Svensk finanspolitik

Finanspolitiska rådets rapport 2013

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 978-91-980242-2-7

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 debatt om den ekonomiska politiken.

Rådet består av sex ledamöter som har undertecknat detta förord. Sedan föregående rapport från maj 2012 har Michael Bergman och Helena Svaleryd lämnat rådet (2012-06-30). Anders Björklund och Irma Rosenberg har tillträtt som nya ledamöter (2012-07-01).

Rådet bistås av ett kansli som består av Joakim Sonnegård (kanslichef), Niklas Frank (vice kanslichef och utredningsekonom), Magnus Allgulin (utredningsekonom), Johanna Modigsson (forskningsassistent) och Charlotte Sandberg (administrativt ansvarig). Magnus Allgulin har varit tjänstledig och därför inte deltagit i arbetet med rapporten. Tomas Nordström har bidragit som konsult till rådets arbete. Åsa Hansson och Peter Danielsson har medverkat i författandet av denna rapport. Pär Nyman har deltagit i slutredigeringen.

Detta är rådets sjätte rapport. I arbetet med denna har nio sammanträden hållits. Analysarbetet avslutades 2013-05-03. Rådet har låtit utarbeta fem underlagsrapporter som kommer att publiceras i rådets skriftserie, *Studier i finanspolitik*:

1. Per Molander och Jörgen Holmquist: Reforming Sweden’s budgetary institutions – background, design and experiences.
2. Konjunkturinstitutet: Effekter på inkomstfördelning och arbetsutbud av olika regelförändringar simulerade med FASIT.
3. Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI): Systemfel i transportsektorn.
4. Erling Steigum: Sovereign wealth funds for macroeconomic purposes.
5. Peter Birch Sørensen: The Swedish housing market: trends and risks.

Vi har fått värdefulla synpunkter från många. Vi vill tacka följande som varit föredragande vid rådets möten: Mats Dillén, Harry Flam, Jesper Hansson, Jörgen Holmquist, Stéphanie Jamet, Kristian Jöns-

son, Helena Knutsson, Lars Lindvall, Per Molander, Jan-Eric Nilsson, Johan Nyström, Lena Sellgren, Erling Steigum och Peter Birch Sørensen. Vi har gynnats av dialog med många medarbetare vid Konjunkturinstitutet. Aila Ahsin har gett värdefullt administrativt stöd liksom Anneli Hedeland, Birgit Kaur, Marianne Larsson, Vivi Larsson, Kerstin Malmborg Jarnestedt och Tommy Persson. Vi vill tacka Marie Hyllander och Joel Billinger på Finansdepartementet. Rådet vill också tacka Robert Boije, Aino Bunge, Bengt Hansson, Magnus Karlsson, Alexandra Leonhard, Hans Lind och Markku Rummukainen.

Lund, Oslo och Stockholm den 3 maj 2013

Lars Jonung *Ordförande*	John Hassler *Vice ordförande*
Anders Björklund	Steinar Holden
Eva Lindström	Irma Rosenberg

Förkortningar

AKU	Arbetskraftsundersökningarna (SCB)
AMR	Alert Mechanism Report (EU-kommissionen)
BKN	Statens bostadskreditnämnd
BNP	Bruttonationalprodukt
BP	Budgetpropositionen
DARA	Development Assistance Research Associates
EDP	Excessive Deficit Procedure
EEAG	European Economic Advisory Group
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
ESV	Ekonomistyrningsverket
EU	Europeiska unionen
FASIT	Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar (SCB)
FI	Finansinspektionen
HEK	Hushållens ekonomi (SCB)
IDR	In-Depth Review
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
KI	Konjunkturinstitutet
KPI	Konsumentprisindex
KPIF	Konsumentprisindex med fast ränta
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PESETA	Projection of Economic impacts of climate change in Sectors of the European Union based on bottom-up Analysis
SCB	Statistiska centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SOU	Statens offentliga utredningar
STP	Stabilitets- och tillväxtpakten
VP	Ekonomiska vårpropositionen

Innehåll

Finanspolitiska rådets uppdrag **8**

Det finanspolitiska ramverket **9**

Sammanfattning **11**

1 Det ekonomiska läget **15**

1.1 Internationell överblick 15

1.2 Utvecklingen i Sverige 20

1.3 Bostadsmarknaden och hushållens skuldsättning 33

1.4 Bedömningar och rekommendationer 44

2 Den ekonomiska politiken **47**

2.1 Budgetpropositionen för 2013 47

2.2 Vårpropositionen 2013 51

2.3 Finanspolitikens inriktning 52

2.4 Bedömningar och rekommendationer 56

3 Regeringens prognoser **59**

3.1 Prognoser för BNP 60

3.2 Potentiell BNP och BNP-gap 68

3.3 Offentliga finanser 75

3.4 Utgiftsvolymer och utgiftsrisker 77

3.5 Bedömningar och rekommendationer 83

4 Det finanspolitiska ramverket **85**

4.1 Överskottsmålet 85

4.2 Synen på överskottsmålet 95

4.3 Utgiftstaket 103

4.4 Utgiftstakets flexibilitet 104

4.5 De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet 105

4.6 Bedömningar och rekommendationer 110

5 Sänkt bolagsskatt och skärpta ränteavdrag för företag 113

5.1 Förändringar den 1 januari 2013 113

5.2 Perspektiv på bolagsskatten..... 113

5.3 Varför sänkt bolagsskatt?..... 116

5.4 Ränteavdragsbegränsningar för företag..... 117

5.5 Bedömningar och rekommendationer..... 118

6 Klimatförändringar och finanspolitik..... 119

7 Finanspolitiken och inkomstfördelningen 125

7.1 Inledning..... 125

7.2 Rådets uppdrag..... 125

7.3 Fördelningsanalysens infrastruktur 132

7.4 Inkomstfördelningen 1995–2011 137

7.5 Jobbskatteavdragets fördelningseffekter 142

7.6 Indexeringstekniken i budgetprocessen 148

7.7 Bedömningar och rekommendationer..... 156

Appendix: Konjunkturinstitutets prognosdatabas 159

Referenser..... 161

Index 169

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

[2] Denna sammanfattning bygger på skr. 2010/11:79 Ramverk för finanspolitiken.

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. I uppdraget ingår att granska om finanspolitiken är förenlig med långsiktigt hållbara offentliga finanser. I uppdraget ingår även att analysera effekterna av finanspolitiken på välfärdens fördelning på kort och lång sikt. I årets rapport presenterar rådet för första gången en mer ingående granskning av fördelningsaspekter på den ekonomiska politiken. De viktigaste slutsatserna i årets rapport är följande:

1. Rådet konstaterar att svensk ekonomi än så länge har klarat sig förhållandevis väl under den kris som spred sig internationellt 2008. Sysselsättningen har ökat. Statsskulden mätt som andel av BNP har i stort sett legat konstant. Rådet ser emellertid problem under den närmaste tiden med otillräcklig tillväxt, hög arbetslöshet och fortsatt stor oro i omvärlden.

2. Rådet bedömer att svensk finanspolitik har varit framgångsrik i ett internationellt perspektiv. Rådet konstaterar att den internationella krisens djup och långvarighet ställer finanspolitiken inför svåra avvägningsproblem och utgör en prövning för det finanspolitiska ramverket.

3. Rådet konstaterar att de indikatorer regeringen redovisar pekar på att överskottsmålet inte uppnås. Rådets bedömning, liksom beräkningar från såväl Konjunkturinstitutet som Ekonomistyrningsverket, visar att det kommer att ställas stora krav på finanspolitiken för att målavvikelsen ska kunna korrigeras. För att upprätthålla trovärdigheten för det finanspolitiska ramverket bör regeringen presentera en tydlig plan för hur överskottsmålet ska kunna nås under den konjunkturcykel som är relevant för måluppfyllelsen.

4. Rådet bedömer att finanspolitiken är förenlig med långsiktigt hållbara offentliga finanser samt att utgiftstaken inte är hotade. Rådet är positivt till Pensionsåldersutredningens förslag om att höja pensionsåldern och anser att detta skulle bidra till att stärka den långsiktiga hållbarheten hos de offentliga finanserna.

5. Rådet drar slutsatsen att finanspolitiken i budgetpropositionen för 2013 och den ekonomiska vårpropositionen 2013 inte ger

några ytterligare stimulanser till den totala efterfrågan. Ur ett rent stabiliseringspolitiskt perspektiv hade det varit motiverat med mer expansiv politik under 2013.

6. Rådet stödjer att regeringen har beredskap för temporära åtgärder i det fall akuta behov av konjunkturstimulans uppstår under 2013 och 2014. Utrymmet för mer expansiv finanspolitik är dock begränsat. Ytterligare expansiva åtgärder i nuvarande konjunkturläge måste kompletteras med budgetförstärkningar när konjunkturen vänt uppåt för att inte överskottsmålet ska komma i fara.

7. Rådets samlade bedömning är att finanspolitiken i huvudsak är väl avvägd. Rådet anser dock att målkonflikten mellan det kortsiktiga stabiliseringspolitiska perspektivet och överskottsmålet formulerat över konjunkturcykeln bör belysas bättre i regeringens propositioner.

8. Rådet anser att de svenska bostadspriserna sannolikt ligger i intervallet från att vara i linje med fundamentala faktorer till en viss övervärdering. Risken för en stor och abrupt priskorrigering bedöms i nuläget som begränsad.

9. Rådet konstaterar att en bättre fungerande bostadsmarknad bidrar till ökad rörlighet på arbetsmarknaden och till högre ekonomisk tillväxt. En viktig målsättning bör vara att förbättra utnyttjandet av det befintliga bostadsbeståndet. Rådet anser att regeringen bör ta ett samlat grepp om bostadspolitiken i syfte att i ett sammanhang hantera frågor om byggande, fastighets- och reavinstbeskattning, ränteavdrag och bruksvärdessystemet.

10. Rådet konstaterar att budgetpropositionen för 2013 byggde på en makroprognos för 2013 som avvek kraftigt från prognoserna från andra institut. Rådet anser att större avvikelser från andra prognosmakare ska redovisas och motiveras utförligt i de ekonomiska propositionerna.

11. Rådet noterar att potentiell BNP spelar en central roll i bedömningen av konjunkturläget och av finanspolitikens inriktning i förhållande till överskottsmålet. Det finns inte någon allmänt accepterad metod för att beräkna potentiell BNP och revideringar görs ofta i efterhand, vilket försvårar utvärderingar.

12. Rådet välkomnar den mer utvecklade redovisningen i 2013 års ekonomiska vårproposition av revideringen av potentiell BNP jämfört med budgetpropositionen. Regeringen bör även redovisa och kommentera större avvikelser från andra bedömare, t.ex. Konjunkturinstitutet, Riksbanken, Europeiska kommissionen, OECD och IMF.

13. Som rådet betonat tidigare bör metoderna för att beräkna strukturellt sparande i offentlig sektor ses över. En disaggregerad ansats är mer relevant, särskilt vid stora störningar i ekonomin. Den aggregerade metod som regeringen använder har uppenbara svagheter. Enkla beräkningar baserade på Konjunkturinstitutets disaggregerade metod tyder på att skillnaden enskilda år kan vara över 1 procent av BNP – en skillnad som kan ha stor betydelse för bedömningen av finanspolitiken.

14. Rådet rekommenderar att beskrivningen av de s.k. takbegränsade utgifterna kompletteras med en bedömning av utgiftsrisker. Sådana bedömningar saknas i stort sett helt i de ekonomiska propositionerna. Regeringen bör också redovisa prognosmetoderna för de regelstyrda transfereringsutgifterna, gärna i en särskild bilaga, och tydligare beskriva anslagsutvecklingen i termer av volym och genomsnittskostnad där detta är relevant.

15. Rådet noterar att sänkningen av bolagsskatten är den enskilt mest kostsamma åtgärden i kronor räknat i budgetpropositionen för 2013. Rådet har inga avgörande invändningar mot detta steg. Regeringen valde att inte invänta Företagsskattekommittén, men sänkningen bör ses mot bakgrund av att skattesatserna är på väg ned i många länder. Därför hade det varit svårt för Sverige att vänta med en skattesänkning. I samband med bolagsskattesänkningen skärptes reglerna för ränteavdragsbegränsningar för företag. De beräknade intäkterna av denna skärpning måste betraktas som mycket osäkra.

16. Rådet konstaterar att de för närvarande bästa beräkningarna av konsekvenserna för Sverige av klimatförändringar i nuläget inte föranleder några förändringar av det finanspolitiska ramverket. Som i fallet stormen Gudrun kan det uppstå kostnader som är mycket kännbara för privata och kommunala aktörer, men de är

inte så stora att de riskerar att hota den offentliga sektorns finansiella stabilitet eller långsiktiga hållbarhet.

17. Rådet har gjort en granskning av den s.k. FASIT-modellen som används av regeringen för fördelningspolitisk analys, bl.a. av jobbskatteavdragets effekter på fördelningen. Rådet noterar att modellen är byggd på god vetenskaplig grund, men att resultaten måste tolkas med större försiktighet än vad regeringen har visat när politiken utvärderas. Rådet stöder en fortsatt utveckling av modellen.

18. Rådet har genomfört en rad simuleringar för att studera fördelningseffekter av indexeringstekniken i budgetprocessen, dvs. det faktum att en rad bidrag inte fullt ut följt inkomstutvecklingen över tid. Simuleringarna visar att denna indexeringsteknik inte har lett till en ökad inkomstspridning att döma av Ginikoefficienterna för alternativa förlopp.

19. Simuleringsresultaten visar att jobbskatteavdraget på marginalen har en betydande effekt på sysselsättningen. Vi finner dock inget stöd för regeringens påstående att jobbskatteavdraget minskat spridningen i disponibla inkomster bland hushållen.

20. Tillgänglig statistik från SCB visar att spridningen i disponibla inkomster ökat sedan 1990-talskrisen men att detta huvudsakligen ägde rum under 1990-talet. Spridningen i disponibla inkomster mätt med Ginikoefficienten har i stort sett varit konstant sedan 2006.

21. Rådet efterlyser en löpande och tillförlitlig statistik över förmögenheter i den privata sektorn. En sådan statistik vore en värdefull källa för både makroekonomiska riskbedömningar och fördelningsanalys. Rådet rekommenderar regeringen att undersöka möjligheterna att ta fram sådan statistik på ett kostnadseffektivt sätt.

1 Det ekonomiska läget

Syftet med kapitel 1 är att ge en översiktlig bild av det ekonomiska läge i vilket budgetpropositionen för 2013 (BP13), presenterad i september 2012, och 2013 års ekonomiska vårproposition (VP13), från april 2013, har utarbetats. 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 det fall vi gör en egen bedömning framgår detta av texten.

I avsnitt 1.1 nedan görs en internationell överblick; avsnitt 1.2 tecknar konjunktur- och arbetsmarknadsläget i Sverige samt sätter den svenska situationen i ett internationellt perspektiv; avsnitt 1.3 analyserar den svenska bostadsmarknaden och hushållens skuldsättning; avsnitt 1.4 sammanfattar rådets bedömningar och rekommendationer.

1.1 Internationell överblick

Euroområdet befinner sig i recession. Tillväxten i USA och i en del tillväxtekonomier har dock stärkts. Även i Japan verkar en återhämtning vara på väg. Osäkerheten om den fortsatta utvecklingen är stor. Risken för att världsekonomin återigen ska gå in i en svagare – eller betydligt svagare – utvecklingsfas är påtaglig.[1]

De finans- och penningpolitiska åtgärder som regeringar och centralbanker vidtagit de senaste fyra–fem åren har bidragit till att begränsa de akuta risker som hotat världsekonomin. Oron på finansmarknaderna har minskat. Det ser nu ut som om den värsta krisen är över. Men osäkerheten kvarstår om hur väl regeringar och centralbanker kommer att hantera dagens obalanser. Finanskrisens globala verkningar kommer att vara långvariga och påverka världsekonomin under många år framöver.[2]

Aktivitetsnivån i USA, Europa och Japan beräknas bli förhållandevis låg under 2013–2014 (tabell 1.1). Tillväxten i USA bedöms bli måttlig, men högre än i Europa. Den japanska situationen förväntas under de kommande åren att långsamt förbättras. Återhämtningen i tillväxtekonomierna har tagit fart, men är ojämnt fördelad. Den kine-

[1] EEAG (2013), Europeiska kommissionen (2013a) och OECD (2013a).
[2] IMF (2012a) och Reinhart och Rogoff (2009).

siska tillväxten ser ut att bli relativt god, men generellt sett håller en svag efterfrågan från Europa, Japan och USA tillbaka den ekonomiska aktiviteten i tillväxtekonomierna.

Tabell 1.1 Global tillväxt 2011–2014

	Utfall		Prognos	
Procentuell förändring	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Världen	4,0	3,2	3,3	4,0
Avancerade ekonomier	1,6	1,2	1,2	2,2
Euroområdet	1,4	-0,6	-0,3	1,1
Frankrike	1,7	0,0	-0,1	0,9
Grekland	-7,1	-6,4	-4,2	0,6
Italien	0,4	-2,4	-1,5	0,5
Spanien	0,4	-1,4	-1,6	0,7
Tyskland	3,1	0,9	0,6	1,5
Storbritannien	0,9	0,2	0,7	1,5
Sverige	**3,7**	**0,8**	**1,2**	**2,2**
USA	1,8	2,2	1,9	3,0
Mexiko	3,9	3,9	3,4	3,4
Japan	-0,6	2,0	1,6	1,4
Kina	9,3	7,8	8,0	8,2
Indien	7,7	4,0	5,7	6,2
Ryssland	4,3	3,4	3,4	3,8
Brasilien	2,7	0,9	3,0	4,0
Sydafrika	3,5	2,5	2,8	3,3

Anm: Avser årlig procentuell förändring i BNP. Siffrorna för Sverige är hämtade från VP13.
Källa: IMF (2013a).

Det kanske största hotet mot en fortsatt positiv utveckling finns inom euroområdet.[3] Trots att de åtgärder som hittills vidtagits tycks ha stabiliserat situationen, finns en rad faktorer som under året utgör risker för de resultat som uppnåtts. Det är oklart om de reformer som genomförts kommer att resultera i att tillväxten tar fart. Den politiska och sociala oro som följt i kölvattnet av budgetkonsolideringsprogram i Grekland, Spanien och Portugal skapar osäkerhet om huruvida dessa länders regeringar kommer att kunna genomföra ytterligare reformer samt om dessa reformer är tillräckliga för att skapa

[3] IMF (2013b), Europeiska kommissionen (2013a) och OECD (2013a).

en uthållig tillväxt. Situationen i Italien efter parlamentsvalet i februari är osäker. En rad oklarheter finns fortfarande om tillståndet i bankerna inom euroområdet och en ny bankkris kan därför inte uteslutas. Allmänna val kommer att genomföras under hösten i Tyskland. Utgången är oviss, vilket kan komma att påverka utvecklingen negativt både före och efter valet. Till det kommer frågan om hur stabil den franska ekonomin är. En väsentligt sämre utveckling i Frankrike än vad som nu förväntas kan inte uteslutas.[4]

1.1.1 Offentliga finanser: en internationell utblick

Offentliga finanser har generellt sett stärkts efter påfrestningarna under 2008–2009. I ungefär hälften av världens länder förväntas de konjunkturrensade budgetunderskotten i år bli mindre än, eller lika stora, som de var före finanskrisen (tabell 1.2 visar ett urval av större länder). Trots det kommer, enligt IMF, den genomsnittliga skuldkvoten i de avancerade ekonomierna att stabiliseras tidigast under 2014–2015.[5] I dessa länder återstår år av budgetkonsolidering och strukturreformer innan situationen är offentligfinansiellt hållbar. Tillväxtekonomierna befinner sig i ett mer gynnsamt offentligfinansiellt läge, men påverkas negativt av en svag efterfrågan från de avancerade ekonomierna.[6]

De högst påtagliga riskerna för en sämre utveckling tvingar beslutsfattarna till försiktighet i arbetet med att förstärka de offentliga finanserna. En aggressiv konsolidering kan öka risken för en ny recession. Många tillväxt- och utvecklingsekonomier har, enligt IMF, statsfinansiellt utrymme för att slå av på tempot i konsolideringsarbetet i avvaktan på att en stabil tillväxt tar fart. Det utrymmet är emellertid begränsat i flertalet av de mer avancerade ekonomierna, i synnerhet för euroländerna.[7]

---

[4] Economist (2012a), OECD (2013b) och Europeiska kommissionen (2013a).
[5] IMF (2012a).
[6] IMF (2012b) och IMF (2013b).
[7] IMF (2012a).

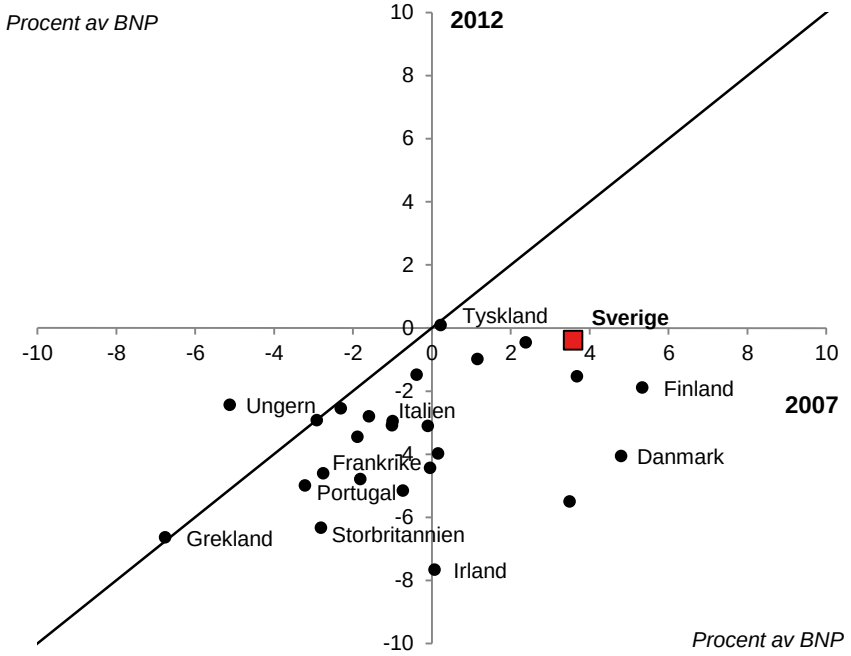
Tabell 1.2 Offentlig sektors finansiella sparande

	Faktiskt sparande			Konjunkturjusterat sparande		
Procent	**2007**	**2013**	**2014**	**2007**	**2013**	**2014**
Avancerade ekonomier	-1,1	-4,7	-3,8	-2,1	-3,6	-2,9
Euroområdet	-0,7	-2,9	-2,6	-2,1	-1,3	-1,3
Frankrike	-2,8	-3,7	-3,5	-3,1	-1,9	-1,8
Grekland	-6,8	-4,6	-3,4	-10,9	0,2	0,8
Italien	-1,6	-2,6	-2,3	-3,3	-0,2	-0,2
Spanien	1,9	-6,6	-6,9	0,3	-4,2	-5,1
Tyskland	0,2	-0,3	-0,1	-1,2	0,0	0,1
Storbritannien	-2,9	-7,0	-6,4	-5,2	-4,3	-3,4
Sverige	**3,6**	**-1,6**	**-1,0**	**1,2**	**0,4**	**0,9**
USA	-2,7	-6,5	-5,4	-2,8	-4,6	-3,9
Mexiko	-1,2	-3,1	-3,0	-1,5	-3,1	-3,0
Japan	-2,1	-9,8	-7,0	-2,2	-9,5	-6,9
Kina	0,9	-2,1	-1,8	1,0	-0,9	-0,7
Indien	-4,8	-8,3	-8,4	-6,5	-8,8	-8,9
Ryssland	6,8	-0,3	-1,0	6,1	-0,4	-1,2
Brasilien	-2,7	-1,2	-1,7	-3,0	-1,2	-1,7
Sydafrika	1,4	-4,8	-4,2	-0,2	-4,5	-4,0

Anm: Det faktiska finansiella sparandet avser skillnaden mellan offentlig sektors inkomster och utgifter i procent av BNP. Det konjunkturjusterade sparandet definieras som det faktiska sparandet, justerat för automatiska stabilisatorer, i procent av potentiell BNP. Det mäter vad sparandet skulle ha varit om BNP-gapet var slutet, dvs. om ekonomin befann sig i konjunkturell balans.
Källor: IMF (2013c). Siffror för Sverige hämtade från BP13 (2007) och VP13 (2013–2014).

Underskotten i de offentliga finanserna inom euroområdet har visserligen minskat, men är större än före krisen och ligger på nivåer som är oförenliga med Stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk (figur 1.1).

Figur 1.1 Finansiellt sparande inom EU 2007 och 2012

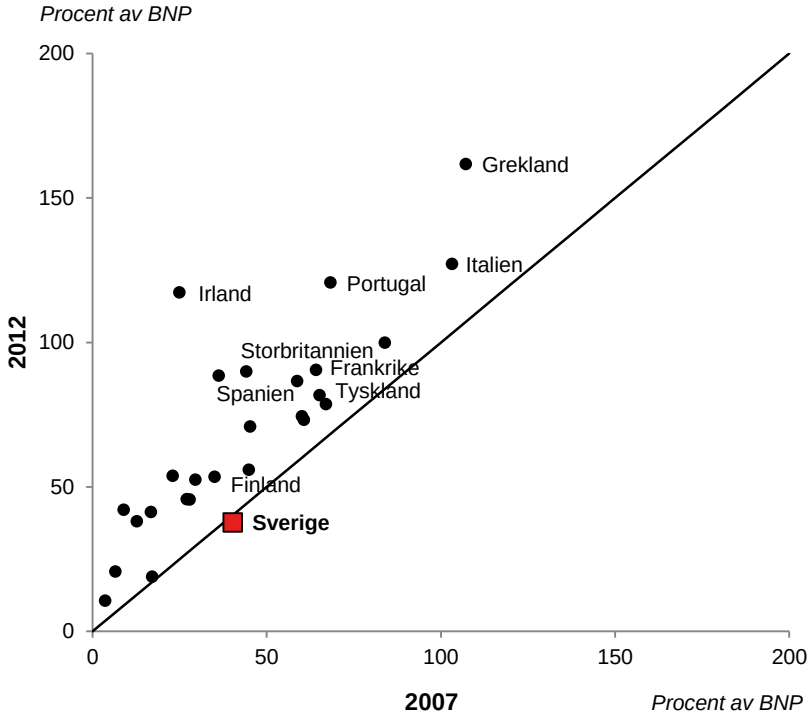


Anm: Finansiellt sparande som procent av BNP för 2007 visas på den vågräta axeln och för 2012 på den lodräta axeln. Ett land som befinner sig på den 45-gradiga linjen har oförändrat sparande mellan dessa år. Länder ovanför linjen har ökat sparandet, medan länder under linjen har minskat sparandet.
Källa: Europeiska kommissionen (2013b).

Skuldnivåerna har pressats upp väsentligt inom EU under 2007–2012 (figur 1.2). Mot bakgrund av en svag real tillväxt, hög arbetslöshet, strukturella obalanser och fortsatt offentligt stöd till den finansiella sektorn kan vi förvänta oss att de offentliga skulderna i euroländerna pressas upp ytterligare under de kommande åren.[8] De växande skuldkvoterna reflekterar det primära sparandet och skillnaden mellan realränta och tillväxttakt. Utvecklingen av statsobligationsräntorna speglar stora skillnader mellan länder vad gäller förtroendet på den internationella kapitalmarknaden. Dessa skillnader kan inte alltid förklaras med hur fundamentala faktorer utvecklas; räntorna i Italien och Spanien har varit högre än vad som kunde förväntas givet deras ekonomiska utveckling, medan exempelvis USA och Japan har kunnat dra nytta av låga räntor för att finansiera ökningar i den offentliga skulden.[9]

[8] Europeiska kommissionen (2013a).
[9] IMF (2012b) och De Grauwe och Ji (2013).

Figur 1.2 Bruttoskuld inom EU 2007 och 2012



Anm: Bruttoskulden som procent av BNP för 2007 visas på den vågräta axeln och för 2012 på den lodräta axeln. Ett land som befinner sig på den 45-gradiga linjen har en oförändrad bruttoskuld mellan dessa år. Länder ovanför linjen har en ökad skuldnivå och länder under linjen har en minskad skuldnivå. Källa: Europeiska kommissionen (2013b).

1.2 Utvecklingen i Sverige

Även om utvecklingen i omvärlden de senaste åren endast har gett ett svagt stöd till efterfrågan i svensk ekonomi, så har den svenska tillväxten varit relativt god (tabell 1.1). Under de första tre kvartalen 2012 klarade sig Sverige bättre än OECD-länderna, med en genomsnittlig BNP-tillväxt på strax över 0,6 procent per kvartal.[10] Mot slutet av 2012 stagnerade tillväxten även i Sverige.

[10] Konjunkturinstitutet (2012a).

Tabell 1.3 Makroekonomiska nyckeltal för svensk ekonomi

	BP13 (20 september 2012)			VP13 (15 april 2013)		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
BNP	1,6	2,7	3,7	0,8	1,2	2,2
Produktivitet i näringslivet	2,4	2,2	2,6	1,2	1,3	2,4
Sysselsatta	0,4	0,4	1,3	0,7	0,2	-0,1
Arbetslöshet	7,6	7,5	6,7	8,0	8,3	8,4
KPI	1,0	1,2	1,7	0,9	0,5	1,2
Finansiellt sparande	-0,3	-0,6	0,3	-0,7	-1,6	-1,0
	Konjunkturinstitutet (29 augusti 2012)			**Konjunkturinstitutet (27 mars 2013)**		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
BNP	1,3	1,8	*2,7	0,8	1,3	2,3
Produktivitet i näringslivet	1,8	1,9	2,1	1,2	1,3	2,3
Sysselsatta	0,4	0,0	0,8	0,7	0,5	0,4
Arbetslöshet	7,6	7,9	7,7	8,0	8,2	8,2
KPI	1,1	0,8	1,3	0,9	0,2	1,1
Finansiellt sparande	-0,3	-0,4	0,2	-0,7	-1,4	-1,1
	Riksbanken (6 september 2012)			**Riksbanken (17 april 2013)**		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
BNP	1,5	1,9	2,8	0,8	1,4	2,7
Produktivitet i näringslivet	1,5	1,6	1,8	0,6	1,0	1,9
Sysselsatta	0,4	0,4	1,1	0,6	0,4	0,7
Arbetslöshet	7,6	7,6	6,9	8,0	8,2	7,8
KPI	1,2	1,3	2,6	0,9	0,1	1,4
Finansiellt sparande	-0,2	-0,5	0,5	-0,7	-1,3	-0,6

Anm: Arbetslöshet och finansiellt sparande anger nivå i procent, övriga variabler procentuell förändring på årsbasis. Finansiellt sparande avser offentligt finansiellt sparande. *Egen beräkning baserad på Konjunkturinstitutets kalenderkorrigerade BNP-indikator för 2014, med avdrag för estimerad kalenderkorrigeringseffekt på 0,1.
Källor: BP13 och VP13, Konjunkturinstitutet (2012b) och (2013a) samt Sveriges Riksbank (2012a) och (2013).

Det första halvåret 2013 fortsätter efterfrågan i svensk ekonomi att utvecklas svagt. Den låga tillväxten i omvärlden är den huvudsakliga orsaken till detta, men även inhemsk efterfrågan beräknas växa långsamt. Bedömare tror dock att efterfrågan kommer att återhämta sig under året, och tillväxten beräknas stiga till drygt 2 procent under 2014 (tabell 1.3). Rådet noterar att regeringen i BP13 förutsåg en betydligt högre tillväxt 2013–2014 än Konjunkturinstitutet och Riksbanken. I kapitel 3 diskuteras regeringens prognoser.

Lågkonjunkturen har nu gått in på sitt femte år. Efter det stora efterfrågefallet i samband med finanskrisens utbrott hösten 2008, befinner sig svensk ekonomi i dag fortfarande långt ifrån fullt resursutnyttjande. Den viktigaste orsaken till det är den europeiska skuldkrisen.[11]

Den svaga utvecklingen i omvärlden innebär att inhemsk efterfrågan är avgörande för att upprätthålla tillväxten i svensk ekonomi. Återhämtningen efter 1990-talskrisen drevs av en svag (deprecierad) krona och stark exportefterfrågan. Även konjunkturnedgången efter IT-kraschen i början av 2000-talet hävdes av en hög efterfrågan från omvärlden. I dag är den svenska kronan relativt stark och aktivitetsnivån i omvärlden låg.[12] Återhämtningen kan därför, konstaterar rådet, ta längre tid nu än efter tidigare konjunkturnedgångar.

1.2.1 Arbetsmarknaden

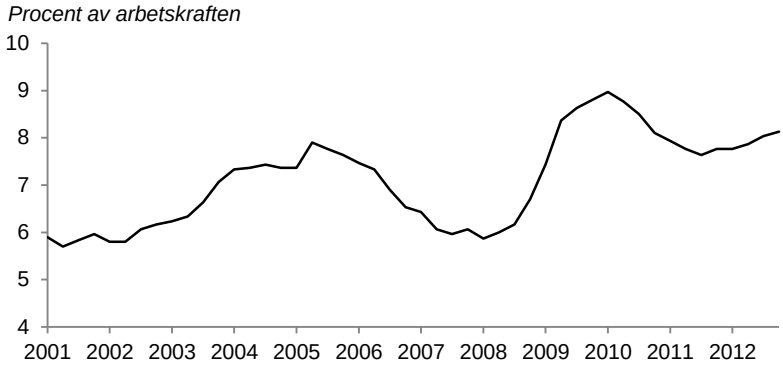
Det rådande konjunkturläget avspeglas på arbetsmarknaden. Trots en mindre ökning i sysselsättning fortsatte arbetslösheten att stiga under 2012 och ökade från 7,5 procent första kvartalet till 8,1 procent i slutet av året (figur 1.3). Att arbetslösheten kan stiga trots en ökning i antalet sysselsatta beror på att antalet personer i arbetskraften har blivit fler (figur 1.4).

Sysselsättningsgraden, dvs. andelen sysselsatta av befolkningen i arbetsför ålder, steg mellan 2010 och 2011 men har sedan dess planat ut på en något lägre nivå än före krisen (figur 1.5). Detta innebär att ökningen i antalet sysselsatta har hållit jämn takt med befolkningstillväxten under de senaste två åren. Den lägre nivån pekar på en långsiktigt nedåtgående trend och kan bl.a. förklaras av att andelen äldre i befolkningen ökar samt att fler befinner sig i utbildning.[13] Utvecklingen varierar emellertid mellan olika åldersgrupper. I kontrast till en ökad sysselsättningsgrad hos de flesta åldersgrupper under 2012, så sjönk andelen sysselsatta i grupperna 15–24 och 25–34 år, vilket sannolikt är en konsekvens av den konjunkturkänslighet som finns i sysselsättningen bland unga.[14]

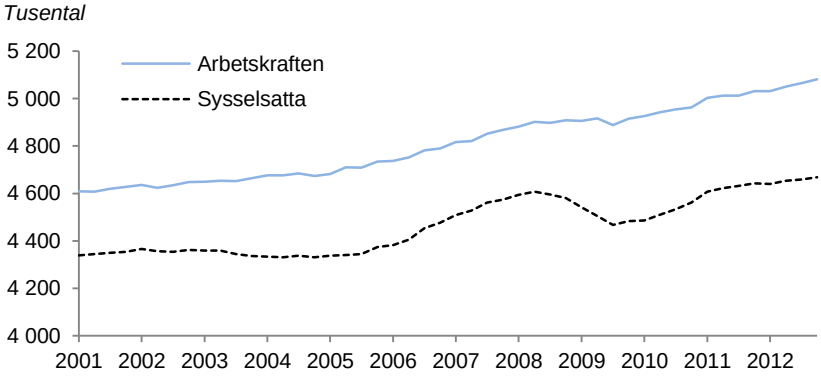
---

[11] Konjunkturinstitutet (2013a).
[12] Konjunkturinstitutet (2013a).
[13] SCB (2011).
[14] Konjunkturinstitutet (2013a).

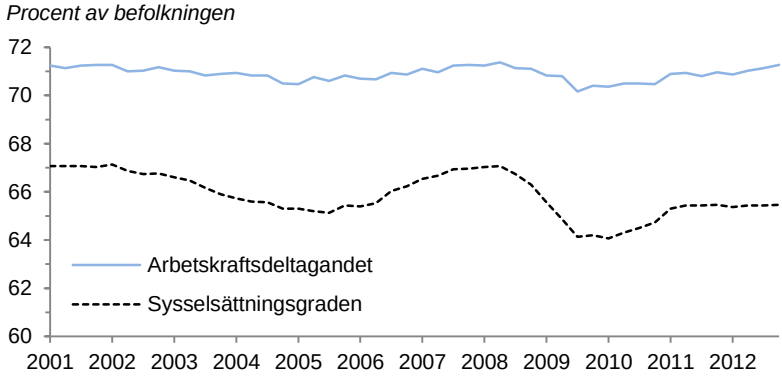
Figur 1.3 Arbetslöshet



Figur 1.4 Arbetskraft och sysselsättning



Figur 1.5 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad



Anm: Säsongsrensad kvartalsdata för åldersgruppen 15–74 år. Arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden avser arbetskraften respektive sysselsatta som procent av befolkningen.
Källa: SCB (2013a).

Det bör noteras att det finns problem med den nuvarande arbetsmarknadsstatistiken, som sedan 2007 följer internationell ILO-standard och därmed omfattar åldersgruppen 15–74 år (jämfört med 16–64 år i tidigare arbetskraftsundersökningar). Som rådet tidigare har påpekat, försvårar denna förändring jämförelser över tid. Det faktum att åldersspannet har utökats innebär dessutom att personer som varken bör räknas till arbetskraften eller som arbetslösa inkluderas i statistiken, t.ex. heltidsstuderande. Detta kan ge en missvisande bild av arbetsmarknadsläget.

SCB:s kartläggning av internationell ungdomsarbetslöshet finner att skillnader i arbetslöshetstal till stor del beror på institutionella faktorer.[15] Olika utformning av utbildnings- och lärlingssystem samt varierande utbetalningsperioder för studiemedel påverkar både om en person klassificeras som arbetslös eller inte och själva incitamenten för att söka arbete. I Sverige, där lärlingsplatser ofta är oavlönade och studiemedel normalt inte betalas ut under sommaren, kan detta leda till högre arbetslöshetsnivåer i statistiken än i andra länder. En nyansering av begreppet ungdomsarbetslöshet visar att även om det relativa ungdomsarbetslöshetstalet för Sverige är högt i ett internationellt perspektiv så är varaktigheten på arbetslösheten generellt kortare. Det alternativa måttet på ungdomsarbetslöshet, NEET[16], mäter ”inaktivitet” i form av andelen unga (15–24 år) som varken arbetar, studerar eller gör praktik. Med 6,8 procent befann sig Sverige långt under OECD-genomsnittet på 16,4 procent 2011.[17]

Läget på arbetsmarknaden försämrades hastigt under hösten 2012. Under fjärde kvartalet tilltog antalet varsel kraftigt jämfört med föregående år och indikatorerna för rekrytering och nyanställning pekade på dämpad aktivitet.[18]

Under våren har en något mer stabil utveckling kunnat skönjas. Konjunkturbarometern pekar på att företagens anställningsplaner har stabiliserats något efter flera kvartals nedgång. Varslen har minskat jämfört med höstens siffror och antalet nyanmälda lediga platser är på en förhållandevis hög nivå.[19]

---

[15] SCB (2013b).
[16] ”Not in Education, Employment or Training”.
[17] OECD (2012a). För en mer utförlig diskussion om ungdomsarbetslöshet, se Finanspolitiska rådet (2012), avsnitt 5.2.
[18] SCB (2013c).
[19] Konjunkturinstitutet (2013a).

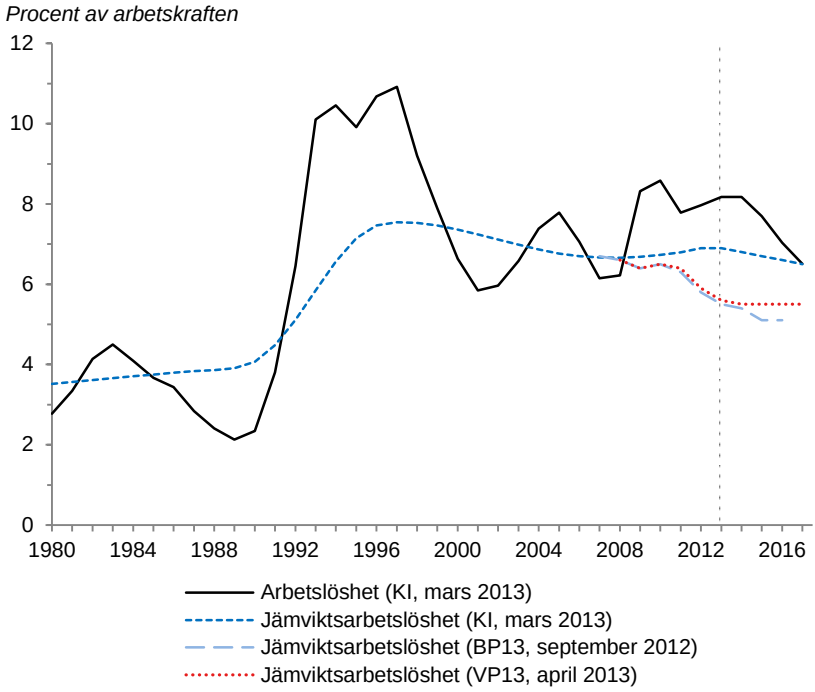
En svag BNP-tillväxt under 2013 och osäkerhet på arbetsmarknaden innebär dock att efterfrågan på arbetskraft utvecklas svagt den närmaste tiden. Eftersom företagen har lågt kapacitetsutnyttjande och försöker behålla sin personal under konjunktursvackan, dröjer det förmodligen till 2014 innan de börjar nyanställa i någon större omfattning. Sambandet mellan antalet vakanser och arbetslöshetsnivån tyder vidare på att den försämrade matchningseffektivitet som noterades efter 2009 kvarstår.[20]

Arbetslösheten ligger kvar på en hög nivå och arbetslöshetstiderna ökar, vilket på sikt medför en större andel långtidsarbetslösa. KI bedömer att antalet personer i arbetsmarknadspolitiska program ökar med ca 4 procent årligen under 2013–2014.[21] Situationen är framför allt problematisk för grupper med svag arbetsmarknadsförankring, t.ex. långtidsarbetslösa, utrikes födda och unga utan fullständig gymnasiekompetens.

Enligt Riksbanken kommer antalet sysselsatta och arbetade timmar att öka igen först framemot 2014. KI bedömer att sysselsättningen växer svagt under 2013–2014 och att arbetslösheten ligger kvar på över 8 procent till 2014. Därefter förväntas arbetslösheten sjunka, men inte nå den beräknade jämviktsnivån 6,5 procent av arbetskraften förrän framåt 2017.[22] I VP13 gör regeringen en liknande bedömning, där arbetslösheten kommer att vara fortsatt hög de närmaste åren och börja sjunka först 2015. Persistenseffekterna av den höga arbetslösheten bedöms också påverka jämviktsarbetslösheten, som i VP13 revideras upp för hela prognosperioden jämfört med BP13. Jämfört med KI har regeringen emellertid fortfarande en mer positiv uppfattning om nivån på jämviktsarbetslösheten, som nu beräknas vara 5,5 procent 2017 (figur 1.6).

[20] SCB (2013c).
[21] Konjunkturinstitutet (2013a).
[22] Konjunkturinstitutet (2013a) och Sveriges Riksbank (2013).

Figur 1.6 Arbetslöshet och jämviktsarbetslöshet



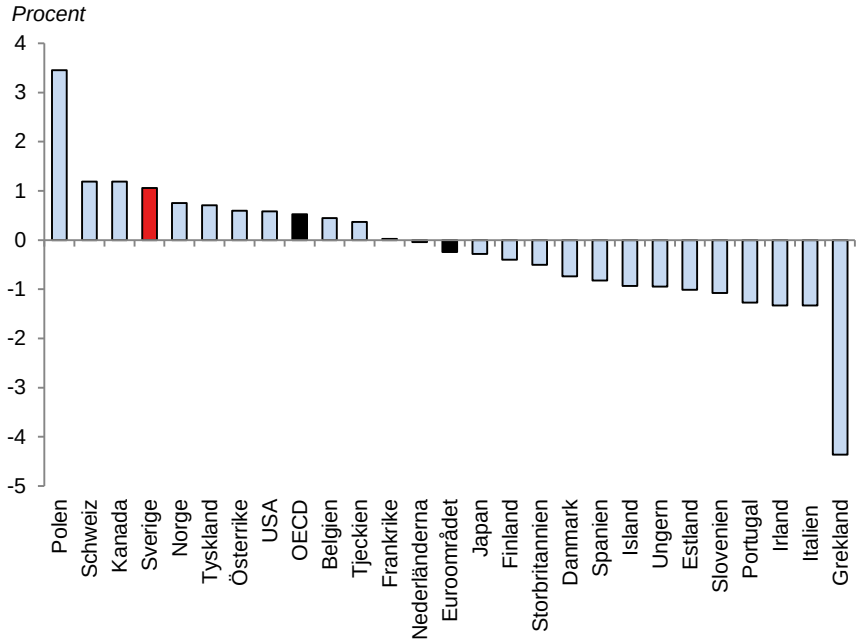
Anm: Faktisk arbetslöshet avser åldersgruppen 15–74 år (data före 2001 har länkats av KI). Jämviktsarbetslösheten är den arbetslöshetsnivå som faktisk arbetslöshet varaktigt kan nå och som uppnås i konjunkturell balans (anges som procent av potentiell arbetskraft).
Källor: Konjunkturinstitutet (2013a), BP13 och VP13.

1.2.2 Sverige i ett internationellt perspektiv

I 2012 års rapport konstaterade rådet att svensk ekonomi har klarat sig väl under den internationella kris som började 2007.

