

Svensk finanspolitik

Finanspolitiska rådets rapport 2011

Rapportens slutsatser och
sammanfattning

Rapportens slutsatser

Huvudvikten ligger på de offentliga finanserna och arbetsmarknaden. Rapporten behandlar dessutom konjunkturbedömning, finansiell stabilitet, skatter och utbildning.

- De starka offentliga finanserna beror både på de stora överskotten före krisen och på en anmärkningsvärt liten försvagning under krisen.
- Regeringen har vid uppföljningen av överskottsmålet börjat fästa större vikt vid beräkningar av det *strukturella sparandet*, som ska visa budgetutfallet i ett normalt konjunkturläge. Beräkningarna har stora brister och behöver förbättras.
- Det s k *reformutrymmet* spelar en central roll för finanspolitikens utformning. Regeringen bör förklara bättre hur detta uppstår. Det skulle ge väljarna större möjligheter att väga de skattesänkningar och utgiftsökningar som reformutrymmet används till mot finansieringen av dessa.
- Det kan bli en svår utmaning för det politiska systemet att, i ett läge präglad av stor optimism, avstå från alltför kostnadskrävande reformer. Den finanspolitiska disciplinen kan hotas om både stora skattesänkningar och stora utgiftsökningar kommer till stånd.
- Om regeringen genomför de skattesänkningar som ställts i utsikt bör *utgiftstaket* revideras ner. Om taket inte sänks, bör inte stora skattesänkningar genomföras.
- Regeringen har inte åtgärdat den bristfälliga redovisningen av de *offentliga investeringarna*. Dessa bör redovisas för riksdagen, antingen i en särskild skrivelse varje år eller i ett återkommande kapitel i de ekonomiska propositionerna.
- Regeringen avsätter för små resurser till finanspolitiska hållbarhetskalkyler. Utan ordentliga *generationsanalyser* går det inte att bedöma hur fördelningen mellan generationer påverkas av överskottsmålet och olika skatte- och utgiftsförändringar.
- Det behövs ett starkare ramverk för *finansiell stabilitet*. Idag är ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter diffus. Antingen

bör *Riksbanken* få ett tydligare ansvar eller också bör ett *finansieellt stabilitetsråd* inrättas.

- Regeringens optimistiska bedömning om den framtida arbetsmarknadsutvecklingen är inte orimlig. Men osäkerheten är mycket stor.
- Regeringen är nu mer öppen än tidigare om jobbskatteavdragets lönedämpande effekter. Ytterligare jobbskatteavdrag har sannolikt positiva sysselsättningseffekter, men argumenten för höjda avdrag blir svagare ju större avdrag som införts.
- Arbetslöshetsförsäkringen bör reformeras. Om nuvarande frivilliga försäkring bibehålls, bör de differentierade avgifterna avskaffas. Starka principiella skäl talar för en *obligatorisk* arbetslöshetsförsäkring.
- Skattesystemet har alltmer avlägsnat sig från de bärande principerna bakom 1990/91 års stora skattereform. En del förändringar har varit motiverade, andra inte. Alltför många särlösningar leder till godtycke. En total översyn av skattesystemet bör genomföras.
- De skilda moms-kattesatser som idag gäller för olika varor och tjänster är inte motiverade av vare sig samhällsekonomiska effektivitetsskäl eller fördelningsskäl. Även argumenten för reducerad moms på restaurang- och cateringtjänster är svaga. I stället bör en enhetlig moms införas.
- Att slopa värnskatten ger större samhällsekonomiska vinster än höjd skiktgräns för statlig skatt och ytterligare jobbskatteavdrag. Det leder till fler arbetade timmar och förstärker drivkrafterna för högre utbildning.
- Regeringens utbildningsreformer är sannolikt inte tillräckliga. Regeringen har identifierat rätt utmaningar men har alltför stor tilltro till effekten av normbildande signaler. Mer behöver göras för att uppnå de utbildningspolitiska målen.

Sammanfattning

Trots en djup lågkonjunktur uppstod endast små budgetunderskott i Sverige. Det sker nu en kraftig konjunkturuppgång med ökande sysselsättning. De offentliga finanserna förbättras i snabb takt. Regeringen har reviderat upp sin bedömning av utrymmet för skattesänkningar och utgiftsökningar. Det finns goda skäl för detta. Samtidigt kan svagheter i den ekonomisk-politiska beslutsprocessen och den institutionella ramen bygga upp spänningar för framtiden och därmed hota den långsiktiga stabiliteten. Sådana varningar kan uppfattas som irrelevanta i nuvarande läge. Men utvecklingen i andra länder visar på vikten av att i goda tider identifiera och förebygga möjliga framtida problem.

Liksom tidigare år ligger huvudvikten i rapporten på de offentliga finanserna och arbetsmarknaden. Rapporten behandlar också konjunkturbedömning, finansiell stabilitet, skatter och utbildning.

Starka offentliga finanser i Sverige

Den finanskris som startade i USA 2007 kulminerade i en djup internationell recession. Kombinationen av finansiell kris och djup lågkonjunktur satte stor press på de offentliga finanserna i vår omvärld. Budgetunderskotten steg till runt tio procent av BNP i många länder, t ex Storbritannien och USA, som tvingades rädda sina finansiella sektorer med omfattande statliga insatser och drabbades av kraftigt minskade skatteintäkter och ökade utgifter. I euroområdet blev underskotten mycket stora i en del länder, som sedan hamnade i svåra statsskuldkriser.

