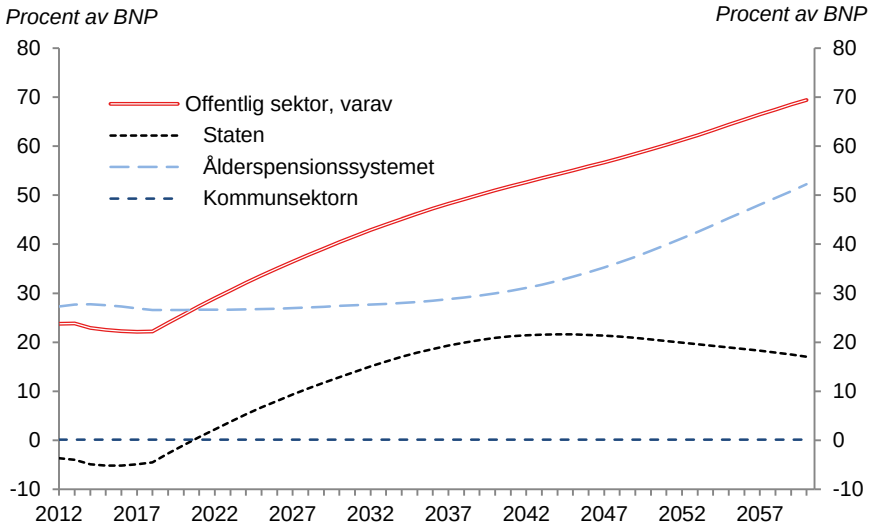
Källa: Konjunkturinstitutet (2014b).

Oavsett nivån på överskottsmålet innebär detta att pensionssystemets tillgångar som andel av BNP ökar med 24 procentenheter (från 30 till 54) i förhållande till i dag. Den direkta konsekvensen av detta är att statsskulden ökar med ungefär samma belopp, vilket illustrerar det faktum att överskottsmålet är formulerat för offentlig sektor som helhet. När det uppkommer ett positivt finansiellt sparande i pensionssystemet måste detta, för ett givet överskottsmål, kompenseras av ett svagare sparande i staten. Överskott i pensionssystemet balanseras således av underskott i staten. I diagram 7.2 framgår det tydligt. Från början av 2030-talet minskar det statliga finansiella sparandet och beräknas vara under noll från mitten av 2040-talet ned till under noll trots att överskottsmålet antas vara uppfyllt.

Utvecklingen kan grovt beskrivas som två olika faser. Den första fasen sträcker sig drygt 20 år framåt och den andra ungefär från år 2040 och vidare till slutåret 2060. Om ca 20 år sjunker försörjningskvoten enligt SCB:s befolkningsprognos och belastningen på pensionssystemet minskar. I kombination med kapitalinkomster uppstår därmed ett stigande positivt finansiellt sparande i pensionssystemet. För att hålla det offentliga sparandet konstant behöver detta motsvaras av minskande sparande i staten, vilket i sin tur leder till en gradvis stigande bruttoskuld (statsskuld). Statens nettoförmögenhet planar ut

kring 2040 och är därefter stabil kring 20 procent av BNP. Nettoförmögenheten i pensionssystemet ligger stabil på knappt 30 procent av BNP men börjar stiga kring 2040 för att nå upp till drygt 50 procent av BNP år 2060 (diagram 7.3).