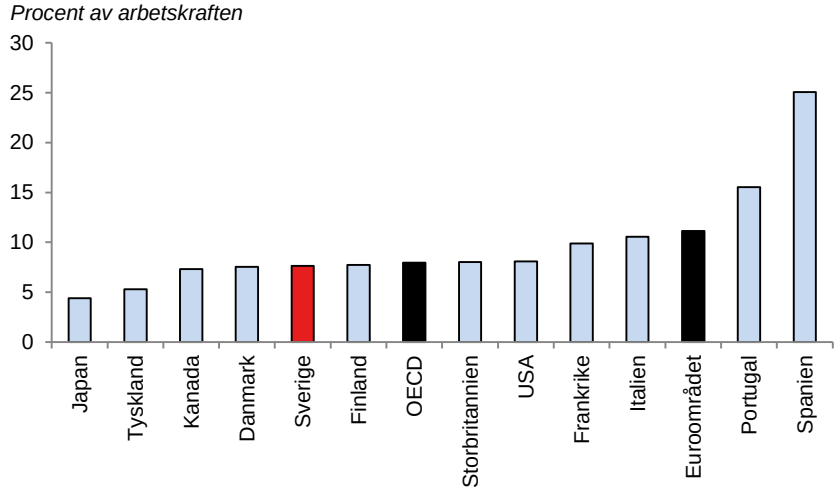
Figur 1.7 visar årlig tillväxt under perioden 2007–2012 för några OECD-länder. Sverige hör till den grupp av länder som genom hela krisen i genomsnitt haft en årlig tillväxt på ca 1 procent. Det kan jämföras med genomsnittet för OECD, som för denna period ligger på ca 0,5 procent, eller euroområdet som haft ett genomsnitt på ca -0,25 procent.

Figur 1.7 Årlig tillväxt i BNP 2007–2012



Anm: Genomsnittlig årlig förändring av BNP, justerad för inflation, mellan åren 2007 och 2012.
Källa: OECD (2012b).

Figur 1.8 Arbetslöshet 2012

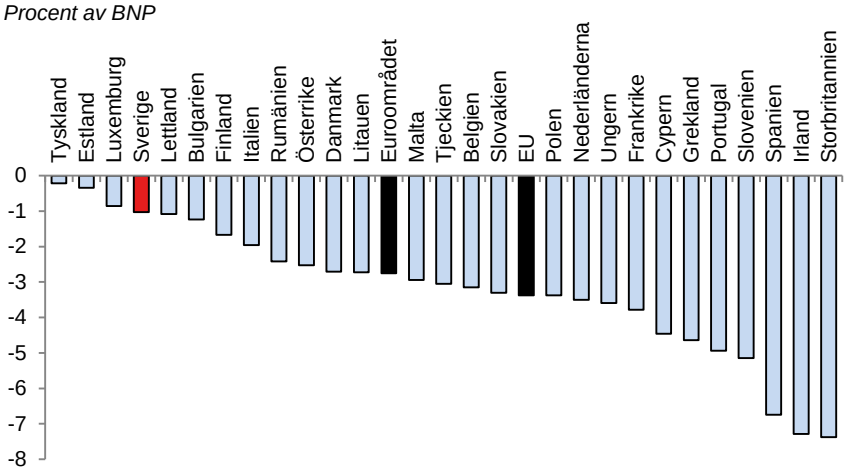


Källa: OECD (2012b).

Även om den svenska arbetslösheten befinner sig på historiskt sett höga nivåer, så är den lägre än genomsnittet för såväl OECD som för euroområdet (figur 1.8). Arbetslösheten inom euroområdet låg vid årsskiftet på 12,2 procent.[23] Arbetslösheten i bl.a. Tyskland är dock betydligt lägre än i Sverige.

Den motståndskraft som svensk ekonomi uppvisat under krisen har starkt bidragit till att de offentliga finanserna inte visat stora underskott på det sätt som skett i flera andra EU-länder. Även om den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas vara negativt under 2013 (figur 1.9), så har Sverige gått genom krisen med ett sparande som i genomsnitt legat i stort sett på noll (figur 1.1, avsnitt 1.1). Det är få länder – särskilt inom EU – som har klarat av det.

Figur 1.9 Finansiellt sparande i offentlig sektor 2013

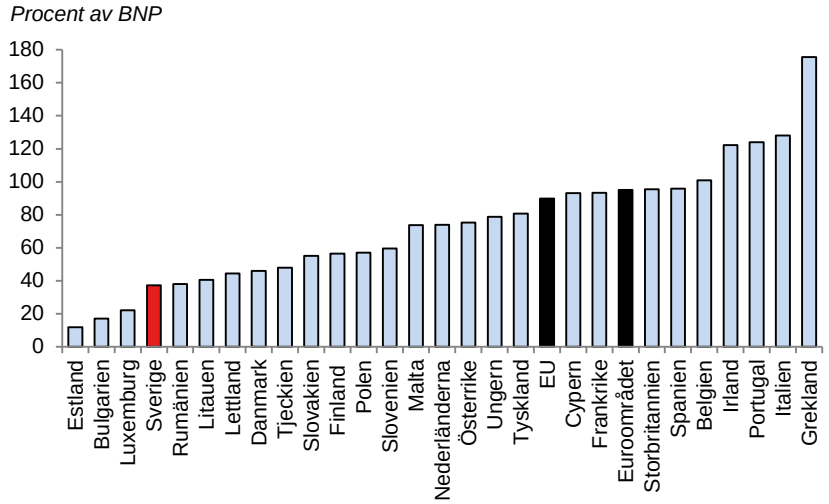


Anm: Prognoser. Finansiellt sparande avser skillnaden mellan offentlig sektors inkomster och utgifter.
Källa: Europeiska kommissionen (2013b).

Det finansiella sparandet har bidragit till en stabil utveckling av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld de senaste åren (figur 1.2, avsnitt 1.1). Den svenska bruttoskulden som andel av BNP är i stort sett oförändrad sedan krisens början. Dess nivå på drygt 35 procent av BNP under 2013 är fortfarande långt under Maastrichtkriterierna (60 procent av BNP), vilket innebär ett offentligfinansiellt utrymme som nästan alla andra EU-länder saknar (figur 1.10).

[23] Europeiska kommissionen (2013a).

Figur 1.10 Offentlig sektors konsoliderade bruttoskuld 2013



Anm: Prognoser. Avser bruttoskuld för konsoliderad offentlig sektor enligt EU:s Excessive Deficit Procedure, dvs. total nominell bruttoskuld efter avräkning mot interna fordringar.
Källa: Europeiska kommissionen (2013b).

Sammanfattningsvis konstaterar rådet att Sveriges ekonomi framstår som stark i ett internationellt perspektiv.

Fördjupning 1.1 Indikatorer för makroekonomiska obalanser

Sedan 2012 publicerar Europeiska kommissionen *Alert Mechanism Report* (AMR), som en del i den mer omfattande ekonomiska övervakningen som introducerades i och med *six pack-regelverket*. Rapporten inleder en process (figur 1.11) som syftar till att granska medlemsländernas makroekonomiska obalanser och konkurrenskraft på liknande sätt som finanspolitiken granskas inom Stabilitets- och tillväxtpakten (STP).[24]

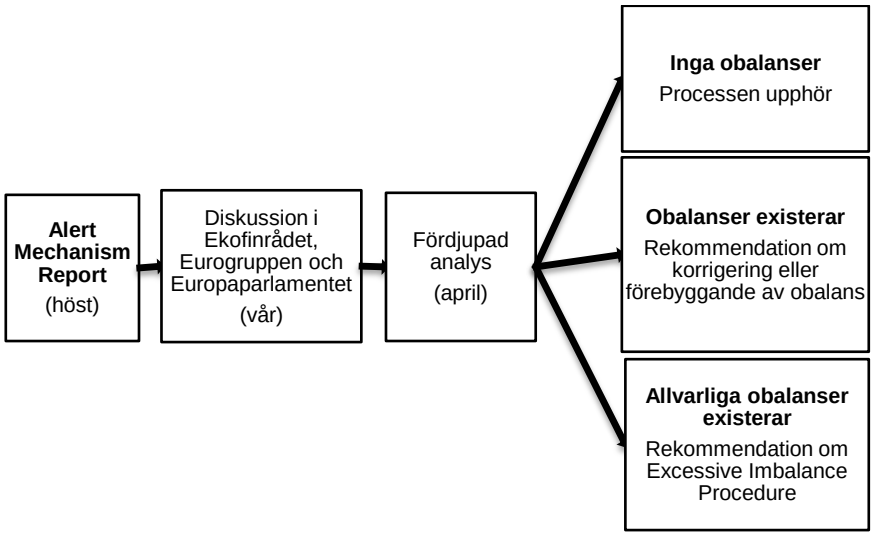
För varje medlemsland redovisas ett antal indikatorer på obalanser som vägs samman med en kvalitativ bedömning. Kommissionen förbereder sedan fördjupade analyser (In-Depth Review, IDR) för de länder som bedöms vara i behov av en uppföljning. Processen består av en förebyggande och en korrigerande del, i en parallell till stabili-

[24] Länder som deltar i EU:s reform- och finansiella stödprogram (Grekland, Irland, Portugal och Rumänien) ingår inte i AMR eftersom de redan är föremål för utökad ekonomisk övervakning. Som en del av det nya ramverket har EU-kommissionen numera även en representant på plats i varje medlemsland.

tets- och konvergensprogrammen respektive Excessive Deficit Procedure (EDP) inom STP.[25] Länder med små obalanser får rekommendationer om åtgärder, medan mer allvarliga obalanser resulterar i en påbörjad Excessive Imbalance Procedure (EIP). Landet förväntas då presentera en strategisk plan för hanteringen av dessa obalanser, övervakningen skärps och för euroländer kan uteblivna åtgärder resultera i ekonomiska sanktioner.

I den första AMR-rapporten var Sverige ett av tolv länder som bedömdes vara i behov av en fördjupad granskning. Slutsatsen i den fördjupade analysen var att den privata skuldsättningen och bostadsmarknaden var förknippade med makroekonomisk risk. I övrigt var den svenska ekonomin stabil.[26]

Figur 1.11 Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP)



Källa: Europeiska kommissionen (2012a).

Som en del i den europeiska terminen, EU:s årscykel för koordinering av ekonomisk politik, skickar medlemsländerna in sina nationella reform- och stabilitets- eller konvergensprogram under våren. Baserat på analysen av dessa program och de makroekonomiska obalanserna presenterar kommissionen landsspecifika rekommendationer i

[25] Stabilitetsprogrammen avser de medelfristiga budgetstrategier som euroländerna lämnar årligen inom STP, medan konvergensprogrammen avser motsvarande för icke-euroländer (dessa inkluderar då även en strategi för penningpolitiken).
[26] Europeiska kommissionen (2012a).

april–maj, varpå dessa antas formellt av Ekofinrådet i juli. De nationella regeringarna har sedan tid att kommentera och ta hänsyn till rekommendationerna i budgetpropositionen till hösten.

För Sveriges del handlade rekommendationerna under 2012 bl.a. om att bibehålla sunda offentliga finanser samt förbättra effektiviteten på bostads- och arbetsmarknaden. Regeringens svar i BP13 hänvisade till att det finansiella sparandet beräknades uppvisa överskott på 2,5 procent av BNP 2016 och pekade vidare på förslag i propositionen för att öka effektiviteten på bostads- och arbetsmarknaden.

I den andra AMR-rapporten, från november 2012, framhåller kommissionen för Sveriges del samma varningsindikatorer som tidigare, med undantag för husprisutvecklingen som numera ligger under kommissionens gränsvärde (tabell 1.4). Kommissionens fördjupade granskning av de svenska obalanserna publicerades i april 2013, med slutsatsen att varken minskningen i exportmarknadsandelar eller det höga värdet på bytesbalansindikatorn har sin grund i obalanser i ekonomin. Den höga privata skuldsättningen och den svenska bostadsmarknaden framhålls däremot återigen som ett hot mot stabiliteten. Den svenska bostadsmarknaden och hushållens skuldsättning diskuteras vidare i avsnitt 1.3 nedan.

Rådet menar att de indikatorer som används i AMR inte ger något avgörande bidrag till en grundlig analys av Sveriges makroekonomiska situation. För detta ändamål är indikatorerna och tröskelvärdena alltför godtyckligt valda. Någon sammanhållen analys om varför just dessa indikatorer och tröskelvärden valts har ännu inte presenterats. De särskilda krav som ställs på euroländerna skapar emellertid ett behov av övervakning där de nuvarande indikatorerna kan fungera som en signal om behov av en fördjupad analys. För länder utanför euroområdet med väl fungerande finanspolitiska ramverk är värdet av denna övervakning mer begränsat.

Tabell 1.4 Makroekonomiska obalanser 2011

	Externa obalanser och konkurrenskraft				
	3-årigt genomsnitt av bytesbalansen, andel av BNP	Nettoställning mot utlandet, andel av BNP	3-årig förändring av real effektiv växelkurs	5-årig förändring i ex-portmarknad sandel	3-årig förändring i nominell enhetsarbetskostnad
Procent	-4/+6	-35	±5* & ±11**	-6	+9* & +12**
Sverige	**6,6**	**-8,3**	**3,9**	**-11,6**	**1,2**
Danmark	5,0	24,5	-1,7	-16,9	4,7
Finland	0,6	13,1	-1,3	-22,9	9,1
Frankrike	-1,6	-15,9	-3,2	-11,2	6,0
Italien	-2,9	-20,6	-2,1	-18,4	4,4
Spanien	-4,3	-91,7	-1,3	-7,6	-2,1
Storbritannien	-2,2	-17,3	-7,1	-24,2	8,1
Tyskland	5,9	32,6	-3,9	-8,4	5,9

	Interna obalanser					
	Årlig förändring i reala huspriser	Privata sektorns kreditflöde, andel av BNP	Privata sektorns skuld, andel av BNP	Offentliga sektorns skuld, andel av BNP	3-årigt genomsnitt av arbetslösheten	Årlig förändring av finansiella sektorns totala skuld[27]
Procent	+6	15	160	60	10	16,5
Sverige	**1,0**	**6,3**	**232**	**38**	**8,1**	**3,6**
Danmark	-4,9	-2,2	238	47	7,0	4,7
Finland	-0,3	4,6	179	49	8,1	30,8
Frankrike	3,8	4,0	160	86	9,6	7,3
Italien	-2,0	2,6	129	121	8,2	3,8
Spanien	-10,0	-4,1	218	69	19,9	3,7
Storbritannien	-5,4	1,0	205	85	7,8	8,5
Tyskland	1,4	4,8	128	81	6,9	2,1

Anm: Gränsvärde för *euroländer respektive ** icke-euroländer. De gråmarkerade fälten anger värden utanför de gränsvärden som kommissionen använder och därmed anser bör uppmärksammas. Brytdatum för indikatorerna är 1 november 2012. Privata sektorn avser icke-finansiella företag, hushåll och hushållens icke-vinstdrivande organisationer.
Källa: Europeiska kommissionen (2012b).

[27] En ny indikator för interna obalanser, förändring av den finansiella sektorns skuld, har lagts till i den senaste rapporten för att fånga kopplingen mellan den reala och finansiella sektorn.

1.3 Bostadsmarknaden och hushållens skuldsättning

Bostadsmarknaden och den privata skuldsättningen har av externa bedömare pekats ut som riskfaktorer i svensk ekonomi.[28] Bland annat har EU-kommissionen vid flera tillfällen pekat på faktorerna som ett potentiellt hot mot stabiliteten i svensk ekonomi (se fördjupning 1.1 ovan). Kommissionen lämnade i april 2013 en fördjupad analys (IDR) med råd till Sverige om fortsatt övervakning av bostadsmarknaden och förslag till åtgärder att överväga.[29]

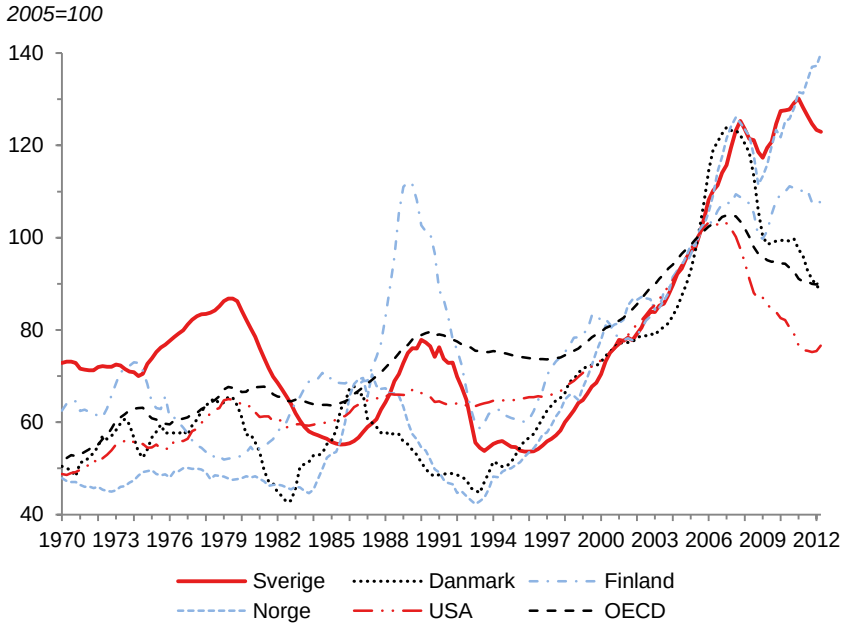
I 2012 års rapport tog rådet upp frågan om möjliga makrofinansiella obalanser i Sverige och drog slutsatsen att det finns skäl för regeringen att noga följa utvecklingen på bostadsmarknaden och hushållens skuldsättning – särskilt vad gäller hållbarheten i fastighetspriserna och följderna för svensk ekonomi av ett kraftigt husprisfall.

1.3.1 Svenska bostadspriser

Svenska reala bostadspriser[30] fluktuerade runt en konstant långsiktig nivå från 1950-talet till i mitten av 1990-talet. Sedan steg de reala priserna i genomsnitt med nästan 6 procent per år fram till 2012 (figur 1.12). I Stockholm och andra svenska storstäder har utvecklingen varit än starkare. Sverige är inte ensamt om att ha upplevt stigande bostadspriser under tidsperioden; länder som Danmark, Irland, Storbritannien, Spanien och Norge har haft en minst lika snabb prisutveckling. I Sverige, och även i Belgien och Norge, har emellertid fastighetspriserna inte fallit efter denna kraftiga prisuppgång. Många observatörer befarar därför att den svenska bostadsmarknaden är övervärderad och att svensk ekonomi kan stå inför ett stort fall i bostadspriserna.

[28] Till exempel IMF (2012c) och OECD (2012c).
[29] Europeiska kommissionen (2012b) och Europeiska kommissionen (2013c).
[30] Bostadspriser som har deflaterats med t.ex. KPI eller BNP-deflator.

Figur 1.12 Reala bostadspriser



Anm: Index över reala bostadspriser med basår 2005.
Källa: OECD (2012c).

Inför årets rapport beställde rådet en underlagsrapport (Sørensen, 2013) om den svenska bostadsmarknaden.[31] Sørensen konstaterar att det är svårt att med säkerhet fastställa om den svenska bostadsmarknaden är övervärderad, men analysen tyder på att de svenska bostadspriserna kan vara övervärderade med 15 procent eller mer. Sørensen noterar att det finns fundamentala faktorer som kan förklara prisuppgången men att det finns skäl att förvänta sig en nedåtpress på svenska reala bostadspriser. Analysen förutser inte någon omedelbar priskorrektion utan snarare en långsam och gradvis anpassning. Om svensk ekonomi skulle drabbas av en stor negativ chock, riskerar prisanpassningen att bli mer abrupt.

Även andra analyser pekar mot att svenska bostäder är övervärderade.[32] I dessa studier används jämförelser mellan köpta och hyrda bostäder (s.k. pris/hyr-kvoter) för att analysera prissättningen på bostadsmarknaden. Metoden har dock kritiserats för att ha begränsad

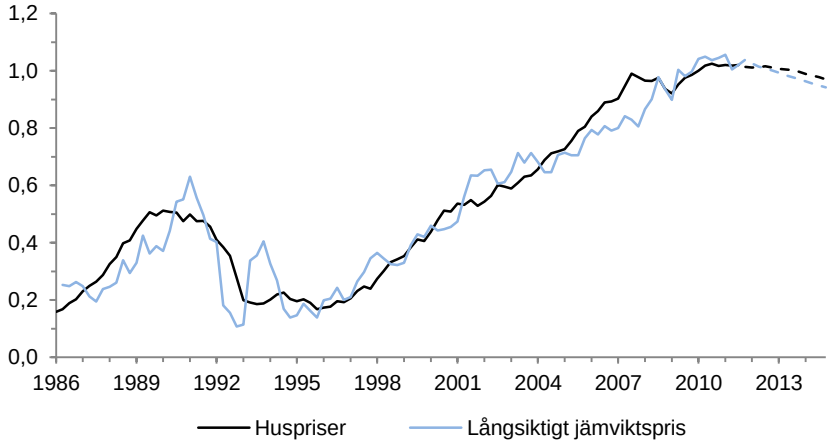
[31] Sørensen (2013).
[32] IMF (2012c) och BKN (2010). BKN ingår numer i Boverket.

tillämplighet på svenska förhållanden, främst eftersom Sverige inte har marknadshyror på samma sätt som fallet är t.ex. i USA.

Riksbanken gjorde 2011 en omfattande analys av riskerna på den svenska bostadsmarknaden.[33] Denna indikerar att bostadspriserna i allt väsentligt kan förklaras av fundamentala faktorer såsom högre reala disponibla inkomster, trendmässigt fallande real bolåneränta (efter skatt) och ökad preferens för bostadskonsumtion. Enligt utredningen finns inga tydliga tecken på att svenska bostäder skulle vara övervärderade. Modellberäkningar ger heller inte skäl att tro att svenska bostadspriser skulle falla kraftigt framöver.

Figur 1.13 Faktiska och beräknade reala huspriser i Sverige, inkl. prognos 2012–2014

Naturliga logaritmen (ln)



Anm: De dynamiska simuleringarna baseras på en husprismodell utvecklad av Claussen m.fl. (2011). Prognosen 2012–2014 baseras på prognoser för förklaringsvariabler som återfinns i Riksbankens penningpolitiska rapport oktober 2011.
Källa: Claussen (2012).

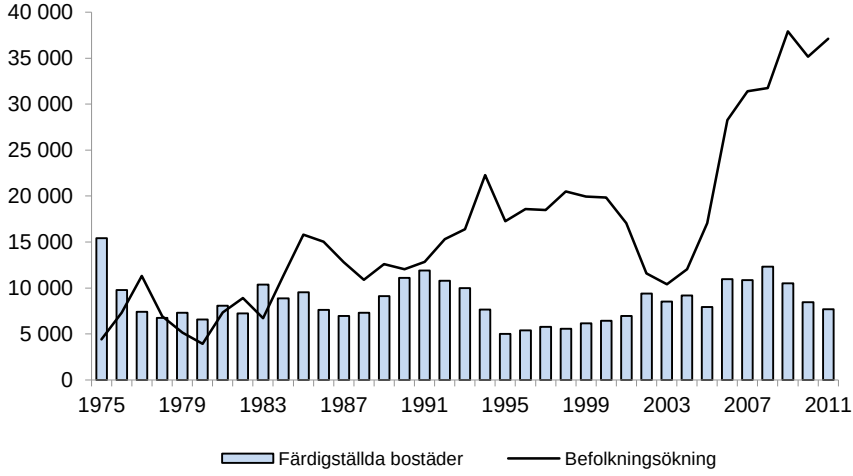
Rådet konstaterar att slutsatserna om värderingen av svenska bostäder skiljer sig mellan olika bedömare. Det går inte att utesluta att svenska bostäder är övervärderade, men samtidigt finns en rad fundamentala faktorer som väl kan förklara de höga priserna. De faktorer som främst brukar nämnas är de som anges av Riksbanken (se ovan), men det finns även skäl att lyfta fram andra efterfrågedrivande faktorer som bidrar till stigande bostadspriser. Den senaste ändringen av fastighetsskatten 2006–2008 innebar att investeringar i fastigheter

[33] Sveriges Riksbank (2011a) och Claussen m.fl. (2011).

beskattas i mindre utsträckning än företagsinvesteringar.[34] Reducerad fastighetsbeskattning, tillsammans med ROT- och jobbskatteavdrag, har stärkt incitamenten för skuldfinansierade investeringar i fastigheter.[35] Dessutom har finansiella faktorer, såsom rörliga räntor och amorteringsfrihet, bidragit till ökningen i efterfrågan på bostäder.[36]

Även om prisuppgången på bostäder inte skulle vara associerad med en prisbubbla så finns det anledning att tro att uppgången delvis avspeglar strukturella problem på utbudssidan. Efterfrågan och priserna på bostäder har stigit, men trots det har byggandet inte ökat. I stället har antalet nybyggda bostäder i Sverige de senaste åren legat runt 20 000 per år, vilket historiskt sett är en låg nivå.[37] Obalansen mellan efterfrågan och utbud är särskilt accentuerad i storstäderna (figur 1.14). Det är viktigt att notera att Sverige här skiljer sig från många av de länder vars bostadspriser först stigit och sedan kollapsat. Den låga nivån på byggandet är ett problem i sig men minskar rimligen risken för en kollaps av bostadspriserna.

Figur 1.14 Årligt tillskott av bostäder och befolkningsökning i Stockholms län 1975–2011



Källor: SCB, Länsstyrelsen i Stockholms län (2012) och Stockholms läns landsting (2012).

[34] Finanspolitiska rådet (2008), s. 223.
[35] Europeiska kommissionen (2013c), s. 18.
[36] Sørensen (2013).
[37] SCB (2013d).

En rad faktorer bidrar till det låga byggandet, t.ex. höga byggkostnader, svag konkurrens i byggsektorn samt en komplicerad och osäker planeringsprocess för nybyggnation.[38]

Flera bedömare, däribland EU-kommissionen, lyfter därtill fram hyresregleringen (se fördjupning 1.2) och en dåligt fungerande hyresmarknad. Marknadsförutsättningar som innebär osäkra och svaga lönsamhetskalkyler har hämmat investeringsviljan i hyresbostäder i områden med stor efterfrågan och gjort andra investeringsalternativ mer attraktiva. Bristande utbud på hyresmarknaden bidrar därmed till stigande efterfrågan och prisökning på främst bostadsrätter. Svag tillgång på hyreslägenheter innebär dels en press uppåt på bostadspriser, dels en ökad skuldbörda för hushållen eftersom hyresalternativ till köp av egen bostad saknas.[39] Förhållandena har även lett till kraftiga förskjutningar i bostadsbestånden. Antalet hyresrätter i Sverige föll med ca 4 procent (till ca 1,6 miljoner) mellan 1998–2011 samtidigt som antalet bostadsrätter steg med ca 40 procent (till drygt 0,9 miljoner). Utvecklingen har drivits på av en mycket snabb ombildning av hyresrätt till bostadsrätt. Mellan 2000–2011 ombildades ca 155 000 hyresrätter till bostadsrätter i Sverige.[40] I Stockholm har utvecklingen varit särskilt dramatisk.

Sammantaget finner rådet att svenska bostadspriser ligger i ett spann från en rimlig värdering till en något övervärderad nivå. Rådet noterar att bostadspriserna under 2012 låg på ungefär samma reala nivå som i slutet av 2007. Priserna har därmed i stort sett varit realt oförändrade de senaste fem åren trots den värsta internationella krisen sedan 1930-talet. Detta tyder på att svenska bostadspriser haft stöd av fundamentala faktorer såväl på efterfråge- som utbudssidan.[41] Många av dessa faktorer, t.ex. stigande befolkning och efterfrågan på bostäder, lågt bostadsbyggande och hämmande kommunalt planmonopol, kan betecknas som trögrörliga. Ett snabbt och stort prisfall orsakat av en tidigare övervärdering förefaller därför för närvarande som mindre sannolikt.

Problemen på utbudssidan[42] och med bruksvärdessystemet utgör allvarliga hinder för en väl fungerande bostads- och arbetsmarknad och hämmar därför den ekonomiska tillväxten. Regeringen bör ta ett

[38] OECD (2012c), Statskontoret (2012) och Caesar m.fl. (2013).
[39] SOU 2012:88.
[40] SCB (2012).
[41] Lind (2013), s. 3–4.
[42] Inklusive eventuella inlåsningseffekter av förändrad reavinstbeskattning, se Lind (2013), s. 9.

samlat grepp om bostadspolitiken i syfte att i ett sammanhang hantera frågor om byggande, fastighets- och reavinstbeskattning, ränteavdrag och bruksvärdessystemet. Det finns i dag ett omfattande utredningsmaterial som bör kunna utgöra ett underlag för detta.

EU-kommissionen har i sin fördjupade analys av makroekonomiska obalanser i Sverige (april 2013) lämnat förslag med syfte att motverka identifierade risker i form av hög skuldsättning hos svenska hushåll och en ineffektiv bostadsmarknad. Förslagen handlar dels om att neutralisera skatteincitamenten för ägda bostäder, dels om att reformera hyresmarknaden för att nå en bättre balans mellan utbud och efterfrågan.[43] Kommissionen betonar att förslagen till åtgärder kompletterar varandra. En bättre fungerande bostadsmarknad skulle sannolikt bidra till att reducera skuldnivåerna hos svenska hushåll och därmed till att förstärka den makrofinansiella stabiliteten.

1.3.2 Hushållens skuldsättning

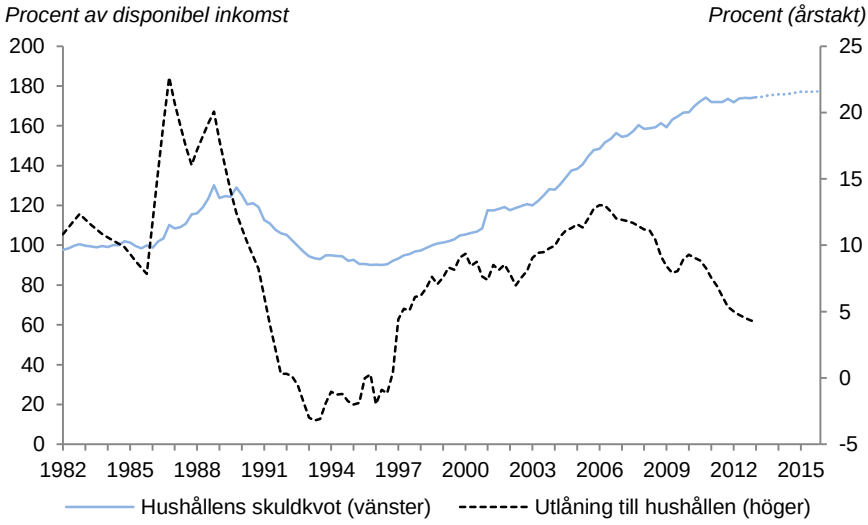
De svenska hushållens skuldsättning har av flera bedömare pekats ut som en riskfaktor i svensk ekonomi.[44] Hushållens skulder i förhållande till disponibel inkomst, den s.k. skuldkvoten, har ökat under flera år och utgör nu omkring 170 procent av disponibel inkomst (figur 1.15). Skuldkvoten har dock stabiliserats de senaste åren i takt med att hushållens kredittillväxt successivt fallit från över 13 procent 2006 till under 5 procent i början av 2013. Under de kommande åren förväntas skulderna öka något snabbare än hushållens inkomster.[45]

Även Riksbanken har vid upprepade tillfällen varnat för riskerna med svenska hushålls stigande skuldbörda.[46] Hushållens skuldsättning i förhållande till disponibel inkomst är i historisk och internationell jämförelse höga. Risken är att kraftigt skuldsatta hushåll i spåren av ett husprisfall snabbt ökar sitt sparande och drar ned på konsumtionen – vilket i sin tur skulle kunna förvärra en redan svag ekonomisk utveckling. Allvarliga konsekvenser i form av en fördjupad konjunkturnedgång och växande arbetslöshet kan bli följden.

---

[43] EU-kommissionen föreslår en utfasning av ränteavdraget kombinerat med en högre löpande fastighetsskatt, se Europeiska kommissionen (2013c).
[44] T.ex. IMF, OECD och EU-kommissionen.
[45] Sveriges Riksbank (2013), s. 5.
[46] Se t.ex. protokoll från penningpolitiskt möte den 12 februari 2013.

Figur 1.15 Hushållens genomsnittliga skuldkvot och förändring i utlåningen till hushållen



Anm: Tidsserien för utlåning till hushållen består av sammanlänkade data. Fram till 1992 utgörs den av årliga observationer; från 1992 till 2001 av kvartalsobservationer; från och med 2002 utgörs serien av månadsobservationer.
Källor: Sveriges Riksbank (2013) och SCB.

Finansinspektionens (FI) årliga undersökning (mars 2013) av den svenska bolånemarknaden visar att riskerna är lägre än för några år sedan. FI konstaterar att bolånetaket (på 85 procent av pantvärdet) fortsatt har en normerande effekt och att de senaste årens trend mot allt högre belåningsgrader är bruten. Det är få hushåll som har en belåningsgrad på nya lån över 85 procent – andelen har halverats från 20 procent 2009 till 11 procent i dag. Av de 10 procent hushåll som tagit blancolån amorterar samtliga.[47] Dessutom amorterar nio av tio som har en belåningsgrad över 75 procent, vilket innebär att bankerna följer Svenska bankföreningens rekommendation om att amortera på lån över 75 procent. Stresstester visar att de flesta hushåll som tagit ett nytt bolån – och som därmed är de mest sårbara – är motståndskraftiga mot stora ränteuppgångar, bostadsprisfall och ökad arbetslöshet. FI:s slutsats är att hushållen har en god återbetalningsförmåga och goda säkerhetsmarginaler mot prisfall på bostäder.

Sammantaget bedömer FI att riskerna är små för att bankerna ska drabbas av stora kreditförluster på bolån, även om det inte går att

[47] Blancolån är lån som beviljats utan någon säkerhet eller borgen.

utesluta förluster på utlåning till icke-finansiella företag i fall svenska hushåll skulle drabbas av inkomstbortfall eller husprisfall.[48] I bolånestocken som helhet är dock amorteringsgraden fortsatt låg och amorteringstiden i genomsnitt mycket lång, hela 140 år. FI och Riksbanken har därför inom ramen för det nyligen etablerade Samverkansrådet för makrotillsyn beslutat att tillsätta en analysgrupp som bl.a. ska studera de långsiktiga effekterna av hushållens skuldsättning och de risker som ligger däri.[49]

Studierna ovan fokuserar på skuldsättning i förhållande till inkomst hos svenska hushåll, men även hushållens soliditet (skulder i förhållande till tillgångar) är intressant. Svenska hushålls totala förmögenhet (inklusive bostäder men exklusive kollektiva försäkringar) är ungefär tre gånger större än totala skulder (figur 1.16). Förhållandet har varit tämligen stabilt i flera decennier. Stigande hushållsskulder i förhållande till disponibel inkomst har således åtföljts av motsvarande ökning i förmögenhet. Det är också vad man kan förvänta sig, dvs. ökade förmögenheter i förhållande till inkomster bör även leda till ökade skulder. Det är dessutom hushåll med höga inkomster och lägre sannolikhet till arbetslöshet som i huvudsak står för ökningen av skulderna.

Det bör dock noteras att hushållens likvida förmögenhet i förhållande till skulder successivt minskat under 2000-talet. Därtill är stora delar av hushållens förmögenheter placerade i aktier (som kan utvecklas volatilt) samt i individuellt pensionssparande och bostäder (som kan betraktas som mindre likvida). Detta tenderar att öka hushållens sårbarhet vid negativa ekonomiska chocker.

En annan indikator på hållbarhet och motståndskraft är de svenska hushållens sparkvot. Denna är nu förhållandevis hög medan den var mycket låg före 1990-talskrisen, -3 procent som lägst (figur 1.17). En växande sparkvot innebär att hushållen ökar sina tillgångar och att deras konsumtion inte är lånefinansierad. En hög sparkvot ger också möjlighet att upprätthålla konsumtionen genom att minska sparandet om hushållen drabbas av negativa inkomstchocker.

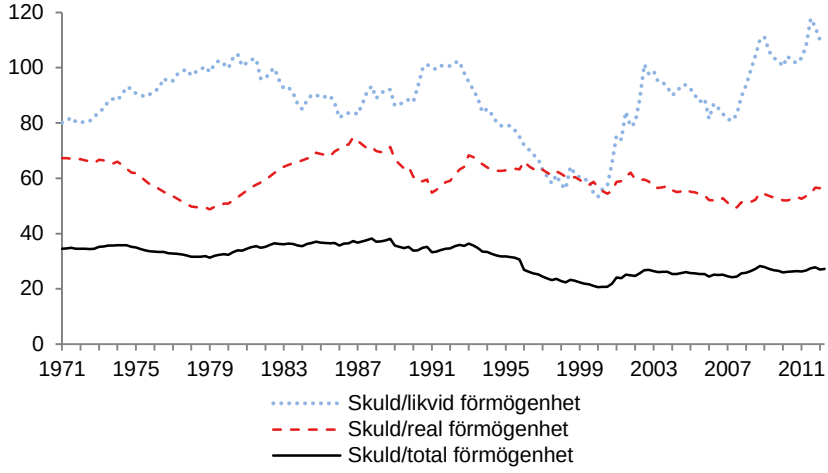
---

[48] Finansinspektionen (2013), s. 18.

[49] Riksbanken och Finansinspektionen inrättade den 17 januari 2012 ett samverkansråd för makrotillsyn i syfte att förebygga risker för det finansiella systemet.

Figur 1.16 Hushållens genomsnittliga skulder

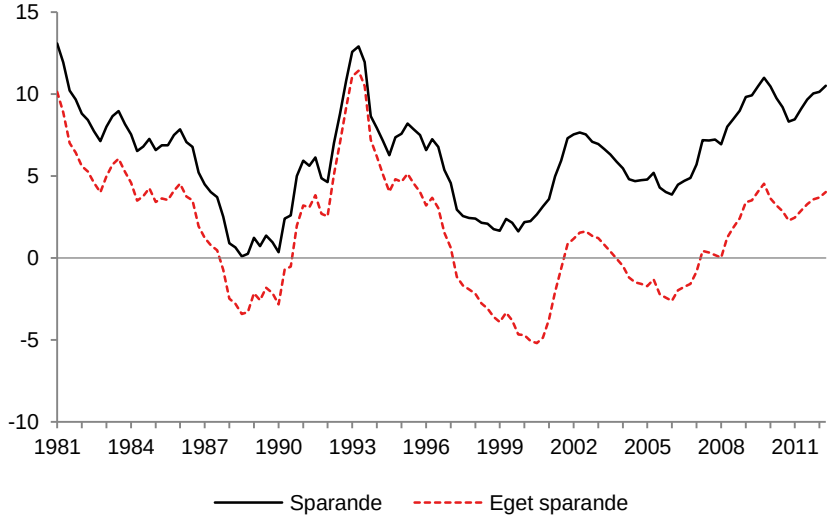
Procent



Anm: Data över hushållens förmögenhet baseras på Riksbankens uppskattningar. Real förmögenhet avser hushållens förmögenhet i egna hem, fritidshus och bostadsrätter. Likvid förmögenhet avser i huvudsak hushållens tillgångar i kontanta medel, bankinlåning, obligationer och aktier.
Källor: Sveriges Riksbank (2012b) och egna beräkningar.

Figur 1.17 Hushållens sparande

Procent av disponibel inkomst



Anm: I eget sparande ingår inte sparande i avtals- och premiepensioner.
Källa: Sveriges Riksbank (2012b).

Sammantaget förefaller svenska hushåll ha relativt god motståndskraft mot turbulens på bostadsmarknaden. Detta stöds även av historiska erfarenheter – svenska bankers kreditförluster på bolån i tider av ekonomisk kris har tenderat att bli små (se t.ex. krisen på 1990-talet).

Rådet noterar att det delvis saknas grundläggande information som stödjer mer kvalificerad analys av hushållens finansiella balanser och efterlyser därför en löpande och tillförlitlig statistik över förmögenheter i den privata sektorn. En sådan statistik vore en värdefull källa både för makroekonomiska riskbedömningar och fördelningsanalyser.

1.3.3 Husprisfall och efterfrågan

Som ovan nämnts går det inte att utesluta fallande bostadspriser under de närmaste åren. Empiriska studier på förhållanden i USA indikerar att efterfrågebortfallet från högt skuldsatta hushåll efter ett husprisfall kan ha en kraftigt återhållande effekt på den samlade efterfrågan i ekonomin.[50] Erfarenheter från den svenska 1990-talskrisen pekar i samma riktning.

Riksbankens analyser av riskerna på bostadsmarknaden indikerar dock att motståndskraften hos svenska hushåll även i dessa avseenden är god. Här bedömdes effekterna på svensk ekonomi och finansiell stabilitet av ett realt husprisfall på 20 procent.[51] Ett husprisfall påverkar främst de hushåll som har bostaden som säkerhet. När säkerheten minskar i värde tvingas hushållen spara eller öka amorteringarna på sina huslån. De drar då ned på övrig konsumtion och minskar därmed efterfrågan i ekonomin, vilket påverkar BNP negativt. Riksbankens analyser visar dock att även ett så pass stort prisfall som 20 procent har en relativt liten effekt på svensk BNP. Effekterna kan mildras av bl.a. en mer expansiv penningpolitik.

Även bostadsinvesteringar påverkas negativt vid ett husprisfall. Modellresultat tyder även här på att påverkan på BNP blir relativt liten – vilket möjligen förklaras av att svensk byggindustri i relation till BNP är förhållandevis liten jämfört med andra länder.[52] Sammantaget var Riksbankens slutsats att effekterna på efterfrågan av ett stort

---

[50] Dynan (2012).
[51] Claussen m.fl. (2011) och Janzén m.fl. (2011).
[52] Sørensen (2013).

husprisfall skulle bli relativt små, i synnerhet om de motverkas av en mer expansiv penningpolitik.

Rådet vill dock understryka att de modellberäkningar som ligger till grund för Riksbankens analyser bygger på förenklade antaganden och historiska samband. Det finns risk för att de negativa effekterna och följderna för svensk ekonomi av ett kraftigt prisfall på bostadsmarknaden blir större än vad modellresultaten indikerar. De internationella erfarenheterna från finanskrisen 2008–2010 visar dessutom att i tider av stor osäkerhet, t.ex. om bankers finansiella ställning eller i samband med stora fall i huspriser, finns risk för negativa återkopplingar mellan finansiella och reala marknader. Sådana förlopp är svårförutsägbara.

Fördjupning 1.2 Regleringen av bostadsmarknaden

Det svenska bostadsbeståndet består av 4,5 miljoner bostäder, varav 2 miljoner i småhus och 2,5 miljoner i flerbostadshus. Det sistnämnda fördelas på 1,6 miljoner hyresrätter och 0,9 miljoner bostadsrätter.[53]

Hyresregleringen etablerades under andra världskriget. Från slutet av 1960-talet infördes det nuvarande bruksvärdessystemet. Hyresnämnden har då att jämföra med hyran i likvärdiga lägenheter (utifrån bruksvärdet). Fastighetsägaren måste sänka hyran om den är högre än hyran i dessa jämförelselägenheter. Tidigare angav lagen att nämnden främst skulle beakta hyran i det kommunala bostadsbeståndet. Från och med januari 2011, efter att Fastighetsägarna 2005 anmält den svenska bostadspolitiken till EU, avses hyra som är kollektivt satt – oavsett om överenskommelsen satts av privata eller kommunala företag. Allmännyttans hyresledande roll har därmed ersatts av kollektivt förhandlade hyror.

Olika åtgärder har nyligen vidtagits för att underlätta nybyggnation av bostäder och utnyttjandet av befintligt bostadsbestånd. Riksdagen har bl.a. beslutat om sänkt fastighetsavgift på hyreshusenheter i syfte att stimulera nyproduktion av hyresrätter från januari 2013. Förslaget gäller alla flerbostadshus, såväl hyresrätter som bostadsrätter. Från och med januari 2013 höjdes även schablonavdraget vid uthyrning av bostäder från 21 000 till 40 000 kronor per år. Syftet är att stimulera andrahandsmarknaden för bostäder, bl.a. för att främja rörligheten på

[53] SCB (2012).

arbetsmarknaden. Från februari 2013 ger lagen om uthyrning av egen bostad hyresvärden och hyresgästen en större frihet att komma överens om hyran – under förutsättning att uthyrningen inte sker i form av näringsverksamhet.

Regeringen har gett den s.k. Plangenomförandeutredningen i uppdrag att se över kraven på detaljplaner och bygglov för att möjliggöra en effektivare plan- och byggprocess.[54] Utredningen överlämnar sitt slutbetänkande i maj 2013. Regeringen har även tillsatt en utredning om förbättring av den skattemässiga ställningen för hyresbostäder. Utredningen förväntas bli klar hösten 2013. Regeringen planerar dessutom att tillsätta en parlamentarisk kommitté som ska granska systemet med regionplanering i plan- och bygglagens sjunde kapitel. Regeringen har aviserat en proposition under våren 2013 med ändringar i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.[55]

1.4 Bedömningar och rekommendationer

Euroområdet befinner sig i recession samtidigt som tillväxten i USA och stora tillväxtekonomier har stärkts. Även i Japan verkar en återhämtning vara på väg. Osäkerheten om den fortsatta utvecklingen är dock fortsatt stor och risken för att världsekonomin återigen ska gå in i en svagare utvecklingsfas är påtaglig. Finanskrisens globala verkningar bedöms påverka världsekonomin under lång tid framöver.

För svensk del har lågkonjunkturen gått in på sitt femte år. Efter det stora efterfrågefallet i samband med finanskrisens utbrott hösten 2008, befinner sig ekonomin fortfarande långt ifrån fullt resursutnyttjande. Rådet konstaterar att återhämtningarna efter 1990-talskrisen och IT-kraschen i början av 2000-talet i stor utsträckning drevs av en svag krona och stark exportefterfrågan. I dag är den svenska kronan relativt stark och exportefterfrågan svag. Det finns därmed risk för att återhämtningen tar längre tid nu än efter tidigare konjunkturnedgångar. Samtidigt konstaterar rådet att Sveriges ekonomi i internationell jämförelse framstår som stark.

Rådet bedömer att de svenska bostadspriserna sannolikt ligger i intervallet från att vara i linje med fundamentala faktorer till en viss övervärdering. Risken för en stor och abrupt priskorrigering bedöms

[54] Socialdepartementet (2012).
[55] SFS 2000:1383.

i nuläget som begränsad. Det finns dock starka skäl för regeringen att noga följa husprisernas utveckling och de svenska hushållens skuldsättning samt att se över möjligheterna att motverka en osund utveckling i dessa avseenden.