Sverige gick igenom den ekonomiska krisen med anmärkningsvärt goda statsfinansier. De offentliga sparandeunderskotten blev inte större än 0,9 och 0,3 procent av BNP under 2009 respektive 2010. De små underskotten i Sverige berodde till stor del på att de offentliga finanserna var starkare i utgångsläget än i de flesta andra länder. Men de svenska offentliga finanserna försvagades också förvånansvärt lite under lågkonjunkturen. Fallet i BNP var större i Sverige än i OECD som genomsnitt, men trots det föll det finansiella sparandet betydligt mindre.

En huvudorsak till att de offentliga finanserna i Sverige inte försvagades mer var att sysselsättningen minskade förhållandevis lite.

Detta höll uppe skatteintäkterna. Minskad statlig finansiering av arbetslöshetsförsäkringen och lägre ersättningsnivåer bidrog till att utgifterna för arbetslösheten inte ökade markant när sysselsättningen föll. Reformerna på sjukförsäkringsområdet innebar samtidigt att antalet ersättningstagare i sjukförsäkring och förtidspension minskade. Sannolikt bidrog också de sysselsättningspolitiska reformer som genomförts till att motverka fallet i sysselsättning.

Bättre beräkningar av det strukturella sparandet behövs

Den viktigaste styråran för finanspolitiken är *överskottsmålet*. Enligt detta ska den offentliga sektorns finansiella sparande vara en procent över en konjunkturcykel. Eftersom det är svårt att entydigt bestämma längden på en konjunkturcykel, använder regeringen flera indikatorer (fem stycken) för att följa upp om målet uppnås: man ser på både tillbakablickande och framåtblickande genomsnitt och gör justeringar för att ta hänsyn till konjunkturläget. Vi är – liksom tidigare – kritiska mot det stora antalet indikatorer som skapar möjligheter för godtyckliga tolkningar. Vi förordar i stället att endast två indikatorer ska användas: ett tillbakablickande tioårsgenomsnitt (av det faktiska finansiella sparandet) och ett delvis framåtblickande tioårsgenomsnitt (av det faktiska finansiella sparandet sex år tillbaka och det prognostiserade sparandet fyra år framåt).

Den indikator som regeringen tycks lägga störst vikt vid är det *strukturella finansiella sparandet*. Det är en uppskattning av vad sparandet skulle vara i en normalkonjunktur. Beräkningen korrigerar det faktiska sparandet för de *automatiska stabilisatorerna*, dvs de variationer i skatteintäkter och offentliga utgifter som automatiskt (i frånvaro av aktiva beslut) uppkommer vid konjunktursvängningar. Konjunkturläget mäts med hjälp av det s k *BNP-gapet*, som visar hur mycket faktisk BNP avviker från potentiell BNP.

I Budgetpropositionen för 2011 och Vårpropositionen 2011 utgår regeringen från en prognos för det strukturella sparandet när den anger riktlinjer för den framtida finanspolitiken. Det finns flera problem med detta mått.

- De uppskattningar av BNP-gapet som beräkningarna baseras på är mycket osäkra.

- Med de metoder som Finansdepartementet använt är BNP-gapet i genomsnitt negativt, dvs BNP ligger under sin potentiella nivå. Sådana *asymmetriska* BNP-gap är rimliga om potentiell BNP tolkas som den BNP-nivå vilken är förenlig med en konstant inflationstakt. Eftersom inflationen är mer flexibel uppåt än nedåt, måste nämligen Riksbanken föra penningpolitiken så att BNP-gapet är negativt i genomsnitt om inflationen ska hållas stabil runt inflationsmålet. Men en sådan BNP-gapsdefinition är olämplig för att beräkna ett strukturellt sparande som ska vara en indikator på om överskottsmalet uppfylls, eftersom man då vill ha ett mått på sparandet i genomsnitt.
- Ett tredje problem gäller Finansdepartementets uppskattning av hur känsligt det finansiella sparandet är för förändringar av BNP-gapet. Departementets (och OECDs) uppskattning tar inte hänsyn till det *kommunala balanskravet*, enligt vilket kommuner inte får ha underskott. Vid ett kraftigt och/eller utdraget BNP-fall, måste de kommunala utgifterna anpassas till lägre skatteintäkter. Detta beaktas inte i kalkylerna. Följden blir att både de automatiska stabilisatorerna och det strukturella sparandet överskattas i djupa lågkonjunkturer.

Det är olämpligt att, i så hög grad som regeringen gör, förlita sig på det strukturella sparandet som indikator på om överskottsmalet uppnås. Det finns i varje fall skäl att se över hur beräkningarna görs. Man bör inte använda metoder som innebär att det genomsnittliga BNP-gapet är negativt.

I Budgetpropositionen för 2011 målsatte regeringen det strukturella sparandet 2014 till *två* procent av BNP. Detta skapade oklarhet om huruvida överskottsmalet hade höjts. Regeringen förklarade inte heller tillfredsställande i vilken grad den säkerhetsmarginal på en procent av BNP som man ansåg sig behöva för det strukturella sparandet i förhållande till överskottsmalet berodde på asymmetriska BNP-gap (vilka kan undvikas med en mer lämplig beräkningsmetod), allmän osäkerhet om den framtida utvecklingen (vilken i stället bör speglas i själva överskottsmalets nivå) eller osäkerhet i beräkningen av det strukturella sparandet. Samma brist finns i Vårpropositionen 2011. Den anger att behovet av säkerhetsmarginal nu bedöms som mindre men preciserar inte hur mycket mindre.