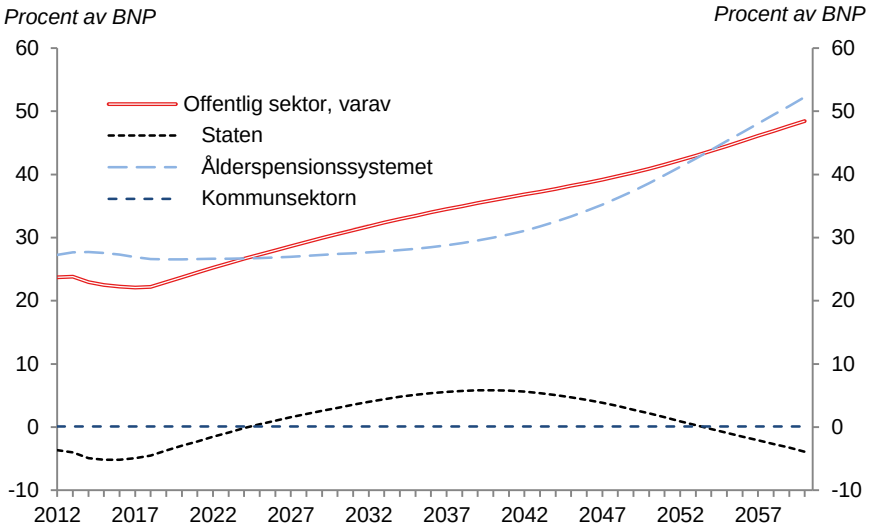
Diagram 7.3 Nettoförmögenhet med ett överskottsmål på 1 procent



Källa: Konjunkturinstitutet (2014b).

Utvecklingen med lägre mål för det offentliga finansiella sparandet följer samma mönster. Förstärkningen av sparandet i pensionssystemet balanseras av en försvagning i staten, som är större ju lägre nivån är på överskottsmålet. I fallet med ett balansmål beräknas statens nettoförmögenhet övergå till en nettoskuld på ca 4 procent av BNP. Pensionssystemets förmögenhet påverkas inte utan uppgår till drygt 50 procent av BNP 2060, precis som med ett överskottsmål på 1 procent (diagram 7.4). Det finansiella sparandet förstärks efter 2040 i pensionssystemet och försvagas på motsvarande sätt i staten.

Diagram 7.4 Nettoförmögenhet med ett balansmål



Källa: Konjunkturinstitutet (2014b).

7.7 KI:s bedömning av långsiktig hållbarhet

KI publicerade den 26 mars en analys av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet[18] och beräknade den s.k. S2-indikatorn[19] för en rad olika scenarier och diskuterade om ett bibehållet offentligt åtagande är förenligt med hållbara offentliga finanser. Till skillnad från kalkylerna ovan görs inget antagande om ett visst finansiellt sparande utan i stället är utgångspunkten nuvarande skatteregler. KI pekar på att det inte är självklart vad som kan betraktas som ett bibehållet åtagande och använder sig av tre alternativ. Ett alternativ innebär att personaltätheten i de offentliga verksamheterna är oförändrad. KI antar en produktivitetsökning på 0,7 procent per år. Oförändrad personalstyrka innebär då att resurserna i den offentliga sektorn ökar med produktiviteten. Detta är KI:s relativt resurskrävande alternativ. Ett annat alternativ innebär att resursförbrukningen per person är oförändrad. En ökad produktivitet i den offentliga sektorn motverkas

[18] Konjunkturinstitutet (2014e).
[19] S2 är det mått på finansiell hållbarhet som EU-kommissionen använder. Måttet visar vilken permanent budgetförstärkning som behövs för att den intertemporala budgetrestriktionen ska hålla, dvs. i princip att de offentliga skulderna som andel av BNP ska vara stabila på lång sikt.

då av minskad personaltäthet. I det alternativet ökar resurserna inte i de offentliga verksamheterna utan ”tas hem” utanför den offentliga sektorn. KI räknar också på alternativet att de offentliga verksamheterna växer i takt med BNP. Detta är ett mellanalternativ i beräkningarna.

S2-indikatorn, dvs. behovet av permanenta budgetförstärkningar för att klara långsiktig hållbarhet varierar avsevärt mellan de olika scenarierna, från ett utrymme att försvaga de offentliga finanserna med 3,9 procent till ett behov av att förstärka dem med 1,5 procent. Olika makroekonomisk utveckling kan därtill öka spridningen mellan alternativen ytterligare. Beräkningarna är vidare mycket känsliga för olika antaganden, för utvecklingen efter 2060 och för valet av slutår. Likaså antar KI att pensionsåldern är oförändrad. Om den i stället skulle höjas i takt med att medellivslängden ökar så förbättras de offentliga finansernas hållbarhet avsevärt. Resultaten måste följaktligen tolkas med stor försiktighet, vilket KI också framhåller.