Rådets uppfattning är att regeringen skyndsamt bör reducera hinder för nybyggnation och utnyttjande av befintligt bostadsbestånd. På kort sikt kan en effektivare bostadsmarknad bidra till flexiblare och stabilare förhållanden på marknaden med minskad risk för snabba boprisuppgångar och stigande skuldkvoter för svenska hushåll. På längre sikt kan en bättre fungerande bostadsmarknad – inte minst vad gäller hyresmarknaden – bidra till ökad rörlighet på arbetsmarknaden och högre ekonomisk tillväxt. En viktig målsättning bör vara att förbättra utnyttjandet av det befintliga bostadsbeståndet.

Rådet anser att regeringen bör ta ett samlat grepp om bostadspolitiken i syfte att i ett sammanhang hantera frågor om byggande, fastighets- och reavinstbeskattning, ränteavdrag samt bruksvärdessystemet.

Rådet efterlyser en löpande och tillförlitlig statistik över förmögenhet i den privata sektorn. En sådan statistik vore en värdefull källa för både makroekonomiska riskbedömningar och fördelningsanalyser. Rådet rekommenderar regeringen att undersöka möjligheterna att ta fram sådan statistik på ett kostnadseffektivt sätt.

2 Den ekonomiska politiken

I avsnitt 2.1 nedan sammanfattas den politik som regeringen föreslog i BP13. Rådet kommenterar här även transparensen i regeringens presentation av sin politik; avsnitt 2.2 sammanfattar de förslag som regeringen nyligen presenterat i VP13; i avsnitt 2.3 bedömer rådet finanspolitikens inriktning i förhållande till konjunkturutvecklingen; slutligen sammanfattas rådets bedömningar och rekommendationer i avsnitt 2.4. Kapitlet innehåller även en fördjupning om systemfel i svensk transportsektor.

2.1 Budgetpropositionen för 2013

I BP13 föreslog regeringen en rad åtgärder, beskrivna som ”satsningar som stärker tillväxtmöjligheterna och motverkar att arbetslösheten biter sig fast”.[1] Regeringen säger sig i propositionen ”prioritera reformer för: bättre tillväxtförutsättningar och konkurrenskraft genom ökade investeringar i infrastruktur, forskning och innovation samt lägre bolagsskatt och införande av ett investeringsavdrag; att få fler i arbete med fokus på unga och utrikes födda; ett stabilt finansiellt system och stärkt konsumentkraft; välfärd för alla och jämnare fördelning; samt en effektivare energi-, klimat- och miljöpolitik”.[2] Regeringen sammanfattar sin politik i följande tabell (tabell 2.1):

[1] BP13, s. 26.
[2] BP13, s. 26.

Tabell 2.1 Effekter på finansiellt sparande i offentlig sektor av föreslagna åtgärder i BP13

Miljarder kronor	2013	2014	2015	2016
Bättre tillväxtförutsättningar och konkurrenskraft				
Infrastruktur	1,50	5,17	4,75	6,50
Forskning och innovation	1,74	2,70	3,06	4,00
Företagande och entreprenörskap	8,33	8,05	8,05	8,05
Bostäder	0,65	0,64	0,63	0,63
Fler i arbete				
Unga[1]	2,20	2,36	2,08	1,46
Integration	0,88	1,28	0,98	0,77
Långtidsarbetslösa	0,95	0,66	0,33	0,32
Personer med funktionsnedsättning	0,10	0,17	0,17	0,14
Stärkt arbetslinje och tydligare krav	-0,12	0,05	-0,06	-0,06
Välfärd för alla och jämnare fördelning				
Sjukvård och omsorg	0,22	0,73	0,56	0,56
Rättsväsende	1,50	1,50	2,00	2,10
Stöd till ekonomiskt utsatta	0,78	0,78	0,78	0,78
Sänkt skatt för pensionärer	1,15	1,15	1,15	1,15
Energi, klimat och miljö				
Insatser för klimat och miljö[2]	0,56	0,55	0,61	0,83
Förändrade skatter på klimat- och energiområdet	-0,26	-0,35	-0,44	-0,53
Övriga utgiftsreformer	6,31	2,82	2,08	1,95
Övriga inkomstreformer	-0,54	-0,43	-0,46	-0,48
Summa reformer som inte påverkar finansiellt sparande	3,02	0,34	0,34	0,34
Försvagning av finansiellt sparande av förslagen i budgetpropositionen för 2013	**22,7**	**27,2**	**25,6**	**27,3**

Anm (BP13): Avrundade belopp. En positiv siffra innebär en försvagning av det finansiella sparandet.
[1] Varav 1,8 mdkr för 2013 avser tillfälliga utbildningsplatser inom Komvux, yrkeshögskolan, högskolan och universitet/högskola. En väsentlig del av dessa platser kommer att nå ungdomar, men också andra grupper så som utrikes födda och långtidsarbetslösa kan få del av satsningen.
[2] I beloppet ingår medel för energiforskning (0,25 mdkr 2013, 0,25 mdkr 2014, 0,27 mdkr 2015 och 0,47 mdkr 2016). Dessa är också inkluderade i beloppet för forskning och innovation ovan men ingår endast en gång i summeringen.
Källa: BP13, s. 30.

Som framgår av tabell 2.1 innehåller regeringens nya politik för åren 2013 och framåt ytterligare resurser till flera olika politikområden. Rådet noterar att endast ett av regeringens förslag har en betydande statsfinansiell effekt 2013: sänkningen av bolagsskatten till 22 procent kombinerad med en skärpning av avdragsreglerna för interna räntor. Förslaget försvagar enligt regeringen det finansiella sparandet med 8,33 mdkr 2013. I kapitel 5 diskuteras sänkningen av bolagsskatten.

Övriga förslag har mindre effekt på det finansiella sparandet 2013; för vissa åtgärder kommer den fulla effekten ett par år fram i tiden. Det senare gäller framför allt den ”satsning på investeringar i infrastruktur”, som regeringen ger ett inte obetydligt utrymme åt att beskriva i BP13. Rådet noterar att det under 2013 inte sker några nya investeringar i infrastruktur som ett resultat av regeringens föreslagna politik i BP13. Hela tillskottet om 1,5 mdkr 2013 går till väg- och järnvägsunderhåll.[3] Nya infrastrukturinvesteringar genomförs tidigast 2014.[4] I fördjupning 2.1 nedan diskuteras några aspekter av infrastrukturpolitiken.

Regeringens politik för 2013 består till övervägande del av mindre resurstillskott till ett stort antal budgetanslag. Totalt fördelar sig de 22,7 mdkr på ca 250 anslag.[5] Att budgetpropositionen innehåller förslag för samtliga inkomst- och utgiftsposter på statsbudgeten är ett resultat av budgetlagens krav på fullständighet.[6] Alla justeringar, hur små de än är och vad skälet än kan vara, ska behandlas i budgetpropositionen. Det är också något rådet finner vara en god ordning. Samtidigt ställer det höga krav på regeringens förmåga till transparent redovisning av sin politik.

Rådet konstaterar att knappt 100 anslag berörs av de förändringar som fått en egen rubrik av regeringen i tabell 2.1. Resterande dryga 150 anslagsjusteringar fångas upp av posterna ”Övriga utgiftsreformer” och ”Övriga inkomstreformer” i tabell 2.1.

Rådet noterar att regeringen i BP13 valt att lägga större delen av sin nya politik för 2013 – ca 14 av 23 mdkr – på att skjuta till marginella belopp på ett stort antal budgetanslag och att det i flertalet fall handlar om att förstärka befintliga statliga administrativa system.

---

[3] BP13, s. 387.

[4] BP13 och prop. 2012/13:25 ”Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem”. Prop. 2012/13:25 beslutades av riksdagen den 18 december och omfattar perioden 2014–2025. Regeringen ska under våren 2014 fatta beslut om de definitiva ekonomiska ramarna för perioden 2014–2025.

[5] Samtal med tjänstemän på Finansdepartementets budgetavdelning.

[6] SFS 2011:203, 3 kap. 3 §.

Det sätt på vilket regeringen valt att presentera sin politik innebär bl.a. att det är svårt att snabbt få klarhet om vad de satsningar och belopp regeringen redovisat i tabell 2.1 ovan konkret består av. Den intresserade läsaren får ansträngа sig ordentligt för att kunna följa med i redovisningen – i olika delar av den flera tusen sidor tjocka BP13 – av vilka insatser som summerar till de i tabell 2.1 specificerade beloppen.

Rådet konstaterar att regeringen valt att endast i två fall specificera vilka anslag som ingår under de olika rubrikerna. Det gäller posterna ”Unga” respektive ”Insatser för klimat och miljö”, som i tabell 2.1 försetts med förklarande fotnoter. Rådet menar att i stort sett samtliga rubriker som regeringen valt att presentera sin politik med hjälp av är i behov av minst lika utförliga fotnoter som de som regeringen nu förser sin tabell med.

Fördjupning 2.1 Systemfel i svensk transportsektor

En underlagsrapport av Jan-Eric Nilsson tar upp tre grundläggande systemfel i svensk transportsektor.[7] Felen ligger i den institutionella strukturen för beslutsfattande. Enligt Nilsson är de tre systemfelen följande:

1. Underprissättning av nyttjande av befintlig infrastruktur.
2. Samhällsekonomiskt olönsamma investeringar i ny transportinfrastruktur.
3. Bristande kostnadsuppföljning av investeringar samt drift- och underhåll.

Det första felet är att priset för att använda infrastruktur, i första hand vägar och järnvägar, är för lågt. Konsekvenserna visar sig i form av överefterfrågan och trängsel, ett artificiellt högt behov av investeringar i flaskhalsar samt suboptimal företagslokalisering.

Det andra felet är att det genomförs ett betydande antal stora investeringar i infrastruktur som under rimliga förutsättningar måste anses vara samhällsekonomiskt olönsamma. Exempel på detta är Botniabanan och det s.k. Göteborgspaketet. Följden blir att mer lönsamma projekt hamnar utanför planeringsramarna och därför inte genomförs.

[7] Statens väg- och transportforskningsinstitut (2013).

Det tredje felet är att de stora resurser som används för investeringar i drift och underhåll av vägar och järnvägar inte följs upp på projektnivå. Bristande kostnadsuppföljning innebär att det i dag inte är möjligt att bedöma om de resurser som avsätts används på ett effektivt sätt.

Samtliga systemfel ligger i gränslandet mellan politik och förvaltning och motverkar de övergripande mål som riksdagen ställt upp för trafikpolitiken. I underlagsrapporten lämnas fyra förslag till åtgärder:

- Ansvaret för att utarbeta instruktioner för de samhällsekonomiska kalkyler som genomförs i samhället flyttas över till en central myndighet eller till Finansdepartementet.
- Alla projekt som kostar mer än 1 mdkr genomgår en extern kvalitetskontroll innan de ges starttillstånd. Ovanstående förslag tar sin utgångspunkt i norska erfarenheter.
- Resultaten av de samhällsekonomiska kalkyler som genomförs och av de beräkningar som görs av samhällets kostnader för att använda infrastrukturen görs offentliga så långt som möjligt. Detta ökar genomlysningen av de politiska beslut som fattas.
- Varje beställarmyndighet inom transportområdet ges i uppdrag att i sin årsredovisning redovisa hur många upphandlingskontrakt som tecknats under det gångna året, hur många kontrakt som avslutats och visa i vilken utsträckning kostnaderna överskridit de kostnader som fastställdes i det ursprungliga avtalet med utföraren av tjänsten.

2.2 Vårpropositionen 2013

Med hänvisning till en svag internationell konjunktur och fortsatt oro i omvärlden föreslår regeringen i VP13 ”ett riktat paket som ytterligare dämpar krisens effekter”. Förslaget omfattar en satsning på utbildning, drift och underhåll av järnvägar samt förstärkta insatser för regional tillväxt. Tabell 2.2 sammanfattar åtgärderna.

Tabell 2.2 Regeringens åtgärder för 2013

Miljoner kronor	**2013**
Högskolan inkl. studiemedel	170
Yrkesvux inkl. studiemedel	700
Praktik	160
Utbildning inom arbetsmarknadspolitiken	140
Regional tillväxt	40
Infrastruktur	700
Totalt	**1 910**

Källa: VP13, s. 35.

Rådet har inget att invända mot dessa satsningar, men noterar att regeringen vidtar en ovanlig åtgärd då den gör en stabiliseringspolitisk satsning i samband med den ekonomiska vårpropositionen.

2.3 Finanspolitikens inriktning

En sammanfattande indikator för finanspolitikens inriktning är den offentliga sektorns finansiella sparande. Tabell 2.3 visar hur det finansiella sparandet utvecklas över tiden enligt VP13. Under perioden 2012–2014 redovisas ett underskott i sparandet. Det beräknas av regeringen att förändras till ett växande överskott under åren 2015–2017, under förutsättning att inte några ofinansierade åtgärder genomförs.

För att bedöma effekterna av aktiva finanspolitiska åtgärder, måste de förändringar av intäkter och utgifter som uppstår automatiskt när konjunkturläget varierar rensas bort. Sådana förändringar uppstår till följd av främst skattesystemets och arbetslöshetsförsäkringens utformning. De innebär att det finansiella sparandet automatiskt tenderar att minska i konjunkturnedgångar och öka i uppgångar. Genom dessa s.k. automatiska stabilisatorer dämpas konjunktursvängningarna utan att några beslut om åtgärder behöver fattas. Justeras det faktiska finansiella sparandet för de automatiska effekterna av konjunkturläget får vi det strukturella finansiella sparandet, vilket är ett mått på vad sparandet skulle vara om ekonomin befann sig i ett jämviktsläge.

Tabell 2.3 Offentligt finansiellt sparande 2008–2017

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Miljarder kronor	69	-30	0	1	-25	-59	-39	2	47	88
Procent av BNP	**2,2**	**-1,0**	**0,0**	**0,0**	**-0,7**	**-1,6**	**-1,0**	**0,0**	**1,1**	**2,0**
Justering för konjunkturen	-0,1	4,0	1,7	0,7	1,2	2,0	1,9	1,3	0,6	0,2
Justering för engångseffekter[1]	-0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Justering för extraordinära kapitalvinster	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturellt finansiellt sparande	**1,8**	**3,0**	**1,6**	**0,7**	**0,3**	**0,4**	**0,9**	**1,3**	**1,7**	**2,3**
BNP-gap	**0,1**	**-7,2**	**-3,2**	**-1,3**	**-2,2**	**-3,5**	**-3,3**	**-2,3**	**-1,1**	**-0,4**

Anm: Procent av BNP, om annat ej anges. Utfall för 2007–2012, prognos för 2013–2017.
[1] Engångseffekten 2008 och 2009 beror på nya regler avseende byggmoms som tillfälligt ökar momsinbetalningarna med 8 mdkr 2008 och 2 mdkr 2009.
Källa: VP13.

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.[8] Därmed måste det strukturella sparandet i genomsnitt 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 därmed dra slutsatsen att finanspolitiken aktivt gjorts mer expansiv än vad som automatiskt orsakats av konjunkturläget. Sådana avvikelser är därmed en indikation på den finanspolitiska inriktningen.

[8] Se avsnitt 4.2.1.

För att år för år följa hur regeringens åtgärder påverkar finanspolitikens inriktning, kan vi använda *förändringen* i offentliga sektorns strukturella finansiella sparande.[9] Om förändringen i det strukturella sparandet är noll indikerar det att regeringen sammantaget inte vidtar några nya aktiva åtgärder som påverkar det finansiella sparandet. Om det strukturella sparandet minskar från ett år till nästa, indikerar det att regeringen vidtar åtgärder som minskar sparandet och som kan verka stimulerande på efterfrågan och därmed på konjunkturen. Om det strukturella sparandet däremot ökar, visar detta att åtgärderna ökar sparandet och har en dämpande effekt på efterfrågan i ekonomin.

Vilka effekter som aktiva åtgärder, som ändrar det strukturella sparandet, faktiskt får på den samlade efterfrågan i ekonomin, beror inte bara på åtgärdernas storlek utan också på deras sammansättning. Effekten kan också variera över tiden, den kan vara beroende av konjunkturläget. Effekten på den sammanlagda efterfrågan av t.ex. ökade transfereringar beror på om hushållen väljer att spara eller konsumera av den ökade disponibla inkomsten.

Den samlade efterfrågan är ett mångdimensionellt begrepp. Dess olika komponenter är inte direkt substituerbara. Till exempel kan ett fall i exportefterfrågan inte enkelt neutraliseras genom att hushållens efterfrågan ökar eftersom hushållen efterfrågar andra produkter än dem som exportindustrin producerar. De komplikationer vi här nämnt gör att det är mycket svårt att göra en exakt bedömning av vilket finansiellt sparande som är förenligt med en väl avvägd finanspolitik.

Av tabell 2.4 framgår att förändringen av det strukturella sparandet mellan 2012 och 2013 är 0,1 procent av BNP. Sammantaget är därmed effekten på det finansiella sparandet av regeringens åtgärder i stort sett noll. Det betyder att de åtgärder regeringen föreslår i BP13 och VP13 balanseras av andra motverkande förändringar. I tabell 2.4 isoleras effekten på det strukturella sparandet av regeringens politik för 2013 på raden ”Diskretionär finanspolitik”; effekten uppgår till -0,5 procent av BNP och det negativa tecknet anger att det rör sig om en försvagning av det strukturella sparandet. Denna stimulans balanseras helt och hållet av posten ”Övrigt”.

[9] Finansdepartementet betecknar detta som en ”indikator för impuls till efterfrågan”, BP13, s. 132.

Tabell 2.4 Förändringen av finansiellt strukturellt sparande 2013–2017

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

Anm (VP13):[1] Avser utgifts- och inkomstförändringar 2013–2017 i förhållande till tidigare år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer.
Källa: VP13.

Som framgår av tabell 2.4 ger posten ”Övrigt” ett stort bidrag till den förstärkning av de offentliga finanserna som ligger i regeringens politik under åren 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.[10] Detta skapar en tendens till automatisk förstärkning av det finansiella sparandet som inte är en konjunktureffekt och som därmed ingår i beräkningen av det strukturella sparandet. Distinktionen mellan automatiska och aktiva åtgärder blir därmed något grumlig.

De aktiva åtgärder som sammantaget belastar de offentliga finanserna med ca 25 mdkr 2013 minskar det finansiella sparandet med 0,7 procent av BNP. Hur stor den expansiva impulsen blir av en försvagning av det offentliga finansiella sparandet med 0,7 procent av BNP beror som nämnts ovan bl.a. på vilken kombination av åtgärder som sätts in. Sänkningen av bolagsskatten har t.ex. en begränsad effekt på den totala efterfrågan – åtminstone under 2013.

[10] För en diskussion om detta se Finanspolitiska rådet (2011), s. 71–79 samt BP12, s. 194.

Eftersom det strukturella sparandet är oförändrat samtidigt som delar av utgiftsökningen sannolikt har små effekter på efterfrågan, gör rådet den sammantagna bedömningen att finanspolitiken i BP13 och VP13 inte stimulerar den totala efterfrågan i ekonomin – om något har den en åtstramande effekt.

I 2012 års rapport menade rådet att det inte var stabiliseringspolitiskt motiverat att, så som regeringen hävdade i BP12, hålla inne med en ytterligare sänkning av inkomstskatten. Rådet ansåg att konjunkturläget snarare talade för en mer expansiv finanspolitik än den som regeringen föreslog i BP12.[11]

Rådet menar nu att finanspolitiken i BP13 och VP13 inte ger några ytterligare stimulanser till den totala efterfrågan. Ur ett rent stabiliseringspolitiskt perspektiv hade det varit motiverat med ytterligare åtgärder 2013. Rådet stödjer att regeringen har beredskap för temporära åtgärder i det fall akuta behov av konjunkturstimulans uppstår under 2013 och 2014. Utrymmet för mer expansiva åtgärder i nuvarande konjunkturläge är dock begränsat. Ytterligare expansiva åtgärder i nuvarande konjunkturläge måste kompletteras med budgetförstärkningar när konjunkturen vänt uppåt för att inte överskottsmålet ska komma i fara.

Rådets samlade bedömning är att finanspolitiken i huvudsak är väl avvägd. Rådet anser dock att målkonflikten mellan det kortsiktiga stabiliseringspolitiska perspektivet och överskottsmålet formulerat över en konjunkturcykel bör belysas bättre i regeringens propositioner.

2.4 Bedömningar och rekommendationer

Rådet konstaterar att regeringens nya politik för 2013 till övervägande del består av mindre resurstillskott till ett stort antal budgetanslag. Totalt fördelar regeringen ca 23 mdkr på ca 250 anslag. Att budgetpropositionen innehåller förslag för samtliga inkomst- och utgiftsposter på statsbudgeten är ett resultat av budgetlagens krav på fullständighet, vilket rådet finner vara en god ordning. Regeringen borde dock förtydliga sin presentation av politiken.

[11] Finanspolitiska rådet (2012), s. 11.

Rådet noterar att regeringen vidtar en ovanlig åtgärd när den presenterar stabiliseringspolitiskt motiverade åtgärder för 2013 i samband med den ekonomiska vårpropositionen.

Rådet menar att finanspolitiken i BP13 och VP13 inte ger några ytterligare stimulanser till den totala efterfrågan. Ur ett rent stabiliseringspolitiskt perspektiv hade det varit motiverat med sådana åtgärder under 2013. Utrymmet för mer expansiv politik i nuvarande konjunkturläge är dock begränsat.

Rådet stödjer att regeringen har beredskap för temporära åtgärder i det fall akuta behov av konjunkturstimulans uppstår under 2013 och 2014. Skulle sådana åtgärder komma till stånd i nuvarande konjunkturläge måste de kompletteras med budgetförstärkningar när konjunkturen vänt uppåt för att inte överskottsmålet ska komma i fara.

Rådets samlade bedömning är att finanspolitiken i huvudsak är väl avvägd. Rådet betonar dock att målkonflikten mellan det kortsiktiga stabiliseringspolitiska perspektivet och överskottsmålet formulerat över en konjunkturcykel bör belysas bättre i regeringens propositioner.

3 Regeringens prognoser

Prognoser för den ekonomiska utvecklingen utgör ett viktigt underlag vid utformningen av finanspolitiken på såväl kort som medellång sikt. Det finanspolitiska ramverkets inslag av kvantitativa mål och restriktioner ställer höga krav på prognosernas kvalitet. Det gäller såväl prognoserna för den makroekonomiska utvecklingen som prognoserna för de offentliga finanserna, inte minst för statsbudgetens utgifter. En snabb ekonomisk tillväxt stärker de offentliga finanserna. Om ekonomins potentiella produktionsförmåga förutses vara god, bedöms de växande offentligfinansiella överskotten vara bestående snarare än konjunkturella. Därmed ökar möjligheten att nå överskottsmålet för de offentliga finanserna. De makroekonomiska prognoserna och analyserna är därför av central betydelse för regeringens redovisning av finanspolitiken i förhållande till de budgetpolitiska målen.[1]

Frågor kring makroprognosernas kvalitet har bl.a. uppmärksammats inom EU. Det finns en betydande risk för att enskilda länder i sina budgetprognoser överskattar tillväxten på både kort och lång sikt för att möta Stabilitets- och tillväxtpaktens krav.[2] Att den optimistiska utvecklingen inte realiseras kan sedan förklaras med faktorer utom regeringens kontroll. Detta leder bl.a. fram till frågan om makroprognoserna bör utformas av oberoende organ, som Office for Budget Responsibility (OBR) i Storbritannien.[3] Ett sådant förslag har framförts av EU-kommissionen i samband med skärpningen av övervakningen av euroländernas budgetprocesser.[4]

I följande avsnitt behandlas regeringens prognoser i BP13 ur några olika perspektiv. I avsnitt 3.1 diskuteras makroprognoserna jämförda med andra prognosinstitut. En fråga är i vilken utsträckning de prognoser som låg till grund för 2013 års budget skiljer sig från andra prognoser.[5] Avsnitt 3.2 behandlar regeringens bedömningar av potentiell BNP i de senaste propositionerna. Potentiell BNP spelar en viktig roll i uppföljningen av överskottsmålet och i bedömningen

---

[1] Finansdepartementet (2011a), avsnitt 3.3.3.
[2] Frankel (2011) finner att kvantitativa budgetmål som i STP snarast förstärker optimismen i makroprognoserna.
[3] Jonung och Larch (2006). Enligt Frankel och Schreger (2012) minskar ”optimism-faktorn” om budgeten baseras på makroprognoser från oberoende institutioner.
[4] Se t.ex. Finansdepartementet (2011b) där också regeringens invändningar mot förslaget redovisas.
[5] Underlaget bygger på Konjunkturinstitutets prognosdatabas (2013b).

av konjunkturläget. Samtidigt redovisas i den officiella statistiken inget utfall för potentiell BNP som prognoserna kan utvärderas mot. Regeringens prognoser för finansiellt sparande i offentlig sektor diskuteras i avsnitt 3.3. Avsnitt 3.4 behandlar översiktligt de volymprognoser som ligger till grund för framskrivningen av vissa transfereringsutgifter såsom sjukpenning och förtidspension. Rådets bedömningar och rekommendationer sammanfattas i avsnitt 3.5.

3.1 Prognoser för BNP

I 2010 års rapport behandlade rådet regeringens makroprognoser i samband med finanskrisen 2008–2010. Slutsatsen var att prognoserna under dessa år, av uppenbara skäl, var mycket osäkra och att prognosfelen var betydande. Några systematiska skillnader jämfört med KI:s prognoser under motsvarande period kunde dock inte beläggas.[6]

Även sett över en längre tidsperiod konstaterade rådet att osäkerheten i regeringens prognoser är stor samt att prognosfelen inte skiljer sig på något avgörande sätt från KI:s prognoser. Det gäller såväl de absoluta felen som medelfelen. Både regeringen och KI överskattade (i genomsnitt) tillväxten och underskattade den öppna arbetslösheten under perioden 2001–2008.

Rådets slutsats var att regeringen på ett bättre sätt bör tydliggöra hur osäkerheten i de makroekonomiska prognoserna beaktas i utformningen av politiken. Informationen i de ekonomiska propositionerna bedömdes så vag att läsaren har svårt att få en bra bild av prognosernas innebörd.

Att regeringens prognoser i genomsnitt sett över en längre tidsperiod inte är sämre än t.ex. KI:s prognoser utesluter emellertid inte att större avvikelser kan förekomma enskilda år. I detta avsnitt granskas specifikt den tillväxtprognos som låg till grund för BP13. Prognosen för BNP jämförs med ett antal andra prognosinstitut för att undersöka i vilken utsträckning regeringens prognoser avviker från den genomsnittliga bedömningen och i vilken utsträckning prognoserna har reviderats sedan BP13 publicerades.

Ett stort antal nationella och internationella institutioner publicerar fortlöpande prognoser över den makroekonomiska utvecklingen i Sverige. Många prognosinstitut publicerar dessutom flera prognoser

[6] Finanspolitiska rådet (2010a).

varje år. Prognoshorisonten skiljer sig och endast några få prognoser täcker hela den period om tre till fyra år som redovisas i regeringens ekonomiska propositioner. Endast regeringen, KI och ESV publicerar detaljerade framskrivningar av de offentliga finanserna i ett flerårigt perspektiv.

Rättvisande jämförelser mellan olika prognoser förutsätter att prognosinstituten har tillgång till samma information. Vad gäller öppen information i form av statistik, publicerade analyser av internationella organisationer etc. har regeringen inget påtagligt informationsövertag. Den tillgängliga informationsmängden bestäms i allt väsentligt av tidpunkten när prognosen utarbetas. Däremot har regeringen ett uppenbart övertag när det gäller information om de åtgärder som kommer att föreslås i respektive proposition. Betydelsen av skillnader i information är svår att uppskatta men måste vägas in i jämförelser mellan olika prognoser.[7]

Även om prognoserna publiceras vid ungefär samma tillfälle, och därför bygger på samma information, kan principerna för framskrivningarna skilja sig åt. Det gäller exempelvis hur finanspolitiken hanteras i prognosen. Såväl regeringen som ESV beaktar i sina beräkningar av de offentliga finansernas utveckling endast de åtgärder som föreslås eller aviseras i den aktuella propositionen. Det innebär normalt att de offentliga finanserna automatiskt förstärks under prognosperioden.[8] Andra prognosinstitut, bl.a. KI, förutsätter i sina prognoser att ofinansierade reformer eller budgetförstärkande åtgärder genomförs fullt ut inom ramen för de budgetpolitiska målen.[9]

3.1.1 Prognoser för 2012 och 2013

Figurerna 3.1 och 3.2 visar tillväxtprognoser för 2012 och 2013, som publicerats sedan början av 2012. Den horisontella axeln visar publiceringsvecka.[10] Figurerna omfattar även prognoser som publicerats under våren 2013 inklusive den ekonomiska vårpropositionen. Rege-

[7] I mars varje år redovisar KI dels en utvärdering av sina egna prognoser, dels en jämförelse med andra inhemska prognosinstitut. Utvärderingen i mars 2013 avser prognoser för 2012 som publicerats under 2011 och 2012. Analysen omfattar även en justering för olika informationsmängd med hänsyn till publiceringsdatum för respektive prognos, se Konjunkturinstitutet (2013c).

[8] Finanspolitiska rådet (2011), kap. 2.

[9] KI publicerar också en sidokalkyl med oförändrad politik, dvs. enligt samma principer som regeringen använder i de ekonomiska propositionerna.

[10] I appendix i slutet av rapporten redovisas publiceringsvecka under 2012 och början av 2013 för olika prognosinstitut.

ringens prognoser är markerade med röd stapel och KI:s med svart stapel. Övriga prognosinstitut anges med ljusblå staplar.

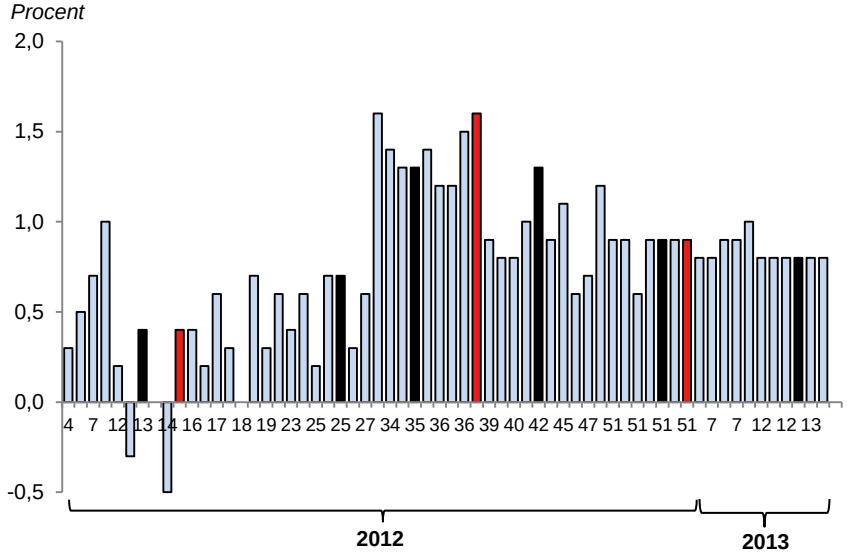
Av figur 3.1 framgår att prognosmakarna under loppet av 2012 blev alltmer optimistiska om tillväxten 2012, men att optimismen avtog under hösten. Regeringens prognos i BP13 är bland de högsta trots att den publicerades så sent som i vecka 38 (20 september). Prognosen låstes dock i praktiken redan inför regeringsöverläggningarna på Harpsund i mitten av augusti. Efter budgetpropositionen ligger samtliga publicerade prognoser 0,5–1,0 procentenheter lägre än regeringens bedömning.

En förklaring till regeringens optimism kan vara att den s.k. snabbstatistiken från SCB pekade på en fortsatt relativt god tillväxt under andra kvartalet. 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 tillväxten av ytterligare till endast 0,3 procent i årstakt enligt utfallet från SCB.

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. Det preliminära utfallet från SCB för tillväxten 2012 blev 0,8 procent.

Prognosen för tillväxten 2013 är av central betydelse för utformningen av statsbudgeten för 2013. Det är framför allt de offentliga inkomsterna i form av skatter och avgifter som påverkas eftersom skattebaserna tenderar att utvecklas i takt med BNP. Utgifterna är mer stabila i förhållande till konjunkturen, men utgifterna för arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadspolitik ökar vanligtvis när tillväxten mattas av. Den makroekonomiska prognosen ligger till grund för regeringens bedömningar av finanspolitikens inriktning i förhållande till såväl konjunkturläget som överskottsmålet.

Figur 3.1 Prognoser för tillväxten 2012 publicerade sedan början av 2012

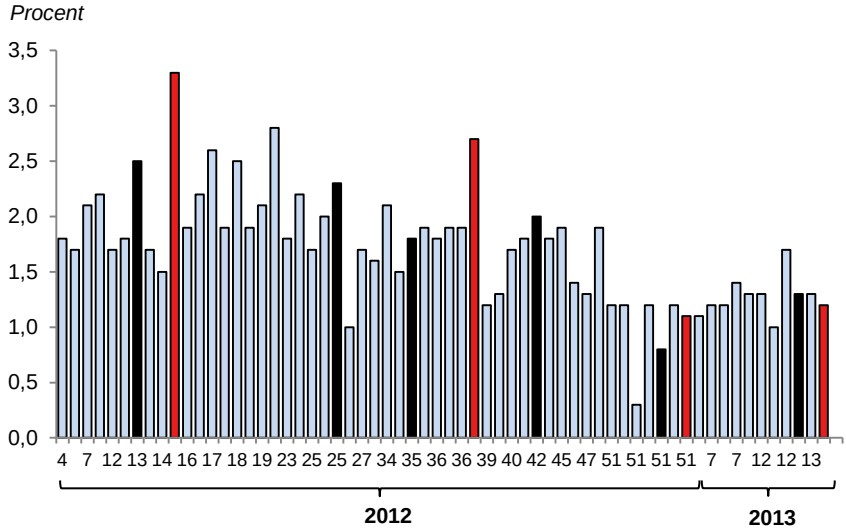


Anm: Siffrorna på den horisontella axeln anger publiceringsvecka under 2012 och början av 2013. Röd stapel anger regeringens prognoser och svart stapel anger KI:s prognoser.
Källor: KI och egna beräkningar.

Figur 3.2 visar tillväxtprognoser för 2013. Regeringens relativa optimism om tillväxtutsikterna framstår tydligt, även om prognosen dämpades något i budgetpropositionen jämfört med VP12. Regeringens bedömning av tillväxten var klart högre än övriga prognoser som publicerades under andra halvåret 2012. Skillnaden är i några fall betydande. 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 ligger i linje med övriga prognoser som publicerades i slutet av 2012. Sammantaget innebär detta att statsbudgeten för 2013 byggde på en mer optimistisk syn på den makroekonomiska utvecklingen än vad samtliga prognosinstitut (inklusive regeringen själv) nu ser framför sig. Därmed var underlaget för bedömningarna av finanspolitikens inriktning för 2013 bristande.

Figur 3.2 Prognoser för tillväxten 2013 publicerade sedan början av 2012



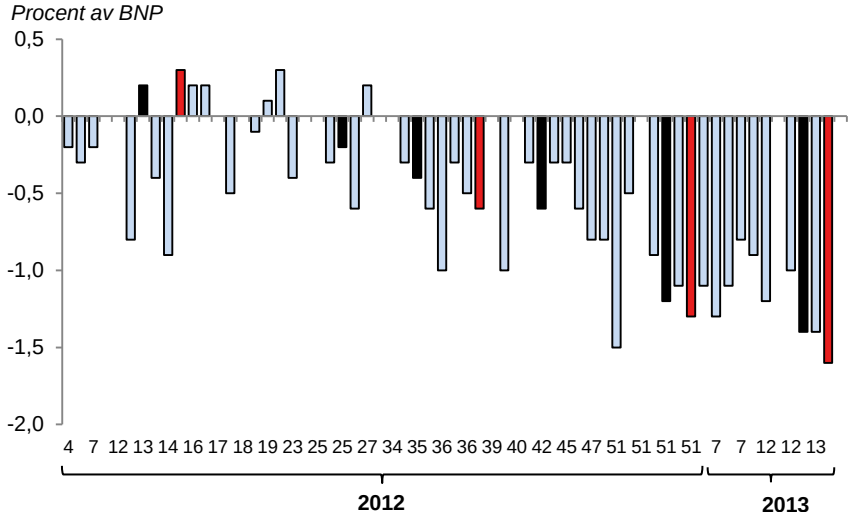
Anm: Siffrorna på den horisontella axeln anger publiceringsvecka under 2012 och början av 2013. Röd stapel anger regeringens prognoser och svart stapel anger KI:s prognoser.
Källor: KI och egna beräkningar.

Det bör noteras att det preliminära utfallet för BNP fjärde kvartalet, som publicerades i slutet av februari, av många bedömare uppfattades som något starkare än väntat. Detta har bidragit till att prognoserna för tillväxten 2013 återigen reviderats upp något jämfört med de prognoser som publicerades i slutet av 2012. Det gäller såväl KI:s prognos i mars 2013 som regeringens reviderade prognos i VP13.

Figur 3.3 visar prognosinstitutens bedömningar av finansiellt sparande i offentlig sektor 2013. Som tidigare nämnts gör vissa prognosinstitut, t.ex. KI, regelmässigt bedömningar av budgetpolitiken i sina prognoser. Andra, t.ex. ESV, lägger bara in redan beslutade eller aviserade åtgärder. Det innebär att de finanspolitiska förutsättningarna i de prognoser som publiceras före BP13 skiljer sig mellan olika prognosinstitut. De prognoser som publiceras efter BP13 innefattar de budgetförsvagande åtgärder, motsvarande 0,7 procent av BNP, som föreslogs i propositionen.

I takt med att en allt svagare tillväxt förutses, ökar det prognostiserade underskottet i de offentliga finanserna i de redovisade prognoserna. Regeringens bedömning i december var att underskottet 2013 skulle bli ca 50 mdkr i stället för drygt 20 mdkr enligt BP13. Utfallet

Figur 3.3 Prognoser för finansiellt sparande i offentlig sektor 2013 publicerade sedan början av 2012



Anm: Siffrorna på den horisontella axeln anger publiceringsvecka under 2012 och början av 2013. Röd stapel anger regeringens prognoser och svart stapel anger KI:s prognoser.
Källor: KI och egna beräkningar.

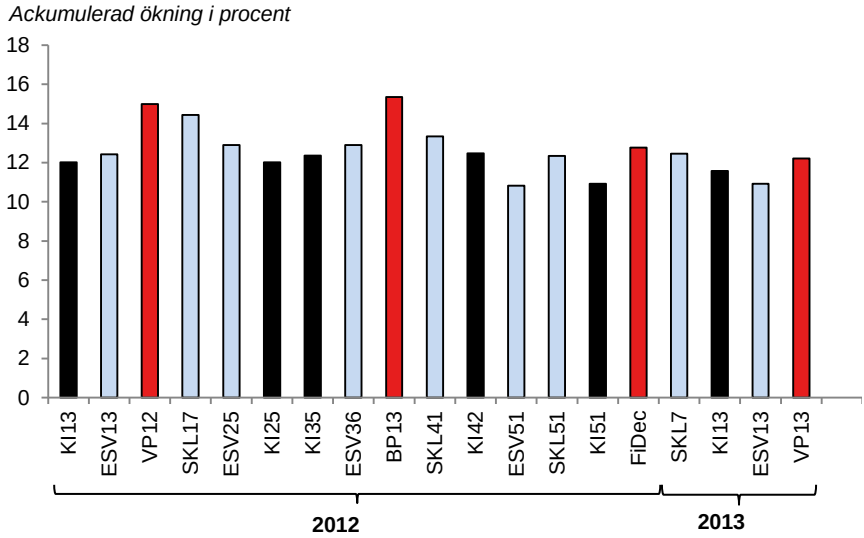
för finansiellt sparande 2012 publicerades i slutet av februari 2013 och var ca 12 mdkr sämre än vad som antogs i BP13. Underskottet i de offentliga finanserna 2013 beräknas i VP13 till ca 60 mdkr, dvs. en försvagning med närmare 40 mdkr jämfört med bedömningen i BP13.

3.1.2 Prognoser till 2016

Flertalet av de institut som ingår i KI:s prognosdatabas 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 karaktär. I BP13 är prognoshorisonten 2016. Huruvida de medelfristiga bedömningarna ska uppfattas som renodlade prognoser eller som betingade framskrivningar är ofta oklart, men i allmänhet bygger den redovisade utvecklingen på att ekonomin slutåret uppnår makroekonomisk balans med slutet BNP-gap och en arbetslöshet som ligger nära den långsiktiga jämvikten.

Även KI, ESV och SKL publicerade under 2012 bedömningar med 2016 som slutår.[11] Figur 3.4 visar jämförelser mellan den ackumulerade ökningen av BNP 2012–2016.[12]

Figur 3.4 BNP 2011–2016 i prognoser publicerade sedan början av 2012



Anm: Beteckningarna på den horisontella axeln anger prognosinstitut och publiceringsvecka sedan början av 2012. Konjunkturinstitutet (KI), Ekonomistyrningsverket (ESV) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Regeringens prognoser anges som VP12, BP13, uppdateringen i december 2012 (FiDec) och VP13.
Källor: KI och egna beräkningar.

Av figuren framgår att den medelsiktiga tillväxtprognosen i BP13 i några fall med råge överträffade övriga bedömningar som redovisats under 2012 och början av 2013. I KI:s augustiprognos (KI42) var den ackumulerade ökningen av BNP 2016 2,5 procentenheter lägre än BP13. Det motsvarar ungefär ett års tillväxt. I KI:s decemberprognos (KI51) justerades den ackumulerade ökningen ned med ytterligare drygt 1 procentenhet.

Nedjusteringen av BNP i regeringens decemberprognos (FiDec) uppgår till drygt 2 procent fram till 2016 jämfört med BP13. Trots nedjusteringen framstår regeringens prognos i det medelfristiga per-

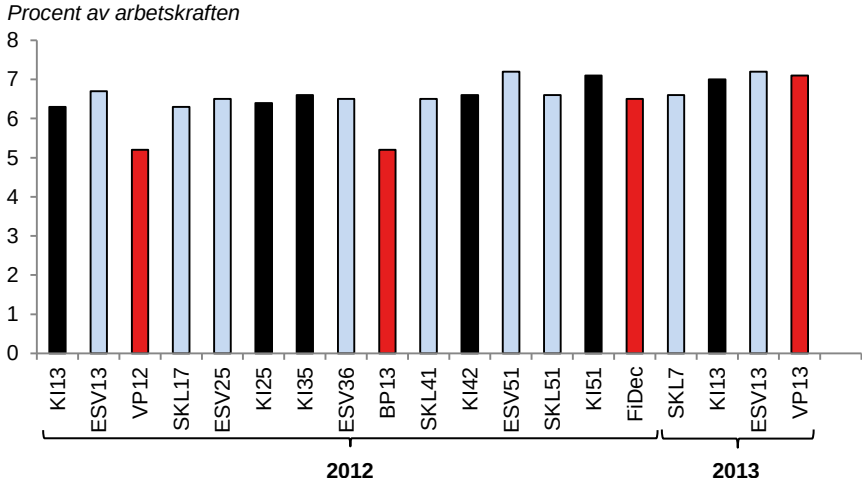
[11] Såväl regeringen som ESV och KI har förlängt horisonten till 2017 i de prognoser som publicerats under 2013.
[12] Eftersom BNP-nivån 2011 reviderats under loppet av 2012 är den ackumulerade tillväxtskillnaden inte nödvändigtvis densamma som skillnaden i BNP-nivå 2016.

spektivet fortfarande som optimistisk jämfört med KI:s december-prognos.

KI:s marsprognos (KI13) visade en något mer positiv bild av den ackumulerade tillväxten, framför allt till följd av en viss uppjustering av BNP 2013. Skillnaden jämfört med regeringens prognos i VP13 uppgår nu till endast drygt 0,5 procentenheter fram till 2016.

Skillnaderna i bedömningen av arbetslösheten 2016 framgår av figur 3.5. I BP13 framstod regeringens syn på arbetslösheten på några års sikt som optimistisk jämfört med andra bedömare. Med den reviderade prognosen i VP13 har regeringens bedömning av tillväxten anpassats till övriga prognosinstitut. Bedömningen av potentiell BNP 2016 har justerats ned med ca 1,5 procent och jämviktsarbetslösheten bedöms ligga kring 5,5 procent av arbetskraften jämfört med 5,1 procent i BP13. Trots nedjusteringen av potentiell BNP och relativt höga tillväxttal åren 2015–2017 förutses inte BNP-gapet vara slutet 2017.

Figur 3.5 Öppen arbetslöshet 2016 i prognoser publicerade sedan början av 2012



Anm: Beteckningarna på den horisontella axeln anger prognosinstitut och publiceringsvecka sedan början av 2012. Konjunkturinstitutet (KI), Ekonomistyrningsverket (ESV) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Regeringens prognoser anges som VP12, BP13, uppdateringen i december 2012 (FiDec) och VP13.
Källor: KI och egna beräkningar.

3.2 Potentiell BNP och BNP-gap

Potentiell BNP kan definieras som den produktionsnivå som kan upprätthållas i ett ”normalt” konjunkturläge.[13] Faktisk BNP antas variera kring potentiell BNP. Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP, det s.k. BNP-gapet, utgör ett brett mått på resursutnyttjandet i ekonomin. BNP-gapet spelar en viktig roll i regeringens redovisning av såväl konjunkturläget som budgetutrymmet. I en lågkonjunktur, dvs. när BNP-gapet är negativt, försvagas de offentliga finanserna. Genom att justera det faktiska finansiella sparandet för BNP-gapet får vi en bättre uppfattning om det underliggande sparandet.[14]

En prognos för BNP-gapet beror av prognoser för både faktisk och potentiell BNP. En optimistisk bedömning av nivån på potentiell BNP ger upphov till ett större negativt BNP-gap för given prognos på faktisk BNP, se fördjupning 3.1.

Ett större negativt BNP-gap innebär att den underliggande styrkan i de offentliga finanserna kan bedömas som god även om det faktiska saldot är svagt. Det gäller särskilt om BNP-gapet i första hand beror på ett stort sysselsättningsgap.[15] I en högkonjunktur, med starka offentliga finanser, kommer å andra sidan en större del av överskotten att uppfattas som mer permanenta om nivån på potentiell BNP bedöms vara hög och BNP-gapet därmed relativt litet. Om överskottsmålet är hotat finns en risk att en alltför optimistisk bedömning av potentiell BNP medför att nödvändiga åtgärder för att säkerställa att överskottsmålet uppnås inte vidtas.