Regeringen har tillsatt en utredning om det kommunala balanskravet. En uppgift är att analysera om enskilda kommuner kan ges större frihet att variera budgetutfallen mellan åren. En annan uppgift är att utreda möjligheten att inrätta en *kommunstabiliseringsfond* dit kommunerna kan göra avsättningar i högkonjunkturer som sedan kan användas i lågkonjunkturer. Vi är förvånade över att utredningen *inte* fått i uppgift att också utreda ett regelsystem som låter *statsbidragen* till kommunerna variera över konjunkturcykeln. Detta förefaller vara det enklaste systemet att införa, eftersom det både är ändamålsenligt och inte riskerar att komma i konflikt med det kommunala självstyret.

Förklara reformutrymmet tydligare

Det s k *reformutrymmet* spelar en central roll för finanspolitiken. Det ligger ett stort värde i att den finanspolitiska debatten numera tar sin utgångspunkt i en tydlig uppskattning av ”vad vi har råd med”. Samtidigt är det anmärkningsvärt att de ekonomiska propositionerna inte ger någon kortfattad definition av begreppet reformutrymme, även om innebörden framgår av diskussionen i sin helhet. Reformutrymmet kan definieras som:

Summan av permanenta skattesänkningar och offentliga utgiftsökningar som riksdagen aktivt kan besluta om och som är förenlig med målet att den offentliga sektorn ska ha ett överskott på en procent av BNP över en konjunkturcykel.

Beteckningen ”reformutrymme” är egentligen missvisande, eftersom en del reformer inte kostar något eller rentav förstärker budgeten (som de tidigare reformerna av arbetslöshets- och sjukförsäkringen). Reformers som kostar mer än vad reformutrymmet tillåter kan också göras om de finansieras genom skattehöjningar (vid utgiftsökningar) eller genom utgiftsminskningar (vid skattesänkningar). *Budgetutrymme* är en bättre benämning än reformutrymme. Vi använder emellertid termen reformutrymme i rapporten för att läsaren ska känna igen sig, även om termen borde utmönstras.

De ekonomiska propositionerna förklarar inte tydligt varför det normalt uppkommer ett reformutrymme. Orsaken är följande. Eftersom de flesta skatter är proportionella, växer skatteintäkterna automatiskt ungefär i takt med BNP. Utan aktiva beslut växer

däremot de offentliga utgifterna långsammare än BNP. Det beror på att endast en del utgifter är knutna till lönerna (som på sikt växer i samma takt som BNP). Andra utgifter är bara delvis indexerade till lönerna eller är indexerade till priserna (som ökar långsammare än BNP i löpande priser). Vissa utgifter är inte alls indexerade och faller därför realt när priserna stiger.

Utan aktiva beslut om nya ”reformer” skulle det finansiella sparandet gradvis öka i förhållande till överskottsmålet. En del av reformutrymmet härrör emellertid från att ”gamla reformer”, i frånvaro av nya beslut, urholkas när en del offentliga utgifter faller realt och andra inte följer löneutvecklingen.

En beslutsprocess som på detta sätt grundas på ett hela tiden uppkommande reformutrymme är *politiskt attraktiv*. Den ger regeringen möjlighet att varje år presentera ett antal ”reformer”, även om dessa bara standardsäkrar tidigare transfereringar. Beslut som endast innebär att tidigare reformer bibehålls kan med andra ord presenteras som *nya* reformer. Om regeringen vill genomföra skattesänkningar eller utgiftsökningar på nya områden, kan det ske utan *aktiva* beslut om att urholka gamla reformer.

Regeringen borde tydligt redovisa hur reformutrymmet uppstår. Detta borde brytas ner i bidrag från bl a minskningar av realvärdet av de offentliga utgifter som inte är indexerade till priserna, från att andra utgifter inte följer BNP, från demografiska förändringar, från att antalet bidragstagare i olika socialförsäkringssystem ändras till följd av olika regelförändringar och från att konjunkturläget kan motivera avvikelser från överskottsmålet. En sådan redovisning skulle bidra till en mer informerad debatt. Den skulle göra det möjligt för väljarna att väga de skattesänkningar och utgiftsökningar som reformutrymmet används till mot finansieringen av dessa.

Beslutsmodellen grundad på beräkningar av reformutrymmet har varit väl anpassad för att successivt sänka skatternas och de offentliga utgifternas andelar av BNP. Det har framstått som rimligt att fördela reformutrymmet mellan skattesänkningar och utgiftsökningar. Eftersom utrymmet till stor del uppstår därför att de offentliga utgifterna, i frånvaro av aktiva beslut, inte följer BNP, blir följden då en gradvis sänkning av skatternas och de offentliga utgifternas andelar av BNP.

En sådan politik kan emellertid bygga upp långsiktiga *spänningar* som äventyrar budgetdisciplinen. Successiva urholkningar av olika transfereringar i förhållande till löne- och prisnivån kan visa sig

politiskt ohållbara. Det kan uppstå ett tryck att återställa ersättningsgraderna i olika transfereringssystem till tidigare nivåer som kan bli svårt att motstå, samtidigt som en del av det tidigare bedömda reformutrymmet förbrukats för skattesänkningar.