7.8 Regeringens bedömning av långsiktig hållbarhet

I VP14 redovisar regeringen beräkningar av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet och drar huvudslutsatsen att hållbarheten är god och i allt väsentligt oförändrad sedan våren 2013. Regeringen bygger sitt huvudscenario på utvecklingen enligt VP14 till 2018 och därefter fram till 2100 på ett antagande om oförändrad finanspolitik i den meningen att skattesatserna hålls på samma nivå och att standarden i de skattefinansierade verksamheterna är oförändrad mätt som resursinsats per brukare.

I detta scenario räknar regeringen med att S2-indikatorn uppgår till -1,6 dvs. de offentliga finanserna kan försvagas permanent med 1,6 procent av BNP utan att den långsiktiga hållbarheten äventyras. Beräkningarna är emellertid känsliga för variationer i antaganden och även i hög grad för utgångsläget för framskrivningen, dvs. utvecklingen fram till 2018. Regeringen gör också en rad känslighetsberäkningar som beaktar faktorer som både förbättrar och försämrar hållbarheten. Exempelvis leder ökad efterfrågan eller höjd standard på välfärdstjänster till försämrad hållbarhet, medan bättre hälsa eller längre arbetsliv ger förbättrad hållbarhet.

Regeringen hänvisar även till hållbarhetsbedömningar från OECD och IMF som också pekar på att de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är god i ett internationellt perspektiv.

7.9 Överskottsmålets nivå

Baserat på våra överslagsberäkningar (avsnitt 7.4–7.5) liksom beräkningarna som rådet låtit KI göra av effekterna på den offentliga förmögenheten av ett ändrat överskottsmål (avsnitt 7.6) förefaller det inte som om det skulle vara problematiskt, varken för nettoförmögenheten eller för statens bruttoskuld, att sänka målet för det offentliga sparandet till noll. Nettoförmögenheten skulle enligt dessa beräkningar i det närmaste fördubblas fram till 2060, från 27 procent till 49 procent av BNP. Även med ett överskottsmål på -1 procent skulle den offentliga sektorns nettoförmögenhet bibehållas på samma nivå som i dag. Inte heller utvecklingen av statens skuld ter sig besvärlig. Med dagens mål på 1 procents sparande beräknas statens bruttoskuld krympa under den första fasen, dvs. fram till mitten 2040-talet och uppgå till ca 18 procent år 2060. Med ett balansmål för det finansiella sparandet beräknas bruttoskulden till 39 procent och med ett mål på -1 procent beräknas bruttoskulden vara ca 60 procent av BNP 2060.

Utöver beräkningarna av konsekvenserna av ett förändrat överskottsmål har vi också redovisat kalkyler för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Dessa svarar på en annan fråga, nämligen om den offentliga sektorns inkomster och utgifter på lång sikt balanserar varandra, givet en prognostiserad utveckling. KI:s beräkningar pekar på att i scenariot med en real förstärkning av resurserna till de offentliga verksamheter som följer produktivitetsutvecklingen – vilket i rådets ögon förefaller vara det mest realistiska scenariot – kommer de offentliga finanserna att behöva en viss förstärkning för att klara den långsiktiga hållbarheten. Detta talar för en försiktighet när det gäller att sänka överskottsmålet.

Överväganden om att sänka överskottsmålet kan emellertid inte enbart baseras på den typ av beräkningar vi har redovisat. Beräkningarna i avsnitten 7.4–7.6 innehåller stora osäkerheter och flera förenklande antaganden. Beräkningarna bortser också från kommunsektorn där det finansiella sparandet antas vara noll, vilket inte säkert kom-

mer att vara fallet. Även den demografiska utvecklingen innehåller osäkerheter i ett så långt perspektiv som vi här talar om.

Den kanske viktigaste osäkerhetsfaktorn beträffande överskottsmålets nivå är huruvida ett uppsatt mål faktiskt kommer att nås. Oavsett om avvikelser från målet är stabiliseringspolitiskt befogade eller inte är det uppenbart att avvikelser kan uppstå och att de har betydelse för de offentliga finansernas långsiktiga utveckling.