Prognosen för potentiell BNP är således av stor betydelse för bedömningen av finanspolitikens inriktning och uppföljningen av överskottsmålet. Till skillnad från faktisk BNP finns emellertid 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 prognosinstitut använder dessutom olika metoder för att beräkna potentiell BNP. Det innebär inte bara att det

---

[13] Se t.ex. Finansdepartementet (2012a). Potentiell BNP definieras ibland som den produktionsnivå som är förenlig med konstant inflation, se Finanspolitiska rådet (2011).

[14] Bland regeringens olika indikatorer för att följa upp överskottsmålet ingår såväl årsvisa strukturella saldon som genomsnittliga strukturella saldon över olika tidsperioder, se Finansdepartementet (2011a).

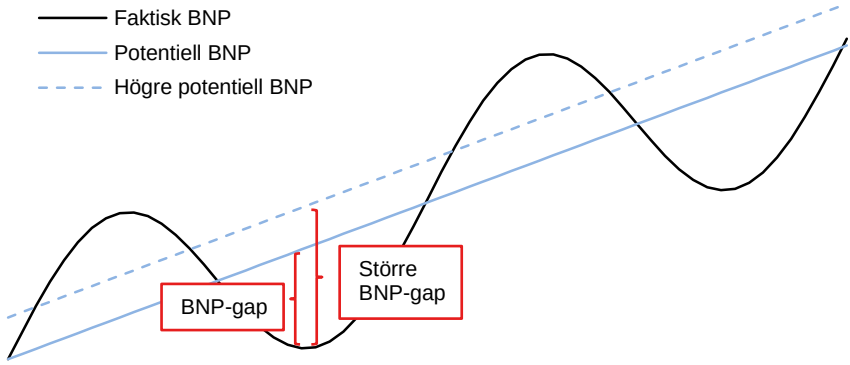
[15] En högre produktivitet har en svagare effekt på de offentliga finanserna än en högre sysselsättning. På sikt kommer en högre produktivitet och reallön att öka de offentliga utgifterna för löner och transfereringar i ungefär samma takt som skattebaserna ökar. En högre sysselsättning stärker skattebaserna utan direkta effekter på de offentliga utgifterna.

Fördjupning 3.1 Potentiell BNP och strukturellt saldo

- BNP-gap $= \frac{(Faktisk\ BNP - Potentiell\ BNP)}{Potentiell\ BNP} \times 100$
- ”Potentiell BNP definieras som den produktionsnivå som kan upprätthållas vid ett normalt konjunkturläge.” (BP13)
- Strukturellt saldo i de offentliga finanserna enligt regeringens beräkningsmetod: Finansiellt sparande - 0,55 × BNP-gap - övriga justeringar (engångseffekter, extraordinära kapitalinkomster).

Figur 3.6 visar att en alltför optimistisk bedömning av potentiell BNP leder till att storleken på positiva BNP-gap underskattas och att storleken på negativa gap överskattas. I en lågkonjunktur med negativa BNP-gap blir den beräknade konjunkturjusteringen av det finansiella sparandet större, vilket i sin tur innebär att det konjunkturjusterade sparandet överskattas.

Figur 3.6 Potentiell BNP och BNP-gapet



förekommer olika bedömningar av den framtida utvecklingen av potentiell BNP (och BNP-gap), utan även att bedömningarna av historiska år kan skilja sig åt. Ofta innebär också beräkningsmetoderna att BNP-gapen i genomsnitt är negativa sett över längre tidsperioder, vilket ytterligare försvårar uppföljningen av överskottsmålet med hjälp av strukturellt sparande. Det gäller såväl regeringens som KI:s skattningar av BNP-gapen. Potentiell BNP är sammantaget en varia-

bel som är svår att beräkna, men som utgör ett nödvändigt inslag i den finanspolitiska bedömningen.

I de ekonomiska propositionerna redovisas och motiveras prognoserna för faktisk BNP relativt utförligt. Samtidigt är beskrivningen av potentiell BNP tämligen sparsam trots dess betydelse för redovisningen av finanspolitikens inriktning och läget i förhållande till överskottsmålet.

I VP13 redovisar regeringen för första gången utförligt den förändrade bedömningen av potentiell BNP jämfört med BP13. Rådet välkomnar denna redovisning. Fortfarande saknas dock jämförelser med andra prognosinstitut, i första hand KI och Riksbanken. Att sådana jämförelser redovisas och kommenteras är desto viktigare eftersom prognoserna i detta fall inte kan utvärderas mot utfall.[16]

3.2.1 Jämförelser med KI

Figur 3.7 visar BNP-gapet för perioden 1980–2016 enligt budgetpropositionen och KI:s prognosrapport i mars 2013. Det skattade konjunkturmönstret är likartat, men storleken på BNP-gapet kan vissa år skilja sig med upp till ett par procentenheter.

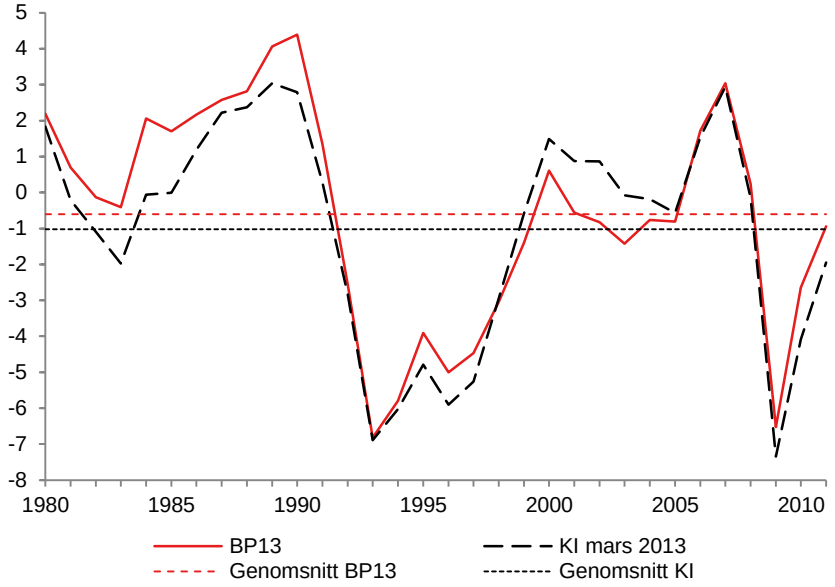
Rådet har i flera rapporter behandlat regeringens användning av BNP-gapet i bedömningarna av finanspolitikens inriktning och budgetutrymmets storlek.[17] En iakttagelse är att regeringens beräkning av potentiell BNP resulterar i ett BNP-gap som i genomsnitt är negativt. I den aktuella beräkningen är det genomsnittliga BNP-gapet -0,6 procent för skattningsperioden 1980–2011. Ett negativt BNP-gap innebär att det strukturella finansiella sparandet i offentlig sektor överstiger det faktiska finansiella sparandet (se fördjupning 3.1). Sett över en längre period kommer därför det genomsnittliga värdet på det strukturella sparandet att överstiga det genomsnittliga värdet på det faktiska sparandet om BNP-gapet i genomsnitt är negativt. Det innebär i sin tur att ett genomsnitt för det strukturella sparandet ger en alltför positiv bild av styrkan i de offentliga finanserna i förhållande till

[16] Som jämförelse kan nämnas att i de prognosrapporter som publiceras av Office for Budget Responsibility i Storbritannien inleds kapitlet om den realekonomiska prognosen med en relativt utförlig genomgång av prognosen för potentiell BNP, se Office for Budget Responsibility (2013).
[17] Se t.ex. Finanspolitiska rådet (2009, 2011).

överskottsmålet, eftersom målet är formulerat som ett genomsnitt för det faktiska sparandet (se kapitel 4).[18]

Figur 3.7 BNP-gap

Procent av potentiell BNP



Källor: Finansdepartementet, KI och egna beräkningar.

KI använder en likartad metod som regeringen för att beräkna potentiell BNP. Även i KI:s kalkyler är BNP-gapet i genomsnitt negativt, -1 procent 1980–2012 i marsprognosen. I uppföljningen av överskottsmålet gör KI en explicit justering för asymmetrin i BNP-gapet. För att överskottsmålet på 1 procent i genomsnitt över konjunkturcykeln ska vara uppfyllt bedömer KI att det krävs ett strukturellt sparande på 1,2.[19] Regeringen gör inte någon sådan justering av sina målindikatorer.

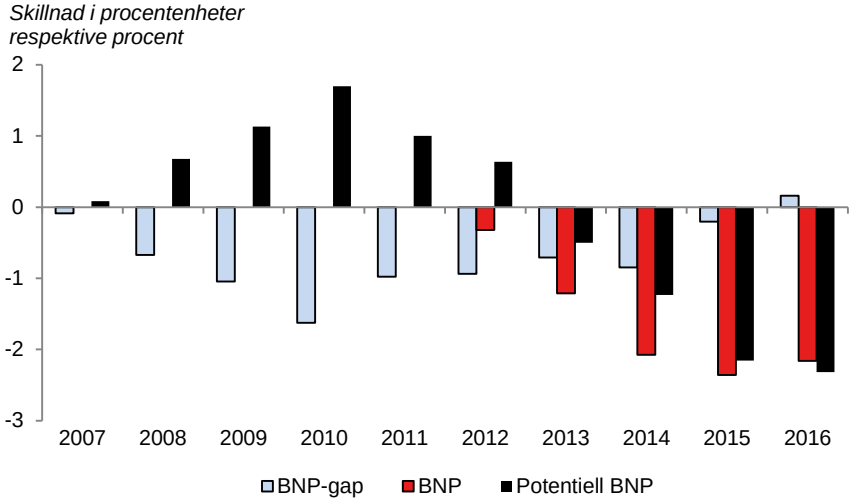
För prognosåren beror skillnader i BNP-gap mellan olika bedömare antingen på olika prognoser för faktisk BNP eller på olika bedömningar av potentiell BNP. Figur 3.8 visar skillnaden i potentiell

[18] I Finanspolitiska rådet (2012) kritiserades också den aggregerade metod som regeringen använder för beräkningen av det strukturella sparandet. En viss förändring av BNP kan påverka olika skattebaser på olika sätt och därför ge upphov till olika konjunkturjusteringar av de offentliga finanserna. Den beräkningsmetod som regeringen använder kan ge missvisande resultat och därmed dålig vägledning för finanspolitikens inriktning.

[19] Konjunkturinstitutet (2013a), s. 50.

och faktisk BNP mellan KI:s augustirapport och BP13, dvs. mellan prognoser gjorda vid ungefär samma tidpunkt. Jämfört med regeringen ansåg KI att (det negativa) BNP-gapet i genomsnitt var ca 1 procentenhet större under perioden 2008–2011. Hela denna skillnad beror på att KI gjorde en mer positiv bedömning av potentiell BNP än regeringen.[20]

Figur 3.8 KI:s prognos i augusti 2012 jämfört med BP13



Källor: Finansdepartementet, KI och egna beräkningar.

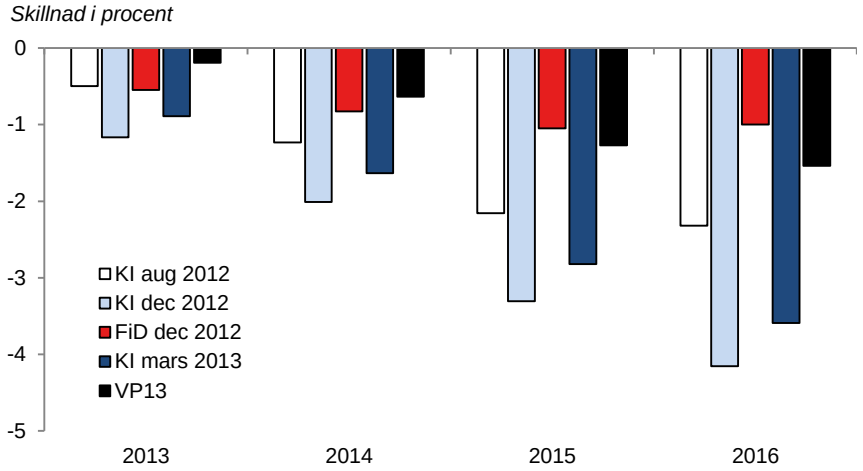
För perioden 2012–2016 hade KI en väsentligt mer pessimistisk syn på *tillväxten* av potentiell BNP. Medan regeringen i BP13 bedömde att potentiell BNP skulle växa med i genomsnitt 2,7 procent per år, förutsåg KI en ökning med endast 2,0 procent. Därför är *nivån* på potentiell BNP drygt 2 procent lägre 2016 än i regeringens prognos. I båda prognoserna antas faktisk BNP växa något snabbare än potentiell BNP så att BNP-gapet sluts kring 2016. Den lägre produktionspotentialen i KI:s bedömning innebär emellertid att nivån på faktisk BNP 2016 i motsvarande grad blir lägre än i regeringens prognos.

Figur 3.9 visar KI:s och regeringens senaste bedömningar av potentiell BNP i förhållande till prognosen i BP13. Även om regeringen i de senaste prognoserna (december 2012 och VP13) justerat ned

[20] Nivåer på potentiell BNP publiceras ytterst sällan av något prognosinstitut. Potentiell BNP har därför beräknats med utgångspunkt från faktisk BNP.

potentiell BNP med ca 1 procent jämfört med BP13, så består den systematiska optimismen jämfört med KI:s bedömningar. I KI:s marsprognos bedömdes potentiell BNP vara ca 150 mdkr lägre 2016 än i BP13. Jämfört med VP13 är skillnaden ca 80 mdkr. Det motsvarar ett budgetutrymme på flera tiotals miljarder kronor.

Figur 3.9 Potentiell BNP jämfört med BP13



Anm: Röda staplar anger Finansdepartementets prognos i december 2012 och VP13. Blåa staplar anger KI:s prognoser i augusti och december 2012 samt mars 2013.
Källor: Finansdepartementet, KI och egna beräkningar.

3.2.2 Revideringar av potentiell BNP

Sedan 2007 har regeringen vidtagit ett antal åtgärder för att höja ekonomins produktionsförmåga. Regeringens bedömning av effekterna avspeglas i en successiv höjning av potentiell BNP.[21] Samtidigt har svensk ekonomi utsatts för chocker som försvagat efterfrågan och minskat resursutnyttjandet. Även om kortsiktiga variationer i efterfrågan bör ha begränsad effekt på ekonomins produktionspotential, kan en djup och långvarig lågkonjunktur få bestående effekter genom utslagning av såväl realkapital som humankapital.

Kombinationen av åtgärder som kan förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och en svag efterfrågan försvårar bedömningen av ekonomins potentiella produktionsförmåga. Det framgick av föregående avsnitt att regeringen gör en mer positiv bedömning av potentiell

[21] Se Finansdepartementet (2011c), kap. 3.

BNP än KI. Samtidigt revideras regeringens egna bedömningar i varje ekonomisk proposition. I några fall har revideringarna varit stora. Av tabell 3.1 framgår att potentiell BNP för ett visst år reviderats både uppåt och nedåt. I BP10 reviderades potentiell BNP ned kraftigt under intryck av den pågående finanskrisen. I BP11 reviderades bedömningen återigen upp, men fortfarande bedömdes produktionspotentialen i ekonomin vara väsentligt lägre än före krisen. Revideringarna av faktisk BNP i dessa propositioner följde samma mönster, men var ungefär dubbelt så stora. I BP12 justerades potentiell BNP upp ytterligare för att därefter åter justeras ned i BP13. En ytterligare nedjustering gjordes i VP13. Figur 3.9 visar dock att regeringens bedömning fortfarande är väsentligt mer optimistisk än KI:s bedömning.

Ändrade bedömningar av konjunkturläget i form av BNP-gap, tolkas ofta som en ändring av tillväxtutsikterna de närmaste åren. De relativt stora revideringarna av potentiell BNP visar emellertid att ett förändrat BNP-gap i hög grad även beror på en förändrad syn på potentiell BNP.

Tabell 3.1 Revidering av potentiell BNP

Förändring i procent jämfört med föregående proposition

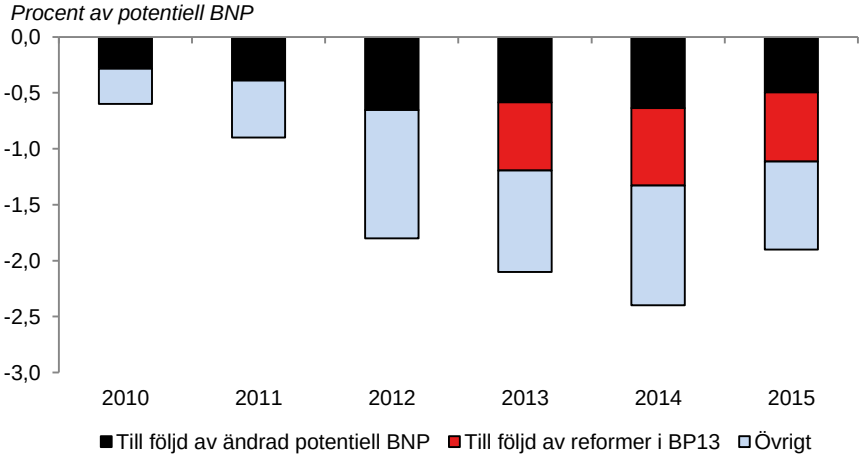
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
VP13			0,0	0,1	0,7	1,0	0,5	0,2	-0,2	-0,6	-1,3	-1,6
BP13	-0,1	0,0	0,1	-0,1	0,1	-0,5	-0,7	-1,2	-1,1	-1,2	-0,9	
BP12	0,5	-0,3	-0,4	0,4	0,9	1,2	0,7	0,9	0,9			
BP11	1,7	1,1	-0,2	-0,6	-0,6	0,8	2,2	3,0				
BP10	-0,9	-0,8	-0,7	-2,1	-3,2	-5,0	-6,1					
BP09	-0,6	-0,7	-1,1	-0,5	-0,9	-1,0						
BP08	-0,9	-0,9	-0,6	-1,0	-0,8							
BP07	0,9	1,6	2,5	3,3								
BP06	0,5	0,7	1,0									
BP05	2,3	2,3										

Källor: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Betydelsen av revideringarna av potentiell BNP för uppföljningen av överskottsmålet illustreras i figur 3.10. Mellan BP12 och BP13 försvagades det strukturella sparandet enligt regeringens bedömning. I genomsnitt var det strukturella sparandet som andel av BNP ca 2 procent lägre under prognosperioden 2012–2015. En fjärdedel av

minskningen förklaras av en lägre prognos för potentiell BNP.[22] Av den resterande försvagningen av det strukturella sparandet förklaras ca 0,7 procentenheter av de reformer som föreslogs i budgetpropositionen för 2013. En betydande del av det minskade budgetutrymmet i förhållande till överskottsmålet beror således på en mer pessimistisk bedömning av potentiell BNP. Som framgick av föregående avsnitt har dock regeringen, trots nedjusteringarna i BP13 och VP13, en väsentligt mer positiv syn på potentiell BNP framöver än KI.

Figur 3.10 Förändring av strukturellt sparande mellan BP12 och BP13



Källor: Finansdepartementet och egna beräkningar.

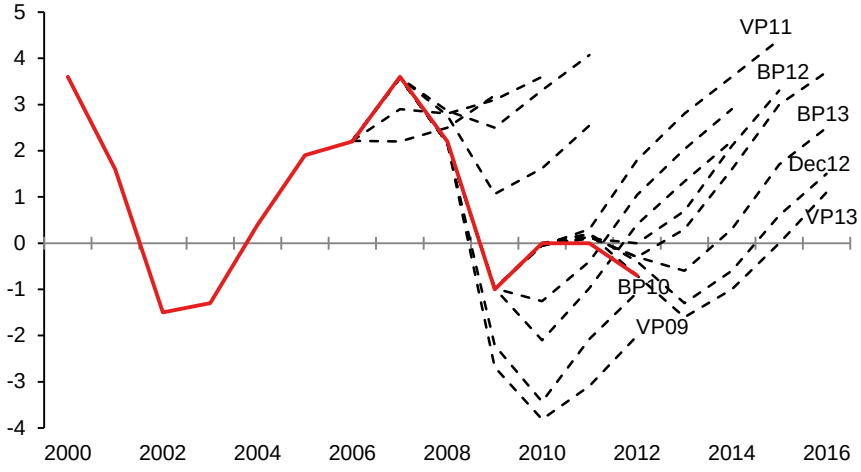
3.3 Offentliga finanser

Prognoser för de offentliga finanserna tre till fyra år framåt i tiden ligger till grund för regeringens bedömning av utrymmet för varaktiga reformer eller behovet av besparingar i förhållande till överskottsmålet. Framskrivningarna visar nästan genomgående en kraftig förstärkning av det finansiella sparandet efter budgetåret, se figur 3.11. Förstärkningen uppgår ofta till närmare 1 procent av BNP per år.

[22] Beräkningen bygger på regeringens schablonmässiga budgetelasticitet på 0,55. Att övrigtposten inte är noll 2010 och 2011 beror på att utfallen reviderats för såväl BNP som för finansiellt sparande mellan publiceringen av BP12 och BP13.

Figur 3.11 Prognoser för offentliga finanser

Procent av BNP



Anm: Den röda heldragna linjen avser utfall för offentliga sektorns finansiella sparande. De streckade svarta linjerna avser prognoser i samtliga budget- och vårpropositioner från VP07 t.o.m. VP13.
Källor: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Den prognostiserade förstärkningen av det finansiella sparandet styrs i allt väsentligt av två faktorer:

1. BNP-gapet sluts (eller åtminstone reduceras kraftigt) under prognosperioden, vilket innebär att faktisk BNP växer snabbare än potentiell BNP om utgångsläget är ett negativt BNP-gap. Ju större (negativt) BNP-gap i utgångsläget, desto snabbare antas BNP växa och därmed skattebaserna och de offentliga inkomsterna.

2. Inga nya budgetpåverkande åtgärder vidtas under prognosperioden utöver vad som beslutats tidigare eller föreslås i den aktuella propositionen (”oförändrade regler”). Det innebär att utgifterna ökar långsammare än potentiell BNP, bl.a. till följd av att vissa transfereringar inte är indexerade eller att tidsbegränsade utgiftsprogram avslutas om det saknas ställningstagande till en förlängning.[23]

Figur 3.11 visar också den dystra bild av de offentliga finanserna som tecknades i VP09 och i BP10 under 2009. Prognoserna förbyttes till en växande optimism i de propositioner som presenterades under

[23] Se ESV (2013), Finanspolitiska rådet (2011) och Konjunkturinstitutet (2013a).

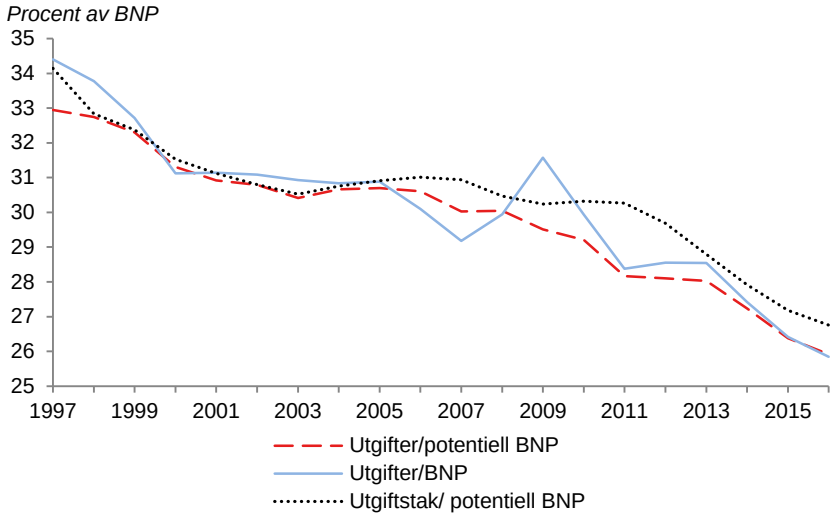
2010 och 2011. Kulmen nåddes med VP11 våren 2011, då överskottet 2015 bedömdes uppgå till drygt 4 procent av BNP. Från och med BP12 i september 2011 faller dock överskotten tillbaka i prognoserna, delvis till följd av reformer på såväl inkomst- som utgiftssidan. Profilen med en automatisk förstärkning under prognosperioden kvarstår dock.

3.4 Utgiftsvolymer och utgiftsrisker

Utgiftstaket för staten omfattar utgifterna i statsbudgeten exklusive statsskuldsräntor, men inklusive utgifterna för den lagstadgade inkomstpensionen. Systemet med utgiftstak tillämpades första gången i BP97. Som framgår av figur 3.12 minskar utgiftstaket från 34 procent av potentiell BNP 1997 till knappt 27 procent 2016 i de bedömningar som redovisas i BP13. Figuren visar också att utgiftstaket minskade relativt kraftigt de första fyra till fem åren sedan det infördes, för att därefter pendla mellan 30 och 31 procent av BNP fram till 2011. I BP13 redovisade regeringen en fortsatt snabb minskning av taket i förhållande till potentiell BNP.

Även de takbegränsade utgifterna har trendmässigt minskat som andel av BNP, från 33 procent 1997 till 28 procent 2012. Prognosen i BP13 innebär en fortsatt minskning av utgiftskvoten med 2 procentenheter. Fallet i förhållande till faktisk BNP har varit ännu något större. Krisåren 2008–2009 ökade visserligen utgifternas andel av faktisk BNP med ett par procentenheter, men det berodde i första hand på en mycket svag utveckling av BNP snarare än kraftigt ökade utgifter.

Figur 3.12 Utgiftstak och takbegränsade utgifter i BP13



Anm: Såväl utgiftstak som takbegränsade utgifter har justerats för tekniska förändringar av redovisningen så att de är jämförbara över tiden.
Källor: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Realt sett beräknas BNP öka med ca 70 procent under perioden 1997–2016 enligt prognosen i BP13. Samtidigt beräknas de reala takbegränsade utgifterna öka med endast drygt 25 procent, se figur 3.13.[24]

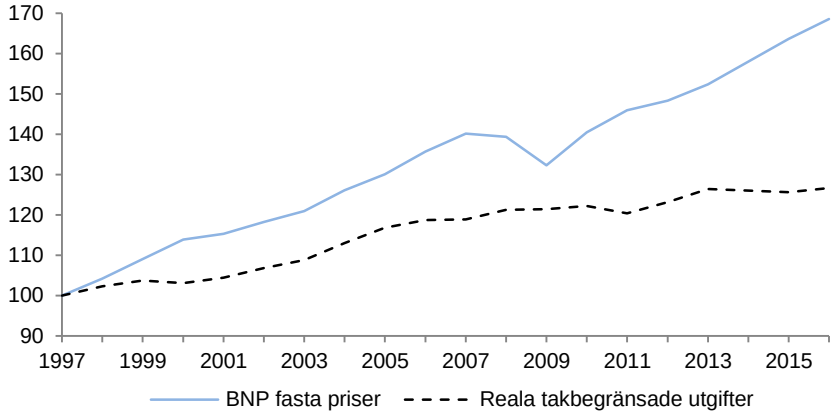
En bidragande orsak till den fallande utgiftskvoten är nedgången av sjukfrånvaron. Därtill har andelen öppet arbetslösa som är berättigade till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen minskat kraftigt. Tillsammans med ett oförändrat inkomsttak i försäkringen innebär det att utgifterna minskar i förhållande till BNP trots en bestående hög arbetslöshet.

I BP13 förutsåg regeringen en fortsatt snabbt fallande utgiftskvot. Det finns dock en risk att ett utgiftstryck byggts upp inom ovan nämnda områden, vilket gör det allt svårare att upprätthålla en fortsatt minskning av utgiftskvoten utan utgiftsbegränsande åtgärder. Därtill finns en påtaglig utgiftsrisk inom migrationsområdet. Jämfört med VP12 bedömdes i BP13 de takbegränsade utgifterna öka med ca 30 mdkr fram till 2016. Därav utgörs närmare en tredjedel av högre

[24] De takbegränsade utgifterna har deflaterats med implicitpriset för BNP. Eftersom prisökningen för de takbegränsade utgifterna sannolikt varit något högre än för BNP, har de takbegränsade utgifterna realt sett ökat något mindre än vad figuren visar.

Figur 3.13 BNP och takbegränsade utgifter i BP13

1997=100



Anm: Real utveckling, index 1997=100. De takbegränsade utgifterna har deflaterats med implicitpriset för BNP.
Källor: Finansdepartementet och egna beräkningar.

prognoser för volymerna i transfereringssystemen.[25] I VP13 förutses ytterligare utgiftsökningar på ca 6 mdkr till följd av ökade volymer.[26] I följande avsnitt illustreras utvecklingen inom sjukpenning och förtidspension (sjuk- och aktivitetsersättning) och regeringens prognoser i budgetpropositionerna sedan BP07.

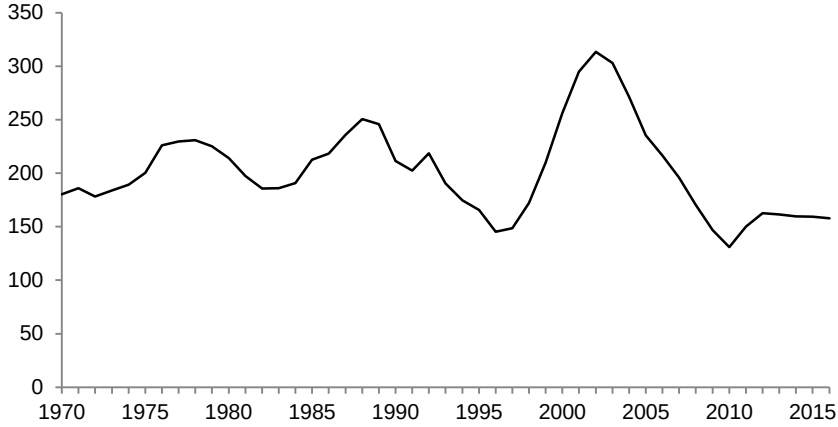
3.4.1 Sjukpenning

Sett över en längre period har sjukfrånvaron varierat kraftigt. Figur 3.14 visar utvecklingen de senaste 40 åren uttryckt i s.k. helårsekvivalenter. Sjukfrånvaron nådde toppar i mitten av 1970-talet, i slutet av 1980-talet och i början av 2000-talet. Variationerna är anmärkningsvärda, särskilt vad gäller den senaste ”vågen”. 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 60 procent från toppnivån 2002. Utvecklingen är desto mer anmärkningsvärd som sysselsättningen ökat relativt kraftigt sedan 2000. En viss ökning av sjukfrånvaron kan dock skönjas i utfallen för 2011 och 2012.

[25] Se BP13, tabell 8.8.
[26] Se VP13, tabell 9.8.

Figur 3.14 Sjukpenning och sjuklön 1970–2016

Tusental helårsekvivalenter



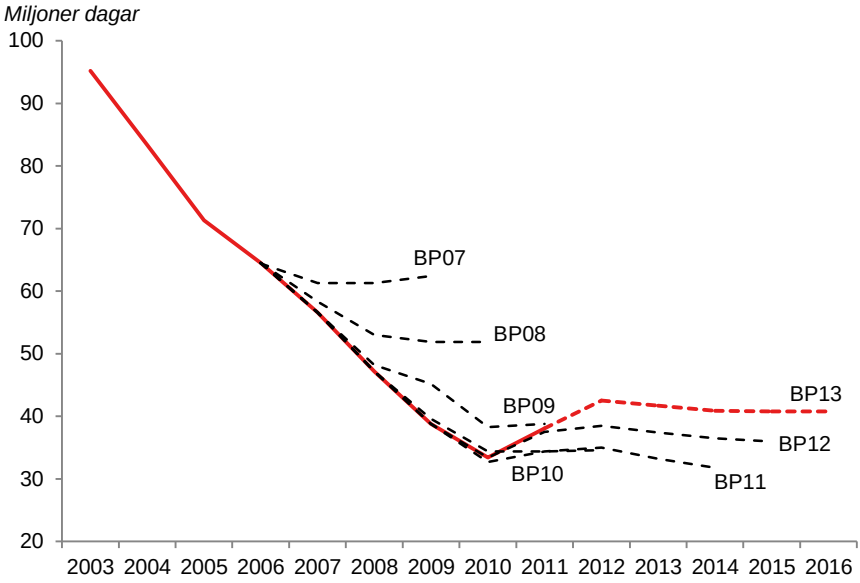
Källor: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Figur 3.15 visar utvecklingen av antalet sjukpenningdagar sedan 2003. Denna volymvariabel används i de ekonomiska propositionerna, tillsammans med en genomsnittskostnad, för framskrivningen av utgifterna för sjukförsäkringen. Figuren visar volymprognoserna i budgetpropositionerna sedan BP07. I BP07, BP08 och BP09 överraskades regeringen av den snabba minskningen av antalet sjukpenningdagar. Prognoserna låg genomgående högre än utfallen. Från och med BP10 har situationen förändrats och prognoserna har gradvis justerats upp i takt med att minskningen av sjukpenningdagarna upphört och till och med förbytts i en ökning. Framskrivningen av utgifterna sedan BP11 bygger inte längre på en fortsatt minskning utan på att nivån i stort sett planar ut. Den nivå vid vilken volymerna planar ut har emellertid justerats upp i takt med utfallen.

Av figur 3.14 framgår att sjukfrånvaron sett i ett längre tidsperspektiv nu ligger på en mycket låg nivå. Mot bakgrund av att sysselsättningen ökat kraftigt under perioden kan frågan ställas om nivån i de senaste utfallen är långsiktigt hållbar eller om det ligger en risk för ökade utgifter i regeringens antagande att sjukfrånvaron planar ut. I BP13 förs inget resonemang om detta. Regeringen konstaterar bara att volymerna i sjukpenningen väntas öka även 2012 till följd av fler och längre sjukfall, men att utvecklingen väntas plana ut under de kommande åren.[27]

[27] BP13, s. 373.

Figur 3.15 Antalet dagar med sjukpenning

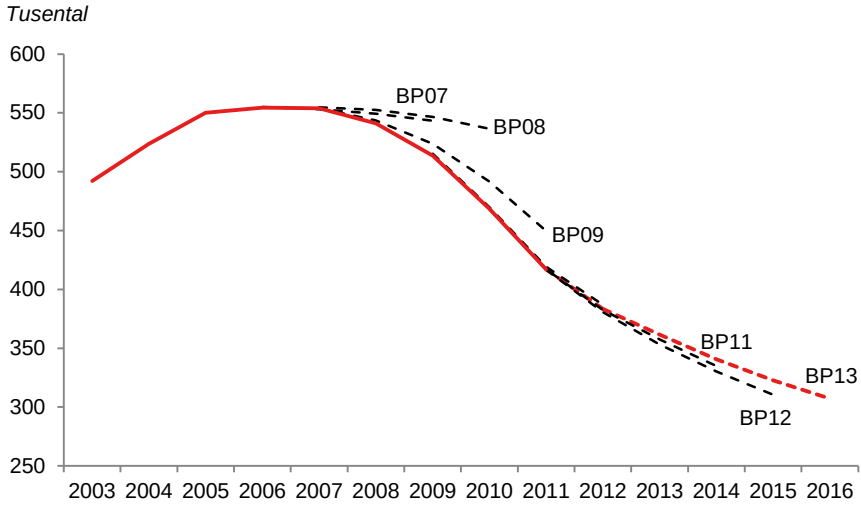


Anm: Figuren omfattar även antal dagar med rehabiliteringsersättning.
Källor: Finansdepartementet och egna beräkningar.

3.4.2 Förtidspension (sjuk- och aktivitetsersättning)

Även inom förtidspensionen har volymerna fallit oväntat kraftigt under senare år. Regeringens prognoser har successivt anpassats till utvecklingen. Prognosen i BP13 innebär en fortsatt minskning, om än i avtagande takt. Under de senaste åren har prognoserna justerats upp även inom detta område (figur 3.16).

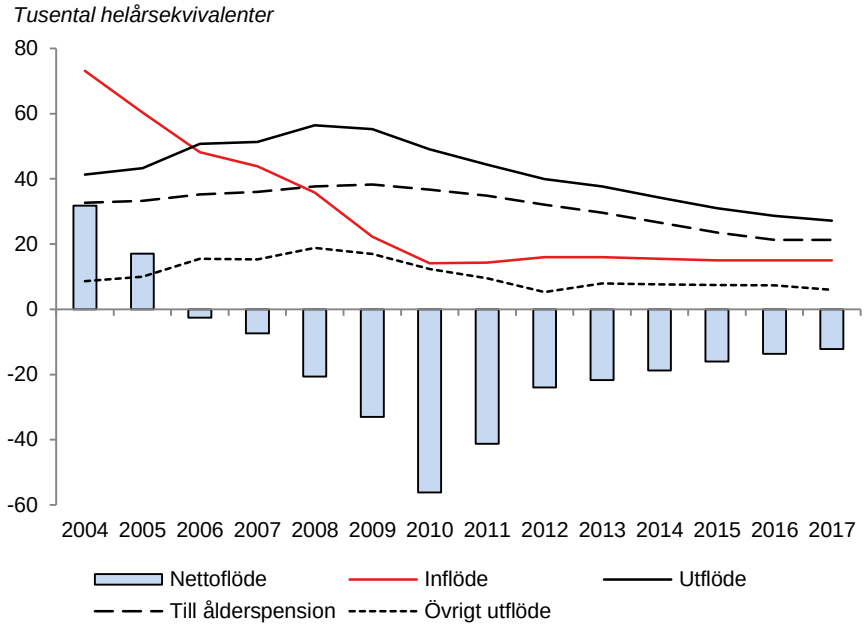
Figur 3.16 Sjuk- och aktivitetsersättning



Källor: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Figur 3.17 visar flöden till och från förtidspensionen enligt ESV:s beräkningar. Som framgår minskade inflödet till förtidspensionen kraftigt fram till 2010. Utfallet för 2011 tyder på att inflödet därefter stabiliseras kring 15 000–16 000 personer, vilket också är den prognos som ESV redovisar. Den del av utflödet som avser övergång till ålderspension påverkar de takbegränsade utgifterna endast i begränsad utsträckning, eftersom även utgifterna för ålderspensionen ligger under utgiftstaket. Det övriga utflödet från förtidspensionen har minskat under senare år. Effekten på de takbegränsade utgifterna av denna del av utflödet beror på om personerna finns kvar i något annat försörjningssystem.

Figur 3.17 In- och utflöden i sjuk- och aktivitetsersättningen



Källor: ESV och egna beräkningar.

3.5 Bedömningar och rekommendationer

Rådet anser att större avvikelser mellan regeringens prognoser och de siffror som lämnas från andra prognosmakare bör redovisas och motiveras utförligt i de ekonomiska propositionerna. Detta påpekande är föranlett av att BP13 bygger på en makroprognos för 2013 som avviker kraftigt från övriga prognosinstitut.

Potentiell BNP spelar en central roll i regeringens bedömning av konjunkturläget och finanspolitikens inriktning i förhållande till överskottsmålet. Det finns inte någon allmänt accepterad metod för att beräkna potentiell BNP och revideringar görs ofta även för år bakåt i tiden. Det är därför svårt att utvärdera bedömningar av potentiell BNP.

Rådet rekommenderar regeringen att tydligt redovisa grunderna för sin bedömning av potentiell BNP och vilka revideringar som gjorts sedan föregående proposition. I VP13 har regeringen påtagligt förbättrat denna redovisning, vilket vi välkomnar. Regeringen bör gå

vidare och även redovisa och kommentera avvikelser från andra bedömare, som KI, Riksbanken, EU-kommissionen, OECD och IMF.

Som rådet tidigare påpekat bör metoderna för att beräkna strukturellt sparande i offentlig sektor ses över. En disaggregerad ansats är mer relevant, särskilt vid stora störningar i ekonomin. Det är svårt att förstå att regeringen använder en aggregerad metod med så uppenbara svagheter i beräkningen av en så central variabel för ramverket och finanspolitiken.

Asymmetrin i BNP-gapen innebär att det strukturella sparandet i genomsnitt måste överstiga 1 procent av BNP för att överskottsmålet, som avser det faktiska finansiella sparandet, ska nås. Detta beaktas inte i regeringens redovisning av de konjunkturjusterade målindikatorerna, som därför tenderar att bli systematiskt missvisande.

Rådet anser att beskrivningen av de takbegränsade utgifternas utveckling bör kompletteras med en bedömning av utgiftsrisker. Sådana bedömningar saknas i stort sett helt i de ekonomiska propositionerna. Regeringen bör också redovisa prognosmetoderna för de regelstyrda transfereringsutgifterna, gärna i en särskild bilaga, och tydligare beskriva anslagsutvecklingen i termer av volym och genomsnittskostnad där detta är relevant.

4 Det finanspolitiska ramverket

I detta kapitel granskar vi hur väl regeringen följer det finanspolitiska ramverket. Denna kartläggning utgör huvuduppgiften för rådet.

Avsnitt 4.1 inleds med en genomgång av regeringens indikatorer för att följa upp överskottsmålet och hantera målavvikelser. Därefter görs en jämförelse mellan BP10 och BP13 med avseende på överskottsmålet. Sedan följer i avsnitt 4.2 en kort genomgång av KI:s, ESV:s och regeringens bedömningar av de offentliga finanserna. I avsnitt 4.2.4 redovisas rådets bedömning. I avsnitt 4.3 redovisar rådet sin uppfattning om utrymmet under utgiftstaket de närmast kommande åren. Därefter kommenterar rådet i avsnitt 4.4 regeringens diskussion i BP13 om att göra systemet med utgiftstak mer flexibelt. Avsnitt 4.5 behandlar kort de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Kapitlet innehåller också en fördjupning om Ungerns finanspolitiska råd. Avslutningsvis sammanfattar rådet sina bedömningar och rekommendationer.

4.1 Överskottsmålet

4.1.1 Indikatorerna för överskottsmålet

Överskottsmålet är utformat så att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppvisa ett överskott på 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Det innebär att normala konjunkturella variationer i den offentliga sektorns finanser kan tillåtas så länge som sparandet varierar runt ett genomsnitt på 1 procent av BNP. Som nämnts i avsnitt 2.3 är det önskvärt att de offentliga finanserna varierar med konjunkturen så att de försvagas i lågkonjunktur och förstärks i högkonjunktur. Det bidrar till att stabilisera ekonomin och minska svängningarna i efterfrågan, produktion och sysselsättning. Sparandet kan också inom överskottsmålets ram avvika från 1 procent till följd av aktiv stabiliseringspolitik, förutsatt att sådana avvikelser tar ut varandra över konjunkturcykeln.

Målformuleringen över konjunkturcykeln innebär att uppföljningen av målet kompliceras. Regeringen har resonerat utförligt kring detta: längden på en konjunkturcykel, mät- och metodproblem med att bedöma det strukturella sparandet, vikten hos olika indikatorer

m.m. För att så väl som möjligt fånga upp konjunkturläget i bedömningarna av måluppfyllelsen använder sig regeringen av fem indikatorer.

1a. Genomsnitt av det faktiska offentliga sparandet de senaste tio åren.
1b. Dito konjunkturjusterat.
2a. Sjuårigt glidande medelvärde som omfattar innevarande år samt tre år framåt respektive bakåt.
2b. Dito konjunkturjusterat.
3. Strukturellt sparande.

Regeringen använder i första hand indikatorerna 1a och 1b till att bedöma om politiken under de senaste tio åren uppvisat några systematiska avvikelser från överskottsmålet och de andra tre indikatorerna till att bedöma om den aktuella politiken är förenlig med målet i ett framåtblickande perspektiv. När indikatorerna ska tolkas måste detta enligt regeringen göras genom en samlad bedömning där även osäkerheter och risker beaktas. Både Riksrevisionen och rådet har pekat på att uppföljningen är otydlig samt att det finns en risk att olika indikatorer kan ge motstridiga resultat. Båda har efterlyst en enklare uppföljning med färre indikatorer. Regeringen har dock avvisat dessa synpunkter och framhållit att det är viktigt med en samlad bedömning.

I BP13 visar indikatorerna att det offentliga sparandet inte når upp till målet. Alla indikatorer utom den konjunkturrensade sjuårsindikatorn pekar på att målet inte nås för närvarande, och regeringens bedömning i propositionen är att sparandet ligger något under målet 2012–2014 (tabell 4.1).

Tabell 4.1 Indikatorer för uppföljning av överskottsmålet enl. BP13

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Finansiellt sparande	**0,1**	**-0,3**	**-0,6**	**0,3**	**1,7**	**2,5**
Bakåtblickande tioårssnitt (1a)	0,7					
Konjunkturjusterat (1b)	1,2					
Sjuårsindikatorn (2a)	0,0	0,0	0,5			
Konjunkturjusterat (2b)	1,1	1,1	1,1			
Strukturellt sparande (3)	0,6	0,2	0,3	0,6	1,8	2,5
BNP-gap	**-0,9**	**-1,4**	**-1,7**	**-0,4**	**-0,1**	**0,0**
Sjuårssnitt för BNP-gap	-1,9	-2,0	-1,0			
Bakåtblickande tioårssnitt för BNP-gap	-0,9	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-1,0

Anm: Finansiellt och strukturellt sparande anges i procent av BNP. BNP-gapet anges i procent av potentiell BNP.

I skrivelsen Ramverk för finanspolitiken (2010/11:79) går regeringen igenom principer för att bedöma avvikelser från överskottsmålet.[1] Regeringen skriver:

> Det faktum att konjunkturläget inte kan mätas entydigt gör att överskottsmålet med nödvändighet måste stämmas av utifrån en samlad bild av de olika indikatorerna. Vid denna samlade bedömning väger regeringen också in flera andra faktorer, framför allt osäkerheten i bedömningen och riskbilden.[2]

Vad gäller osäkerhet så pekar regeringen på att beräkningarna av BNP, strukturellt sparande och sjuårsindikatorn är mycket osäkra. Beträffande riskbilden pekar man främst på konjunkturcykelns asymmetri. Formuleringen i ramverksskrivelsen är dock öppen för att även annat kan vägas in i bedömningen av om målet är uppfyllt. Regeringens egna riktlinjer för att fastslå om det föreligger en målavvikelse ger alltså ett betydande utrymme för tolkningar oavsett vad indikatorerna visar.

[1] Finansdepartementet (2011a), avsnitt 3.3.2.
[2] Finansdepartementet (2011a), s. 22.