Risk att reformutrymmet överintecknas

I Budgetpropositionen för 2011 uppskattades reformutrymmet för 2012-2014 preliminärt till 48 mdr kr (i betydelsen permanent årlig kostnadsökning 2014). För 2012 angavs ett preliminärt reformutrymme på 15 mdr kr. I vårpropositionen ges ingen ny siffermässig precisering, men reformutrymmet bedöms nu bli större än i budgetpropositionen.

Samtidigt som vårpropositionen lades fram, redovisade regeringen i en särskild skattepromemoria ett antal preliminära skatteförslag inför 2012. De viktigaste är ett femte steg i jobbskatteavdraget, höjd skiktgräns för statlig inkomstskatt, förhöjt grundavdrag för personer äldre än 65 år och höjda punktskatter på tobak och alkohol. Nettokostnaden för skatteförslagen är ca 16 mdr kr. Vårpropositionen förefaller också öppna för en sänkning av momsen på restaurang- och cateringtjänster redan 2012. Utöver detta är det rimligt att räkna med en del utgiftsökningar. Sammantaget talar detta för att regeringen avsevärt reviderat upp det bedömda reformutrymmet för nästa år.

Det är oklart varför regeringen redan i vårpropositionen så tydligt anger förslag som den har för avsikt att lägga fram först i höstens budgetproposition. Den detaljerade redovisningen av planerade skatteförändringar har karaktären av åtaganden som i praktiken torde binda regeringen vid att genomföra förslagen 2012. Det minskar möjligheterna att väga in ny information i budgetarbetet. Det är svårt att se värdet med detta.

Den mer positiva uppskattningen av reformutrymmet i vårpropositionen än i budgetpropositionen beror delvis på en mer optimistisk syn på effekterna av de sysselsättningspolitiska reformerna. Regeringens bedömning är inte orimlig. Samtidigt är osäkerheten mycket stor. Det finns därför starka skäl att inte utnyttja det beräknade budgetutrymmet fullt ut förrän det finns tydligare indikationer på att arbetsmarknadens funktionssätt verkligen förbättrats.

Vi delar regeringens bedömning att det för närvarande inte finns några skäl för finanspolitiska stimulansåtgärder. Enligt vår mening finns det tvärtom en risk för att reformer av den storleksordning som regeringen anger i vårpropositionen kan bidra till att konjunkturuppgången blir alltför stark. För att undvika en överhettning kan det komma att visa sig önskvärt att, med det mått som regeringen för närvarande använder, låta det strukturella sparandet öka betydligt över två procent av BNP fram till 2014. Det kan bli en svår utmaning för det politiska systemet att, i en situation som präglas av stor optimism, avstå från alltför stora kostnadskrävande reformer.

Utgiftstaket kan bli för svagt

Utgiftstaket är en central del av det finanspolitiska ramverket. Taket bestäms för (minst) tre år framåt och avser alla statliga utgifter utom räntebetalningar. Taket sätts med en säkerhetsmarginal, en *budgeteringsmarginal*, till beslutade och aviserade utgifter. Marginalen ska ge utrymme för både nya beslut om utgiftsökningar och automatiska sådana till följd av svagare konjunktur än väntat samt i viss mån andra negativa ”överraskningar”.

Enligt regeringens riktlinjer bör budgeteringsmarginalen vara 1 procent av de takbegränsade utgifterna under innevarande år (år t), 1,5 procent år $t+1$, 2 procent år $t+2$ och 3 procent år $t+3$. Marginalerna framöver är emellertid betydligt större än så. Marginalen uppgår 2012 till hela 7,4 procent för att sedan långsamt falla till 5,6 procent 2014 (beslutat) och 5,3 procent 2015 (aviserat).

De stora budgeteringsmarginalerna innebär att utgiftstaket blir mindre styrande än tidigare. Detta innebär en förändring av regeringens tidigare syn att utgiftstaket ska utgöra ett stöd för överskotts-målet. Regeringens nya synsätt tycks i stället vara att det är överskottsmålet som ska vara ett stöd för utgiftstaket. Denna förändring är äventyrlig, eftersom utgiftstaket är en mer bindande restriktion än överskottsmålet: regeringen är enligt budgetlagen skyldig att föreslå åtgärder för att utgifterna ska hålla sig under taket om detta hotar att brytas igenom.

Regeringen har idag hög trovärdighet för budgetpolitisk disciplin. Man bör emellertid inte utgå från att nuvarande förhållanden nödvändigtvis kommer att bestå. Det är väl känt att konflikter mellan

önskemål om skattesänkningar och önskemål om utgiftsökningar kan vara särskilt svåra att motstå för koalitions- och minoritetsregeringar.

Enligt vårpropositionen är den aviserade budgeteringsmarginalen för 2014 knappt 60 mdr kr. Regeringen har aviserat skattesänkningar för 2012 på mer än 20 mdr kr (om den aviserade skattesänkningen på restaurang- och cateringtjänster inkluderas). Anta att ytterligare skattesänkningar på 10-20 mdr kr genomförs under mandatperioden. Om dessutom hela budgeteringsmarginalen skulle utnyttjas, innebär det budgetförsvagningar på 90-100 mdr kr. Detta överstiger kraftigt det uppskattade reformutrymmet på ”något mer” än 48 mdr kr.