Att ändra överskottsmålet, eller ens överväga att göra det, innebär en risk för att finanspolitikens trovärdighet skadas. Det är därför viktigt att överväganden kring överskottsmålets nivå inte tar sin utgångspunkt i kortsiktiga behov av åtgärder eller svårigheter att i närtid klara överskottsmålet. Det skulle skada finanspolitikens trovärdighet om en eventuell sänkning av överskottsmålet upplevs som ett resultat av oförmåga eller bristande vilja att leva upp till befintliga mål. Att däremot justera överskottsmålet, om det innebär en väl avvägd och långsiktigt hållbar inriktning på finanspolitiken, behöver inte skada finanspolitikens trovärdighet.

I kapitel 5 riktade vi kritik mot att uppföljningen av överskottsmålet är oklar och att detta gör det svårt både att kvantifiera målavvikelser och att bedöma behov av åtgärder. Denna kritik blir än mer relevant om man skulle överväga att sänka överskottsmålet. Överskottsmålet är ett intermediärt mål. Ett av syftena med ett sådant mål är att vägleda de årliga budgetbesluten så att de är förenliga med de fundamentala ekonomisk-politiska målen. En svårighet är att överskottsmålet är formulerat över en ospecificerad tidsrymd, en konjunkturcykel. Orsaken till det är att det är nödvändigt att ge utrymme för stabiliseringspolitiken. En väl avvägd finanspolitik innebär normalt att budgetsaldot försvagas i lågkonjunkturer och förstärks i högkonjunkturer. Inte desto mindre innebär målformuleringen och uppföljningen att det är svårt att avgöra om en enskild budget är förenlig med överskottsmålet eller inte. Samtidigt är just bedömningen av om det föreligger en avvikelse en central del i ramverket. Problemen med att göra en tydlig bedömning av om det föreligger en avvikelse har påtalats i flera av rådets tidigare rapporter. En utgångspunkt för diskussionen om förändringar av överskottsmålets nivå är enligt vår mening att möjligheten att utvärdera överskottsmålet i realtid förstärks, och att detta kan ske utan att det stabiliseringspolitiska utrymmet blir alltför begränsat.

Ett lägre mål för det finansiella sparandet innebär att säkerhetsmarginalerna minskar, både avseende utrymmet för kontracyklisk politik vid lågkonjunktur och fallhöjden mot stabilitetspaktens krav att underskottet inte får vara större än 3 procent av BNP. Även avståndet till stabilitetspaktens krav på den offentliga sektorns bruttoskuld minskar liksom avståndet till Sveriges s.k. MTO[20], som innebär att det strukturella underskottet i den offentliga sektorn i princip inte får vara större än 1 procent av BNP. Försiktighetsmotiv talar därför för att behålla överskottsmålet på dagens nivå.

Rådet vill också understryka vikten av att ha bred politisk uppslutning kring det finanspolitiska ramverket. Nivån på överskottsmålet är fastställd av riksdagen och kan ändras med ett enkelt riksdagsbeslut. Budgetlagen säger att ett mål för det offentliga sparandet ska användas – men inte vilken nivå målet ska ha[21]. Nivån på överskottsmålet är ett uttryck för behovet av långsiktig stabilitet i de offentliga finanserna snarare än för kort- och medelfristiga överväganden. Den politiska uppslutningen kring dagens överskottsmål har varit bred och det är mycket viktigt att denna bredd består. Eventuella ändringar av målets nivå bör därför enligt rådets mening göras i största möjliga politiska samförstånd. Överskottsmålet bör, som också har varit fallet sedan målet infördes, vara stabilt över längre tidsperioder.[22] Det bör emellertid inte hindra att nivån på överskottsmålet kan diskuteras och omprövas i ljuset av t.ex. ändrade bedömningar av finansernas långsiktiga hållbarhet eller andra strukturella förändringar av den ekonomiska miljön.

7.10 Bedömningar och rekommendationer

Vår sammantagna bedömning är att inte rekommendera en sänkning av överskottsmålet. En sänkning av överskottsmålet till noll är enligt rådets beräkningar förmodligen förenlig med hållbara offentliga finanser och med att tillräckliga buffertar för stabiliseringspolitiken bibehålls. Utöver rena beräkningar måste emellertid även flera andra faktorer beaktas om man överväger att ändra överskottsmålet.