Fördjupning 4.1 Beräkningar av strukturellt sparande

Det strukturella finansiella sparandet i offentlig sektor är en viktig indikator för bedömningen av avvikelser från överskottsmålet under enskilda år. Det strukturella sparandet används också som en indikator för inriktningen av finanspolitiken med hänsyn till konjunkturläget. Variabeln är således en viktig komponent i den finanspolitiska styrningen.

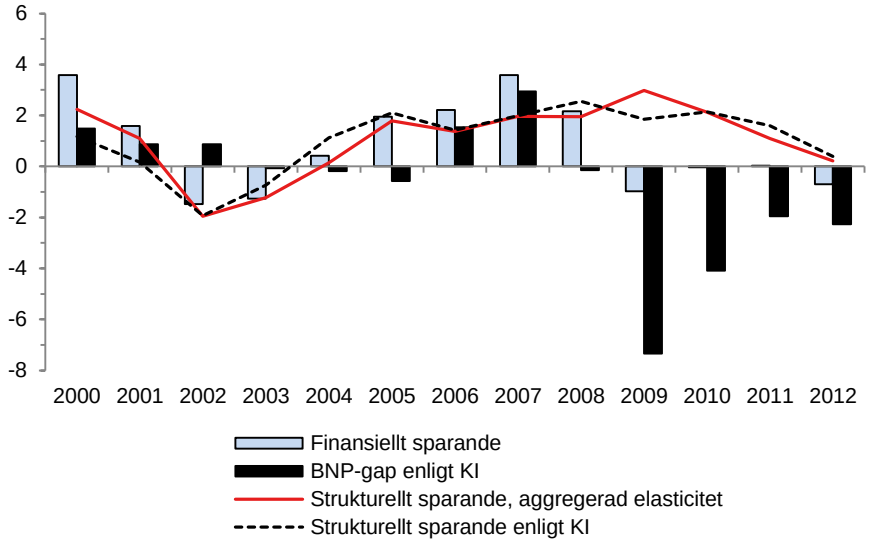
Grovt sett brukar konjunkturjusteringar av det faktiska finansiella sparandet göras med antingen en aggregerad elasticitet som tillämpas direkt på BNP-gapet eller med en mer disaggregerad ansats. I det senare fallet är ambitionen att fånga upp skillnader i BNP:s sammansättning som kan uppkomma vid en och samma storlek på BNP-gapet. Finansdepartementet använder sig av en aggregerad ansats för konjunkturjusteringen med en elasticitet på 0,55. Det innebär att det faktiska finansiella sparandet som andel av BNP minskas med 0,55 multiplicerat med BNP-gapet vid beräkningen av det konjunkturjusterade sparandet. ESV och KI använder mer disaggregerade metoder som är utformade på olika sätt.

Betydelsen av en disaggregerad beräkningsmetod kan illustreras med skillnaden mellan å ena sidan KI:s beräkning av strukturellt sparande i prognosen i mars 2013 och å andra sidan en aggregerad beräkning med Finansdepartementets metod tillämpad på KI:s uppskattning av BNP-gapet. Det är inte uppenbart att en disaggregerad beräkning baserad på prognoserna i BP13 skulle ge upphov till samma differens, men illustrationen ger ändå en uppfattning om effekten av de olika beräkningsmetoderna.

Figur 4.1 visar det strukturella sparandets utveckling dels enligt KI:s beräkning, dels enligt en beräkning med en aggregerad saldoelasticitet på -0,55 enligt Finansdepartementets metod tillämpad på KI:s bedömningar av BNP-gapet under 1993–2012.

Figur 4.1 Strukturellt sparande i offentlig sektor

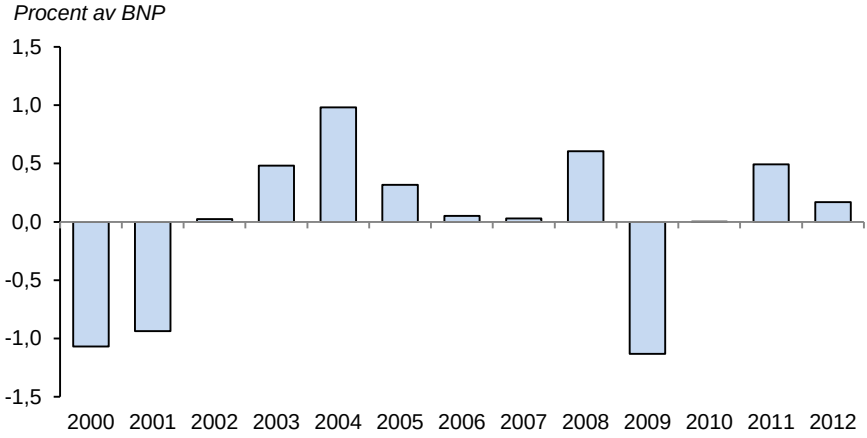
Procent



Anm: Finansiellt sparande (faktiskt och strukturellt) anges i procent av BNP. BNP-gapet anges i procent av potentiell BNP.
Källor: KI och egna beräkningar.

Figur 4.2 visar skillnaden mellan de båda beräkningarna. Skillnaden kan uppgå till mer än 1 procent under vissa år. 1 procent av BNP motsvarar ca 35 mdkr. Med strukturellt saldo som målindikator och underlag för bedömningen av budgetutrymmet är denna skillnad inte försumbar. Jämfört med KI:s beräkning överskattar den aggregerade metoden konjunktureffekten på de offentliga finanserna i den djupa svackan under finanskrisen och resulterar därför i en mer positiv bild av det strukturella sparandet. Den implicita saldoelasticiteten i KI:s metod är låg – ca 0,40. Skälet till den lägre elasticiteten är att det stora negativa BNP-gapet 2009 i hög grad berodde på en svag utveckling av exporten med relativt begränsad inverkan på sysselsättning och skattebaser.

Figur 4.2 Skillnad mellan KI:s och Finansdepartementets beräkningsmetod för strukturellt sparande



Källor: KI och egna beräkningar.

4.1.2 Hantering av målavvikelser

Regeringen har utförligt beskrivit sin syn på hur överskottsmålet ska tolkas och hanteras och utvecklat principer för hur detta ska gå till.[3] Det är viktigt att avvikelser korrigeras, skriver regeringen. Små avvikelser är dock inget stort problem, förutsatt att de inte systematiskt tenderar att gå åt samma håll. Om det föreligger en målavvikelse som inte är liten så ska denna återtas, men hur och i vilken takt är beroende dels av avvikelsens storlek, dels av konjunkturläget. Regeringen framhåller att vid en bedömning av *när* och *hur* en avvikelse ska korrigeras, måste en samlad bedömning göras även utifrån fördelnings- och strukturpolitiska utgångspunkter.[4]

Först måste alltså en eventuell målavvikelse identifieras. Här väger regeringen också in andra faktorer, framför allt osäkerheter och risker. I departementspromemorian om ramverket (Ds 2010:4) framhölls att målavvikelser inte nödvändigtvis behöver kvantifieras men att det är ett minimikrav att kvalitativt bedöma om en målavvikelse är ringa eller inte.[5]

[3] Finansdepartementet (2010), s. 214–220, och Finansdepartementet (2011a), s. 23–25.
[4] Finansdepartementet (2011a), s. 23.
[5] Finansdepartementet (2010), s. 213.

Finansdepartementet ansåg att det är rimligt att en avvikelse från överskottsmålet måste uppgå till minst 0,5 procent av BNP under budgetåret innan finanspolitiska åtgärder är motiverade.[6] Om den prognostiserade avvikelsen ökar markant efter det aktuella året, skulle detta kunna föranleda åtgärder även om avvikelsen under det aktuella året är mindre än 0,5 procent av BNP.[7] I ramverksskrivelsen finns dock varken någon precisering av vad som menas med små avvikelser eller något krav att kvalitativt bedöma en avvikelses storlek.

Både Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet har upprepade gånger varit kritiska mot regeringens sätt att följa upp överskottsmålet. Kritiken har gått ut på att uppföljningen är otydlig och att mängden indikatorer lämnar ett alltför stort utrymme för olika tolkningar. Regeringen har avvisat denna kritik och hänvisat till att bedömningar av måluppfyllelsen är komplex och därför inte kan reduceras till en mekanisk formel samt att en alltför rigid metod för att bedöma måluppfyllelsen riskerar att leda finanspolitiken fel.

Kritiken mot regeringens uppföljning av överskottsmålet har dock aldrig gått ut på att finanspolitiken ska följa en mekanisk regel byggd på enstaka indikatorer. I stället krävs att uppföljningen av överskottsmålet och identifieringen av målavvikelser ska vara tydlig och kvantifierad. När finanspolitiken sedan utformas måste regeringen givetvis ta hänsyn till fler faktorer än målavvikelsen.

Redan i 2009 års rapport framhöll rådet att kritiken mot den otydliga uppföljningen av överskottsmålet inte skulle tolkas som att rådet förordade att finanspolitiken skulle reduceras till mekanik. Rådet skrev:

> Det är förstås inte fel att beakta konjunkturläget när man bedömer lämplig finanspolitik – tvärtom … Vår argumentation är att själva saldomålet bör vara klart formulerat. Sedan får man ta ställning till om och i vilken omfattning konjunktursituationen eller andra omständigheter motiverar avvikelser från målet. Denna avvägning bör emellertid göras på ett tydligt sätt och inte

[6] Rådet kritiserade detta i sitt remissvar över regeringens Ds 2010:4 (Finanspolitiska rådet, 2010b, s. 23). Om regeringen ska använda en kvantitativ gräns för när en målavvikelse behöver korrigeras med aktiv politik måste målavvikelsen kvantifieras. Dessutom är det oklart både vad regeringen menar med en avvikelse på 0,5 procent av BNP under budgetåret och hur detta ska mätas. En avvikelse på 0,5 procent mätt som strukturellt sparande ett visst år är något helt annat än samma avvikelse som ett sjuårigt genomsnitt.

[7] Finansdepartementet (2010), s. 217.

> döljas genom att en suddig målformulering öppnar för att hoppa mellan olika mått på måluppfyllelsen.[8]

4.1.3 Målavvikelserna i BP10 och BP13

I BP10 beräknades det finansiella sparandet till mellan -3,4 och -1,1 procent av BNP åren 2010–2012. BNP-gapen beräknades till mellan -6,5 och -3,0 procent av BNP för samma period. Vid uppföljningen av överskottsmålet gjorde regeringen bedömningen att de stora negativa BNP-gapen de närmaste åren med stor sannolikhet inte skulle motsvaras av lika stora positiva gap när konjunkturen förbättrades efter 2012.[9] Det strukturella sparandet beräknades som lägst till 0,2 procent 2010, och åren därefter beräknades det till 0,7 respektive 0,6 procent.

Regeringen konstaterade att detta innebar en avvikelse från den målsatta nivån. Regeringens samlade bedömning var att lågkonjunkturen sannolikt inte skulle följas av år med motsvarande högre resursutnyttjande och att man därför inte kunde förvänta sig att sparandet automatiskt skulle återgå till den målsatta nivån med förbättrad konjunktur.

Det fanns alltså en konstaterad – om än inte kvantifierad – avvikelse från överskottsmålet. Regeringen ansåg dock att en tillfällig och begränsad avvikelse från målet var befogad med tanke på den djupa lågkonjunkturen. Samtidigt framhöll regeringen att politiken på några års sikt var inriktad på att återgå till överskott i linje med målet:

> Eftersom dessa indikatorer för närvarande pekar på att det finansiella sparandet ligger något under målsatt nivå, saknas i princip enligt nuvarande bedömning ett utrymme för ofinansierade strukturella ökningar av de takbegränsade utgifterna sett till överskottsmålet. Regeringen avser därför att föra en stram utgiftspolitik under de närmaste åren så att underskotten i de offentliga finanserna blir tillfälliga och hanterbara. Även utgiftsminskningar kan bli aktuella.[10]

Regeringen föreslog därför utgiftstak för 2012 med hänvisning till ett behov av stram finanspolitik för att återgå till överskottsmålet:

---

[8] Finanspolitiska rådet (2009) s. 101.
[9] BP10, s. 91–93.
[10] BP10, s. 96.

> … det finns starka skäl att förslaget till utgiftstak för 2012 som lämnas i denna proposition sätts lägre än den i 2009 års ekonomiska vårproposition bedömda nivån, för att värna de offentliga finanserna och främja en återgång till överskott i de offentliga finanserna. … Ett stramare utgiftstak understödjer en stram finanspolitik, vilket understödjer återgången mot ett överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande som ligger i linje med överskottsmålet.[11]

Förslaget till utgiftstak för 2012 sattes 10 mdkr lägre än den nivå som presenterats i föregående vårproposition.[12] Ett halvår senare, i VP10, gjordes en mer positiv bedömning av de offentliga finanserna, men regeringen markerade sin ambition att återgå till överskott i de offentliga finanserna genom att förlänga tidsperspektivet med ett år och presentera bedömningar av utgiftstaket både för 2013 och 2014. Dessa båda utgiftstak lades på en nivå som innebar en ökning med 10 mdkr per år 2012–2014, vilket var betydligt stramare än de 20–30 mdkr per år som utgiftstaket normalt hade ökat med tidigare. Trots den strama utvecklingen av utgiftstaken var emellertid budgeteringsmarginalerna fortfarande stora samtliga år.

I BP10 konstaterade regeringen att det förelåg en avvikelse från överskottsmålet och bedömde att avvikelsen var befogad med hänsyn till konjunkturläget. Därefter gjorde regeringen bedömningen att finanspolitiken framöver skulle behöva vara stram för att säkerställa en återgång till överskottsmålet.[13]

I BP13 är uppföljningen av överskottsmålet väsentligt mindre tydlig. Regeringen konstaterar att de indikatorer som används för att följa upp målet sammantaget visar att det finansiella sparandet ligger något under målet 2012–2014.[14] I stället för att diskutera hur denna avvikelse ska återtas hänvisar regeringen till olika faktorer och resonerar sig fram till att ett budgetutrymme på 23 mdkr är väl avvägt.

---

[11] BP10, s. 100.

[12] Det kan dock noteras att denna sänkning i praktiken var en anpassning till en sänkt utgiftsprognos. Riksrevisionen påpekade i sin granskning (2009a) av BP10 att den lägre utgiftsnivån förklarades av lägre pensionsutgifter, vilket i sin tur berodde på att en tidigare felaktig beräkning av balanstalet korrigerats. Sänkningen av utgiftstaket minskade därför inte budgeteringsmarginalen 2012 jämfört med VP09.

[13] Även i BP11 framhöll regeringen vikten av att återgå till överskott. Detta var viktigt både för att kunna möta kommande lågkonjunkturer från en styrkeposition och för att upprätthålla de finanspolitiska målen och förtroendet för finanspolitiken. Indikatorerna för uppföljning av överskottsmålet var ändå entydigt bättre i BP11 än i BP13. Bedömningen i BP11 var att återgången till överskott kunde klaras utan större budgetförstärkningar.

[14] BP13, s.129.

Regeringen pekar på flera faktorer: den låga offentliga skuldsättningen, historiskt låga riskpremier på statspapper, en relativt stor fallhöjd till Stabilitetspaktens underskottsgräns på 3 procent av BNP, svensk ekonomis motståndskraft mot den globala konjunkturnedgången samt det starka förtroendet för svensk ekonomi och svenska statsfinanser.[15]

Regeringens principiella utgångspunkt för hantering av målavvikelser är att om det föreligger en avvikelse så ska denna återtas.[16] I vilken takt detta bör göras påverkas av många faktorer, främst avvikelsens storlek och konjunkturläget. Storleken på budgetutrymmet eller åtstramningsbehovet ska därefter fastställas med utgångspunkt från dessa bedömningar. I BP13 redovisar regeringen emellertid inte tydligt om man anser att det finns en målavvikelse och heller inte hur denna i så fall ska återtas. Det saknas en tydlig koppling mellan uppföljningen av överskottsmålet och dimensioneringen av budgetutrymmet.

Denna svaga koppling kan även illustreras med en jämförelse mellan budgetpropositionerna för 2012 och 2013. I BP12 gjorde regeringen bedömningen att de två framåtblickande indikatorerna visade att det finansiella sparandet, med hänsyn till konjunkturläget, varaktigt låg högre än vad överskottsmålet krävde.[17] Regeringen ansåg att konjunkturläget kunde motivera en något mer expansiv finanspolitik men att osäkerheten kring den framtida ekonomiska utvecklingen talade för försiktighet. ”Fördelarna med att göra finanspolitiken mer expansiv 2012 väger inte alls lika tungt som riskerna för att finansmarknaderna kan tappa förtroendet för de offentliga finansernas hållbarhet” ansåg regeringen.[18]

I BP12 ansåg regeringen att överskottsmålet var uppfyllt men att det ändå fanns skäl för en relativt stram finanspolitik. I BP13 var det tveksamt om målet anses uppfyllt men regeringen bedömde trots det att det fanns skäl för en mer expansiv finanspolitik.

---

[15] BP13, s. 131.
[16] Finansdepartementet (2011a), s. 23.
[17] BP12, s. 188.
[18] BP12, s. 191.

4.2 Synen på överskottsmålet

4.2.1 Konjunkturinstitutet

Konjunkturinstitutet (KI) anser att uppföljningen av överskottsmålet ska göras i ett framåtblickande perspektiv och använder därför inte regeringens bakåtblickande tioårsindikator och heller inte den centrerade sjuårsindikatorn, eftersom denna är delvis bakåtblickande. I stället fokuserar KI på det strukturella sparandet. KI:s tolkning av överskottsmålet innebär att målet ska vara uppfyllt när ekonomin är i konjunkturell balans, dvs. när BNP-gapet är slutet. BNP-gapen är emellertid negativa i genomsnitt sett över en längre tidsperiod. För att kompensera för detta bör sparandet, både det strukturella och det faktiska, enligt KI inte uppgå till 1 procent av BNP utan till 1,2 procent när BNP-gapet är noll.[19]

Med utgångspunkten att överskottsmålet ska vara uppfyllt när ekonomin är i balans beräknar KI en bana för det offentliga sparandet som ger ett överskott på 1,2 procent av BNP[20] när ekonomin är i balans. Utifrån denna bana beräknar KI hur stort det samlade utrymmet är för ofinansierade åtgärder under hela prognosperioden. Utrymmet kan vara både positivt och negativt. Är utrymmet negativt pekar kalkylen mot ett åtstramningsbehov.

I augusti 2012 bedömde KI att utrymmet i förhållande till överskottsmålet var totalt 21 mdkr fram till 2016, och att 14 av dessa skulle tas i anspråk under 2013. Det återstående utrymmet för åren 2014–2016 beräknades till 7 mdkr. Strax före tryckningen av augustiprognosen presenterade regeringen sina åtgärder inför BP13, vilka uppgick till sammanlagt 23 mdkr för 2013. KI gjorde därför ett tillägg i sin prognos. När KI tagit hänsyn till regeringens förslag beräknades utrymmet 2014–2016 bli 9 mdkr lägre och därmed uppgå till -2 mdkr, dvs. ett åtstramningsbehov. KI:s bedömning var således att regeringen med förslagen i BP13 uttömt utrymmet för ofinansierade åtgärder ända fram till 2016. Utrymmet för ofinansierade åtgärder på -2 mdkr mäts emellertid i relation till begreppet ”oförändrade regler”.[21] KI:s beräkning innebar därför att överskottsmålet skulle nås 2016 under

[19] KI har tidigare bedömt att överskottet när ekonomin är i balans bör uppgå till 1,5 procent för att kompensera att BNP-gapen i genomsnitt är negativa. I sin marsprognos 2013 reviderade KI denna siffra till 1,2 procent. Rådet ser ingen anledning att avvika från denna bedömning.

[20] Före mars 2013 beräknades motsvarande överskott till 1,5 procent.

[21] KI definierar detta begrepp närmare i marsprognosen 2013.

förutsättning dels att inga utgiftshöjande beslut fattas, dels att åtstramningar på 2 mdkr genomförs.

Utöver bedömningen att det förelåg ett åtstramningsbehov vid oförändrade regler beräknade KI också kostnaden för ett bibehållet offentligt åtagande.[22] KI definierar detta så att

- offentlig konsumtion skrivs fram med demografin och speglar oförändrad personaltäthet,
- statsbidragen till kommunerna skrivs fram med demografin och utgör därmed en fast del av den kommunala konsumtionen,
- offentliga investeringar ökar i takt med potentiell BNP,
- transfereringarna till hushållen skrivs fram med demografi och timlön så att de behåller sin relativa köpkraft.

En sådan utgiftsutveckling skulle enligt KI:s augustiberäkning öka de offentliga utgifterna med 35 mdkr totalt fram till 2016. För att klara både överskottsmålet och ett bibehållet offentligt åtagande skulle det därmed enligt KI behövas skattehöjningar på sammanlagt 37 mdkr 2014–2016. Något utrymme för reformer i bemärkelsen reala förbättringar eller skattesänkningar finns därmed inte. KI gjorde sammantaget bedömningen att finanspolitiken var förenlig med överskottsmålet men betonade att detta förutsatte en åtstramande finanspolitik 2014–2016.

I december 2012 publicerade KI en ny prognos som visade en avsevärd försvagning av de offentliga finanserna. Beräkningshorisonten flyttades fram ett år till 2017. Beräkningarna pekade på att det inte fanns något budgetutrymme alls fram till 2017, utan i stället ett åtstramningsbehov på sammanlagt 27 mdkr för att nå överskottsmålet. För att nå både överskottsmålet och ett bibehållet offentligt åtagande skulle det enligt decemberberäkningen behövas skattehöjningar på 68 mdkr under 2015–2017.

KI:s beräkning i mars 2013 visade att det skulle behövas skattehöjningar på 74 mdkr fram till 2017 för att både uppnå överskottsmålet och bibehålla det offentliga åtagandet. Denna beräkning bekräftade därmed den försämrade bild som presenterades i december

[22] KI ändrade sina benämningar och förtydligade sina definitioner av begreppen i marsprognosen 2013. Rådet använder här KI:s nya begrepp, ”oförändrade regler” respektive ”bibehållet offentligt åtagande”.

2012. Vid oförändrade regler skulle det enligt marsprognosen behövas åtstramningar med 8 mdkr för att uppfylla överskottsmålet.

4.2.2 Ekonomistyrningsverket

När ESV bedömer om överskottsmålet är uppfyllt så används i huvudsak samma indikatorer som regeringen. Det finns dock skillnader. Vid beräkningarna av det strukturella saldot använder ESV en annan metod (HP-filter) än regeringen för konjunkturrensning, som innebär att BNP-gapet per definition summerar till noll över tiden. Någon motsvarighet till KI:s resonemang om att det strukturella sparandet ska uppgå till 1,2 procent av BNP när BNP-gapet är slutet driver ESV därför inte.

I likhet med regeringen bedömde ESV i sin augustiprognos 2012 att indikatorerna visade att sparandet inte nådde upp till överskottsmålet. ESV framhöll att varken det konjunkturrensade sparandet eller sjuårsindikatorn nådde målet, och inte heller det tillbakablickande tioårssnittet, trots att överskotten under 2015 och 2016 räknades in. Av detta drog ESV slutsatsen att i närtid fanns inte något utrymme för ofinansierade reformer. ESV konstaterade i sin prognos att överskotten stiger framöver och att detta beror på att inkomsterna, men inte utgifterna, följer BNP-utvecklingen.

ESV:s prognos i december 2012 gav i likhet med KI:s en betydligt mer negativ bild än augustibedömningen. För åren 2013–2016 justerades det finansiella sparandet ned med ca 1,2 procent av BNP. För 2013 beräknades ett underskott på 1,5 procent av BNP, vilket sedan gradvis förbättrades till ett överskott på 1,2 procent av BNP 2016. I sin marsprognos 2013 redovisade ESV en bild av de offentliga finanserna som var snarlik beräkningen i december. Prognoshorisonten förlängdes till 2017. Den samlade bilden av att överskottsmålet inte nås under de närmaste åren kvarstod.

ESV konstaterade således redan i augusti 2012 att indikatorerna för överskottsmålet visade att målet inte nås. Denna slutsats förstärktes i decemberprognosen och bekräftades åter i marsprognosen.

4.2.3 Regeringens beräkningar efter BP13

Den 21 december 2012 presenterade regeringen en uppdaterad bild av det ekonomiska läget och de offentliga finanserna. Prognoserna

för BNP justerades ned avsevärt för 2012–2014, men tillväxten bedömdes återhämta sig snabbare därefter och justerades upp för 2015 och 2016. Det finansiella sparandet var betydligt svagare än i budgetpropositionen, men det strukturella sparandet var inte försvagat i motsvarande mån. BNP-gapen beräknades vara större, vilket innebär att konjunkturjusteringen av det finansiella sparandet också var större. Försämringen av de offentliga finanserna bedömdes alltså till största delen vara konjunkturell. Det strukturella sparandet beräknades vara något högre 2012–2014 och något lägre 2015–2016 än i budgetpropositionen. Mätt med denna indikator innebar de försvagade offentliga finanserna inte någon dramatisk förändring beträffande uppfyllandet av överskottsmålet. Några andra indikatorer på överskottsmålet än det strukturella sparandet redovisades inte.

Tabell 4.2 Offentliga finanser

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Finansiellt sparande	VP13	0,0	-0,7	-1,6	-1,0	0,0	1,1	2,0
	Dec 12	0,2	-0,4	-1,3	-0,6	0,6	1,5	
	BP13	0,1	-0,3	-0,6	0,3	1,7	2,5	
Strukturellt sparande	VP13	0,7	0,3	0,4	0,9	1,3	1,7	2,3
	Dec 12	0,6	0,5	0,6	0,7	1,6	2,1	
	BP13	0,6	0,2	0,3	0,6	1,8	2,5	
BNP-gap	VP13	-1,3	-2,2	-3,5	-3,3	-2,3	-1,1	-0,4
	Dec 12	-0,9	-2,0	-3,2	-2,4	-1,8	-1,2	
	BP13	-0,9	-1,4	-1,7	-0,4	-0,1	0,0	

Anm: Finansiellt och strukturellt sparande anges i procent av BNP. BNP-gapet anges i procent av potentiell BNP.
Källor: BP13, Finansdepartementet (2012b) och VP13.

I samband med presentationen av beräkningarna underströk finansministern att överskottsmålet på 1 procent av BNP i genomsnitt över konjunkturcykeln ligger fast, att den låga statsskulden och det starka förtroendet för de offentliga finanserna ger utrymme för att möta en svagare konjunktur och att Sverige ska återgå ”till överskott i den takt som ekonomin tillåter”.[23]

I VP13 justeras de offentliga finanserna ned ytterligare (tabell 4.2). Utfallet 2012 blev svagare än beräknat i december och sparandet var 0,3–0,6 procentenheter av BNP svagare per år. Prognoshorisonten

[23] Finansdepartementet (2012c).

förlängdes till 2017. De negativa BNP-gapen var större än i decemberberäkningen, vilket innebär en större konjunkturjustering. Det strukturella sparandet i VP13 bedöms därför vara något starkare 2012–2014 än i BP13, men något svagare 2015–2016.

4.2.4 Rådets syn på överskottsmålet

Eftersom överskottsmålet avser faktiskt finansiellt sparande bör det också stämmas av mot det faktiska sparandet. Även om det inte är möjligt att på ett exakt sätt fastställa konjunkturcykelns längd så är det befogat att mäta om det faktiska sparandet, över någon tidshorisont, har uppgått till 1 procent. Den enda indikator som mäter utfallet för faktiskt sparande är den bakåtblickande tioårsindikatorn i sin icke konjunkturjusterade variant. Denna uppgår för perioden 2003–2012 till 0,7 procent av BNP. Korrigerad för det genomsnittliga BNP-gapet under samma period uppgår indikatorn till 1,4 procent. BNP-gapen är dock negativa i genomsnitt, vilket innebär att konjunkturjusteringarna tenderar att ge en alltför positiv bild av de offentliga finanserna.

I 2010 års rapport förespråkade rådet att ett tioårigt genomsnitt av det faktiska sparandet skulle användas som huvudindikator för att bedöma måluppfyllelsen[24]. Genomsnittet skulle inte konjunkturjusteras med tanke på de metodologiska problem som detta innebär. I tabell 4.3 redovisas beräkningar av tioårsgenomsnitt för det finansiella sparandet, vid oförändrade regler och utan konjunkturrensning.

Tabell 4.3 Tioåriga genomsnitt för finansiellt sparande

Procent av BNP		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tioårssnitt	VP13	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,4	0,3	0,1
	Dec 12	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7	0,5	0,5	
	BP13	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	

Anm: Värdena för tioårssnitt 2011 avser 2002–2011. För 2016 avses 2007–2016.

Av tabell 4.3 framgår att tioårsgenomsnittet enligt BP13 inte når upp till 1 procent fram till 2016 trots att de två sista årens stora överskott inkluderas. Detta pekar på att överskottsmålet för närvarande inte är uppnått och att det enligt BP13 inte heller kommer att uppnås fram till 2016.

[24] Finanspolitiska rådet (2010a) avsnitt 4.1.4.

Regeringens beräkningar i december 2012 visade på betydligt svagare offentliga finanser än i BP13. För åren 2013–2016 reviderades det finansiella sparandet ned med ca 1 procentenhet per år. Eftersom nedjusteringarna gjordes för hela prognosperioden fick de ett tydligt genomslag i genomsnitten. Det strukturella sparandet visade dock inte samma försvagning. Detta förklaras av att BNP-gapen justerades så att försvagningen av de offentliga finanserna i huvudsak framstod som konjunkturell. De konjunkturjusterade indikatorerna försämrades därför inte i någon större utsträckning.

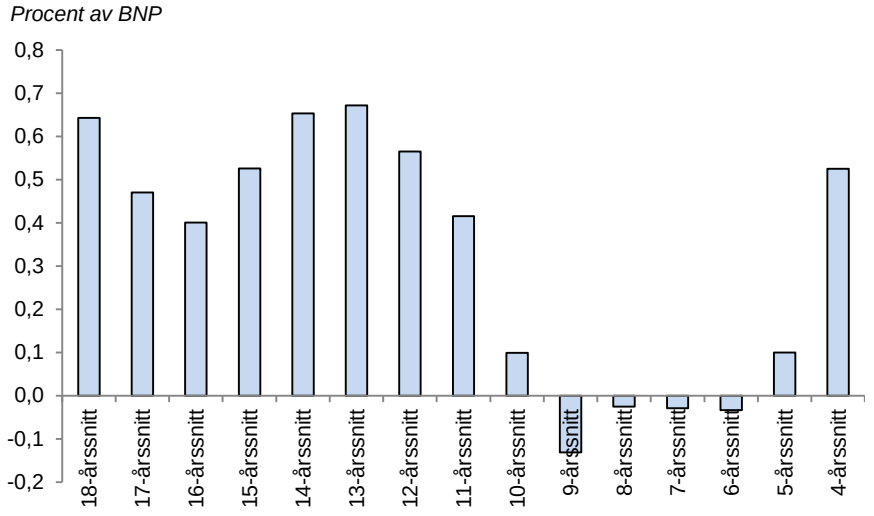
I VP13 justerades de offentliga finanserna ned ytterligare och prognoshorisonten förlängdes till 2017 (tabell 4.2). Denna försämring får emellertid i det närmaste inget genomslag i regeringens bedömning av måluppfyllelsen. Det strukturella sparandet för slutåret i VP13 (2017) är 2,3 procent av BNP, vilket i stort sett är oförändrat i förhållande till slutåret i BP13 (2016). Analysen av indikatorerna är lik den i BP13: i närtid är utrymmet inom överskottsmålet begränsat men på några års sikt uppkommer ett växande utrymme. Politiken bedöms liksom i BP13 vara i linje med överskottsmålet men tidpunkten för när målet ska vara uppnått har flyttats framåt.

Om vi i stället analyserar det faktiska sparandet så framgår försämringen klart. Genomsnittet för tio år uppgår till 0,1 procent av BNP 2017 (tabell 4.3). För 2016 har tioårsgenomsnittet minskat från 0,8 till 0,3 procent av BNP. Utifrån siffrorna i VP13 finns inte någon tidsperiod[25] med 2017 som slutår där det faktiska finansiella sparandet uppgår till mer än 0,7 procent av BNP (figur 4.3).

Det strukturella sparandet 2013 beräknades i BP13 till 0,3 procent av BNP. Det genomsnittliga strukturella sparandet som överensstämmer med överskottsmålet uppgår till ca 1,2 procent av BNP, när asymmetrin i BNP-gapen beaktas. Detta tyder på att det finns en betydande avvikelse från det målsatta överskottet som inte följer automatiskt av konjunkturläget. Avvikelsen kommer alltså inte att försvinna när ekonomin är i balans utan måste återtas genom aktiva åtgärder eller genom den urholkning av transfereringssystem och av andra utgifter som vid oförändrade regler inte ökar i takt med BNP.

[25] Förutom 2015–2017.

Figur 4.3 Genomsnitt av faktiskt sparande med 2017 som slutår



Anm: 18-årsgenomsnittet avser 2000–2017, 17-årsgenomsnittet 2001–2017 osv. Figuren bygger på de sparanden som redovisas i VP13.
Källor: Egna beräkningar och regeringens ekonomiska propositioner.

Beräkningar utifrån det faktiska sparandet och den tioårsindikator som rådet tidigare föreslagit, utifrån det strukturella sparandet och utifrån kalkylerna från såväl KI som ESV pekar alla i samma riktning: det kommer att behövas en åtstramande politik för att klara överskottsmålet. Regeringens slutsatser står i påtaglig kontrast till detta.

Bedömningen av utgiftstaket 2017 är sådan att budgeteringsmarginalen då uppgår till 1,3 procent av BNP, vilket enligt regeringen ger stöd åt överskottsmålet. Budgetutrymmet[26] fram till 2017 uppgår med detta synsätt till skillnaden mellan det beräknade strukturella sparandet 2017, 2,3 procent av BNP, och ett strukturellt sparande på 1 procent av BNP. Detta utrymme motsvarar drygt 50 mdkr. KI bedömer å sin sida att det krävs åtstramningar på 8 mdkr till 2017 för att klara överskottsmålet. Skillnaden mellan regeringen och KI är alltså ca 60 mdkr. Denna stora skillnad beror i allt väsentligt på att regeringen har en mer positiv syn på ekonomins potentiella produktionsförmåga än KI. Regeringen beräknar BNP 2017 till ca 90 mdkr högre än KI, vilket också ger betydligt starkare offentliga finanser.

[26] Regeringen har i VP13 bytt begrepp från reformutrymme till budgetutrymme. Rådet har anpassat sitt språkbruk därefter.

Beräkningarna av potentiell BNP har således mycket stor betydelse för bedömningarna av överskottsmålet och för budgetutrymmet de kommande åren (beräkningarna av potentiell BNP diskuteras utförligt i kapitel 3).

Oförändrade regler innebär att de offentliga finanserna gradvis förstärks.[27] Ju fler framtida år som inkluderas i beräkningen, desto större blir denna effekt. Genom att rulla tidpunkten för måluppfyllelse framåt är det fullt möjligt att överskottsmålet alltid betraktas som uppfyllt om det mäts med sjuårsindikatorn samtidigt som det aldrig blir uppfyllt om man mäter faktiskt utfall.

Detta illustrerar en betydande svaghet i uppföljningen av överskottsmålet – måluppfyllelsen är avhängig av prognosperiodens längd. Om tillräckligt många prognosår inkluderas i bedömningen är det i princip alltid möjligt att visa att överskottsmålet är uppfyllt. Detta gäller även för det strukturella sparandet. Ju mer avlägset det år som beräknas är, desto fler år av oförändrade regler ingår i beräkningen och desto starkare framstår de offentliga finanserna.

Regeringen menar i både BP13 och VP13 att indikatorerna visserligen visar att överskottsmålet inte är helt uppfyllt i närtid, men att målet kommer att överträffas mot slutet av perioden genom den förstärkning som följer av oförändrade regler. Någon tydligare strategi än så för att återgå till överskottsmålet har regeringen inte presenterat. Den strategi som regeringen förefaller ha för att återgå till överskottsmålet är således att låta åtstramningseffekten av oförändrade regler verka tills överskottsmålet är uppnått. Om detta är regeringens plan så borde det ha redovisats tydligt i budgetpropositionen. Det är naturligtvis fullt möjligt för regeringen att presentera en annan sammansättning av finanspolitiken än den som följer av oförändrade regler, men kraven på stramhet är likväl mycket stora.

Rådet anser att det föreligger en klar avvikelse från överskottsmålet och att regeringen borde ha presenterat en realistisk plan för återgång till överskott. En målavvikelse behöver inte skada trovärdigheten för finanspolitiken vare sig på kort- eller lång sikt, om det finns övertygande argument för avvikelsen och en plan för återgång till målet. Det är dock problematiskt att både hävda att det finns utrymme för fortsatta stimulansåtgärder framöver tack vare att sparandet förstärks automatiskt vid oförändrade regler, och samtidigt att

[27] ESV beräknar den årliga saldoförstärkande effekten till ca 0,4 procent av BNP, dvs. ca 15 mdkr (se Finanspolitiska rådet, 2011, s. 78–79).

överskottsmålet kommer att nås tack vare den automatiska förstärkningen. Rådet anser inte att avvikelsen från överskottsmålet för närvarande är sådan att de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är hotad. Däremot finns det anledning att känna oro för hanteringen av överskottsmålet och för avsaknaden av en tydlig och trovärdig strategi för att återgå till överskott.

4.3 Utgiftstaket

I BP12 ansåg regeringen att utrymmet under utgiftstaket för varaktiga reformer uppgick till sammanlagt ca 41 mdkr fram till 2015.[28] Utifrån detta gjorde rådet bedömningen i förra årets rapport att marginalerna var stora och att risken för att överskrida utgiftstaket var begränsad.

Tabell 4.4 Takbegränsade utgifter och budgeteringsmarginal

Miljarder kronor	2013	2014	2015	2016	2017
Utgiftstak BP13	1 095	1 105	1 125	1 155	
Utgiftstak VP13	1 095	1 105	1 125	1 165	1 195
Takbegränsade utgifter BP13	1 066	1 079	1 092	1 119	
Takbegränsade utgifter VP13	1 068	1 083	1 095	1 108	1 139
Budgeteringsmarginal BP13	29	27	33	36	
Budgeteringsmarginal VP13	27	22	30	57	56
Riktlinje för säkerhetsmarginal BP13	16	22	33	34	
Riktlinje för säkerhetsmarginal VP13		16	22	33	34
Utrymme utöver säkerhetsmarginal BP13	13	4	0	2	
Utrymme utöver säkerhetsmarginal VP13		6	8	24	22

Anm. 1: Riktlinje för säkerhetsmarginal är 1,5; 2,0; 3,0 och 3,0 procent av de takbegränsade utgifterna mellan t+1 och t+4.
Anm. 2: Utgiftstaken är fastställda av riksdagen t.o.m. 2015. Taken därefter är regeringens bedömningar.

I BP13 var den bilden förändrad (tabell 4.4). Förutsatt att regeringen följer sina riktlinjer för hur stor del av budgeteringsmarginalen som måste reserveras för att hantera osäkerhet så återstod 13 mdkr 2013 och 5 mdkr 2014 men inget utrymme alls för 2015. För 2016 återstod i princip inte heller något utrymme utöver säkerhetsmarginalen.

Utrymmet under taket i slutet av perioden avgör hur mycket utrymme som finns tillgängligt även på kortare sikt eftersom regeringen anser att utrymmet ska användas för permanenta åtgärder. Det ackumulerade beloppet av åtgärderna måste därför rymmas inom utgift-

[28] BP12, s. 200.

staket det sista året. Den bedömda nivån på utgiftstaket för 2016 i BP13 innebar att det i princip inte fanns något utrymme alls i budgetpropositionen för 2014. Detta förändrades igen i och med VP13.

Utrymmet under utgiftstaket, utöver det som reserveras för osäkerhet, är betydligt större i VP13 än det som redovisades i BP13. För 2015 beror detta på att det året nu är t+2 i stället för t+3 och att riktlinjer för säkerhetsmarginal därmed är lägre. För 2016 redovisas nu ett stort utrymme under taket, vilket i huvudsak beror på två saker. Avgiften till EU beräknas nu, när det nya s.k. finansiella perspektivet har färdigförhandlats, bli ca 13 mdkr lägre än i BP13. Totalt beräknas utgifterna 2016 bli drygt 11 mdkr lägre än i BP13, vilket skapar motsvarande utrymme under utgiftstaket. Utöver detta har regeringen höjt sin bedömning av vilket tak för 2016 man avser att föreslå i BP14 med 10 mdkr och motiverat det med att det är angeläget att det finns utrymme för åtgärder på budgetens utgiftssida för att kunna stötta den ekonomiska utvecklingen. Utrymmet under utgiftstaket är, utöver osäkerhetsmarginalerna, enligt VP13 drygt 20 mdkr både 2016 och 2017. Det finns därmed, till skillnad från vad beräkningarna i BP13 visade, ett visst utrymme för åtgärder på budgetens utgiftssida utan att taket hotas.

4.4 Utgiftstakets flexibilitet

Avvägning mellan stramhet och flexibilitet är en central fråga i ett finanspolitiskt ramverk. För att ramverket ska ha en återhållande effekt på budgetunderskott och statsskuldsutveckling behöver det ha en viss grad av stramhet. Ett ramverk som aldrig utgör en restriktion för finanspolitiken fyller ingen funktion. Samtidigt riskerar ett regelverk som tillämpas alltför strikt att leda till en procyklisk politik som kan skada den ekonomiska utvecklingen. Alltför strikta regler löper dessutom risken att uppfattas som orimliga, vilket kan leda till att deras legitimitet undermineras och i förlängningen till att systemet överges. Ett välavvägt ramverk behöver därför både vara tillräckligt strikt för att motverka en ohållbar skuldutveckling och tillräckligt flexibelt för att kunna upprätthållas och behålla sin legitimitet även om det utsätts för påfrestningar.

Överskottsmålet är konstruerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Det är både tillåtet och önskvärt att konjunkturella variationer slår igenom på det finansiella sparandet under enskilda år.

Överskottsmålet har genom denna konstruktion en betydande flexibilitet eftersom det måste bedömas med hänsyn till konjunkturutvecklingen.

Utgiftstaket är till sin karaktär annorlunda än överskottsmålet. Målen samverkar i den meningen att utgiftstaket bör sättas på ett sådant sätt att det ger stöd åt överskottsmålet. Klarar regeringen utgiftstaket ökar också möjligheterna att klara överskottsmålet. Utgiftstaket är dock utformat i första hand för att vara ett verktyg i en beslutsprocess. Enkelhet och tydlighet har därför getts hög prioritet i utformningen av utgiftstaket. Enkelheten och tydligheten är en stor styrka, såväl i regeringens interna arbete med budgeten som i riksdagsbehandlingen av budgeten.

Liksom för överskottsmålet behövs en viss grad av flexibilitet även för utgiftstaket. Denna flexibilitet kommer främst från två mekanismer: en budgeteringsmarginal som utgör en buffert mellan de beräknade utgifterna och utgiftstaket, och möjligheten för riksdagen att ändra utgiftstaket. I BP13 aviserade regeringen att man avser att fortsätta arbetet med att vidareutveckla det finanspolitiska ramverket genom att pröva om det är önskvärt att öka flexibiliteten i systemet med utgiftstak.

I VP13 återkommer regeringen till frågan och gör där bedömningen att den flexibilitet som i dag finns, både vad gäller användningen av budgeteringsmarginalen och möjligheterna att ändra fastställda utgiftstak, är tillfredsställande. Rådet delar denna uppfattning.

4.5 De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet

Finanspolitiken är långsiktigt hållbar om den s.k. intertemporala budgetrestriktionen är uppfylld för den offentliga sektorn. Det innebär att de offentliga utgifterna inte i längden kan underfinansieras. Förr eller senare måste inkomster och utgifter anpassas så att skuldsättningen stabiliseras. Formellt kan den intertemporala budgetrestriktionen uttryckas så att nuvärdet av offentliga inkomster exklusive kapitalinkomster (i dag och i framtiden) är lika med summan av den offentliga skulden och dagens värde av offentliga utgifter exklusive utgiftsräntor (i dag och i framtiden).

Hållbarheten brukar mätas med S2-indikatorn, som anger hur stor varaktig förstärkning av de offentliga finanserna som krävs för att

hållbarhetsvillkoret ska vara uppfyllt. Ett värde på 1,0 betyder att det primära sparandet varaktigt måste stärkas med 1,0 procent av BNP för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara. Ett värde på -1,0 betyder att de offentliga finanserna varaktigt kan försvagas med 1,0 procent av BNP utan att äventyra den långsiktiga hållbarheten.[29] Denna typ av beräkningar är uppenbart förenade med mycket stor osäkerhet eftersom de bygger på en rad antaganden om framtida politik och förhållanden.

KI redovisar, på regeringens uppdrag, regelbundet beräkningar av S2-indikatorn. Den beräkning som redovisades i mars 2013 visade att de offentliga finanserna kan försvagas permanent med 1,1 procent av BNP utan att den intertemporala budgetrestriktionen åsidosätts. KI anser emellertid att S2-beräkningarna bör kompletteras med mer explicita analyser av de offentliga finanserna och av nettoskuldens utveckling. De demografiska påfrestningarna är stora främst fram till 2040-talet.

En försvagning av de offentliga finanserna från 2015 med 1 procent av BNP skulle innebära att den offentliga sektorns nettoförmögenhet minskar och övergår i en nettoskuld som stabiliseras på ca 15 procent av BNP från 2040. En sådan utveckling skulle enligt KI vara riskabel inte minst mot bakgrund av den stora osäkerheten i denna typ av mycket långsiktiga beräkningar.

EU-kommissionen redovisade i sin Sustainability report 2012 beräkningar av alla medlemsstaters offentligfinansiella hållbarhet. Kommissionen använder sig av tre olika indikatorer: en för lång sikt, en för medellång sikt och en för kort sikt. För den långa sikten använder kommissionen S2-indikatorn som för svensk del beräknas till 1,7 procent av BNP. Till skillnad från KI visar denna beräkning att det skulle behövas en varaktig förstärkning av de offentliga finanserna för att klara den intertemporala budgetrestriktionen. Detta är emellertid mindre än vad andra EU-länder i genomsnitt kommer att behöva göra.