Våra siffror ovan är ingen prognos. Men det finns en risk för att *både* stora skattesänkningar *och* stora utgiftsökningar kan komma att genomföras. Även om det idag finns en stark politisk vilja att undvika detta, och en sådan utveckling därför framstår som mindre sannolik, bör systemen byggas så att denna risk minimeras.

Vi tar inte ställning till avvägningen mellan skatter och offentliga utgifter. Vi menar emellertid att det finns starka skäl att revidera ner utgiftstaket om regeringen genomför de aviserade skattesänkningarna. Vill regeringen behålla de nuvarande budgeteringsmarginalerna, bör inte så stora skattesänkningar som ställts i utsikt genomföras.

Ett motiv för stora budgeteringsmarginaler är att de ger utrymme för betydande utgiftsökningar ifall konjunkturen utvecklas sämre än väntat. Ett bättre sätt att hantera detta på är, som vi tidigare föreslagit, att skilja mellan en särskild *konjunkturmarginal* (som bara får användas för konjunkturrellt motiverade utgiftsökningar) och en *planeringsmarginal* (för andra utgiftsökningar). Den senare skulle då kunna sättas mycket snävare än dagens budgeteringsmarginal. Ett alternativ är att i stället införa en väl preciserad *undantagsklausul* som tillåter utgiftstaket att brytas i extrema situationer. Även i detta alternativ kan budgeteringsmarginalen minskas. Vi rekommenderar regeringen att genomföra något av dessa förslag. En uppåtgående konjunktur skapar ett utmärkt tillfälle för en sådan förändring.

Dålig redovisning av de offentliga investeringarna

En vanlig invändning mot överskottsmålet är att den offentliga sektorn inte bör fortsätta att minska sin skuldsättning när den nu kommit ner på en låg nivå. Denna invändning bygger ofta på missförstånd.

Den offentliga sektorn hade vid utgången av 2010 en *finansiell nettoförmögenhet* på drygt 20 procent av BNP. Med överskott i det finansiella sparandet kommer den finansiella nettoförmögenheten i kronor att kontinuerligt öka. Men detta gäller inte för nettoförmögenheten som andel av BNP. Om BNP i löpande priser ökar med i genomsnitt fem procent per år (två procents inflation och tre procents real tillväxt), kommer med ett genomsnittligt finansiellt sparande på en procent av BNP den finansiella nettoförmögenheten att variera kring just nuvarande 20 procent av BNP. De finansiella sparandeöverskotten är precis tillräckliga för att motverka den minskning av den finansiella nettoförmögenheten som andel av BNP som annars skulle ske när BNP växer.

Regeringen har motiverat försäljningen av statens aktieinnehav med att den vill amortera ner statsskulden. Men från statsfinansiell synpunkt är detta knappast påkallat, eftersom avkastningen på aktieinnehavet förmodligen är större än den minskning av räntorna på statsskulden som försäljningsintäkterna skulle användas till.

En ytterligare fråga är om det nuvarande överskotts målet, som tar fasta på det *finansiella* sparandet och inte på det totala sparandet (inklusive investeringar i realkapital), leder till att de offentliga investeringarna eftersätts. Forskningen ger här inget klart svar. Vi har dock tidigare pekat på att en bristfällig redovisning av den offentliga sektorns investeringar och realkapitalstock i de ekonomiska propositionerna ger riksdagen ett dåligt beslutsunderlag. I Vårpropositionen 2010 meddelade regeringen att den avsåg att utveckla denna redovisning och att avrapportera arbetet i Vårpropositionen 2011. Denna innehåller emellertid inget sådant material. Vi är kritiska till detta. Väsentliga förbättringar av redovisningen av den offentliga sektorns investeringar borde kunna ske redan med små utredningsinsatser.

Ett sätt att säkerställa att kapitalstockens utveckling i den offentliga sektorn får tillräcklig uppmärksamhet skulle kunna vara att den årligen redovisas till riksdagen i en särskild rapport. Ett minimikrav borde vara att ett särskilt kapitel ägnas åt de offentliga investeringarna i antingen vår- eller budgetpropositionen.

Konjunkturanalysen bör utvecklas

Det görs få systematiska försök i Sverige att mer exakt fastställa hur konjunkturcyklerna ser ut. En mer precis konjunkturbestämning

skulle inte minst vara värdefull om man tar formuleringen att de offentliga finanserna ska visa överskott på en procent av BNP *över en konjunkturcykel* på allvar. Vi menar inte att man bör addera ytterligare indikatorer för om överskottsmålet är uppfyllt till dem som redan finns (och som är för många). Däremot kan en analys av det finansiella sparandet under olika konjunkturcykler vara en hjälp för att utvärdera de nuvarande indikatorerna.

Vi tillämpar i rapporten olika metoder för att tidsbestämma konjunkturerna i Sverige. Tidsbestämningen fastställer vändpunkt-erna i konjunkturcykeln, dvs när ekonomin går från hög- till lågkonjunktur respektive från låg- till högkonjunktur. Längden av en konjunkturcykel kan mätas antingen från topp till topp eller från botten till botten. De olika metoderna ger ganska samstämmiga resultat. Samtliga visar t ex att konjunkturen vände uppåt igen under något av de tre första kvartalen 2009. Vår analys visar också att högkonjunkturer normalt är längre än lågkonjunkturer.