---

[20] Medium Term Objective.

[21] Lagtexten använder visserligen begreppet överskottsmål men detta betyder inte nödvändigtvis att nivån måste vara större än noll.

[22] Rådet noterar att regeringen i VP14 gör bedömningen att överskottsmålets nivå bör fortsätta att gälla under nästa mandatperiod. VP14, s. 36, s. 40 och s. 140.

En sänkning av överskottsmålet skulle innebära att resurser frigörs för andra ändamål, t.ex. utgiftsökningar eller skattesänkningar. Det är dock väsentligt att notera att dessa resurser bara uppstår temporärt. På längre sikt, efter några decennier, finns inte längre ett sådant större utrymme. En sänkning av överskottsmålet kan därför inte användas för att hantera permanenta resursbehov.

Försiktighetsargument och beräkningsosäkerheter talar mot att sänka målet. Marknadsaktörer och andra bedömare kan tolka ett sänkt överskottsmål som en indikation på en mindre ansvarsfull finanspolitik framöver. Dessutom finns erfarenheten att överskottsmålet inte nödvändigtvis nås, vilket kan skapa problem om inte avvikelserna är välmotiverade och, framför allt, om den offentliga skulden blivit eller riskerar att bli alltför stor. Beräkningarna av ett sänkt överskottsmål förutsätter att den fastlagda målnivån också nås. Om målet skulle sänkas bör det kombineras med förändringar av det finanspolitiska ramverket som stärker förutsättningarna för att målet nås framöver.

Det är viktigt att överväganden kring överskottsmålets nivå inte utgår från kortsiktiga behov av åtgärder eller svårigheter att i närtid klara målet. Finanspolitikens trovärdighet skulle skadas om en eventuell sänkning av överskottsmålet upplevs som ett resultat av oförmåga eller bristande vilja att leva upp till målet.

Ramverket bör också eventuellt kompletteras med regler som medför att överskottsmålet höjs om den offentliga skulden blir alltför hög eller riskerar att bli det. En rimlig utgångspunkt skulle här kunna vara att bruttoskulden åtminstone inte bör tillåtas bli avsevärt större än den nuvarande nivån på ca 40 procent av BNP om inte en stor kris så kräver. Ramverket spelar en central roll för finanspolitiken, och det är av största vikt att det råder en bred politisk samsyn kring dessa frågor. Om ett ramverk ska vara uthålligt och trovärdigt måste det tåla både ekonomiska svängningar och skiftande politiska majoriteter. Eventuella förändringar av ramverket bör därför göras med bredast möjliga politiska stöd.

Referenser

Alesina, A. och Perotti, R. (1996), Fiscal discipline and the budget process, American Economic Review 86.

Arbetsförmedlingen (2013), Arbetsmarknadsutsikterna 2013 – Prognos för arbetsmarknaden 2013–2015, Rapport 2013:8.

Bengtsson, N., Edin, P-A. och Holmlund, B. (2014), Löner, sysselsättning och inkomster – ökar klyftorna i Sverige?, Studier i finanspolitik 2014/1, Finanspolitiska rådet.

Bennmarker, H., Mellander, E. och Öckert, B. (2009), Do regional payroll tax reductions boost employment?, Labour Economics 16.

Bet. 2013/14:KU32, Prövning av fråga om tillämpligheten av 5 kap. 12 § riksdagsordningen i visst fall, Konstitutionsutskottets betänkande.

Edin, P-A. och Ohlsson, H. (1991), Political determinants of budget deficits: Coalition effects versus minority effects, European Economic Review 35.

EEAG (2014), The EEAG report on the European economy: The road towards cohesion, CESifo, München.

Egebark, J. och Kaunitz, N. (2013), Sänkta arbetsgivaravgifter för unga, IFAU rapport 2013:26.

ESV (2013), Analys: Automatisk diskretionär finanspolitik – ADF, rapport 2013:58.

ESV (2014), Prognos: Statens budget och de offentliga finanserna, april 2014.

Europeiska kommissionen (2014), Macroeconomic imbalances: Sweden 2014, Occasional papers 186.