Kommissionen använder även två andra indikatorer. Den s.k. S1-indikatorn visar vad som krävs för att ta den offentliga skulden tillbaka till 60 procent av BNP 2030. Detta mål skulle Sverige klara även med en väsentlig försvagning av de offentliga finanserna eftersom skulden i dagsläget är betydligt lägre än 60 procent.

---

[29] Se även Finanspolitiska rådet (2010a, 2011 och 2012).

Därutöver använder EU-kommissionen en indikator, den s.k. S0-indikatorn, för att identifiera kortsiktiga finansiella risker för det närmast kommande året. Denna indikator är en sammanvägning av ett flertal indikatorer för kortfristiga offentligfinansiella risker. Kommissionen anser att Sverige inte står inför några utmaningar beträffande de offentliga finansernas hållbarhet vare sig på lång, medellång eller kort sikt.[30]

Till 2012 års rapport lät rådet utarbeta s.k. generationskalkyler. Även dessa beräkningar pekar på att Sveriges offentliga finanser är långsiktigt hållbara. I hög grad beror detta på det nya pensionssystemet som avsevärt förstärker de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet genom att vara mer robust mot bl.a. demografiska störningar.[31] Hållbarheten är därför beroende av att pensionssystemet är politiskt stabilt.

Den 9 april 2013 presenterade Pensionsåldersutredningen sitt slutbetänkande.[32] Utredningen lämnade en rad förslag som syftar till att förlänga arbetslivet. Förslagen handlar bl.a. om att skapa bättre förutsättningar för äldre att arbeta längre, ökade möjligheter till flexibel arbetstid och att justera åldersgränserna så att de anpassas till en ökad medellivslängd. Rådet bedömer att olika åtgärder som förlänger arbetslivet kan ha stora positiva effekter på de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt.

Rådet har inte gjort några ytterligare egna beräkningar av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Vår slutsats är i likhet med 2012 års rapport att de offentliga finanserna bör bedömas som långsiktigt hållbara och att eventuella hållbarhetsrisker kan hanteras inom ramen för den löpande finanspolitiken.

---

[30] Se Europeiska kommissionen (2012c) för detaljerade genomgångar av de olika indikatorerna.
[31] Se Finanspolitiska rådet (2012) samt Hagist m.fl. (2012).
[32] SOU 2013:25.

Fördjupning 4.2 Ungerns finanspolitiska råd

Som en del i den reformerade Stabilitets- och tillväxtpakten har medlemsländerna inom eurosamarbetet påbörjat uppbyggnaden av oberoende finanspolitiska institutioner i syfte att övervaka och koordinera den ekonomiska politiken som förs på nationell nivå. En grundläggande förutsättning för en institution av det här slaget är att dess oberoende upprätthålls och respekteras. På vissa håll finns nu tecken på att så inte är fallet: ett exempel är Ungerns finanspolitiska råd.

Den ungerska ekonomin karakteriseras av flera svagheter som har hämmat landets tillväxt, bl.a. låg produktivitetstillväxt, hög arbetslöshet och ett svagt finanspolitiskt ramverk. En hög skuldsättning, såväl privat som offentlig, och en stor andel lån i utländsk valuta har gjort ekonomin sårbar, vilket märktes inte minst när valutan forint under 2008 deprecierade gentemot euron med 26 procent på några få månader.

Sedan början på 1990-talet har budgetpolitiken följt ett cykliskt förlopp som korrelerar med valrörelsen, där budgetunderskottet nådde sin topp på närmare 10 procent av BNP under valåret 2006. Denna cykel, där perioder av expansiv finanspolitik följs av restriktiva åtstramningar, har beskrivits som ”fiskal alkoholism” av George Kopits, tidigare ordföranden för det ungerska finanspolitiska rådet.[33] Till följd av detta har Ungern varit föremål för EU:s Excessive Deficit Procedure sedan 2004. Under 2008 beviljades landet ett stödlån motsvarande 20 miljarder euro från EU och IMF. Efter konsolideringsåtgärder, som till stor del bestod av engångseffekter från specifika reformer, understeg budgetunderskottet STP:s gränsvärde på 3 procent av BNP under 2012. Dock varnade EU-kommissionen för att det finanspolitiska ramverket behövde stärkas för att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser.[34]

I ett initiativ från den dåvarande socialistiska regeringen att förbinda sig till en mer långsiktigt hållbar finanspolitik godkändes the Fiscal Reponsibility Act under 2008. Som ett led i att återupprätta trovärdigheten etablerades året därpå ett oberoende finanspolitiskt råd: Költségvetési Tanács.

Rådet bestod ursprungligen av tre medlemmar som bistods av ett kansli med runt 30 tjänstemän. Medlemmarna nominerades av presi-

[33] Wall Street Journal (2010a).
[34] Europeiska kommissionen (2012d).

denten, centralbanksdirektören och riksrevisorn och valdes av parlamentet på en icke förnybar mandatperiod på nio år. Ett krav för att vara valbar till rådet var att inte ha varit aktiv i ett politiskt parti under de senaste fyra åren.

Rådets uppgift var att som oberoende instans granska lagförslag och propositioner rörande statens finanser, analysera effekterna av regeringens föreslagna reformer och göra egna makroprognoser. Genom oberoende analys och spridning av information skulle ökad transparens i budgetpolitiken uppnås.[35]

Våren 2010 fick center–höger-koalitionen, konservativa Fidesz och kristdemokratiska KDNP, två–tredjedelars majoritet i parlamentet. Den nya regeringens styre har sedan dess beskrivits som alltmer autokratiskt. Flera institutioners oberoende ställning har kringskurits, däribland riksrevisionen, centralbanken, författningsdomstolen och statliga medier. Viktiga poster har tillsatts med personer som har stark anknytning till regeringen, och konstitutionella tillägg som stärker regeringens inflytande har röstats igenom i parlamentet.[36]

Det finanspolitiska ramverket har i flera avseenden försvagats: transparensen har försämrats och flera parlamentsbeslut har fattats i strid med ramverket. Regeringen har också infört en rad okonventionella reformer som har kritiserats för att skapa snedvridningar i ekonomin och undergräva viktiga institutioner som äganderätten och privata kontrakt. Regeringen har infört krisskatter i sektorer dominerade av utländska företag och en platt inkomstskatt på 16 procent. För att täcka inkomstbortfallet i samband med införandet av den platta skatten förstatligades i början på 2011 de privata pensionsfonderna, vars tillgångar då motsvarade ca 14 miljarder dollar.[37]

Efter att det finanspolitiska rådet under 2011 kritiserat regeringens budgetproposition för alltför optimistiska prognoser och bristande transparens, begränsades dess inflytande. Trots motstånd från oppositionen och internationell kritik skars rådets anslag ned från 836 miljoner till 10 miljoner forint (motsvarande ca 25 mnkr respektive 300 000 kr).[38] Skälen som angavs var besparingsbehov och att rådets uppdrag var snarlikt centralbankens och riksrevisionens. Rådets uppdrag begränsades till att enbart ge generella synpunkter på regering-

[35] EEAG (2012), s. 115–28, Europeiska kommissionen (2012e) och Kopits (2011).
[36] Se t.ex. Economist (2012b), Economist (2010), Guardian (2012) och Kopits (2011).
[37] Wall Street Journal (2010b) och EEAG (2012).
[38] Se t.ex. insändaren i Financial Times som skrevs av Calmfors, Chote och Teulings (2010), respektive ordförande för de finanspolitiska råden i Sverige, Storbritannien och Nederländerna.

ens budgetproposition. Kansliet avskaffades helt och rådet hänvisades i stället till riksrevisionen och centralbanken för teknisk assistans, vilket begränsade möjligheterna att göra oberoende prognoser och analyser.

Nya rådsmedlemmar tillsattes: en ordförande valdes av presidenten för ett mandat på sex år (utan ersättning och på deltidsbasis) och de övriga två posterna tillsattes *ex officio* med centralbanksdirektören och riksrevisorn. Två av de nya rådsledamöterna hade nära anknytning till regeringen och potentiella jäv- och intressekonflikter har därmed lett till att rådets oberoende ställning har ifrågasatts.[39]

Efter mycket extern kritik har delar av det finanspolitiska ramverket stärkts, bl.a. genom införandet av ett skuldtak på 50 procent av BNP och en skuldbromsregel som innebär att den offentliga skulden som andel av BNP bör minska varje år tills den är under taknivån. Ett rådskansli på två personer inrättades i början på 2012 och ordföranden blev då berättigad till ersättning. Rådet har även fått en form av vetorätt för budgetpropositionen, vilket innebär att propositionen kan avvisas om skuldbromsregeln inte efterlevs. Det förefaller emellertid osannolikt att vetorätten ska kunna användas på ett meningsfullt sätt. Ett veto skulle riskera en upplösning av parlamentet och rådets resurser och analytiska kapacitet står heller inte i proportion till den givna vetorätten.[40] Det ungerska finanspolitiska rådets framtida roll är osäker.

4.6 Bedömningar och rekommendationer

Det finansiella sparandet når enligt BP13 och VP13 inte upp till överskottsmålet 2012–2014. Kalkyler från KI och ESV liksom beräkningar av genomsnitt för faktiskt sparande över olika tidsperioder pekar på att det kommer att krävas en återhållsam finanspolitik de kommande åren för att klara överskottsmålet. Rådet noterar att ramverksskrivelsen lämnar ett betydande utrymme för tolkningar av huruvida överskottsmålet ska bedömas vara uppfyllt. Det är svårt att utläsa ur budgetpropositionen hur uppföljningen av överskottsmålet har påverkat bedömningen av budgetutrymmet. Rådet noterar att om

[39] Bloomberg (2011).
[40] Europeiska kommissionen (2012e) och OECD (2012d).

målavvikelsen preciserades skulle finanspolitikens inriktning kunna motiveras tydligare.

Rådet anser att det klart föreligger en avvikelse från överskottsmålet. Detta borde regeringen ha konstaterat och samtidigt presenterat en realistisk plan för återgång till överskott. Rådet anser dock inte att avvikelsen från överskottsmålet är sådan att de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är hotad. En målavvikelse behöver inte i sig skada trovärdigheten för finanspolitiken vare sig på kort eller lång sikt, om det finns övertygande argument för avvikelsen och en plan för återgång till målet.

Rådet finner det olyckligt att regeringen inte redovisar vilka krav som ställs på politiken, eller vilka åtgärder man planerar, för att upprätthålla överskottsmålet på några års sikt. Det finns enligt rådets mening anledning att känna oro för hanteringen av överskottsmålet och för avsaknaden av en tydlig och trovärdig strategi för att återgå till överskott.

Beräkningarna i budgetpropositionen förutsätter oförändrade regler efter 2013. Detta ger per automatik en stram finanspolitik eftersom inkomsterna i grova drag följer BNP medan utgifterna utvecklas långsammare. Om strategin för att nå överskottsmålet är att låta den automatiska åtstramningen verka så borde detta redovisas klart och öppet.

Rådet ser inte några omedelbara hot mot utgiftstaket. De minskade utgifterna 2016 i kombination med den uppjusterade bedömningen av utgiftstaket för 2016 som görs i VP13, innebär att utgiftstaket nu inte på samma sätt som i BP13 är bindande inför höstens kommande budgetproposition.

Regeringen öppnade i BP13 för att öka flexibiliteten i användningen av budgeteringsmarginalen och för att göra det enklare att ändra redan fastställda utgiftstak. I VP13 skriver emellertid regeringen att flexibiliteten vad gäller ändringar av utgiftstaket är tillräcklig inom nuvarande regelsystem. Rådet delar denna uppfattning.

Rådet anser på basis av beräkningar från såväl KI, EU-kommissionen som regeringen att de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är god och kan hanteras inom ramen för den löpande finanspolitiken.

5 Sänkt bolagsskatt och skärpta ränteavdrag för företag

5.1 Förändringar den 1 januari 2013

Från 2013 sänktes bolagsskatten från 26,3 till 22 procent i syfte att förbättra förutsättningarna för investeringar och jobb och på så sätt stimulera tillväxten. Åtgärden beräknas av regeringen minska skatteintäkterna med ca 16 mdkr. Skattesänkningen delfinansieras av skärpta ränteavdragsregler som försvårar skatteplanering med hjälp av icke marknadsprissatta interna lån, vilket beräknas öka intäkterna från bolagsskatten med ca 9 mdkr. Netto bedöms åtgärderna kosta ca 8 mdkr.[1] Eftersom sänkningen av bolagsskatten är den enskilt största åtgärden i BP13 tar vi upp den till granskning.

5.2 Perspektiv på bolagsskatten

Under 1990-talet och under början av 2000-talet hade Sverige en relativt konkurrenskraftig bolagsskatt jämfört med övriga EU- och OECD-länder. Figur 5.1 visar en tydlig internationell trend av sjunkande bolagsskatter sedan mitten av 1990-talet.[2] I mitten av 2000-talet hade den genomsnittliga skattesatsen i EU- och OECD-länderna blivit lägre än den svenska. År 2009 sänktes den svenska bolagsskatten från 28 till 26,3 procent, men låg trots sänkningen över genomsnittet för både EU- och OECD-länderna. Den nu genomförda sänkningen innebär att Sverige hamnar något under genomsnittet.[3]

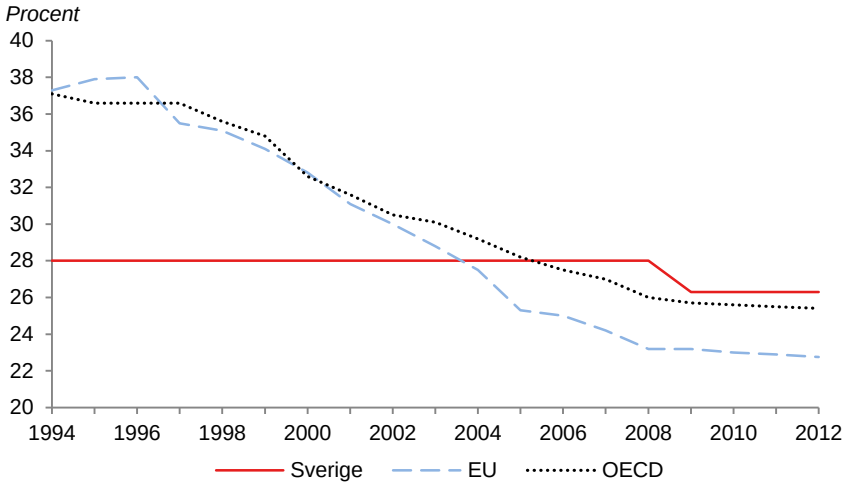
---

[1] I samband med BP13 aviserade regeringen att man även avsåg införa ett investeraravdrag. Den 10 april 2013 presenterade regeringen prop. 2012/13:134 Investeraravdrag. Eftersom det föreslagna investeraravdraget utgör ett statligt stöd måste det notifieras och godkännas av Europeiska kommissionen innan det kan genomföras. Regeringen räknar med att förslaget ska kunna träda i kraft den 1 september 2013.

[2] Figuren visar det aritmetiska medelvärdet för OECD och EU. Om man i beräkningen av EU:s medelvärde exkluderar de medlemsstater som tillkommit under 2000-talet, så blir den fallande trenden för EU-15 (dvs. de 15 medlemsstater som utgjorde EU före östutvidgningen) inte lika markant, men medelvärdet sjunker fortfarande över tiden.

[3] Detta kan dock ändras om andra länder fortsätter att sänka sina bolagsskatter. Storbritannien sänkte till 23 procent 2013 och planerar att sänka den ytterligare till 21 procent i april 2014. Australien sänkte med 1 procentenhet 2013 medan Chile höjde sin till 20 procent. Danmark planerar att sänka sin bolagsskatt från 25 till 22 procent.

Figur 5.1 Bolagsskattesatsen för Sverige, EU och OECD 1994–2012



Källa: OECD (2012e).

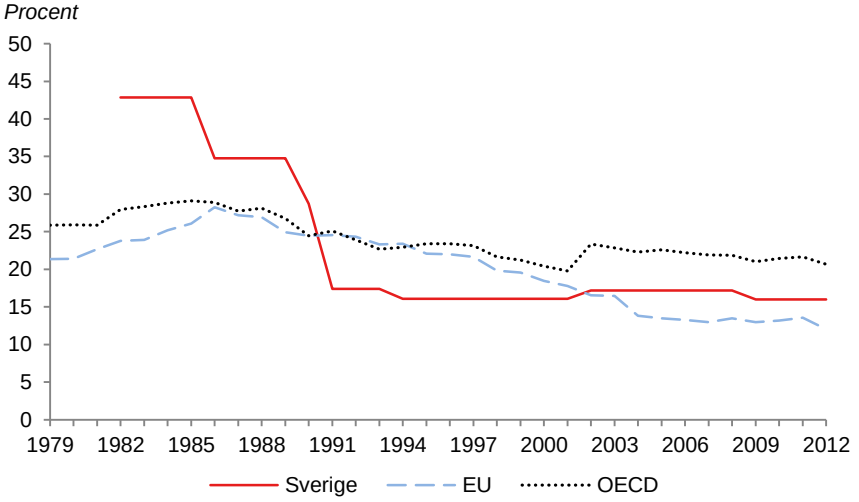
Sedan 1981 har de formella bolagsskattesatserna i både EU- och OECD-länderna i stort sett halverats, från ett genomsnitt på 47,5 procent, till 23,4 respektive 25,5 procent 2012. I Sverige har sänkningen varit ännu större: från 58 procent 1981 till 26,3 procent 2012 och nu till 22 procent 2013. Dessa kraftiga sänkningar förklaras vanligtvis med skattekonkurrens.[4] Ökad integration och fria kapitalflöden leder till att länder tävlar i att bli attraktiva för investeringar genom att sänka sina bolagsskatter. Det finns starkt empiriskt stöd för att länder agerar strategiskt och att bolagsskatten i ett land påverkas av andra länders bolagsskatt.[5] Investeringar är känsliga för skattenivån och en sänkning av den formella bolagsskattesatsen anses vara ett effektivt sätt att attrahera inhemska och utländska investeringar.

Det ska dock understrykas att den effektiva skattesatsen kan avvika kraftigt från den formella beroende på olika regler för avdrag och avskrivningar. Ett land med en hög formell skattesats men med generösa avdragsmöjligheter kan ha en lägre effektiv skattesats än ett land med låg formell skattesats men låga avdrag. I figur 5.2 visas utvecklingen av effektiva marginella bolagsskattesatser för Sverige, EU-

[4] Se t.ex. BP13, s. 205; där hänvisas även till forskningslitteratur.
[5] Se Devereux m.fl. (2008), Davies och Voget (2008) samt Redoano (2007).

samt OECD-länderna från 1979 till 2012.[6] Den nedåtgående internationella trenden har inte varit lika påfallande här som i figur 5.1. Detta förklaras av att bolagsskattesatssänkningarna ofta finansierats av basbreddningar. För Sveriges del sänktes de effektiva marginalskattesatserna drastiskt i och med skattereformen 1991 och har legat på en relativt låg nivå därefter.

Figur 5.2 Effektiva marginella bolagsskattesatser för Sverige, EU och OECD 1979–2012



Källor: Devereux m.fl. (2002) fram till 2002, Bilicka och Devereux (2012) efter 2002.

Trots flera decennier av fri kapitalrörlighet har bolagsskattesatserna inte sjunkit lika lågt som många bedömare tidigare befarat; skillnaderna i bolagsbeskattning är fortfarande stora. En möjlig förklaring till det är att kapital inte är så lättrörligt som man trott. Många investerare föredrar att investera i hemlandet på grund av t.ex. informationsfördelar även om detta innebär en högre beskattning. Företagens lokaliseringsbeslut påverkas även av andra faktorer än beskattningen,

[6] Effektiva marginalskatter definieras som den förändring i en investerings kapitalkostnad som skatten orsakar. Investeringen är hypotetisk, men representativ i beräkningen som ligger till grund för figur 5.2 då den baserats på data för över 300 000 europeiska företag. Dessa data vägs samman enligt följande: industri 25,6 procent; byggnad 24 procent; immateriella tillgångar 8,7 procent; inventarier 41,7 procent. Investeringen antas vara finansierad med 35 procent lån och resterande del utgörs av eget kapital. I kalkylen görs specifika antaganden om avskrivningsregler. Den effektiva marginalskatten räknas ut genom att först kalkylera *break-even*-vinsten, dvs. kapitalkostnaden. Därefter läggs skatten på och skillnaden i kapitalkostnaden mellan oskattad och skattad situation är den marginella effektiva skatten. Effektiva marginalskatter är ett allmänt vedertaget begrepp bland skatteforskare och beräkningar av de effektiva marginalskatterna görs bl.a. av EU-kommissionen.

t.ex. företagsklimatet i övrigt, infrastrukturen och tillgången till utbildad arbetskraft. Lokaliseringsbesluten är också beroende av närheten till bl.a. underleverantörer och konsumenter. Slutsatser från forskning kring skattekonkurrens och ekonomisk geografi är att stora länder som ligger i den s.k. kärnan kan ta ut högre skatter än små länder i periferin. För Sverige, som får anses vara ett litet land i periferin, innebär detta att den svenska bolagsskattesänkningen framstår som motiverad.

Skattekonkurrens kan visserligen kortsiktigt innebära fördelar för enskilda länder, men på lång sikt innebär sådan konkurrens att alla länder förlorar. Därför har medlemsländerna inom EU genom en ”code of conduct” och ”good governance in the tax area” förbundit sig, om än inte juridiskt, att inte bedriva skadlig skattekonkurrens. Rådet menar att Sverige bör bidra till EU:s och andra internationella strävanden att minska skadlig skattekonkurrens.

5.3 Varför sänkt bolagsskatt?

Regeringen motiverade sänkningen av bolagsskatten med att det är den skatt som är mest skadlig för tillväxten. Rådet konstaterar att en rad studier funnit att bolagsskattesatsen är den skatt som påverkar BNP-tillväxten mest negativt. Till exempel Arnold (2008) undersöker hur olika skatter mätt som andel av genererade skatteintäkter påverkar ekonomisk tillväxt i 21 OECD-länder. Studien visar att länder som i hög grad förlitar sig på inkomstskatter har lägre tillväxt än länder som i högre grad förlitar sig på konsumtions- och fastighetsskatter. Av inkomstskatterna finner Arnold (2008) att bolagsskatten är den skatt som är förknippad med lägst ekonomisk tillväxt.[7] Det finns emellertid studier som inte lika entydigt funnit att bolagsskatten är den mest skadliga skatten för ekonomisk tillväxt. Resultat från Easterly och Rebelo (1993), Widmalm (2001) och Angelopoulos m.fl. (2007) visar i stället att beskattningen av personlig inkomst är mest skadlig för ekonomisk tillväxt. Den i närtid mest omfattande studien av det svenska skattesystemet, gjord av Peter Birch Sørensen, kom fram till att det fanns skäl att sänka bolagsskatten från 26,3 till 25 procent.[8]

---

[7] Även studier av Lee och Gordon (2005) och Gemmell m.fl. (2011) ger stöd till att bolagsskatten har negativa effekter på tillväxten.
[8] Sørensen (2010).

Rådet noterar att regeringen redan 2011 gav Företagsskattekommittén i uppdrag att se över beskattningen av bolag.[9] Syftet med uppdraget är att ta fram förslag som gör det möjligt att beskattningen utformas så att företagande, investeringar och sysselsättning gynnas. Kommittén ska bl.a. analysera effekterna av de skatteförändringar som kan vara aktuella i en värld med global konkurrens. I detta ligger att kommittén ska undersöka olika möjligheter att minska beskattningen av riskkapital i bolagssektorn och göra villkoren mer lika för finansiering med eget kapital och med lån. Kommittén ska också föreslå regeländringar för att skydda den svenska bolagsskattebasen i en allt mer globaliserad värld. Företagsskattekommittén ska redovisa sitt slutbetänkande den 31 mars 2014.

5.4 Ränteavdragsbegränsningar för företag

Genom att skapa skuldförhållanden mellan företag i en intressegemenskap har avdrag för interna räntor på skulderna kunnat användas för att minska företagsbeskattningen. År 2009 infördes regler för att förhindra skatteupplägg genom interna förvärv av delägarrätter från företag i intressegemenskap. Enligt en rapport från Skatteverket visade det sig att reglerna från 2009 inte haft avsedd effekt och att skatteplanering med hjälp av ränteavdrag fortsatt i hög utsträckning.[10]

Förändringen från 2013 innebär att begränsningen av ränteavdragen utvidgas till att gälla ränteutgifter för alla skulder inom en intressegemenskap. Dessutom införs en s.k. generell omvänd ventil som innebär att ränteavdrag kan nekas om skuldförhållandet har till syfte att skapa en väsentlig skatteförmån. Rätten till ränteavdrag på affärsmässigt motiverade lån skärps och gäller endast när räntemottagaren är hemmahörande inom EES-området eller, under vissa villkor, i en stat med vilken Sverige har ingått skatteavtal.

De nya skärpta ränteavdragsbegränsningarna har kritiserats av bl.a. Svenskt Näringsliv för att vara svårtolkade och därmed rättsosäkra. Enligt kritikerna kan de nya reglerna leda till ökad osäkerhet när företag har svårt att veta om avdrag kommer att medges eller inte och det är upp till Skatteverket att bedöma om ett lån är affärsmässigt motiverat eller inte eller om det har uppkommit för att få en väsentlig skatteförmån.

---

[9] Finansdepartementet (2011d).
[10] Skatteverket (2012).

Regeringen räknar med att de skärpta ränteavdragsbegränsningarna ökar skatteintäkterna med 8,8 mdkr. Kunskaperna om vilka möjligheter som de nya reglerna ger, samt vilka beteendeförändringar de kan resultera i, är begränsade. Detta illustreras av att regeringen redan den 18 april i år såg sig tvingad att vidta omedelbara åtgärder för att förhindra den skatteplanering som de nya reglerna medgav.[11] Rådet anser att beräkningarna rörande effekterna av restriktionerna på ränteavdragen är mycket osäkra.

5.5 Bedömningar och rekommendationer

Rådet har inga avgörande invändningar mot att regeringen valt att sänka bolagsskatten. Rådet noterar att regeringen valde att inte invänta Företagsskattekommitténs slutbetänkande, men sänkningen måste ses mot bakgrund av att bolagsskattesatsen är på väg ned i många länder. Vi menar dock att det hade varit bra om regeringen redogjort för sina skäl till att förekomma Företagsskattekommitténs slutbetänkande. Rådet gör vidare bedömningen att regeringens beräkning av hur mycket skatteintäkterna kommer att öka till följd av de skärpta reglerna för ränteavdragsbegränsningar är mycket osäker. Tidigare felbedömningar visar att bolagens kreativitet beträffande planering av vinstfördelning i en intressegemenskap inte ska underskattas. Detta illustreras av att regeringen redan den 18 april aviserade en förändring av de nyligen beslutade reglerna.

[11] Finansdepartementet (2013). Regeringen motiverar i skrivelsen sitt initiativ på följande sätt: ”Om åtgärder inte vidtas omedelbart finns en betydande risk för skatteplanering med ett avsevärt skattebortfall som följd. Det föreligger därför enligt regeringens mening särskilda skäl för att med stöd av undantagsbestämmelsen i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen tillämpa det kommande förslaget på koncernbidrag som lämnas under beskattningsår som avslutas efter det att denna skrivelse överlämnades till riksdagen, dvs. från och med den 19 april 2013.”

6 Klimatförändringar och finanspolitik

Syftet med detta kapitel är att översiktligt utreda om den kunskap vi i dag har om klimatförändringarnas ekonomiska konsekvenser föranleder särskilda finanspolitiska hänsyn. Rådet ska enligt regeringens instruktion bedöma om finanspolitiken är förenlig med långsiktigt hållbara offentliga finanser. Stora klimatskador skulle kunna få betydande effekt på den offentliga budgeten och motivera att finanspolitiska buffertar skapas genom ett ökat offentligt sparande. Frågan om klimatförändringarnas effekt på de offentliga finanserna ligger därför inom rådets uppdrag.

Det är nu med stor säkerhet fastställt att jordens klimat är på väg att förändras och att detta huvudsakligen beror på mänskliga aktiviteter. Klimatförändringarna påverkar alla delar av jorden, men olika mycket och på olika sätt i olika regioner. Exakt hur klimatet förändras är osäkert, dels för att vi inte med säkerhet vet hur stora framtida utsläpp av växthusgaser blir, dels för att de klimatmodeller vi använder inte är exakta beskrivningar av verkligheten. Beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna av ett förändrat klimat är ännu mer osäkra.

Klimatförändringarna utgör en komplicerad global process som drivs av utsläpp av växthusgaser, särskilt koldioxid. Effekten av dessa utsläpp är oberoende av var de sker. Ett centralt mål i den svenska klimatpolitiken är att påverka den globala utvecklingen. I detta kapitel begränsar vi oss dock till att diskutera frågan om klimatförändringarna ställer särskilda krav på finanspolitiken givet antaganden om framtida klimatförändringar. Måluppfyllelsen i den svenska klimatpolitiken som helhet behandlas inte.

Konsekvenserna för Sverige av klimatförändringarna har utretts i SOU 2007:60 ”Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter”. Utredningen konstaterar att tillgängliga klimatmodeller visar att klimatet i Sverige kan komma att genomgå stora förändringar under detta sekel. Temperaturen kommer med stor sannolikhet att öka mer i Sverige än i världen i genomsnitt; nederbörden kommer att öka betydligt och havsnivån stiga. Detta har betydande konsekvenser för Sverige.

Bland de skador som utredningen nämner finns

- ökade översvämningsrisker och kusterosion,
- ökade skador i skogsbruket,
- ökade kostnader för kylning av lokaler och bostäder,
- ökade kostnader för dricksvattenförsörjning,
- fler värmerelaterade dödsfall.

Utredningen nämner också flera positiva effekter på ekonomin av klimatförändringarna. Till dessa hör

- minskade kostnader för uppvärmning,
- ökad produktion av vattenkraft,
- ökad tillväxt i skogsbruket.

Klimatförändringar kan också tänkas ha en rad indirekta effekter på Sverige. Förändringar i handelsmönster, migration och internationella konflikter är exempel på sådant som kan påverka Sverige, men som inte finns med i beräkningarna. Rådets bedömning är att en realistisk kvantifiering av sådana effekter ännu inte går att göra.

I SOU 2007:60 kvantifieras förväntade kostnader och intäkter under ett klimatscenario som betecknas som medelhögt.[1] I detta ökar den globala medeltemperaturen med 3,4 grader fram till slutet av innevarande sekel, och utsläppen av koldioxid från förbränning av fossilt bränsle fortsätter att öka från dagens ca 10 miljarder ton kol till ungefär 30 miljarder ton i slutet av århundradet.[2] Enligt den klimatmodell som används innebär detta att medeltemperaturen i Sverige successivt stiger för att mot slutet av århundradet vara fyra till sju grader högre under vintern och två till fyra grader högre under sommaren i förhållande till genomsnittet under perioden 1961–1990. Det finns förstås betydande osäkerhet om hur realistiskt detta scenario är. Utsläppen kan bli mindre eller större och det finns en betydande osäkerhet om hur känsligt klimatet är för förändringar i atmosfärens koldioxidhalt.

---

[1] Utredningen utgår ifrån den internationella klimatpanelen IPCC:s scenario A2.
[2] När ett ton kol förbränns förenas det med syre och bildar 3,67 ton koldioxid.

Det går därför inte att utesluta en större uppvärmning samtidigt som det finns studier som pekar i motsatt riktning. I avvaktan på den internationella klimatpanelen IPCC:s femte rapport, som väntas komma hösten 2014, förefaller det rimligt att även fortsättningsvis använda beteckningen medelhögt scenario för de analyser utredningen gjort.

Om ingen diskontering används beräknas i SOU 2007:60 de sammanlagda kostnaderna orsakade av klimatförändringar under perioden 2011–2100 vara 1 900 mdkr, varav en dryg tredjedel är kostnader för fler värmerelaterade dödsfall.[3] Dessa kostnader avser klimatförändringarnas direkta effekter i Sverige. Den genomsnittliga kostnaden per år är därmed drygt 20 mdkr. Intäkterna beräknas till 1 745 mdkr. Kostnaderna växer över tiden, men med en årlig BNP-tillväxt på 2 procent motsvarar de uppskattade kostnaderna (och intäkterna) ca 0,2 procent av BNP både 2050 och 2100, och mindre än så innan dess. Både kostnaderna och intäkterna kan rimligen bli annorlunda vid den antagna klimatutvecklingen beroende på hur effektiva åtgärder som genomförs för att förhindra skador och för att realisera de potentiella nyttorna. En analys av sådana anpassningsåtgärder ligger utanför syftet med detta kapitel.

SOU 2007:60 är den mest omfattande analysen av de direkta effekterna på Sverige av klimatförändringarna vi känner till. Europeiska kommissionen har också genomfört en liknande studie för EU. I det s.k. PESETA-projektet har effekterna av klimatförändringarna inom ett antal områden beräknats för olika delar av Europa.[4] De områden för vilka skadorna beräknas är kustskador, översvämningar, jordbruk, turism och hälsa. EU har delats in i fem regioner och Sverige tillhör tillsammans med Finland och de baltiska staterna regionen Norra Europa. För denna region beräknas en positiv effekt av klimatförändringarna 2080 motsvarande ca 0,5 procent av total konsumtion för en ökning av medeltemperaturen i EU med drygt fem grader och tre grader globalt. För södra Europa beräknas en negativ effekt motsvarande 1,5 procent av den årliga konsumtionen. Rådet noterar att den positiva effekten för norra Europa uppkommer trots att vare sig effekter på skogsbruk, kraftproduktion eller uppvärmning inkluderas. Den viktigaste komponenten för norra Europa är i stället en bety-

[3] Effekten av klimatförändringarna beräknas vara att antalet värmerelaterade dödsfall blir ca 1 000 personer per år högre mot slutet av detta århundrade. Varje sådant dödsfall värderas till 20 mnkr.
[4] Europeiska kommissionen (2013d).

dande positiv effekt på jordbruket. PESETA-rapporten inkluderar också effekter på köldrelaterad dödlighet. Här beräknas för Norra Europa minskningen i sådan dödlighet mer än uppväga den ökade dödligheten i värmerelaterad dödlighet.

I den s.k. DARA-rapporten analyseras effekterna av klimatförändringarna för 184 länder i ett mer kortsiktigt perspektiv.[5] De klimatförändringar som redan inträffat beräknas här sammanlagt orsaka skador motsvarande ca 1 procent av världens BNP. Redan 2030 har denna siffra ökat till 2,5 procent. De nordiska länderna, förutom Danmark, står ut som de enda länder för vilka klimatförändringarna har betydande positiva ekonomiska konsekvenser, motsvarande en vinst om 1,4 procent av BNP för Sverige 2030.[6]

Att Sverige är sårbart för väderomständigheter illustrerades under stormen Gudrun 2005, då skog motsvarande ungefär ett års avverkning i hela landet fälldes, huvudsakligen i Götaland. De samhällsekonomiska konsekvenserna av detta har utretts av Skogsstyrelsen.[7] Kostnaderna uppskattades till ca 0,5 procent av Sveriges BNP (ca 15 mdkr) men med ett betydande osäkerhetsintervall. En stor del av de drabbade skogsägarna var oförsäkrade, vilket skulle kunna vara en bidragande orsak till att staten fann anledning att skjuta till ca 3 mdkr till sektorn i form av diverse subventioner och skattereduktioner.

Det är möjligt, men absolut inte säkert, att denna typ av väderrelaterade skador kan bli vanligare i framtiden. Detta kan motivera ett stort antal åtgärder för att minska de samhällsekonomiska skadeverkningarna inkluderande sådana som ökar graden av försäkring. I dagsläget är det dock svårt att se ett behov av åtgärder som skulle ha konsekvenser för det finanspolitiska ramverket. Skador som stormen Gudrun kan inte bedömas ha effekter som skulle hota den finanspolitiska stabiliteten inom rådande ramverk även om de blev mer frekventa.

Det är värt att påpeka att vårt resonemang om att de negativa konsekvenserna av klimatförändringar i huvudsak direkt drabbar invånare i andra länder, inte ska tas som ett argument mot att Sverige engagerar sig i det internationella arbetet med att begränsa klimatförändringarna. Utöver direkt altruistiska motiv påverkas Sverige av vad som händer i omvärlden och klimatförändringarna kan mycket väl ha

---

[5] DARA (2012).
[6] För Finland, Norge och Island är motsvarande siffror 1,6 procent, 1,7 procent och 2,6 procent.
[7] Skogsstyrelsen (2011).

stora negativa indirekta effekter på Sverige – effekter som vi inte tagit hänsyn till i diskussionen ovan. Det faktum att klimatförändringarna drabbar jordens länder på ett skevt sätt som förmodligen ökar ojämlikheten i världen stärker argumenten för ett internationellt omfördelnings- och försäkringssystem. I ett sådant kan man förvänta sig att Sverige skulle bli en betydande nettobetalare. Införandet av ett sådant system får dock tills vidare ses som alltför osannolikt för att redan nu motivera förändringar i det svenska offentliga sparandet.

Rådet konstaterar att det finns en betydande osäkerhet om hur stora klimatförändringarna kommer att bli och om hur detta påverkar världen och Sverige. Inte minst ett försiktighetsmotiv skapar därför ett starkt argument för att genomföra åtgärder som minskar de globala utsläppen av växthusgaser. Åtgärder för att stimulera teknisk utveckling, såväl vad gäller alternativ till fossila bränslen och energibesparing som åtgärder för anpassning till ett förändrat klimat, kan också vara motiverade. De direkta effekterna på klimatet av isolerade svenska åtgärder vad gäller utsläpp och teknisk utveckling är rimligen ytterst begränsade och bör ses som en del i en koordinerad global utveckling.

Rådet anser att de för närvarande bästa beräkningarna av konsekvenserna för Sverige av klimatförändringarna i nuläget inte föranleder några förändringar av det finanspolitiska ramverket. Som i fallet stormen Gudrun kan det uppstå kostnader som är mycket kännbara för privata och kommunala aktörer, men de är inte så stora att de riskerar att hota den offentliga sektorns finansiella stabilitet eller långsiktiga hållbarhet. Beräkningarna är mycket osäkra, men vår slutsats innehåller också en betydande säkerhetsmarginal.

Även om de uppskattade vinsterna av klimatförändringarna för Sverige helt bortfaller, och kostnaderna blir flera gånger större än dem som beskrivs i t.ex. SOU 2007:60, samtidigt som dessa i huvudsak skulle drabba den offentliga budgeten, skapas enligt vår mening inte några övertygande argument för förändringar i närtid av det finanspolitiska ramverket.

Det sker en snabb kunskapsuppbyggnad om konsekvenserna av klimatförändringarna, vilket motiverar att frågan framöver tas upp igen.

7 Finanspolitiken och inkomstfördelningen

7.1 Inledning

I den instruktion för Finanspolitiska rådet som regeringen utfärdade den 28 april 2011 föreskrivs att ”rådet ska även, med utgångspunkt i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen … analysera effekterna av finanspolitiken på välfärdens fördelning på kort och lång sikt.” Detta är en ny uppgift för rådet som föranledde rådet att beställa tre underlagsrapporter om inkomstfördelning. Dessa var 1. Inkomstfördelningen bland pensionärer (Gabriella Sjögren Lindquist och Eskil Wadensjö), 2. Varför ska vi bry oss om fördelningsfrågor? (Jesper Roine) och 3. Regeringen och ojämlikheten: En granskning av budgetens fördelningspolitiska redogörelser 1992–2011 (Daniel Waldenström). Dessa diskuterades vid ett offentligt seminarium i juni 2012 och har publicerats i rådets skriftserie *Studier i finanspolitik*. Däremot valde rådet att inte ta upp fördelningsuppdraget för en mer ingående analys i 2012 års rapport.

2013 års rapport blir därför den första som analyserar fördelningsfrågor i ett eget kapitel. Vi diskuterar i avsnitt 7.2 hur rådet tolkar sitt nya uppdrag. Vi fortsätter med en diskussion av den svenska fördelningsanalysens infrastruktur i form av underliggande data och analysmodeller i avsnitt 7.3. Därefter ger vi, som en bakgrund till våra analyser, i avsnitt 7.4 en bild av inkomstfördelningens utveckling under senare år. I kommande avsnitt tar vi upp två för finanspolitiken centrala fördelningspolitiska frågor, nämligen fördelningseffekterna av de genomförda jobbskatteavdragen (avsnitt 7.5) och fördelningseffekterna av den indexeringsteknik som är ett viktigt inslag i budgetprocessen (avsnitt 7.6). Rådets sammanfattande bedömningar presenteras i avsnitt 7.7. Kapitlet innehåller också en fördjupning som tar upp tre kvalitetsproblem inom fördelningsstatistiken.

7.2 Rådets uppdrag

Instruktionen säger således att välfärdens fördelning ska stå i centrum. Ekonomer utgår ofta från att individens välfärd bestäms av konsumtion av varor och tjänster. I samma analys utgår ekonomer

också från att denna konsumtion begränsas av inkomsterna. Det finns för- och nackdelar med att basera fördelningsanalys på konsumtion och inkomster. Om hög konsumtion bygger på stora lån som inte kan upprätthållas i längden är det självfallet en nackdel att utgå från konsumtion. Men om konsumtionen hålls uppe av tidigare sparande blir bedömningen den motsatta.

Det är ett välkänt faktum att det är särskilt svårt att mäta konsumtion. SCB:s mätningar av hushållens utgifter (HUT) genomförs dessutom bara var tredje år, vilket ytterligare begränsar möjligheterna att basera analysen på utgifter eller konsumtion. Förutsättningarna för empiriska analyser är klart bättre för inkomsternas fördelning. Även om inkomst inte är detsamma som välfärd är det ofta rimligt att utgå från att finanspolitiska åtgärder i form av skatte- och bidragsförändringar i första hand påverkar välfärdens fördelning via inkomsternas fördelning. Om tillgången på data är bättre för inkomster än för konsumtion framstår det som rimligt att basera analysen på inkomst.

Vi noterar att detta också har stöd i regeringens formulering av sina ”Fördelningspolitiska mål” i skrivelsen Ramverk för finanspolitiken: ”Fördelningspolitiken verkar dels genom att skatte- och transfereringssystemet gör att de disponibla inkomsterna blir mer jämnt fördelade än inkomsterna före skatt, dels genom subvention av offentligt tillhandahållna tjänster, som exempelvis sjukvård och barnomsorg”.[1] Sammantaget menar vi därför att det finns starka skäl att studera hur finanspolitiken påverkar inkomsternas fördelning.

7.2.1 Vad är disponibel inkomst?

I såväl den internationella som den svenska tillämpade forskningen om inkomstfördelning används ett mått på disponibel inkomst som kan sägas ha hushållet som inkomstenhet, individen som analysenhet och är justerat för hushållets försörjningsbörda. Detta betyder att varje individ identifieras med ett hushåll (som kan bestå av en eller flera personer). Hushållets samtliga inkomster och bidrag beräknas, varefter avdrag sker för de skatter som hushållet betalar. Detta ger hushållets totala disponibla inkomster. Därefter divideras denna totalsumma med hushållets försörjningsbörda. Denna försörjningsbörda brukar uttryckas som ”det ekvivalent antalet vuxna i hushål-

[1] Finansdepartementet (2011a).

let". Det finns en omfattande forskningslitteratur kring hur sådana "ekvivalensskalor" kan beräknas. I Sverige har både SCB och Finansdepartementet mestadels använt en och samma skala under flera år. Vi har ingen anledning att ifrågasätta det rimliga med denna skala.[2] Hushållets disponibla inkomst per ekvivalent antalet vuxna tilldelas sedan varje person i hushållet vilket innebär ett antagande om att inkomsterna fördelas jämnt inom hushållet. Därefter mäts inkomstskillnaderna mellan individer med ett lämpligt spridningsmått.

Även om detta inkomstmått inte passar alla frågeställningar har det påtagliga fördelar. Det är ett sätt att komma nära individens konsumtionsmöjligheter under året och vi har anledning att tro att individens välfärd är nära förknippad med dennes konsumtion.

Det etablerade mått på disponibel inkomst per individ som vi just har presenterat kallas ibland helt enkelt för "ekonomisk standard", ibland mer otympligt för "justerad disponibel inkomst per konsumtionsenhet". När vi i fortsättningen talar om disponibel inkomst syftar vi på ett inkomstbegrepp som är beräknat på det sätt som beskrivits ovan.

Det är viktigt att understryka vilken tolkning som detta mått på disponibel inkomst har, och kanske framför allt att det påverkas av faktorer (eller mekanismer) av vitt skilda slag. Här är det viktigt att tänka på skillnaden mellan, å ena sidan, lönespridningen och, å andra sidan, spridningen i detta mått på disponibel inkomst. Lönespridningen kan bara mätas för dem som *de facto* arbetar. Ytterligare ett problem är att de flesta databaser inte kan hantera egenföretagares lön varför dessa ofta är utelämnade från analyser av lönespridning. När vi undersöker fördelningen av disponibla inkomster, kommer varje individ i den studerade populationen att ingå med samma vikt. När utgångspunkten är alla hushåll i populationen kommer således alla personer att ingå i beräkningarna, något som rent etiskt är tilltalande. Samtidigt är det möjligt att i särskild ordning undersöka inkomststandarden bland t.ex. barn eller bland pensionärer.

Många faktorer ligger bakom den disponibla inkomst som slutligen ingår i beräkningarna av inkomstskillnaderna i samhället. Det betyder också att det är många faktorer som kan förklara inkomstskillnader mellan länder och utvecklingen av inkomstskillnaderna över

[2] Denna skala värderar den förste vuxne personen i hushållet till 1,0 person, den andre vuxne till 0,51, ytterligare vuxna personer till 0,60, första barnet mellan 0–19 år till 0,52 och andra och påföljande barn till 0,42 personer.

tiden i ett enskilt land. Vi kan återigen jämföra med lönespridningen. Denna påverkar självfallet de arbetsinkomster som ingår i disponibel inkomst. Men arbetsinkomst är något vidare än lön. Arbetsinkomsten under ett år är produkten av den genomsnittliga lönen under året och antalet arbetade timmar under året. Antalet arbetade timmar i sin tur påverkas både av ofrivillig arbetslöshet och av frivilliga val av arbetstid. Vidare inkluderar disponibel inkomst inte bara arbetsinkomster utan också kapitalinkomster. Till detta kommer att det är båda makarnas inkomster som räknas in. Det betyder att det blir viktigt ”vem som är gift (eller sambor) med vem”; i de flesta länder är korrelationen mellan makars utbildningsnivåer (och därmed inkomster) starkt positiv.