Den offentliga sektorns finansiella sparande var 1,4 procent av BNP under den senaste hela konjunkturcykeln om man mäter från topp till topp (2000-2008) och 1,2 procent av BNP om man mäter från botten till botten (2003-2009). Under denna cykel överskreds således överskottsmålet. Denna analys ger ett annat resultat än det tillbakablickande tioårsgenomsnitt som regeringen använder och som visar ett finansiellt sparande på 0,8 procent av BNP. Diskrepansen pekar på vikten av att ha en klar bild av konjunkturläget.

För små resurser för hållbarhetskalkyler

Vårpropositionen 2011 innehåller (liksom tidigare vårpropositioner) beräkningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Syftet är att bedöma om det är möjligt att med nuvarande skattesatser finansiera framtida offentliga åtaganden när demografin förändras.

Slutsatsen i vårpropositionens huvudscenario är att den offentliga sektorn vid oförändrade regler kommer att ha primära överskott (skillnaden mellan intäkter och utgifter exklusive räntor) under hela århundradet. Överskotten motsvarar ett permanent, årligt överskott på 3,4 procent av BNP. Sverige befinner sig därmed i en internationellt unik position. De flesta andra ekonomiskt utvecklade länder står inför betydande hållbarhetsproblem som kommer att tvinga fram kraftiga budgetnedskärningar. I Sverige finns – enligt

hållbarhetsberäkningarna – i stället ett utrymme för skattesänkningar och/eller utgiftsökningar i framtiden.

Hållbarhetskalkylerna i årets vårproposition skiljer sig radikalt från föregående års beräkningar. I Vårpropositionen 2010 bedömdes finanspolitiken vara precis hållbar. Huvudorsaken till den ändrade hållbarhetsbedömningen är att prisutvecklingen för offentlig konsumtion justerats ner. Det är inte första gången bedömningen av denna ändras. Det är ett problem att en så betydelsefull komponent i hållbarhetsberäkningarna ändras ofta och utan tillräckliga förklaringar. I Vårpropositionen 2011 är det omöjligt att utläsa de precisa antaganden som ligger till grund för förändringen. Den bristande redovisningen på denna punkt är otillfredsställande.

Liksom i tidigare vårpropositioner analyseras ett antal alternativscenarier i årets vårproposition. Dessa bidrar med värdefull information om hur olika antaganden påverkar analysen. Huvudslutsatsen är att de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är beroende av hög sysselsättning och mycket känslig för ökade kvalitetskrav på offentlig finansierade tjänster.

Enligt regeringen är ett viktigt motiv för överskottsmålet att en jämn fördelning av resurser mellan generationer ska uppnås. Regeringen har emellertid inte definierat vad den menar med jämlikhet mellan generationer.

Vi har i samtliga rapporter efterlyst tydligare analyser av hur de offentliga finanserna påverkar fördelningen mellan olika generationer – s k *generationsräkenskaper*. Vi vill återigen understryka behovet av sådana. Utan generationsanalyser går det inte att bedöma hur överskottsmålet påverkar fördelningen mellan generationerna. Det går inte heller att bedöma konsekvenserna för olika generationer av olika förslag om skatteförändringar och utgiftsökningar.

Givet de begränsade resurser som Finansdepartementet avsätter för hållbarhetskalkyler måste kvaliteten i dessa betraktas som hög. Men resurserna är alltför små. En så viktig del av de offentlig-finansiella bedömningarna borde prioriteras högre.

Ett nytt ramverk för finansiell stabilitet

Den globala krisen har gett en ny grundläggande insikt: *finansiell stabilitet* bör bli ett viktigare mål för den ekonomiska politiken än tidigare. Att beslutsfattare vid finansdepartement och centralbanker,

liksom ekonomer i allmänhet, grovt underskattade de systemriskerna som byggdes upp i den finansiella sektorn var en bidragande orsak till den internationella krisen. Kostnaderna för stöd till det finansiella systemet har bidragit till den kraftiga försämringen av de offentliga finanserna i många länder.

De flesta ekonomiskt utvecklade länder har nu förstärkt, eller är på väg att förstärka, sina *makrofinansiella ramverk*. Trots att det finansiella systemet drabbades betydligt lindrigare av finanskrisen i Sverige än på många andra håll, finns starka skäl att uppmärksamma de internationella lärdomarna rörande makrofinansiell tillsyn.

Finansiell stabilitet är inget nytt mål. Tre myndigheter har för närvarande ansvar för finansiell stabilitet i Sverige: Riksbanken, Finansinspektionen och Finansdepartementet. Samtliga är utrustade med olika medel för att tillgodose detta syfte. Finansiell stabilitet är ett av Riksbankens mål, även om målet inte har operationaliserats. Finansinspektionen svarar för den traditionella mikrobaserade tillsynen och regleringen. Finansdepartementet har ansvaret för lagstiftning och skattefrågor. Riksbanken, Finansinspektionen, Finansdepartementet och Riksgälden samarbetar i frågor rörande finansiella obalanser. Det finns således redan ett system på plats för att hantera hot mot den finansiella stabiliteten.

Det existerande arrangemanget har emellertid en stor svaghet: det finns ingen myndighet som har huvudansvaret för att övervaka riskerna för finansiella obalanser samt att föreslå åtgärder när systemriskerna närmar sig en kritisk nivå. Ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter är diffus.

Ramverket för finansiell stabilitet behöver förstärkas. Vi ser två vägar. Det första alternativet är att ge *Riksbanken* större ansvar för makrofinansiell stabilitet, eventuellt med en utökad arsenal av instrument. Den andra vägen är att inrätta en ny myndighet, ett *finansiellt stabilitetsråd*, med uppgiften att identifiera finansiella systemriskerna och föreslå åtgärder.