Eurostat (2014a), Glossary – Country codes, epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Country_codes.

Eurostat (2014b), Statistics database, epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.

Feldt, K-O. (1991), Alla dessa dagar, Norstedts, Stockholm.

Finansdepartementet (2010), Utvärdering av överskottsmålet, Ds 2010:4.

Finansdepartementet (2011a), Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?, Rapport 2011:1 från ekonomiska avdelningen.

Finansdepartementet (2011b), Ramverk för finanspolitiken, Regeringens skrivelse 2010/11:79.

Finansdepartementet (2012), Metod för beräkning av potentiella variabler, Promemoria, www.regeringen.se/content/1/c6/19/94/28/0b3be1ee.pdf.

Finansdepartementet (2013), Anders Borgs presentation av BP14, 18 september 2013, www.regeringen.se/content/1/c6/22/41/72/22a6346a.pdf.

Finansdepartementet i Norge (2011), Arbeidsnotat om beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse, www.regjeringen.no/Upload/FIN/Vedlegg/OA/metodeutvalg/fins_beregning_av_strukturell_balanse.pdf.

Finanspolitiska rådet (2008), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2008.

Finanspolitiska rådet (2010), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2010.

Finanspolitiska rådet (2011), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2011.

Finanspolitiska rådet (2012), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2012.

Finanspolitiska rådet (2013), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2013.

Försäkringskassan (2012), Försäkringskassans uppföljning av sjukförsäkringsreformen, Delredovisning, november 2012.

Försäkringskassan (2013), Kvinnors sjukfrånvaro, Redovisning av regeringsuppdrag 2013.

Försäkringskassan (2014), Budgetunderlag 2015–2017, 21 februari 2014.

IMF (2014a), Fiscal monitor: Public expenditure reform, Washington DC, april 2014.

IMF (2014b), World economic outlook: Recovery strengthens, remains uneven, Washington DC, april 2014.

Konjunkturinstitutet (2013a), Effekter av sänkt restaurangmoms, Specialstudie 36.

Konjunkturinstitutet (2013b), En beskrivning av hur Konjunkturinstitutet beräknar potentiell BNP, Promemoria, www.konj.se/download/18.11ffd0001429b7f50ddb1/Hur-Konjunkturinstitutet-beraknar-potentiell-BNP.pdf.

Konjunkturinstitutet (2013c), Konjunkturläget mars 2013.

Konjunkturinstitutet (2013d), Konjunkturläget augusti 2013.

Konjunkturinstitutet (2013e), Lönebildningsrapporten 2013.

Konjunkturinstitutet (2014a), Analys av rörelser i inkomstfördelningen vid införande av jobbskatteavdraget, Studier i finanspolitik 2014/3, Finanspolitiska rådet.

Konjunkturinstitutet (2014b), Den offentliga sektorns skulder och finansiella tillgångar, Studier i finanspolitik 2014/4, Finanspolitiska rådet.

Konjunkturinstitutet (2014c), Konjunkturläget mars 2014.

Konjunkturinstitutet (2014d), Prognosjämförelse, www.konj.se/821.html?containerid=4.70c52033121865b1398800086455&selectedtabid=4.70c52033121865b1398800088762.

Konjunkturinstitutet (2014e), Är ett bibehållet offentligt åtagande ett hållbart åtagande? Utvärdering av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna, Specialstudie 39.

Laun, L. (2012), Om förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre, IFAU rapport 2012:16.

Lindqvist, E. och Vestman, R. (2011), The labor market returns to cognitive and noncognitive ability: Evidence from the Swedish enlistment, American Economic Journal: Applied economics 3.

Niepelt, D. (2014), Financial policy, Studier i finanspolitik 2014/2, Finanspolitiska rådet.

OECD (2008), Growing unequal, Paris.

OECD (2011), Divided we stand: Why inequality keeps rising, Paris.

OECD (2012), Economic surveys: Sweden 2012, Paris.

OECD (2013a), Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty, Paris.

OECD (2013b), Economic outlook, november 2013, Paris.

OECD (2013c), Employment outlook 2013, Paris.