En annan demografisk faktor som påverkar fördelningen av disponibla inkomster är vilka familjer som har (flest) barn. Om det är låginkomsttagarna som överlag har flest barn förstärks de inkomstskillnader som följer av marknadsinkomsterna, eftersom dessa familjer då också har en tyngre försörjningsbörda. Om det tvärtom är höginkomsttagarna som har flest barn så bidrar barnafödandet till jämnare fördelade disponibla inkomster.

Slutligen är det från ett politiskt perspektiv centralt att den disponibla inkomsten påverkas av skatter och transfereringar. Rent beräkningsmässigt är detta problemfritt så länge skatter och transfereringar är entydigt definierade. För orsaksanalyser är det viktigt att komma ihåg att skatter och transfereringar även kan påverka beteenden av olika slag, vilka i sin tur har återverkningar på den disponibla inkomsten.

Att så många faktorer påverkar den disponibla inkomsten gör att denna variabel blir svår att analysera. Här är åter skillnaden mot lön (per arbetad timme) slående. Vill vi förstå utvecklingen av lönespridningen är det naturligt att hålla sig till arbetsmarknaden och undersöka hur förändringar på denna marknad påverkar lönerna. Den disponibla inkomsten påverkas dock simultant av så många olika ekonomiska, demografiska och politiska faktorer att själva analysen blir svårare att genomföra på ett systematiskt sätt. Många analyser av disponibel inkomst är därför deskriptiva till sin karaktär och baseras ofta på ganska mekaniska dekomponeringar.

7.2.2 Vad är kort och lång sikt?

Rådets uppdrag är att studera effekterna på både kort och lång sikt. Vad som är lämpligt att karakterisera som kort respektive lång sikt torde variera mellan olika finanspolitiska åtgärder. En relaterad fråga, som är central inom forskningen kring inkomstfördelning, är hur man ska se på relevansen av årsinkomster respektive livsinkomster (eller i varje fall ”långsiktiga” inkomster under en klart längre tidsperiod än ett år) för olika problemställningar. Ett tillspetsat exempel är hur man ska studera fördelningseffekterna av höjda studiebidrag för högskolestuderande. Om analysen bygger på disponibla årsinkomster framstår säkert en sådan åtgärd som mycket effektiv fördelningspolitik; det är troligt att både övergripande mått på inkomstfördelningen (som Ginikoefficienten) och det relativa fattigdomstalet skulle sjunka. Men om analysen bygger på livsinkomster skulle resultatet troligen bli det omvända eftersom bidragen i stor utsträckning skulle tillfalla dem som får relativt höga inkomster under större delen av sina liv.

I sin rapport till rådet underströk Daniel Waldenström att det numera – tack vare bättre tillgång till longitudinella data över individers och hushålls inkomster under långa tidsperioder – finns utrymme för betydligt fler analyser av finanspolitikens effekter på långsiktiga inkomster än vad som genomförts. Rådet delar denna uppfattning, men det finns heller ingen anledning att utesluta analyser av effekterna på fördelningen av årsinkomster när detta utfall passar problemställningen.

Det finns här anledning att peka på en kanske ännu större brist i tidigare analyser av politikens effekter på inkomstfördelningen. Det grundläggande syftet med många offentliga bidragssystem är att skydda mot negativa chocker för marknadsinkomsterna såsom arbetslöshet, sjukdom, arbetsskador liksom den oundvikliga ålderdomen. För att undersöka hur väl politiken lyckats med detta krävs analyser av inkomsternas (in)stabilitet över tiden och av finanspolitikens förmåga att utjämna inkomstbanorna. Sådana analyser har vi sett lite av i Sverige trots att tillgången till longitudinella inkomstdata gjort dem möjliga. Rådets ambition är att på sikt utveckla den fördelningspolitiska analysen i denna riktning.

7.2.3 Fördelningen bland vilka?

Den traditionella och internationellt etablerade analysen av inkomstfördelning tar oftast sikte på att mäta skillnaderna mellan alla individer i hela befolkningen. Individens inkomst bestäms visserligen av vilket hushåll han eller hon tillhör, men varje individ ges lika vikt när skillnaderna utvärderas. Med denna ansats kommer även barnen i ett hushåll att inkluderas i den befolkning för vilken inkomstskillnaderna studeras. Detta uppfattas ofta som en fördel från ett etiskt perspektiv.

Under senare decennier har det också blivit allt vanligare att fokusera enbart på barnen och låta dem utgöra en egen population inom vilken inkomstskillnaderna mäts. Det är från sådana analyser som begreppet barnfattigdom härstammar. Här studeras andelen barn vars inkomststandard ligger under ett fattigdomsstreck som har bestämts på något sätt. Sådan separat analys av barnpopulationen kan vara av särskilt intresse för vissa finanspolitiska åtgärder som riktar sig till barnfamiljer.

Det kan också bli aktuellt att studera fördelningseffekterna på andra sätt än genom skillnaderna mellan individer i hela eller delar av befolkningen. Speciella satsningar som syftar till att påverka jämställdheten på arbetsmarknaden kan motivera analyser av effekterna på lönegapet mellan män och kvinnor. Särskilda regionala satsningar kan motivera jämförelser mellan storstäder och glesbygd.

7.2.4 Vad är effekter?

Rådets instruktion säger att det är ”effekterna” av finanspolitiken som ska studeras. Detta är en viktig markering som innebär att rådets uppdrag sträcker sig längre än till att exempelvis följa inkomstfördelningens utveckling. Men att analysera effekter rymmer också svårigheter då det, i regel, handlar om att jämföra utfallet av ett faktiskt alternativ (som vi observerar) med utfallet av ett kontrafaktiskt alternativ som vi per definition inte kan observera. Utmaningen blir därför att finna någon information som ändå gör det möjligt att avgöra vad som skulle ha hänt under det kontrafaktiska alternativet.

Det finns anledning att skilja mellan två olika typer av utvärderingar. Den ena kan vi kalla för *ex post utvärderingar* och innebär att man mäter utfallet för dem som omfattats av den politiska åtgärden. Om man önskar bedöma åtgärden på lång sikt får man då finna sig i

att vänta länge innan utfallet kan observeras, mätas och analyseras. Oavsett tidshorisont behövs också en bedömning av vad som skulle ha hänt om den aktuella finanspolitiska åtgärden inte hade genomförts. Detta utfall går inte att observera utan måste bedömas utifrån utfallet för någon kontrollgrupp som kan anses spegla det kontrafaktiska utfallet. Här blir det en bedömningsfråga huruvida den aktuella kontrollgruppen ger tillförlitlig information.

Det finns flera studier av fördelningsaspekter av finanspolitiska åtgärder där det har varit möjligt att bilda kontrollgrupper som framstår som trovärdiga. Liu och Nordström Skans (2010) har exempelvis studerat fördelningseffekterna av förlängd föräldraledighet genom att jämföra utfallen för barnfamiljer som fått sina barn just före och just efter en politikförändring. Ekberg, Eriksson och Friebel (2013) har använt samma teknik för att studera effekter av införandet av fler pappamånader. Carling och Larsson (2005) har använt variationer mellan regioner och mellan åldersgrupper för att bedöma effekter av arbetsmarknadspolitiska program för ungdomar på ett trovärdigt sätt. Vi återkommer i avsnitt 7.5 till frågan om det har varit möjligt att genomföra trovärdiga ex post utvärderingar av jobbskatteavdraget.

Den andra typen av analys brukar kallas för *strukturell modellering*. Sådan analys innebär att man konstruerar en modell över hur ekonomin fungerar i de för frågan relevanta avseendena. I regel handlar det om att med statistisk metod skatta beteendeparametrar som används i en matematisk modell för ekonomin. Denna modell kan sedan användas för att simulera flera olika utfall och en jämförelse mellan utfallen för två olika politikalternativ kan sägas utgöra effekten av skillnaden i politik. Sådan analys kan genomföras såväl innan politiken beslutas som i efterhand. När den genomförs i efterhand kan det vara möjligt att bedöma rimligheten i resultaten eftersom vissa utfall är kända. Det är uppenbart att trovärdigheten i sådan analys hänger på trovärdigheten i den underliggande modellen och skattningen av de ingående beteendeparametrarna.

Vi återkommer även till denna typ av utvärdering när vi diskuterar jobbskatteavdraget i avsnitt 7.5. Vår uppfattning är att båda analystyperna måste finnas i utvärderingsforskarnas verktygslådor. Utmaningen är att använda ex post utvärderingar och strukturell modellering på bästa sätt i varje utvärderingssituation.

7.3 Fördelningsanalysens infrastruktur

Möjligheterna att besvara de frågor som rådets uppdrag ställer beror helt uppenbart på tillgången på goda data över inkomsternas fördelning i befolkningen. Den centrala dataresursen är härvidlag SCB:s undersökning om Hushållens ekonomi (HEK). Denna är framför allt uppbyggd för att ge bra mått på disponibel årsinkomst med hushållet som inkomstenhet och individen som analysenhet. Undersökningens centrala källor är dels en telefonenkät med frågor om hushållet sammansättning och om antalet arbetade timmar, dels olika offentliga register som ger uppgifter om årliga inkomster, skatter och bidrag. HEK är en urvalsundersökning vars storlek har varierat något över tiden. I den senaste undersökningen av 2011 års inkomster ingick ca 17 000 slumpmässigt utvalda individer i åldern 18 år och äldre plus de ytterligare personer som ingick i de utvalda personernas hushåll. Sammanlagt omfattar 2011 års undersökning ca 40 000 personer.

Med hjälp av HEK-data kan man således beräkna disponibla inkomster för ett representativt urval av befolkningen och därmed också undersöka hur dessa inkomster är fördelade. Olika årgångar av HEK gör det möjligt att studera hur fördelningen av årsinkomsterna har förändrats över tiden. Första omgången av HEK genomfördes 1975. Sedan dess har några definitionsförändringar gett upphov till förändringar som påverkar jämförbarheten över tiden. I fördjupning 7.1 tar vi upp tre kvalitetsproblem inom denna statistik till en kort diskussion.

För att kunna bedöma hur finanspolitiken påverkar inkomsternas fördelning krävs mer än mått på inkomstfördelningen och dess utveckling över tiden. Det typiska är att de skatter och bidrag som används för att beräkna disponibel inkomst finns tillgängliga i form av årsbelopp, dvs. sammanlagda skatter under året och sammanlagda bidrag av olika slag under året. Men de finanspolitiska frågeställningarna är knutna till specifika regler i skatte- och bidragssystemen: det kan handla om den kommunala skattesatsen, om avdragsregler, om lägsta och högsta nivåer i socialförsäkringssystemen m.m.

För drygt 20 år sedan – för att göra bedömningar inför den stora skattereformen 1990–1991 – utvecklade därför Finansdepartementet i samarbete med SCB en simuleringsmodell som är kopplad till HEK-data. Denna har namnet FASIT[3]. Här används programmerade

[3] Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar.

regler för skatter, socialförsäkringar och andra transfereringar vilket gör det möjligt att beräkna vad som händer om en regel ändras. Det är också värdefullt att interaktionen mellan skatter och bidrag och interaktionen mellan olika bidragssystem är beaktade i dessa programmerade regler. Om exempelvis en skattepliktig försäkringsförmån (säg, sjukförsäkringen) höjs, så kommer de som får del av denna höjning att få betala högre inkomstskatt. Likaså kommer reglerna för bostadsbidrag och försörjningsstöd (tidigare socialbidrag) att leda till att högre sjukförsäkring för somliga familjer sänker nivån på bostadsbidrag och försörjningsstöd.

FASIT är ett oumbärligt hjälpmedel i Finansdepartementets arbete med fördelningspolitiska analyser för regeringen. Det är dock viktigt att understryka att modellen är ”mekanisk” i väsentliga avseenden. Beräkningarna förutsätter nämligen att inga aktörer förändrar sitt beteende till följd av de förändringar som analyseras. Man kan argumentera för att beräkningarna ändå är insiktsfulla då de ger en uppfattning om den omedelbara konsekvensen av politikförändringar innan andra förändringar hinner ske. Man kan också säga att de mekaniska beräkningarna belyser storleksordningar på de incitament som skapas av förändrade regler och därmed vilka krafter som kan förväntas verka i kommande steg. Men som bl.a. framgick när vi diskuterade vad som ingick i disponibel inkomst ovan, är det uppenbart att många beteenden kan förändras när viktiga skattesatser och bidragsnivåer ändras.

För att utveckla analysen av effekterna av olika finanspolitiska åtgärder har därför Finansdepartementet tagit initiativ till en utvecklad variant av FASIT som också beaktar möjligheten att de individer som ingår i modellen ändrar sitt beteende till följd av förändringar i politiken. Denna del av modellen är dokumenterad i Finansdepartementet (2009).

Modellen är baserad på följande nio grupper efter huvudsaklig arbetskraftsstatus under året:

1. Barn 0–15 år.
2. Pensionärer.
3. Studerande.
4. Personer med sjuk- eller aktivitetsersättning (sjukersättning kan utgå för åldrarna 30–64 år och motsvarar tidigare förtidspension; aktivitetsersättning är motsvarande bidrag för åldrarna 19–29 år).
5. Föräldralediga.

6. Arbetslösa.
7. Sjukskrivna.
8. Personer i arbete.
9. Övriga (utan arbetsinkomst eller ersättning från socialförsäkringssystemen).

De första sju grupperna arbetar inte, dvs. deras arbetade timmar är definitionsmässigt lika med noll. Individerna i grupp 8 arbetar olika antal timmar, medan grupp 9 har valt att inte arbeta. Uppgiften för modellen är därför att först fördela alla individer i urvalet på de nio grupperna och därefter avgöra hur många timmar de som tillhör grupp 8 väljer att arbeta. Modellen ska dessutom kunna avgöra hur denna fördelning och bestämning av arbetade timmar beror på finanspolitikens utformning. De ekvationer som genererar dessa beteenden har skattats med ekonometriska metoder. Dataunderlaget är en sammanslagning av HEK-data för åren 2003 och 2004.[4]

Den empiriska versionen av modellen har bestämts på följande sätt. Först görs bedömningen att ”barn”, ”pensionärer”, ”studerande”, och ”föräldralediga” inte påverkas av finanspolitikens utformning. Därför behåller dessa individer sin observerade status.

Därefter skattas i tur och ordning tre olika ekvationer som bestämmer sannolikheten för att tillhöra någon av grupperna ”sjuk-/aktivitetsersättning”, ”arbetslösa” och ”sjukskrivna”.[5] För den första av dessa grupper skattas sannolikheten utifrån en population som består av den egna gruppen plus ”arbetslösa”, ”sjukskrivna” och ”personer i arbete”. Tanken är således att alla dessa kan hamna i den aktuella gruppen. För ”arbetslösa” skattas sannolikheten utifrån en population som består av den egna gruppen plus ”sjukskrivna” och ”personer i arbete”. För ”sjukskrivna” skattas sannolikheten utifrån en population som består av den egna gruppen plus ”personer i arbete”.

I dessa tre sannolikhetsfunktioner är ersättningsgraden en central variabel. Denna är definierad som disponibel inkomst vid icke-arbete (sjuk-/aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning eller sjukpenning) relativt disponibel inkomst vid heltidsarbete. Till detta kommer en uppsättning andra variabler som ålder, kön, civilstånd m.m. Skattningarna från dessa modeller presenteras inte i Finansdepartementet

[4] Vi har dock erfarit att de sannolikhetsfunktioner som bestämmer fördelningen på arbetskraftsstatus skattas om för varje ny årgång av HEK.
[5] Funktionsformen för sannolikheten följer en s.k. logistisk modell.

(2009), men koefficienten för ersättningsgraden uppges vara signifikant skild från noll i de tre skattade ekvationerna.

Dessa ekvationer används för att fördela individerna till de tre grupperna. Ekvationerna tilldelar varje individ en sannolikhet att tillhöra en viss grupp. Här kommer då ekonomiska incitament att påverka sannolikheten för grupptillhörighet via variabeln ersättningsgrad. Det räcker dock inte att tillmäta varje individ en sannolikhet för grupptillhörighet. Därför används också (uniformt fördelade) slumptal för att avgöra om individen kommer med i gruppen eller inte. Detta betyder att modellen har en inbyggd rörlighet. En individ som i rådata har sjuk-/aktivitetsersättning och har egenskaper som innebär en hög sannolikhet att tillhöra denna grupp kan med viss sannolikhet undgå denna grupp och till slut hamna i gruppen ”i arbete”. Även det omvända kan hända med viss sannolikhet.

På detta sätt bestäms således grupperna 1–7 vilka inte arbetar utan i modellens beräkningar tilldelas noll arbetade timmar. Återstår gör då grupperna 8–9 vars arbetade timmar ska bestämmas. Här används en diskret modell som fördelar individerna på 13 möjliga arbetstider från 0 till 55 timmar per vecka. De som av modellen får 0 arbetstimmar utgör grupp 9.

Till skillnad från sannolikhetsmodellerna för arbetskraftsstatus är modellen för arbetade timmar en i nationalekonomisk mening strukturell modell. Detta betyder att det finns en underliggande nyttofunktion som anger hur individens nytta beror på dennes konsumtion (dvs. disponibel inkomst) och fritid.[6] Individen antas maximera denna nyttofunktion inom ramen för sina ekonomiska restriktioner och sin tillgängliga tid. Den ekonometriska skattningstekniken sätter sedan de värden på parametrarna för konsumtion och fritid som maximerar sannolikheten att observera de faktiska arbetade timmar som finns i data. Med hjälp av dessa parametrar kan sedan varje individ tilldelas en av de 13 arbetstiderna. Modellen skattas separat för fyra olika hushållstyper.[7] De skattade parametrarna är redovisade i Finansdepartementet (2009).

---

[6] Modellen är rikare än så. Den innehåller även en (nytto)parameter för erhållande av försörjningsstöd. Tanken är att det kan vara stigmatiserande att ha sådant stöd och att det därför har en negativ nyttoeffekt. Försörjningsstöd påverkar även arbetsutbudet via den disponibla inkomsten och därmed konsumtionen.

[7] Dessa är ensamstående mödrar, ensamstående kvinnor, ensamstående män och sammanboende. För den senare gruppen tillkommer ett antal parametrar i nyttofunktionen som beskriver hur en gift persons nytta av konsumtion och fritid beror på makens konsumtion och fritid.

Modellen för arbetade timmar innebär att ekonomiska incitament påverkar valet av arbetade timmar på flera olika sätt. Både s.k. inkomst- och substitutionseffekter kommer fram i modellen. Inkomsteffekter innebär att löne- och skatteförändringar gör individen rikare (eller fattigare) och kan därmed leda till ett annat val av arbetstid. Substitutionseffekter innebär vid högre löner och lägre inkomstskatter att arbete lönar sig bättre än fritid och kan därför leda till fler arbetade timmar; vid lägre löner och högre inkomstskatter gäller det omvända.

Som framgått av denna presentation har de ansvariga för FASIT-modellen satsat på att beakta att arbetsutbudet kan reagera på förändringar av skatter och bidrag. Detta är en viktig utveckling av modellen och det är ingen tvekan om att det ligger ett betydande arbete bakom denna utveckling. Likafullt är det viktigt att peka på ett antal mekanismer som inte beaktas i modellen.

Vi har ovan nämnt att demografiska faktorer som hushållsbildning och antalet barn påverkar disponibel inkomst. Den demografiska forskningen tyder på att ekonomiska incitament i form av barnbidrag och barnomsorgsavgifter m.m. har effekter på sådana demografiska utfall. Det är dock svårt att utifrån aktuell forskning avgöra hur modeller som FASIT mer exakt ska beakta sådana effekter.

Det är också möjligt att förändringar av finanspolitiken påverkar marknadspriser och marknadslöner på olika sätt. Stöd till hushållens bostadskostnader kan påverka marknadshyrorna och åtgärder som påverkar arbetssökandes lönekrav kan påverka lönerna på arbetsmarknaden. Den senare typen av effekter har tidigare nämnts i anslutning till utvärderingar av jobbskatteavdragen och arbetslöshetsförsäkringen.

Ytterligare en indirekt effekt av finanspolitiken som inte beaktas av modellen har att göra med ett samspel som särskilt på längre sikt finns mellan de finanspolitiskt bestämda ersättningssystemen och sådana som bestäms i kollektivavtalen. De svenska kollektivavtalen innehåller en flora av ersättningssystem som kompletterar de politiskt bestämda. Utbyggda politiska system kan därför tränga undan de avtalsbestämda och vice versa.

Vi ser inte denna lista på mekanismer som inte är beaktade i Finansdepartementets simuleringsmodell som uttryck för allvarliga underlåtenhetssynder. Vi vill dock betona att de kvantitativa resultaten från olika simuleringar ibland måste kompletteras med kvalitativa

bedömningar av olika slag. Ekonomiska modeller är aldrig perfekta utan resultaten måste bedömas i förhållande till vad som är möjligt att bygga in i modellerna.

Man kan säga att HEK och FASIT är de centrala instrumenten för konkret analys av finanspolitikens fördelningseffekter som Finansdepartementet men också rådet förfogar över. På samma sätt som rådet har i uppdrag att ”granska och bedöma … de modeller som ligger till grund för prognoserna” ser vi det som vår uppgift att granska kvaliteten hos dessa databaser och denna simuleringsmodell. Vår diskussion som följer kring jobbskatteavdraget och indexeringstekniken i budgetprocessen är också en diskussion om kvaliteten hos dessa databaser och denna simuleringsmodell.[8]

7.4 Inkomstfördelningen 1995–2011

Som en bakgrund till våra kommande analyser av jobbskatteavdraget och indexeringstekniken i budgetprocessen är det konstruktivt att ha en bild av den svenska inkomstfördelningens utveckling under senare år, såsom den ter sig utifrån befintlig offentlig statistik från SCB.[9] Vi håller oss till perioden 1995–2011 för att undvika en del problem med en förändring av hushållsdefinitionen som infördes 1995. Figur 7.1 visar utvecklingen av det mest populära måttet på övergripande inkomstskillnader, nämligen Ginikoefficienten som antar värdet noll när alla har samma inkomster och värdet ett när alla samhällets inkomster går till en person.

När vi begrundar figur 7.1 är det naturligt att fråga hur de storleksordningar på Ginikoefficienten som visas i figuren kan tolkas. Det är då instruktivt att känna till en matematisk egenskap hos denna koefficient. Genom att multiplicera koefficienten med två får man ett mått på den förväntade procentuella skillnaden mellan två slumpmässigt valda personer i befolkningen. Det betyder att när Ginikoefficienten är 0,30 (som i slutet av perioden) är den förväntade relativa inkomstskillnaden mellan slumpmässigt valda personer i befolkningen 60 procent av medelinkomsten. Det betyder också att Ginikoeffi-

[8] Det finns även andra databaser. Exempelvis är det möjligt att följa individers inkomster över långa perioder med hjälp av SCB:s databas LINDA. Denna är dock helt baserad på register och har därför ett sämre hushållsbegrepp.

[9] Data för ett givet år publiceras i regel i februari–mars under det kalenderår som ligger två år framåt i tiden. Det tar således bara ca 14 månader från det att inkomsterna slutat att intjänas till att alla data insamlats (genom bland annat deklarationsprocessen) och analyserats och publicerats av SCB.

cientens uppgång från ca 0,23 till ca 0,30 innebär att denna skillnad har ökat från 46 procent till 60 procent, en långt ifrån trivial uppgång.

Figuren visar utvecklingen för två inkomstbegrepp, nämligen disponibla inkomster med och utan realiserade kapitalvinster. Det framgår att inkomstskillnaderna är större när sådana vinster inkluderas. Dessutom märks tydligt två år då skillnaderna är särskilt stora, nämligen 2000 och 2007. Detta var år då särskilt förhållanden på aktiemarknaden skapade incitament att realisera värdeuppgånger.[10] Det är en komplicerad fråga huruvida det är ”bäst” att inkludera eller exkludera dessa vinster vid fördelningsanalyser, och vi tar inte upp denna fråga här.[11] Figuren visar en trendmässig uppgång av inkomstskillnaderna från 1995 till 2006 och 2007, det senare året är dock speciellt på grund av de realiserade kapitalvinsterna detta år. Uppgången är i storleksordningen från 0,23 till 0,29 fram till 2006 när man inkluderar kapitalvinster och från 0,21 till 0,25 när dessa vinster exkluderas. Det kan däremot möjligen framstå som förvånande att Ginikoefficienten är så pass stabil från 2006 till 2011 (med undantag för 2007 inklusive kapitalvinster). Här borde ju effekterna av den ekonomiska krisen med kraftigt ökad arbetslöshet märkas. Såväl historiska erfarenheter som jämförelser mellan länder visar emellertid att arbetslöshet inte påverkar fördelningen av disponibla inkomster så starkt som politisk retorik ofta gör gällande. I en färsk studie av hur disponibla inkomster påverkades under krisåren 2007–2009 i 21 rika OECD-länder blev slutsatsen följande:

> Vårt övergripande budskap är att för de flesta av länderna i studien fann vi små förändringar i fördelningarna av hushållsbaserade disponibla inkomster under de två år som följde efter nedgången, men på längre sikt är det sannolikt att vi får se större förändringar som en följd av de budgetförstärkande åtgärder som har påbörjats.[12]

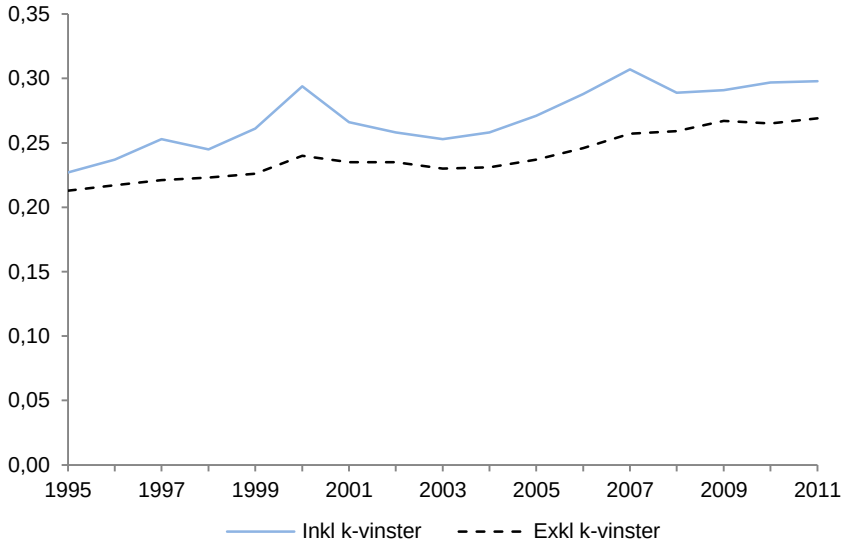
---

[10] Ett annat år med höga realiserade kapitalvinster är 1994 då skärpta skatteregler för realiserade kapitalvinster förväntades genomföras under det följande året.

[11] Se Björklund och Jäntti (2011, s. 29–30) och Roine och Waldenström (2012) för vidare analyser. Det är vanligt att exkludera dessa vinster vid internationella jämförelser av inkomstfördelningen. Detta beror främst på att de statistiska myndigheterna i länder (som USA), där data samlas in via telefonintervjuer, avstår från att fråga om sådana vinster.

[12] Jenkins m.fl. (2013), vår översättning.

Figur 7.1 Ginikoefficienten för disponibel inkomst inklusive och exklusive realiserade kapitalvinster 1995–2011



Källa: SCB:s inkomstfördelningsundersökning (HEK).

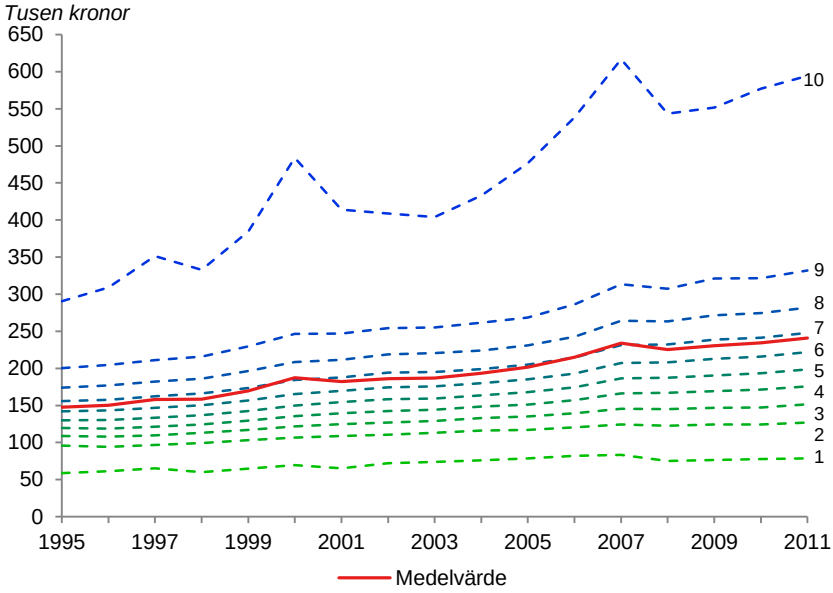
Det är instruktivt att komplettera statistik om utvecklingen av övergripande inkomstskillnader med uppgifter om hur inkomstnivåerna har utvecklats under samma tid. Vi presenterar sådan information i figur 7.2. Figuren visar den genomsnittliga inkomstnivån i 2011 års priser för de tio decilgrupperna samt medelvärdet för samtliga i befolkningen.[13] Eftersom varje årgång av HEK utgör ett tvärsnitt av befolkningen behöver det inte vara samma personer som år från år ingår i samma decilgrupp.

Vi ser från figur 7.2 att även om inkomstskillnaderna ökade från 1995 till 2006 så ökade inkomstnivåerna i alla tio decilgrupperna. Ökningen var däremot ojämnt fördelad och klart högst både relativt och absolut i den högsta decilgruppen. Åren 2008–2011, när krisen slagit till, ligger dock inkomstnivån för den lägsta decilgruppen lägre än 2006 och 2007.

[13] När man studerar denna figur är det viktigt att vara klar över att HEK utgör ett tvärsnitt av befolkningen för varje enskilt år. Det betyder att HEK inte ger någon information om rörligheten i inkomstfördelningen från ett år till nästa. När vi jämför inkomstnivån i en viss decilgrupp under olika år får man hålla i minnet att en viss rörlighet gör att det handlar om en jämförelse av inkomstnivån mellan delvis olika personer. Se Björklund och Jäntti (2011, kap. 3) för analyser av inkomströrligheten i Sverige och andra länder.

Figur 7.2 ger också en känsla för storleksordningar. Vi ser att den högsta decilgruppen år 1995 hade 150 000 kronor högre inkomst än medelvärdet vilket då motsvarade ungefär dubbelt så hög inkomst. År 2011 hade denna skillnad ökat till 350 000 kronor och ca 2,4 (600/250) gånger högre inkomst.

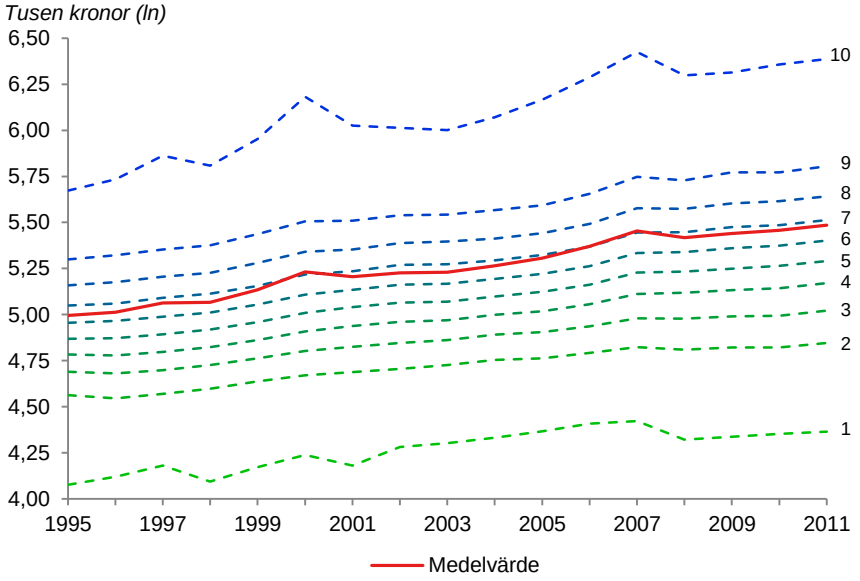
Figur 7.2 Disponibel inkomst per person och år efter justering för försörjningsbörda



Anm: Genomsnitt för de tio decilgrupperna samt medelvärdet i 2011 års priser (tusen kronor). Siffrorna anger decilgrupp.
Källa: SCB:s inkomstfördelningsundersökning (HEK).

I figur 7.3 presenterar vi samma statistik, nu med fokus på relativa förändringar i olika delar av fördelningen. Vi har därför logaritmerat inkomsterna vilket leder till att linjernas lutning återger de relativa förändringarna över tiden. Det är helt tydligt att den högsta decilgruppen uppvisar den kraftigaste lutningen. Sedan faller lutningen gradvis ner t.o.m. i varje fall den tredje decilgruppen. Det är inte helt klart att den andra decilgruppen har en tydligt högre relativ ökning över hela perioden än den första decilgruppen. Med denna sista reservation kan vi säga att ökningen av de övergripande inkomstskillnaderna som visades av Ginikoefficienten i figur 7.1 återfinns över större delen av inkomstfördelningen och att den inte är koncentrerad till exempelvis den övre delen av fördelningen.

Figur 7.3 Disponibel inkomst per person och år efter justering för försörjningsbörda



Anm: Genomsnitt för de tio decilgrupperna samt medelvärdet i 2011 års priser (naturliga logaritmen av tusen kronor). Siffrorna anger decilgrupp.
Källa: SCB:s inkomstfördelningsundersökning (HEK).

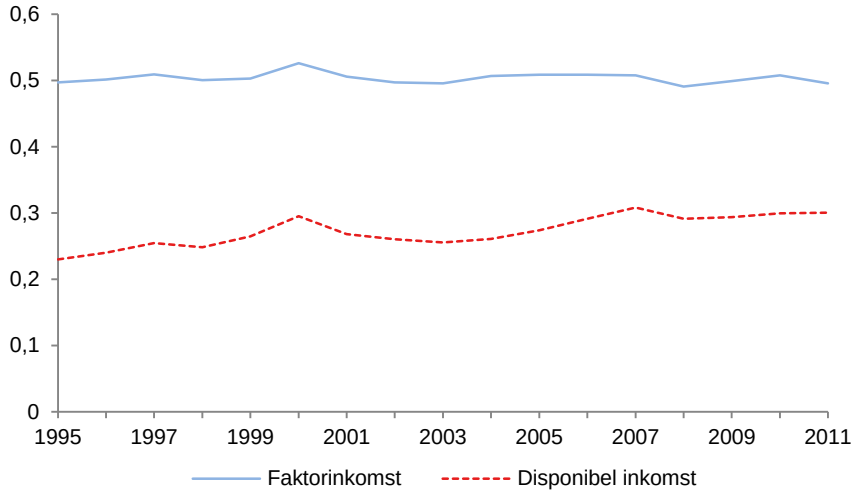
I figur 7.4 visar vi utvecklingen av faktorinkomsternas fördelning där hushållet också är inkomstenheten och skillnaderna mäts mellan individer. Skillnaden mellan faktorinkomst och disponibel inkomst är skatter och bidrag vilka dras ifrån respektive läggs till när man tar steget från faktorinkomst till disponibel inkomst. Skillnaden i inkomstspridning, mätt med exempelvis Ginikoefficienten, kan ses som ett grovt mått på den samlade utjämningseffekten av skatter och bidrag.

Vi kan här notera att skillnaderna i faktorinkomster i stort sett är stabila över perioden; undantaget är år 2000 då skillnaderna var större på grund av de realiserade kapitalvinsterna det året.[14] Innebörden av detta är att de ökade skillnaderna i disponibel inkomst fram till 2006

[14] Även om vi ovan betonade att faktorinkomsterna på hushållsnivå och med korrigering för försörjningsbörda fångar upp mycket mer än vad som fångas i lönespridningen bland sysselsatta kan det vara av intresse att jämföra den stabila kurvan för faktorinkomsterna med utvecklingen av lönespridningen. Den senare mäts normalt med kvoten mellan 90:e och 10:e percentilen i lönefördelningen. Enligt SCB:s strukturlönestatistik steg denna kvot från 1,80 till 1,98 mellan 1995 och 2000. Därefter har kvoten legat stabilt mycket nära 2,0. Det vore värdefullt med en granskning av vad som ligger bakom skillnaden mellan lönespridningens utveckling och faktorinkomsternas spridning. Rådet känner i dagsläget inte till någon sådan.

och 2007 inte kan förklaras med ökade skillnader i faktorinkomster. I stället tyder figuren på att den samlade utjämningseffekten av skatter och bidrag försvagades under denna period. För perioden 2006 till 2011 är båda kurvorna i allt väsentligt stabila, vilket innebär att den sammantagna utjämningseffekten varit konstant under perioden.

Figur 7.4 Ginikoefficient för faktorinkomst och disponibel inkomst 1995–2011

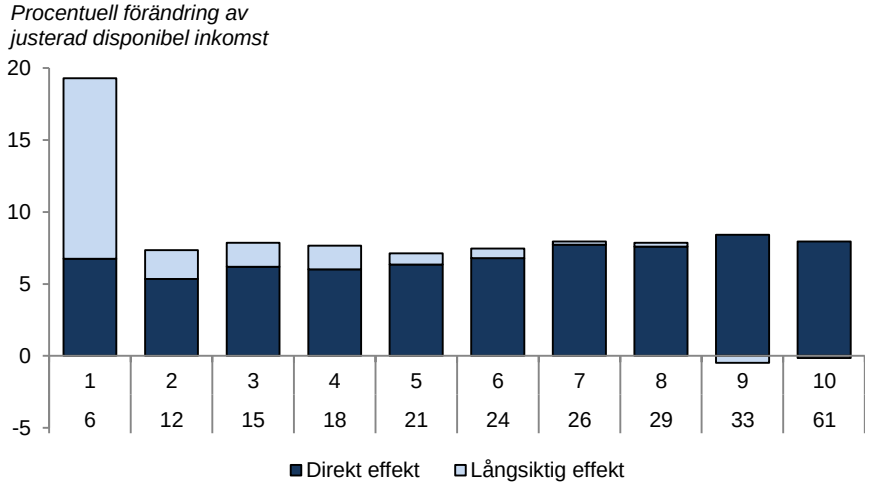


Anm: Både faktorinkomst och disponibel inkomst är beräknade med hushållet som inkomstenhet och korrigerade för hushållets försörjningsbörda.
Källa: SCB:s inkomstfördelningsundersökning (HEK).

7.5 Jobbskatteavdragets fördelningseffekter

Under senare år har det skett många förändringar inom finanspolitiken som är av intresse att studera från ett fördelningspolitiskt perspektiv. Vi kan nämna fastighetsskatten, arvsskatten och förmögenhetsskatten, vilka inte bara påverkar inkomstfördelningen utan också förmögenhetsfördelningen. Men när vi studerar den faktiskt förda finanspolitiken under de senare åren och även följer den politiska debatten om finanspolitikens utformning är det svårt att finna någon politisk åtgärd som är mer angelägen att undersöka fördelningsmässigt än jobbskatteavdraget. Frågorna kring de fyra genomförda jobbskatteavdragen är väl kända och har behandlats både av regeringen i flera sammanhang och i tidigare rapporter från Finanspolitiska rådet.

Figur 7.5 Fördelningseffekter av regeringens politik 2006–2012 enligt BP13



Anm. (BP13): Rad ett under vågräta axeln motsvarar inkomstgrupp (justerad disponibel inkomst) och rad två motsvarar individuell bruttoinkomst per månad vuxna (tusental kronor). Justerad disponibel inkomst är hushållets sammanlagda inkomst justerad för försörjningsbörda. Bruttoinkomst avser inkomst i 2012 års prisnivå.
Källa: BP13.

Överlag har regeringen gett en positiv bild av jobbskatteavdragens fördelningseffekter. Figur 7.5 från BP13 anger procentuell förändring av disponibel inkomst justerad för hushållets försörjningsbörda efter decilgrupp i inkomstfördelningen. Figuren beskriver de samlade effekterna av regeringens politik. Jobbskatteavdragen väger tungt här och det centrala resultatet återkommer också när jobbskatteavdragens effekter renodlas från övriga åtgärder, se exempelvis Finansdepartementet (2009).

Det centrala resultatet är att den lägsta decilgruppen får den klart högsta inkomstökningen när de långsiktiga effekterna är inkluderade. Med långsiktig effekt menas här att effekterna av förändrat arbetsutbud är inkluderade.[15] Figuren visar att den lägsta decilgruppen då får en relativ inkomstökning som är ca tre gånger så hög som för övriga grupper. Politiken har således en anmärkningsvärd fördelningspolitisk precision när beteendeeffekterna via ökat arbetsutbud är beaktade; de största inkomstökningarna äger rum hos dem som har allra

[15] 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.

lägst inkomst. För övrigt är de direkta effekterna jämnt fördelade över decilgrupperna. Dessa resultat är avsevärt mer positiva i ett fördelningsperspektiv än de vi redovisar nedan.

För att belysa frågeställningarna kring jobbskatteavdragens fördelningseffekter har vi låtit Konjunkturinstitutet genomföra simuleringar med hjälp av FASIT-modellen; se Konjunkturinstitutet (2013d). I stället för att fokusera på effekterna av den samlade politiken har vi belyst frågan om vad som enligt modellen skulle hända vid två *förändringar* av jobbskatteavdraget utifrån dagens situation. Den första är en sänkning av jobbskatteavdraget med ca 10 mdkr. Sänkningen är genomförd proportionellt så att värdet av jobbskatteavdraget över hela det aktuella inkomstintervallet sänks genom att multipliceras med 0,87; detta motsvarar ca 10 mdkr. Den andra förändringen innebär att ett femte jobbskatteavdrag genomförs enligt Finansdepartementets (2011) förslag. Den direkta statsfinansiella kostnaden för detta förslag är enligt FASIT-modellen drygt 11 mdkr.

I tabell 7.1 redovisar vi effekterna av dessa förändringar på arbetsutbudet. Resultaten är i linje med tidigare analyser då en sänkning leder till färre arbetstimmar och en höjning till flera. Storleksordningen för antalet arbetade timmar (kolumn 1) är i stort sett desamma för de båda alternativen men självfallet med olika tecken. Däremot skiljer sig sammansättningen av dessa effekter. För en sänkning av avdraget dominerar effekterna på den s.k. extensiva marginalen (antalet personer i arbete, kolumn 3). För en höjning av avdraget dominerar däremot effekterna på den intensiva marginalen (arbetstimmar för dem som redan arbetar, kolumn 2).

Tabell 7.1 Effekter av förändrat jobbskatteavdrag på arbetsutbudet

	Arbetade timmar, procentuell förändring	Intensiva marginalen (årsarbetskrafter för dem som arbetar)	Extensiva marginalen (antalet personer i arbete)
Sänkning av jobbskatteavdraget	-0,33	-4 756	-10 235
Höjning av jobbskatteavdraget	+0,32	+8 071	+6 797

Källa: Konjunkturinstitutet (2013d).

Detta framstår som rimligt med tanke på de incitament som dessa förändringar av avdragen innebär. Ett femte jobbskatteavdrag ökar på marginalen incitamenten att arbeta mera för dem som redan arbe-

tar, medan värdet av de första jobbskatteavdragen särskilt påverkar benägenheten att träda in på arbetsmarknaden.

I tabell 7.2 visar vi effekterna på disponibel inkomst per decilgrupp i inkomstfördelningen, dvs. samma redovisningsteknik som i figuren ovan. För dessa marginella förändringar av jobbskatteavdraget får vi annorlunda resultat än de som redovisats av regeringen för den sammantagna politiken. För fallet med sänkt avdrag är det genomgående de två lägsta decilgrupperna som förlorar minst på det sänkta avdraget. Detta gäller både den direkta effekten (utan beteendeförändringar) och den långsiktiga effekten (med beteendeförändringar).

Tabell 7.2 Effekter av förändrat jobbskatteavdrag på disponibel inkomst uppdelat på decilgrupp i inkomstfördelningen

Procent	Sänkning av jobbskatteavdraget			Höjning av jobbskatteavdraget		
Decilgrupp	Direkt effekt	Långsiktig effekt	Inkomstnivån i decilgruppen, lång sikt	Direkt effekt	Långsiktig effekt	Inkomstnivån i decilgruppen, lång sikt
1	-0,20	-0,25	-0,48	+0,18	+0,84	+0,44
2	-0,29	-0,33	-0,51	+0,30	+0,51	+0,44
3	-0,50	-0,59	-0,76	+0,54	+0,89	+0,65
4	-0,61	-0,87	-0,87	+0,69	+1,00	+0,93
5	-0,73	-0,80	-0,94	+0,84	+0,94	+1,02
6	-0,75	-0,92	-0,92	+0,89	+1,11	+1,07
7	-0,77	-0,98	-0,92	+0,98	+1,08	+1,19
8	-0,75	-1,03	-0,85	+1,00	+1,15	+1,15
9	-0,73	-0,81	-0,80	+0,99	+1,09	+1,14
10	-0,45	-0,56	-0,49	+0,65	+0,73	+0,77

Anm: Direkt effekt och långsiktig effekt visar ändringen i genomsnittlig inkomst för dem som befann sig i decilgruppen innan förändringen av jobbskatteavdraget. Inkomstnivån i decilgruppen lång sikt beskriver i stället hur genomsnittsinkomsten ändras när hänsyn tas till att individer byter decilgrupp.
Källa: Konjunkturinstitutet (2013d).

För analyser av detta slag är det viktigt att skilja mellan vilka grupper som jämförs före och efter en politisk åtgärd. Vi har därför också redovisat resultatet för ”inkomstnivån i decilgruppen, lång sikt” (kolumn 3 för respektive åtgärd). Här jämför vi inkomstnivån för dem som före åtgärden befann sig i en viss decilgrupp med som efter åtgärden befann sig i samma decilgrupp. Den inkomströrlighet som modellen implicerar kan här göra en viss skillnad. Vi ser att inkomströrligheten har en viss betydelse men även här är inkomstminskning-

en som lägst i de två lägsta decilgrupperna (dock tillsammans med den högsta decilgruppen).