Vi ser goda argument för bägge lösningarna. Följande talar för att ge Riksbanken huvudansvaret för finansiell stabilitet: Den har genom de traditionella penningpolitiska instrumenten kraftfulla medel att styra de finansiella marknaderna. Den står i omedelbar och ständig kontakt med banker och finansinstitut. Den har redan ett ansvar för finansiell stabilitet. Den har den bästa analyskapaciteten med ett 70-

tal ekonomer sysselsatta med den finansiella sektorn. Den publicerar två gånger om året en rapport om den finansiella stabiliteten.

Men det finns också invändningar mot att ge Riksbanken utökade befogenheter. Riksbanken har redan stor makt. Det kan vidare uppstå en konflikt mellan målet att upprätthålla prisstabilitet och målet finansiell stabilitet. Riksbankens självständighet vilar idag till stor del på att den har *ett* tydligt huvudmål: låg inflation. Skulle Riksbanken få utökat ansvar för makrofinansiell stabilitet, så blir det svårare att utvärdera hur väl den uppnår sina mål.

Det andra alternativet är att inrätta ett finansiellt stabilitetsråd med ansvar för makrofinansiell övervakning. Detta ska i så fall ha i uppdrag att analysera förändringar i det inhemska och det internationella finansiella systemet vilka kan hota den finansiella stabiliteten i svensk ekonomi. Myndigheten ska vara skyldig att regelbundet publicera sina analyser, förslagsvis två gånger om året. Den ska kunna rikta rekommendationer till Riksbanken, Finansinspektionen och Finansdepartementet liksom till andra myndigheter samt till banker och finansinstitut. Rekommendationerna ska inte vara bindande. Enligt vår uppfattning bör ett sådant stabilitetsråd inte förfoga över några egna makrofinansiella regleringsinstrument.

Det finns flera fördelar med denna lösning. Det skapas ett organ med fokus på enbart finansiella systemrisker. Stabilitetsrådet kan mer aktivt varna för finansiella faror och mer öppet ge förslag om åtgärder än Riksbanken. Ett sådant råd innebär ytterligare en röst i den ekonomisk-politiska debatten. Eftersom det inte skulle ha några formella regleringsinstrument passar det väl in i den nuvarande strukturen utan att skapa överlappande jurisdiktioner. Ett makrofinansiellt råd skulle också kunna utveckla kontakter med motsvarande institutioner som nyligen etablerats i andra länder.

Den främsta invändningen mot en ny myndighet är att dess rekommendationer inte behöver följas av de institutioner som förfogar över medlen för att påverka finansmarknaderna. Inte minst finns risken att Riksbanken skulle kunna känna mindre ansvar för makrofinansiella frågor. Ett finansiellt stabilitetsråd skulle kunna bli tandlöst.

Vi ser således två möjliga vägar. Det slutliga vägvalet är inte avgörande. Det väsentliga är att den makrofinansiella övervakningen stärks. Det centrala problemet är att i god tid identifiera risker för makroekonomiska obalanser. Här visar den aktuella internationella

erfarenheten, liksom vår egen historia, att existerande institutioner har saknat förmågan att reagera i tid.

Positiv arbetsmarknadsutveckling

Arbetsmarknaden återhämtar sig nu snabbt. Antalet sysselsatta var redan i mars i år högre än före krisen, men sysselsättningsgraden är fortfarande lägre. Arbetskraftdeltagandet upprätthölls bra under krisen och ökar nu. Det gör att arbetslösheten minskar långsammare än vad den annars skulle ha gjort.

Djupa lågkonjunkturer får ofta långvariga negativa arbetsmarknadseffekter. Jämviktsarbetslösheten, den arbetslöshet som beror på arbetsmarknadens funktionssätt, stiger normalt. Flera mekanismer kan bidra till detta. Matchningen mellan utbud och efterfrågan kan försämrats om det blir andra sektorer som expanderar efter krisen än de som stagnerade under krisen. Långtidsarbetslösas humankapital kan bli föråldrat, de kan framstå som mindre attraktiva för arbetsgivarna och utslagningmekanismer kan leda till mindre effektivt jobbsökande. Det finns också en risk att facket i lönebildningen inte tar hänsyn till de arbetslösa (*outsiders*) utan i första hand beaktar de sysselsatta medlemmarnas (*insiders*) intressen. Då kan löneökningarna i konjunkturuppgången bli så höga att företagens nyanställningar begränsas.

Vår bedömning är att krisens långsiktiga effekter blir relativt små. Det finns flera skäl till det. Ökningen av arbetslösheten och minskningen av sysselsättningen var begränsade i förhållande till fallet i BNP. Anpassningen till konjunkturläget skedde i den senaste krisen i större utsträckning än under 1990-talskrisen genom en minskning av medelarbetstiden. Det ökade arbetskraftsdeltagandet minskar också risken för utslagning.

Ungdomarna drabbades särskilt hårt av krisen men uppvisar nu snabbt stigande sysselsättning. Vår analys visar att arbetslösa ungdomar inte har sämre, utan tvärtom bättre, chanser att hitta jobb än arbetslösa i allmänhet. Detta glöms ofta bort. Det är ett skäl till att arbetslöshet kan vara ett mindre problem för unga än för äldre. Däremot har ungdomar en högre risk att bli arbetslösa än andra grupper. Att arbetslösheten ökade så mycket för ungdomar under krisen berodde mer på att fler gick från sysselsättning till arbetslöshet än att arbetslösa ungdomar fick svårare att hitta nya jobb. I

konjunkturuppgången har arbetslösheten minskat mer bland ungdomar än i andra åldersgrupper. Men trots det ligger ungdomsarbetslösheten på en fortsatt hög nivå.