OECD (2014), Labour force statistics, stats.oecd.org.

Persson, T. och Tabellini, G. (1999), Political economics and macroeconomic policy, i Taylor, J. och Woodford, M. (red.), Handbook of macroeconomics 3, Elsevier.

Proposition 2013/14:173. En utvecklad budgetprocess.

Proposition 2006/07:1–2013/14:1, Budgetpropositionerna 2007–2014.

Proposition 2006/07:100–2013/14:100, Ekonomiska vårpropositionerna 2007–2014.

Proposition 2013/14:2, Höständringsbudget för 2013.

Roubini, N. och Sachs, J. D. (1989), Political and economic determinants of budget deficits in industrial democracies, European Economic Review 35.

SCB (2013), Arbetskraftsundersökningarnas (AKU) och Arbetsförmedlingens (Af) arbetslöshetsstatistik – En jämförande studie, Bakgrundsfakta 2013:8.

SCB (2014a), Arbetskraftsundersökningarna (AKU), www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Arbetsmarknad/Arbetskraftsundersokningar/Arbetskraftsundersokningarna-AKU/.

SCB (2014b), Befolkningsstatistik, www.scb.se/BE0101.

SCB (2014c), Hushållens ekonomi (HEK), www.scb.se/HE0103.

SCB (2014d), Nationalräkenskaper (NR), www.scb.se/NR0103.

SFS 2001:203, Budgetlag, Finansdepartementet.

SFS 2011:203, Budgetlag, Finansdepartementet.

SFS 2011:446, Förordning med instruktion för Finanspolitiska rådet, Finansdepartementet.

SOU 2010:88, Vägen till arbete – arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration, Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2011, Fritzes, Stockholm.

SOU 2011:11 Långtidsutredningen 2011, Huvudbetänkande, Fritzes, Stockholm.

SOU 2013:73, En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur, Slutbetänkande, Budgetprocesskommittén, Fritzes, Stockholm.

Sveriges Riksbank (2008), Realräntan i Sverige, Ekonomiska kommentarer 5.

Sveriges Riksbank (2013a), Penningpolitisk rapport, juli 2013.

Sveriges Riksbank (2013b), Penningpolitisk rapport, oktober 2013.

Sveriges Riksbank (2013c), Penningpolitisk uppföljning, september 2013.

Sveriges Riksbank (2014), Penningpolitisk uppföljning, april 2014.

Thomsson, H. (2013), Kvinnors sjukfrånvaro – en genusanalys, Rapport till regeringen.

Index

arbetade timmar 13, 83
arbetsgivaravgifter för unga 87
arbetskraftsdeltagande 13, 25, 73
arbetslöshet 13, 20, 25, 90, 97
bostadsmarknad 14, 44
BP14 ..... 11, 14, 37, 62, 135, 157
bruttoskuld 29, 171
budgeteringsmarginal 13, 150
demografi 13, 24, 80, 163
disponibel inkomst 14, 33, 63, 116
finansiellt sparande 26, 38, 51, 57, 135, 140, 164, 167
Ginikoefficient 14, 30, 117, 133
inaktivitet 14, 107
inkomstfördelning 14, 30, 111
jämviktsarbetslöshet 11, 13, 28, 52, 71, 90
jobbskatteavdrag 13, 14, 65, 89, 111, 123
långsiktig hållbarhet 11, 39, 163, 183
långtidsarbetslöshet 13, 91
nettoförmögenhet 164, 168
nivå på överskottsmål 13, 172, 181, 185
överskottsmål 8, 65, 135, 141, 163
prognos 45
rambeslutsmodell 14, 157
ramverk 9, 163
relativ fattigdom 14, 32
restaurangmoms 88
resursutnyttjande 11, 28, 50
S2-indikator 39, 184
sjukpenning 13, 39, 153
stabiliseringspolitik 10, 11, 54
strukturellt sparande 50, 56, 146, 148
sysselsättningsgrad 13, 25, 71, 75
sysselsättningsreformer 85, 87
ungdomsarbetslöshet 13, 101, 108
utgiftstak 8, 13, 149
utsatta grupper 13, 92
VP14 ..... 12, 136