För fallet med höjt jobbskatteavdrag är de långsiktiga inkomstförändringarna överlag jämnt fördelade över decilgrupperna; undantaget är den andra decilgruppen som får den lägsta inkomsökningen. Till följd av politikförändringen kommer en del individer att byta decilgrupp; exempelvis kommer en del som går från att inte arbeta till att arbeta att gå från decilgrupp 1 till en högre grupp. Särskilt för decilgrupp 1 torde denna effekt vara betydande. Efter en höjning av jobbskatteavdraget ökar därför inkomsten för dem som innan förändringen tillhörde decilgrupp 1 mera (+0,84 procent) än när vi inkluderar rörligheten i inkomstfördelningen (+0,44 procent).

Sammantaget visar vår analys av *förändringar* av jobbskatteavdragen att effekterna på arbetsutbudet är lika dem i regeringens analyser av de sammantagna effekterna av de fyra genomförda jobbskatteavdragen. Däremot ger våra analyser ogynnsamma utfall fördelningspolitiskt sett; det är inkomsttagarna högre upp i fördelningen som vinner mest på höjt avdrag och som förlorar mest på sänkta avdrag. Detta är centrala skillnader mot regeringens analys och det är viktigt att veta vad de beror på.[16] En möjlighet är att de första jobbskatteavdragen hade gynnsamma fördelningseffekter och att dessa vid nuvarande nivåer på avdragen har vänts till ogynnsamma effekter. Skillnaden i resultat kan också återspegla bristande robusthet i den underliggande modellen.[17]

En viktig fråga är också vad det betyder att modellen för arbetade timmar är skattad på data från 2003 och 2004 (däremot uppdateras skattningarna av modellerna för arbetskraftsstatus varje år). Ett argument för att modellens parametrar är stabila över tiden är att de ska återspegla grundläggande preferenser som visar hur individerna värderar olika kombinationer av fritid och konsumtion. Nationalekonomer brukar utgå från att preferenser av detta slag är stabila över tiden. Det är dock oklart om det finns så starka empiriska argument i denna fråga. Förändringar i dessa grundläggande preferensparametrar är således ett skäl för att skatta om modellen på mer aktuella data.

---

[16] I ett underlagsmaterial till BP12 redovisar dock Finansdepartementet (2011e) effekter av ett tänkt femte jobbskatteavdrag som påminner om dem i tabell 7.2, kolumn 3 för höjning av jobbskatteavdraget.

[17] Även Riksrevisionen (2009b, s. 49–50) rapporterar att modellen uppvisar viss känslighet beroende på från vilket år informationen om arbetade timmar hämtas. Det är inte helt klart om rapporten här syftar på arbetstidsmodellen eller på modellerna för arbetskraftsstatus.

Ytterligare ett skäl till avvikelsen i resultat är att det skett vissa förändringar i den population som skattningarna avser. I allt väsentligt utgörs denna av kategorin ”personer i arbete” i arbetskraftsundersökningarna (AKU), dvs. personer som har arbetat minst en timma under den aktuella mätveckan.[18] Enligt AKU har antalet personer i arbete som andel av befolkningen (i åldern 16–64 år) ökat från 61,1 procent i genomsnitt för 2003–2004 till 63,6 procent 2012. Genomsnittligt antal arbetade timmar har för dessa personer ökat från 36,1 till 36,5 timmar.

Det är inte möjligt att avgöra hur mycket dessa förändringar påverkar modellens användbarhet för aktuella finanspolitiska frågor. Denna osäkerhet är dock ett argument för att skatta om modellen på aktuella data och därmed också undersöka dess stabilitet över tiden. Resultat baserade på FASIT-modellen skulle framstå som betydligt mer trovärdiga om modeller för arbetstider av det aktuella slaget är mycket stabila över tiden.

Analyserna med FASIT-modellen är exempel på utvärdering med en strukturell modell. Det är rimligt att fråga sig om det hade varit möjligt att genomföra en utvärdering ex post, dvs. genom att jämföra faktiska utfall med utfallen för en rimlig kontrollgrupp. Denna fråga behandlas av Edmark m.fl. (2012). Deras analys avser dock effekten på sysselsättningen och inte på inkomstfördelningen. De konstaterar först att det inte finns någon naturlig kontrollgrupp att jämföra med, vilket i grunden beror på att reformerna omfattat hela befolkningen. De gör därför ett försök att utnyttja det faktum att värdet av jobbskatteavdraget beror på den kommunala skattesatsen. De undersöker om de vars genomsnittliga skatt har minskat mycket har ökat sin sysselsättning i högre grad än de vars genomsnittliga skatt har minskat mindre. När de genomför den statistiska analysen enligt denna idé finner de dock att den underliggande variationen i skatteförändringar är mycket liten. Skattningarna uppvisar också en betydande variation när olika delgrupper jämförs och när sysselsättning mäts på två alternativa men snarlika sätt. De konstaterar därför att resultaten saknar trovärdighet och har som rubrik för sin artikel: ”Därför går det inte att utvärdera jobbskatteavdraget”.

Denna något drastiska slutsats framstår som rimlig när det gäller just ex post utvärderingar av jobbskatteavdraget. Det är således inte

[18] Reservationen här är motiverad av att modellen för arbetade timmar också förklarar vilka som väljer att arbeta noll timmar. Denna grupp är inte möjlig att identifiera i arbetskraftsundersökningarna.

möjligt att eliminera den osäkerhet kring jobbskatteavdragens fördelningseffekter som framkommit vid våra och andras simuleringar med den strukturella FASIT-modellen med trovärdiga ex post utvärderingar.

Edmark m.fl. (2012), liksom andra bedömare, har påpekat att förutsättningarna för god utvärdering hade varit bättre om jobbskatteavdraget införts stegvis i olika regioner eller initialt enbart för exempelvis barnfamiljer. De exempel på framgångsrika utvärderingar som nämndes i avsnitt 7.2.4 hade sådana förutsättningar.

Rådet har tidigare betonat vikten av att den ekonomiska politiken utformas så att den går att utvärdera. Givetvis måste värdet av detta ställas mot andra värden som t.ex. rättvisa och förutsägbarhet. Eftersom kunskapen om effekterna av ekonomisk politik ofta är bristfällig, vill rådet åter framhäva värdet av utvärdering.

7.6 Indexeringstekniken i budgetprocessen

Ett centralt inslag i det finanspolitiska ramverket är att formulera utgiftstak i nominella termer för de kommande tre åren. Budgeteringstekniken innebär att reglerna i transfereringssystemen hålls oförändrade för åren efter det närmast kommande. För vissa transfereringar innebär detta ändå en uppräkning med konsumentprisindex och för vissa oförändrad nivå i nominella termer. I avsnittet bidrar vi med en analys av effekterna på inkomstfördelningen av detta system.

För att belysa denna problematik har rådet gett Konjunkturinstitutet i uppdrag att genomföra ett antal simuleringar med FASIT-modellen.[19] Syftet med dessa har varit att jämföra två alternativ: å ena sidan den faktiska politik som har genomförts och, å andra sidan, ett kontrafaktiskt alternativ där i stället nivåerna i fyra centrala bidragssystem har räknats upp med inkomstindex, vars syfte är att spegla utvecklingen av inkomststandarden för personer som är 16–64 år. Beräkningarna genomförs för 2012. Åldersgruppen är 0–64 år, vilket innebär att barn inkluderas i den studerade populationen; vi kan således också särskilt redovisa fördelningseffekter för gruppen barn. Genom att sätta en övre gräns vid 64 år undviker vi ett antal frågeställningar som är knutna till pensionsförmåner. Vi renodlar på detta sätt i stället effekterna av de fyra studerade bidragssystemen: arbetslös-

[19] Se Konjunkturinstitutet (2013d).

hetsförsäkringen, sjukförsäkringen, föräldraförsäkringen och barnbidragen.

Vi kommer här att redovisa resultat för följande 13 politikalternativ. Rapporten från Konjunkturinstitutet innehåller ytterligare några alternativ, fler utfall än de som redovisas här och mer ingående diskussion.

1. Höjd lägsta dagersättning i arbetslöshetsförsäkringen från 320 till 427 kronor. Den senare nivån skulle ha gällt 2012 om nivån, som varit konstant sedan 2003, hade räknats upp med inkomstindex.
2. Höjd högsta dagersättning i arbetslöshetsförsäkringen från 680 till 908 kronor. Den senare nivån skulle ha gällt 2012 om nivån, som varit konstant sedan 2003, hade räknats upp med inkomstindex.
3. Höjd högsta dagersättning i arbetslöshetsförsäkringen från 680 till 1 500 kronor. Den senare nivån är vald för att illustrera effekterna av en kraftigt höjd högstanivå i denna försäkring.
4. Höjt tak för sjukpenning från 7,5 till 8,17 prisbasbelopp. Den senare nivån skulle ha gällt 2012 om nivån hade räknats upp med inkomstindex från 2007.
5. Höjt tak för sjukpenning från 7,5 till 10 prisbasbelopp. Den senare nivån gällde under andra halvåret 2006 och vi väljer att illustrera konsekvenserna av detta alternativ.
6. Höjd lägstanivå i föräldraförsäkringen från 180 till 214 kronor per dag. Lägstanivån gäller i 90 dagar oavsett tidigare inkomst. Nivån 214 kronor skulle ha gällt 2012 om nivån, som varit konstant sedan 2007, hade räknats upp med inkomstindex.
7. Höjd grundnivå i föräldraförsäkringen från 180 till 232 kronor. Den senare nivån skulle ha gällt 2012 om nivån, som varit konstant sedan 2004, hade räknats upp med inkomstindex (här kan noteras att regeringen höjde denna grundnivå till 225 kronor per dag från och med 1 januari 2013; därför kan denna simulering också ses som en analys av denna faktiska höjning).

8. Höjt tak för föräldrapenning från 10 till 10,89 prisbasbelopp. Den senare nivån skulle ha gällt 2012 om nivån hade räknats upp med inkomstindex från 2007.
9. Samtidig höjning enligt 1+2+4+6+7+8.
10. Inkomstindexerat flerbarnstillägg. Flerbarnstillägget höjdes under 2010 till en nivå som gör att nivån 2012 är högre än vad som svarar mot att det skulle ha höjts med inkomstindex sedan 2006. Detta innebär att vi jämför ett faktiskt flerbarnstillägg (exempelvis 150 kronor för andra barnet) med en lägre som skulle ha gällt vid inkomstindexering (122 kronor för andra barnet).
11. Höjt barnbidrag från 1 050 till 1 288 kronor per månad. Den senare nivån skulle ha gällt 2012 om nivån, som varit konstant sedan 2006, hade räknats upp med inkomstindex.
12. Höjt barnbidrag från 1 050 till 1 550 kronor per månad. Det senare är en godtyckligt vald nivå för att illustrera fördelningseffekterna av höjt barnbidrag.
13. Höjt barnbidrag från 1 050 till 2 100 kronor per månad. Det senare är en godtyckligt vald nivå för att illustrera fördelningseffekterna av höjt barnbidrag.

Vi börjar med att visa hur dessa 13 tänkta alternativ skulle ha påverkat inkomstfördelning och offentliga finanser 2012. Vi redovisar effekterna på Ginikoefficienten i tabell 7.3 och på bruttokostnaden för staten samt nettokostnaden för den offentliga sektorn i tabell 7.4. Med undantag för fallet med flerbarnstillägg innebär alternativen högre kostnader för staten. Dessa kostnader måste självfallet finansieras på något sätt. I linje med mikrosimuleringsansatser som FASIT-modellen antas denna finansiering ske på ett fördelningspolitiskt neutralt sätt. Det går dock att tänka sig finansieringsformer som både förstärker och försvagar fördelningseffekterna av utgiftsförändringen. Resultaten i tabell 7.3 och tabell 7.4 kommer från den mekaniska versionen av FASIT-modellen utan förändrat utbudsbeteende. Vi återkommer till resultat som utgår från modellen med utbudsbeteende.

Tabell 7.3 Ginikoefficient för disponibel inkomst 2012 utan höjning till följd av indexering eller annan orsak, och med höjning

	20–64 år		0–19 år	
	Utan	Med	Utan	Med
Arbetslöshetsförsäkringen				
1. Höjd lägsta dagersättning till 427 kr	0,2918	0,2917	0,2751	0,2750
2. Höjd högsta dagersättning till 908 kr	0,2918	0,2916	0,2751	0,2750
3. Höjd högsta dagersättning till 1 500 kr	0,2918	0,2914	0,2751	0,2747
Sjukförsäkringen				
4. Höjt tak till 8,17 prisbasbelopp	0,2918	0,2918	0,2751	0,2751
5. Höjt tak till 10 prisbasbelopp	0,2918	0,2918	0,2751	0,2751
Föräldraförsäkringen				
6. Höjd lägstanivå till 214 kr	0,2918	0,2917	0,2751	0,2750
7. Höjd grundnivå till 232 kr	0,2918	0,2916	0,2751	0,2747
8. Höjt tak till 10,89 prisbasbelopp	0,2918	0,2918	0,2751	0,2752
Alla tre försäkringar				
9. 1+2+4+6+7+8	0,2918	0,2912	0,2751	0,2743
Barnbidrag				
10. Inkomstindexerade flerbarnstillägg	0,2918	0,2918	0,2751	0,2752
11. Höjt barnbidrag till 1 288 kr	0,2918	0,2906	0,2751	0,2725
12. Höjt barnbidrag till 1 550 kr	0,2918	0,2894	0,2751	0,2697
13. Höjt barnbidrag till 2 100 kr	0,2918	0,2869	0,2751	0,2641

Om vi börjar med de tre system som kallas försäkringar – arbetslöshetsförsäkringen, sjukförsäkringen, och föräldraförsäkringen – ser vi

att effekterna är mycket små.[20] Det gäller både för vuxna (20–64 år) och för barn (0–19 år). När det gäller höjd lägstanivå i arbetslöshetsförsäkringen och föräldraförsäkringen är den största nedgången av Ginikoefficienten 0,0004, för höjd grundnivå och för gruppen barn. Vi kan då påminna oss den tolkning av koefficienten som vi presenterade i avsnitt 7.2 ovan. Innebörden av en nedgång på 0,0004 är att den förväntade procentuella skillnaden mellan slumpmässigt valda personer minskar med 0,08 procent, eller från 55,02 till 54,94 procent i fallet med höjd grundnivå i föräldraförsäkringen.

Det blir också små effekter av att höja den högsta nivån i de tre försäkringarna. Den mycket starka höjningen av dagersättningen till 1 500 kronor sänker enligt modellen Ginikoefficienten med 0,0004 (rad 3), men det är sannolikt att en så kraftig höjning får beteendeeffekter av olika slag som inte är beaktade här. Resultaten visar också att en höjning av högstanivån för sjuk- och föräldraförsäkringen i stort sett är fördelningspolitiskt neutrala i den mening det här handlar om.[21]

Nu kan man hävda att detta inte är så konstigt då det är frågan om ganska små belopp. Tabell 7.4 visar att den statsfinansiella bruttokostnaden för dessa tänkta förändringar bara är ett par hundra miljoner kronor. Vi har därför också genomfört beräkningar för flera samtidiga förändringar, se rad 9 i tabellerna. Vi får då förändringar på 0,0006 (20–64 år) respektive 0,0008 (0–19 år), vilket heller inte är särskilt stora förändringar.

När det gäller barnbidraget blir tolkningen för flerbarnstillägget att den faktiska förändring som genomförts ligger ganska nära den förändring som följer av inkomstindexering. Skillnaderna i Ginikoefficient och skillnaderna i offentliga brutto- och nettokostnader är därför inte så stora.

För höjda barnbidrag får vi något större effekter av en höjning som svarar mot inkomstindexering (rad 11). För barn går här koefficienten ned med 0,0026, men här blir också den statsfinansiella kostnaden högre än för höjningen av de tre försäkringarna. För en mycket kraftig höjning av barnbidraget blir nedgången i Ginikoefficienten 0,0110 för barn och 0,0049 för vuxna, men då blir kostnaden drygt

[20] Det är här inte relevant att fråga sig om skillnaderna är ”statistiskt signifikanta”. Skälet är att vi här jämför två fördelningar som per konstruktion är olika då den ena population tilldelats mer pengar i form av bidrag.

[21] En helt annan problematik är ifall högre tak i dessa försäkringar bidrar till ett bredare politiskt stöd för hela socialförsäkringssystemet. Det är inte den frågan vi behandlar här.

20 mdkr. Trots denna kostnad framstår barnbidraget som ett förhållandevis träffsäkert fördelningspolitiskt instrument.[22] Detta torde också förklara de förändringar som regeringen genomfört under den aktuella perioden.

Tabell 7.4 Finansiella effekter i miljoner kronor

	Förändring av bruttokostnad	Förändring av nettokostnad (≈förändring av disponibel inkomst)
Arbetslöshetsförsäkringen		
1. Höjd lägsta dagersättning till 427 kr	227	128
2. Höjd högsta dagersättning till 908 kr	2 704	1 550
3. Höjd högsta dagersättning till 1 500 kr	3 952	2 221
Sjukförsäkringen		
4. Höjt tak till 8,17 prisbasbelopp	529	156
5. Höjt tak till 10 prisbasbelopp	1 243	332
Föräldraförsäkringen		
6. Höjd lägstanivå till 214 kr	207	127
7. Höjd grundnivå till 232 kr	400	221
8. Höjt tak till 10,89 prisbasbelopp	383	188
Alla tre försäkringar		
9. 1+2+4+6+7+8	4 452	2 367
Barnbidrag		
10. Inkomstindexerade flerbarnstillägg	-254	-250
11. Höjt barnbidrag till 1 288 kr	4 800	4 674
12. Höjt barnbidrag till 1 550 kr	10 085	9 820
13. Höjt barnbidrag till 2 100 kr	21 179	20 623

[22] Vi har genomfört en grov kalkyl för att illustrera detta påstående. Om 1 procent av de totala inkomsterna (ca 20 mdkr) kan omfördelas med perfekt träffsäkerhet till den inkomstmässigt lägsta decilgruppen sjunker Ginikoefficienten med 0,01 enheter för vuxna. I våra beräkningar leder en barnbidragshöjning med motsvarande belopp till en nedgång med ca 0,005. Vi betecknar detta som hög träffsäkerhet då den avser en realistisk politik. Omfördelningen med perfekt träffsäkerhet går inte att genomföra med praktisk politik utan är här till för att ge en jämförelsenorm.

Sammantaget blir vår slutsats så här långt att avsaknaden av inkomstindexering i dessa centrala bidragssystem inte varit någon kraftig drivkraft för förändrade inkomstskillnader under de tidsperioder det här handlar om. Denna slutsats följer dock från den mekaniska varianten av FASIT-modellen så vi övergår nu till att diskutera om slutsatsen står sig också när också beteendeeffekter beaktas.

FASIT-modellen medger att motsvarande analyser görs med beaktande av förändrat arbetsutbud. Underlagsrapporten från Konjunkturinstitutet (2013d) innehåller sådana resultat. Resultaten visar att de olika åtgärderna påverkar arbetade timmar klart olika med relativt störst negativa effekter på arbetade timmar (dvs. antalet arbetade timmar minskar) av höjd arbetslöshetsersättning. När vi fokuserar på fördelningseffekterna blir dock dessa inte substantiellt annorlunda när de jämförs med och utan effekter på arbetade timmar.

Dessa analyser beaktar dock inte en annan problematik kring FASIT-modellen, nämligen att förändrade statliga förmåner vid arbetslöshet, sjukdom och barnafödande på sikt kan påverka utformningen och omfattningen av olika kollektivavtalade och privata försäkringsförmåner som existerar på den svenska arbetsmarknaden. Det är troligt att höjda statliga förmåner på sikt skulle tränga ut sådana ersättningsformer. I synnerhet de trygghetsavtal som finns i olika former för olika delar av arbetsmarknaden och har tillkommit för att komplettera den statliga ersättningen vid arbetslöshet.[23] För att bedöma de långsiktiga effekterna av höjda ersättningar vid särskilt arbetslöshet skulle konsekvenserna för dessa kompletterande system också behöva beaktas. Osäkerheten kring effekterna av dessa system är i vissa avseenden större än så. Det är nämligen oklart om och hur ersättningarna från dessa system inkluderas i den registerbaserade inkomststatistiken.

Denna problematik kring kompletterande ersättningssystem gäller dock inte när FASIT-modellen används för analyser av barnbidrag och jobbskatteavdrag. För sådana åtgärder är det svårt att tänka sig kompletterande försäkringsförmåner av de slag som förekommer vid arbetslöshet, sjukdom och barnafödande.

[23] Se Sjögren Lindquist och Wadensjö (2011), särskilt kap. 3.

Fördjupning 7.1 Tre kvalitetsfrågor inom fördelningsstatistiken

De flesta centrala variabler inom den ekonomiska statistiken är förknippade med problem av olika slag. Detta gäller också de centrala variablerna inom fördelningsstatistiken. Kvalitetsproblemen förändras dessutom ofta över tiden till följd av institutionella förändringar i samhällsekonomin. Vi aktualiserar här tre olika kvalitetsfrågor inom den svenska fördelningsstatistiken.

Förmögenhetsdata och faktiska och realiserade kapitalinkomster

Som framgår av detta kapitel finns en speciell problematik kring realiserade kapitalvinster. Sådana tenderar vissa år att bli särskilt stora och leder då till större skillnader i disponibel inkomst. Detta innebär en slags ryckighet i svensk inkomstfördelningsstatistik, en ryckighet som dessutom försvårar bedömningar av den långsiktiga utvecklingen.

Rådets sätt att se på denna fråga är att faktiska kapitalvinster – dvs. förändringar av individens förmögenhetstillgångar – är att betrakta som inkomst. Detta synsätt går tillbaka till ett klassiskt inkomstbegrepp där inkomsten under en period definieras som den konsumtion ett hushåll kan ha under perioden utan att möjligheterna till framtida konsumtion försämras. Ett sådant inkomstbegrepp inkluderar löpande inkomster men också värdeförändringar av samtliga tillgångar. Problemet med inkomststatistiken är att den bara inkluderar de värdeförändringar som realiserats under året. Det är möjligt, men inte helt säkert, att mätningen av disponibel inkomst blir bättre av att inkludera detta ofullständiga mått på värdeförändringar än att utesluta det. Eftersom inkomststatistiken i många andra länder inte ens inkluderar realiserade kapitalvinster blir dock länderjämförelser ibland mer tillförlitliga om sådana exkluderas från samtliga jämförda länders inkomster.

För att kunna övergå till ett mer fullständigt inkomstbegrepp, som inkluderar faktiska kapitalvinster oavsett om dessa realiseras eller inte, krävs uppgifter om värdet på hushållets förmögenhetstillgångar i början och slutet av året. Detta betyder att förmögenhetsstatistik är värdefull inte bara för sin egen skull utan också för att förbättra mätningen av inkomst under året.

Inkomster från andra länder

En annan brist med inkomststatistiken är att inkomst som beskattas i andra länder inte fångas upp fullständigt i den svenska statistiken. Exempelvis kommer de inkomster som boende nära gränserna till våra nordiska grannländer erhåller från arbete i dessa länder inte med i statistiken. Det betyder också att särskilda analyser av inkomstnivåerna i många invandrartäta kommuner i södra Skåne kan bli missvisande. Ett mer utvecklat samarbete mellan skattemyndigheterna i de nordiska länderna är en förutsättning för en förbättring på denna punkt.

Barns ekonomiska standard i separerade familjer

Barns ekonomiska standard och omfattningen av s.k. barnfattigdom har väckt ökad uppmärksamhet under senare år. Detta är lätt att förstå då barns ekonomiska standard inte på något sätt är självvald. Inkomstskillnader mellan barn kan därför ses som skillnader inte bara i utfall utan också i livschanser.

Det är särskilt barn i separerade familjer som har låg inkomststandard och som ofta hamnar under ett fattigdomsstreck. Under senare år har den vanligaste lösningen efter en separation blivit att barnen bor växelvis och lika mycket hos de båda föräldrarna. Det betyder också att barnens ekonomiska standard bör återspeglas av båda föräldrarnas (hushålls)inkomster. Detta beaktas dock inte i SCB:s HEK-data utan barnet anses tillhöra den förälder där barnet är folkbokfört, vilket i regel är hos modern. Det är oklart hur mycket detta påverkar statistiken kring barns inkomster och barnfattigdom. För att undersöka detta och eventuellt åtgärda problemen krävs en utveckling av HEK:s hushållsbegrepp.

7.7 Bedömningar och rekommendationer

I detta kapitel har vi följt traditionen att studera inkomstfördelningens utveckling och finanspolitikens effekter på inkomstfördelningen genom att använda hushållets disponibla årsinkomster med justering för hushållets försörjningsbörda. Vi har fokuserat på två centrala frågor för finanspolitiken, nämligen jobbskatteavdragen och budgetprocessens indexeringsteknik. Den senare låter skatteinkomsterna följa den allmänna inkomstutvecklingen medan detta inte gäller för

centrala förmåner i socialförsäkrings- och bidragssystemen. Vår granskning av dessa båda policyfrågor har också föranlett oss att diskutera ett av de viktigaste inslagen i den fördelningspolitiska analysarsenalen, nämligen den s.k. FASIT-modellen.

Utgångspunkten för vår diskussion är att regeringen och Finansdepartementet vid flera tillfällen redovisat synnerligen gynnsamma fördelningspolitiska effekter av jobbskatteavdragen. Dessa har genererats av beteendeeffekter som simulerats med FASIT:s utbudsmodell. Denna rapportering riskerar att skapa en falsk säkerhet om resultatens tillförlitlighet. Det är trots allt samma grundmodell som genererat alla resultat.

Vår analys ger betydligt mindre positiva effekter av jobbskatteavdragen på inkomstfördelningen än de som publicerats av regeringen. Delvis, men inte helt, kan detta förklaras av att regeringen fokuserar på hur inkomsten ändras för dem med de lägsta inkomsterna innan jobbskatteavdraget ändrats. Det finns en icke obetydlig osäkerhet kring modellen. En central del av kalkylerna bygger dessutom på förhållandevis gamla data. En mer försiktig hållning från regeringens sida till resultaten är därför motiverad.

Vår andra policyfråga, indexeringstekniken i budgetprocessen, har vi också belyst med simuleringar med FASIT-modellen. Vår övergripande slutsats är att avsaknaden av inkomstindexering i de centrala bidragssystemen *inte* har varit någon kraftig drivkraft för ökade inkomstskillnader under de tidsperioder det här handlar om. De centrala förmånerna i bidragssystemen har följt prisindex eller varit nominellt oförändrade över tidsperioder om fem till åtta år. Detta tycks inte ha bidragit till substantiellt högre inkomstskillnader. Självfallet är det rimligt att oförändrade regler för bidragssystemen under påtagligt längre perioder har större fördelningspolitiska konsekvenser. Rådets bedömning är dock att en budgetprocess av nuvarande ordning fungerar väl, och att fördelningspolitiska överväganden kan göras på ett mer övergripande och målinriktat sätt där ett flertal fördelningspolitiska instrument jämförs med varandra på ett genomgripande sätt.

Vår diskussion av fördelningseffekterna av jobbskatteavdragen och indexeringstekniken i budgetprocessen har föranlett oss att granska FASIT-modellens ändamålsenlighet. Rådets uppfattning är att en mikrosimuleringsmodell av detta slag, som visar hur skatte- och bidragsbeloppen i disponibel årsinkomst är knutna till finanspolitikens skatte- och bidragsregler, är mycket värdefull. Det är också

viktigt att komplettera en mekanisk simuleringsmodell med en modell som beaktar beteenden och anpassningar av olika slag. Det senare är dock lättare sagt än gjort. Det går inte att begära att Finansdepartementets experter härvidlag kan komma längre än det samlade vetenskapssamhället.

På några konkreta punkter borde det vara möjligt att förbättra modellen eller i varje fall att granska dess förmåga att återge kontrafaktiska förlopp. Mest uppenbart är att det är otillfredsställande att den del av modellen som förklarar arbetade timmar i sin nuvarande form är estimerad på data från 2003 och 2004. Sedan dess har sammansättningen av modellens nio befolkningsgrupper ändrats en hel del. När nya jobbskatteavdrag eller förändringar av jobbskatteavdragens konstruktion analyseras med modellen kan dessa skattningar därför ge vilseledande resultat. Det framstår som angeläget att estimera om modellen på mer aktuella data.

Det borde också vara möjligt att närmare granska modellens prediktionsförmåga genom att simulera den faktiska framtida utvecklingen från 2003–2004 och framåt med modellens hjälp och sedan jämföra med den faktiska utvecklingen.

På väsentliga punkter behövs också en bättre dokumentation av modellen. I det svenska trygghetssystemet är det t.ex. uppenbart att de kompletterande ersättningar som erbjuds av kollektivavtalade försäkringar och av de fackliga organisationerna själva fyller en viktig funktion. Det är oklart hur modellen hanterar dessa kompletterande ersättningar eftersom dokumentation saknas. Den intresserade tvingas lista ut detta genom att utgå från sin egen kunskap om dessa kompletterande ersättningssystem och jämföra med modellens programkod (i programmet SAS). Detta är otillfredsställande och försvårar den öppna granskning och diskussion av FASIT-modellen som så väl behövs.

Appendix: Konjunkturinstitutets prognosdatabas

KI bevakar regelmässigt andra prognosinstitut och registrerar ca 20 prognosvariabler i en databas på myndighetens hemsida. Nedan visas prognosinstitut och publiceringsvecka 2012 för de prognoser som redovisas i kapitel 3 (publiceringsvecka 2013 anges med kursiv stil).

Prognosinstitut	Publiceringsvecka	Prognosinstitut	Publiceringsvecka
Danske Bank	2, 14, 26, 40, 51, *12*	Regeringen	16, 38, 51, *16*
ESV	13, 25, 36, 51, *13*	Riksbanken	7, 16, 27, 36, 43, 51, *7*
EU	19, 45, *8*	SBAB	11, 24, 34
Handelsbanken	17, 35	SEB	7, 19, 35, 47, *7*
KI	13, 25, 35, 42, 51, *13*	SKL	7, 17, 33, 41, 51, *7*
LO	18, 46	Svenskt Näringsliv	12, 25, 39, 51, *12*
Nordea	13, 23, 36, *12*	Swedbank	4, 17, 34, 40, *3*
OECD	21, 48		

Prognosvariabler
Försörjningsbalans
BNP
Hushållens konsumtion
Offentlig konsumtion
Fasta bruttoinvesteringar
Lagerinvesteringar
Export
Import
Nyckeltal
Bytesbalans, procent av BNP
Antal sysselsatta, 16–64 år (AKU)
Antal sysselsatta, 15–74 år (AKU)
Arbetslöshet, procent av arbetskraften, 16–64 år (AKU)
Arbetslöshet, procent av arbetskraften, 15–74 år (AKU)
Timlön, näringslivet (konjunkturlönestatistiken)
Timlön, totalt (konjunkturlönestatistiken)
Konsumentprisindex (KPI), årsgenomsnitt
KPI med fast bostadsränta (KPIF), årsgenomsnitt
Real disponibel inkomst (nationalräkenskaperna)
Reporänta vid årets slut, procent
Offentligt finansiellt sparande, procent av BNP

Referenser

Angelopoulos, K., Economides, G., och Kammas, P. (2007), Tax-spending policies and economic growth: theoretical predictions and evidence from the OECD, European Journal of Political Economy 23.

Arnold, J. (2008), Do tax structures affect aggregate economic growth: empirical evidence from a panel of OECD countries, OECD Economics department, Working paper 643.

Bilicka, K. och Devereux, M. (2012), CBT corporate tax ranking 2012, Oxford University Centre for Business Taxation.

Björklund, A. och Jäntti, M. (2011), Inkomstfördelningen i Sverige, SNS förlag, Stockholm.

BKN (2010), En bostadsbubbla kostar, Marknadsrapport.

Bloomberg (2011), Hungary Fiscal Council backs budget, recommends tax rise, 23 september.

Caesar, C., Kalbro, T. och Lind, H. (2013), Bäste herren på täppan? ESO 2013:1.

Calmfors, L., Chote, R. och Teulings, C. (2010), Hungary's fiscal council must stay independent, i Financial Times, 6 december.

Carling, K. och Larsson, L. (2005), Does early intervention help the unemployed youth? Labour Economics 12.

Claussen, C. A., Jonsson, M. och Lagerwall, B. (2011), En makroekonomisk analys av bostadspriserna i Sverige, kapitel II.1 i Sveriges Riksbank (2011a).

Claussen, C. A. (2012), Are Swedish houses overpriced? Mimeo, Sveriges Riksbank.

DARA (2012), Climate vulnerability monitor: A guide to the cold calculus of a hot planet, Madrid. daraint.org/climate-vulnerability-monitor/climate-vulnerability-monitor-2012/report/

Davies, R. B. och Voget, J. (2008), Tax competition in an expanding European Union, Oxford University Centre for Business Taxation, Working paper 0830.

De Grauwe, P. och Ji, Y. (2013), Panic-driven austerity in the Eurozone and its implications, Vox, 21 februari 2013. www.voxeu.org/article/panic-driven-austerity-eurozone-and-its-implications

Devereux, M. P., Lockwood, B. och Redoano, M. (2008), Do countries compete over tax rates? Journal of Public Economics 92.

Dynan, K. (2012), Is a household debt overhang holding back consumption? Brookings Papers on Economic Activity, Spring 2012.

Easterly, W. och Rebelo, S. (1993), Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation, Journal of Monetary Economics 32.

Economist (2010), Has Orbán over-reached? 25 november.

Economist (2012a), So much to do, so little time, Special report: France, 15 november 2012.

Economist (2012b), Hungary's government: Viktor and Victor, 14 juli.

Edmark, K., Liang, C-Y., Mörk, E. och Selin, H. (2012), Därför går det inte att utvärdera jobbskatteavdraget, Ekonomisk Debatt 40.

EEAG (2012), The EEAG report on the European economy: the Euro crisis, CESifo, München.

EEAG (2013), The EEAG report on the European economy: rebalancing Europe, CESifo, München.

Ekberg, J., Eriksson, R. och Friebel, G. (2013), Parental leave: a policy evaluation of the Swedish "daddy-month reform", Journal of Public Economics 97.

ESV (2013), Prognos: Statens budget och de offentliga finanserna, mars 2013.

Europeiska kommissionen (2012a), Macroeconomic imbalance procedure. ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm

Europeiska kommissionen (2012b), Alert mechanism report 2013, Bryssel.

Europeiska kommissionen (2012c), Fiscal sustainability report 2012, Bryssel.

Europeiska kommissionen (2012d), Assessment of action taken by Hungary, Bryssel.

Europeiska kommissionen (2012e), Assessment of the 2012 national reform programme and convergence programme for Hungary, Bryssel.

Europeiska kommissionen (2013a), European economic forecast winter 2013, Bryssel.

Europeiska kommissionen (2013b), AMECO, Annual macro-economic database.

Europeiska kommissionen (2013c), Results of in-depth reviews under regulation no. 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, Bryssel.

Europiska kommissionen (2013d), The PESETA project. peseta.jrc.ec.europa.eu

Finansdepartementet (2009), Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009, Rapport från ekonomiska avdelningen 2009:1.

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

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

Finansdepartementet (2011b), Kommissionens andra förslag om stärkt ekonomisk styrning inom eurozonen, Faktapromemoria 2011/12:FPM70.

Finansdepartementet (2011c), Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas, Rapport från ekonomiska avdelningen.

Finansdepartementet (2011d), Översyn av företagsbeskattningen, Kommittédirektiv 2011:1.

Finansdepartementet (2011e), Vissa frågor inför budgetpropositionen för 2012, Promemoria.

Finansdepartementet (2012a), Metod för beräkning av potentiella variabler, Promemoria publicerad i anslutning till BP13.

Finansdepartementet (2012b), Nyckeltal december 2012. www.regeringen.se/content/1/c6/20/64/82/8bd8c39f.pdf

Finansdepartementet (2012c), Anders Borg presenterar Finansdepartementets nya prognos av det ekonomiska läget, Pressträff 21 december 2012. www.regeringen.se/sb/d/16690/a/206375

Finansdepartementet (2013), Meddelande om kommande förslag om begränsningar av möjligheten att göra avdrag för koncernbidrag, Regeringens skrivelse 2012/13:149.

Finansinspektionen (2013), Den svenska bolånemarknaden, Finansinspektionens årliga bolåneundersökning.

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

Finanspolitiska rådet (2009), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2009.

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

Finanspolitiska rådet (2010b), Finanspolitiska rådets remissyttrande över Finansdepartementets promemoria ”Utvärdering av överskottsmålet” (Ds 2010:4).

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

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

Frankel, J. A. (2011), Over-optimism in forecasts by official budget agencies and its implications, Oxford Review of Economic Policy 27.

Frankel, J. A. och Schreger, J. (2012), Over-optimistic official forecasts in the Eurozone and fiscal rules, NBER, Working paper 18283.

Gemmell, N., Kneller, R. och Sanz, I. (2011), The growth effects of corporate and personal tax rates in the OECD, Bond University Globalisation and Development Centre, Working paper 49.

Guardian (2012), Viktor Orbán’s grip on government is suffocating democracy in Hungary, 8 november.

Hagist, C., Moog, S. och Raffelhüschen, B. (2012), A generational accounting analysis of Sweden, Studier i finanspolitik 2012/1, Finanspolitiska rådet.

IMF (2012a), World economic outlook: coping with high debt and sluggish growth, Washington DC.

IMF (2012b), Fiscal monitor: taking stock – a progress report on fiscal adjustment, Washington DC.

IMF (2012c), Sweden: article IV consultation, IMF country report 12/154, Washington DC.

IMF (2013a), World economic outlook: hopes, realities, risks, Washington DC.

IMF (2013b), World economic outlook update, Washington DC.

IMF (2013c), Fiscal monitor: fiscal adjustment in an uncertain world, Washington DC.

Janzén, H., Jönsson, K. och Nordberg, A. (2011), Husprisfall – konsekvenser för finansiell stabilitet, kapitel II.5 i Sveriges Riksbank (2011a).

Jenkins, S. P., Brandolini, A., Micklewright, J. och Nolan, B. (red.) (2013), The great recession and the distribution of household income, Oxford University Press.

Jonung, L. och Larch, M. (2006), Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts, Economic Policy 21.

Konjunkturinstitutet (2012a), Konjunkturläget december 2012.

Konjunkturinstitutet (2012b), Konjunkturläget augusti 2012.

Konjunkturinstitutet (2013a), Konjunkturläget mars 2013.

Konjunkturinstitutet (2013b), Prognosjämförelse. www.konj.se/821.html?overviewid=5.78850ddb13cd065fdf1d54

Konjunkturinstitutet (2013c), Utvärdering av prognoserna för 2012 samt 1997–2012, Konjunkturläget mars 2013.

Konjunkturinstitutet (2013d), Effekter på inkomstfördelning och arbetsutbud av olika regelförändringar simulerade med FASIT, Studier i finanspolitik 2013/2, Finanspolitiska rådet.

Kopits, G. (2011), Independent fiscal institutions: developing good practices, Working paper.

Lee, Y. och Gordon, R.H. (2005), Tax structure and economic growth, Journal of Public Economics 89.

Lind, H. (2013), Vad händer på bostadsmarknaden? SNS Analys 10.

Liu, Q. och Nordström Skans, O. (2010), The duration of paid parental leave and children's scholastic performance, B.E. Journal of Economic Analysis and Policy 10.

Länsstyrelsen i Stockholms län (2012), Läget i länet: bostadsmarknaden i Stockholms län, Rapport 2012:16.

OECD (2012a), Employment outlook 2012, Paris.

OECD (2012b), Economic outlook no. 92, Paris.

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

OECD (2012d), Economic Surveys: Hungary, Paris.

OECD (2012e), OECD tax database.

OECD (2013a), What is the near-term global economic outlook? Paris.

OECD (2013b), Economic surveys: France, Paris.

Office for Budget Responsibility (2013), Economic and fiscal outlook, mars 2013.

Proposition 2006/07:1–2012/13:1, Budgetpropositionerna för 2007–2013.

Proposition 2006/07:100–2012/13:100, Vårpropositionerna 2007–2013.

Proposition 2012/13:25, Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem.

Proposition 2012/13:134, Investeraravdrag.

Redoano, M. (2007), Fiscal interaction among European countries: does the EU matter? CESifo, Working paper 1952.

Reinhart, C. M. och Rogoff, K. S. (2009), The aftermath of financial crises, American Economic Review 99.

Riksrevisionen (2009a), Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket: regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010, RiR 2009:17.

Riksrevisionen (2009b), Jobbskatteavdraget, RiR 2009:20.

Roine, J. (2012), Varför ska vi bry oss om fördelningsfrågor? En översikt om relationen mellan ekonomi, politik och fördelning, Studier i finanspolitik 2012/4, Finanspolitiska rådet.

Roine, J. och Waldenström, D. (2012), On the role of capital gains in Swedish income inequality, Review of Income and Wealth 58.

SCB (2011), Arbetskraftsundersökningarna (AKU) 50 år: fyra forskarperspektiv på arbetsmarknaden, Bakgrundsfakta 2011:3.

SCB (2012), Bostadsrätterna fortsätter öka på hyresrätternas bekostnad, Pressmeddelande 2012:760.

SCB (2013a), Arbetskraftsundersökningarna.

SCB (2013b), Ungdomsarbetslöshet – jämförbarhet i statistiken mellan ett antal europeiska länder, Bakgrundsfakta 2013:1.

SCB (2013c), Sveriges ekonomi – Statistiskt perspektiv 1, 2013.

SCB (2013d), Bostadsbyggandet minskade med 23 procent, Pressmeddelande 2013:47.

SFS 2000:1383, Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, Socialdepartementet.

SFS 2011:203, Budgetlag, Finansdepartementet.

SFS 2011:446, Förordning med instruktion för Finanspolitiska rådet, Finansdepartementet.

Sjögren Lindquist, G. och Wadensjö, E. (2011), Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet, ESO 2011:4.

Sjögren Lindquist, G. och Wadensjö, E. (2012), Inkomstfördelningen bland pensionärer, Studier i finanspolitik 2012/5, Finanspolitiska rådet.

Skatteverket (2012), Skatteplanering med ränteavdrag i företag inom välfärdssektorn, Promemoria.

Skogsstyrelsen (2011), Ekonomiska och sociala konsekvenser i skogsbruket av stormen Gudrun, Rapport 12:2006.

Socialdepartementet (2012), Tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan (S 2011:11), Kommittédirektiv 2012:114.

SOU 2007:60, Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter, Fritzes, Stockholm.

SOU 2012:88, Att hyra – från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler, Fritzes, Stockholm.

SOU 2013:25, Åtgärder för ett längre arbetsliv, Fritzes, Stockholm.

Statens väg- och transportforskningsinstitut (2013), Systemfel i transportsektorn, Studier i finanspolitik 2013/3, Finanspolitiska rådet.

Statskontoret (2012), Mark, bostadsbyggande och konkurrens: en granskning av den kommunala markanvisningsprocessen, Rapport 2012:25.

Stockholms läns landsting (2012), Regional bedömning av behovet av nya bostäder i Stockholmsregionen fram till 2030, Rapport från landstingets funktion för Tillväxt, miljö och regionplanering.

Sveriges Riksbank (2011a), Riksbankens utredning om risker på den svenska bostadsmarknaden.

Sveriges Riksbank (2011b), Sambandet mellan hushållens sparande och husprisfall, Ekonomiska kommentarer 4.

Sveriges Riksbank (2012a), Penningpolitisk uppföljning, september 2012.

Sveriges Riksbank (2012b), Finansiell stabilitet 2012:2.

Sveriges Riksbank (2013), Penningpolitisk uppföljning, april 2013.

Sørensen, P. B. (2010), Swedish tax policy: recent trends and future challenges, ESO 2010:4.

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

Waldenström, D. (2012), Regeringen och ojämlikheten: en granskning av budgetens fördelningspolitiska redogörelser 1992–2011, Studier i finanspolitik 2012/6, Finanspolitiska rådet.

Wall Street Journal (2010a), Hungary to disband Fiscal Council, 22 november.

Wall Street Journal (2010b), Hungary readies to nationalize mandatory private pension funds, 8 november.

Widmalm, F. (2001), Tax structure and growth: are some taxes better than others? Public Choice 107.

Index

Alert Mechanism Report 29, 31
arbetslöshet 11, 21, 22–26, 27, 28, 32, 38, 40, 67
arbetsutbud 143, 144, 146
bolagsskatt 13, 55, 113–18
bostadsmarknad 12, 30, 33–45
bostadspriser 12, 33–37
bruksvärdessystem 12, 37, 38, 43
bruttoskuld 20, 28, 29
budgetutrymme 89, 93, 94, 96, 101, 102, 110
Ekonomistyrningsverket 61, 64, 66, 82, 97
export 22, 31, 32, 44, 54, 89
finansiellt sparande 21, 48, 53, 65, 99
Finansinspektionen 39, 40
finanspolitikens hållbarhet 11, 105–7, 123
finanspolitiska ramverket 11, 59, 84
fördelningspolitik 14, 125
förtidspension 81, 133
Ginikoefficient 14, 129, 137, 138, 139, 142, 151, 152
indexering av utgifter 14, 55, 76, 148–54
infrastruktur 47, 49, 50, 51
jobbskatteavdrag 14, 142–48
jämviktsarbetslöshet 25, 26, 67
klimatförändringar 13, 119–23
Konjunkturinstitutet 4, 13, 21, 59–125, 95–97, 144, 159
makroekonomiska obalanser 29, 33, 38
nettoskuld 106
pensionsålder 11, 107
potentiell BNP 12, 68–75, 75, 83, 102
prognos 8, 12, 53, 59–84, 95–100
resursutnyttjande 10, 22, 68, 73, 92
Riksbanken 13, 21, 25, 35, 38, 40, 42
S2-indikatorn 105, 106
sjukpenning 80, 81, 134
stabiliseringspolitik 9, 10, 12, 52, 53, 56, 57, 85
Stabilitets- och tillväxtpakten 18, 29, 59, 94, 108
statsskuld 98, 104
strukturellt sparande 13, 55, 69, 71, 75, 84, 87, 88, 90, 98
sysselsättning 8, 14, 22, 23, 25, 147
säkerhetsmarginal 39, 103, 104
ungdomsarbetslöshet 24
utgiftstaket 8, 9, 77, 82, 93, 101, 103–5, 111
överskottsmål 9, 11, 12, 53, 56, 57, 68, 69, 85–103, 110