Sysselsättningen hölls uppe bättre för utrikes födda än för inrikes födda i nedgången, vilket står i kontrast till tidigare kriser. Arbetslösheten ökade dock mer bland utrikes födda och den fortsatte att öka även under 2010. Under detta år steg sysselsättningen också långsammare för de utrikes än de inrikes födda. Äldres sysselsättningsgrad steg genom krisen. Det är positivt eftersom äldre löper särskilt stor risk att bli bestående arbetslösa.

En analys av sambandet mellan vakanser och arbetslöshet visar att matchningen försämrades efter 1990-talskrisen. När Arbetsförmedlingens data över lediga platser används finns vissa tecken på en ytterligare försämring av matchningen under de senaste åren. När SCBs data över lediga jobb används blir bilden mindre tydlig. Vår analys av hur utflödet från arbetslöshet till sysselsättning (jobbchansen) beror på arbetsmarknadsläget visar inte något avvikande mönster jämfört med utvecklingen före krisen. Vår samlade bedömning är att krisen inte har lett till någon kraftig försämring av matchningen på arbetsmarknaden.

Men det finns orosmoment. Redan före krisen fanns stora problem med långtidsarbetslöshet, särskilt bland utrikes födda, lågutbildade och äldre. Under krisen förvärrades situationen för dessa grupper av långtidsarbetslösa ytterligare. Den sedan länge försvagade arbetsmarknadssituationen för personer med endast förgymnasial utbildning är särskilt besvärlig. Den kan kräva ytterligare insatser inom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken. Det är också oroande att arbetslösheten – och långtidsarbetslösheten – fortfarande ökar bland de utrikes födda. Denna grupp överlappar till viss del med de lågutbildade.

Regeringen mer öppen om jobbskatteavdragets löneeffekter

Vårpropositionen gör en optimistisk bedömning av de långsiktiga effekterna av regeringens sysselsättningspolitiska reformer. Dessa antas på sikt bidra till högre sysselsättning med 4,6 procent och till lägre arbetslöshet med 1,4 procentenheter.

Enligt vår bedömning är Finansdepartementets analys väl förankrad i forskningen och kompetent utförd. Ett problem är emellertid att helt olika metoder används för att bedöma olika effekter. Sedan summeras delresultaten ihop till en totalbedömning. Avsaknaden av en enhetlig analysmodell innebär att det är svårt att veta om olika delresultat är konsistenta med varandra. Det vore önskvärt att i stället använda en sammanhängande *allmän-jämviktsmodell* för att analysera alla effekter. Departementet bör utveckla en sådan modell.

Vi har kritiserat regeringen för att den inte på ett tillfredsställande sätt förklarat att jobbskatteavdraget och sänkningen av arbetslöshetsersättningen främst påverkar sysselsättningen genom att hålla tillbaka lönerna. Regeringen är i Vårpropositionen 2011 för första gången tydlig med att sådana löneeffekter kan antas uppkomma. Detta är välkommet och öppnar för en mer nyanserad diskussion.

Enligt Finansdepartementet bidrar de hittills införda jobbskatteavdragen på sikt till en höjning av genomsnittslönen *efter skatt* med hela 6,1 procent, samtidigt som de minskar lönen *före skatt* med endast 1,1 procent (i förhållande till vad den annars skulle bli). Sammantaget menar departementet att sänkta socialavgifter höjer lönerna (före skatt) med ungefär lika mycket som jobbskatteavdrag och lägre arbetslöshetsersättning sänker dem. Det är svårt att bedöma rimligheten i dessa uppskattningar. Eftersom lönekalkylerna görs på ett helt annat sätt än beräkningarna av sysselsättningseffekterna, är det omöjligt att veta om bedömningarna är konsistenta med varandra. En underlagsstudie till vår rapport visar på en stark samvariation mellan lönen och den ersättningsgrad efter skatt som en individ får vid arbetslöshet. Detta kan indikera att de lönedämpande effekterna av jobbskatteavdrag och lägre arbetslöshetsersättning är betydligt större än vad regeringen räknar med.

Regeringens totalbedömning av de sysselsättningspolitiska reformernas effekter är inte orimlig. Betydande nedgångar i arbetslösheten har skett i andra länder som genomfört liknande reformer. Samtidigt är osäkerheten mycket stor. Det gäller både effekternas storlek och i vilken takt de kan uppstå.

Det är svårt att bedöma om ytterligare jobbskatteavdrag har avtagande avkastning, dvs om effekterna blir mindre ju fler avdrag som genomförs. Avgörande bör i stället vara hur man värderar den minskning av den *effektiva* graden av försäkring (ersättningsgraden efter skatt) som erbjuds den som blir arbetslös i förhållande till

värdet av ytterligare minskningar av arbetslösheten. Detta är en politisk fråga. Men det är rimligt att tro att den upplevda nackdelen av ytterligare jobbskatteavdrag, i form av lägre effektiv försäkring vid arbetslöshet, är högre ju större inkomstskillnaden blir mellan den som har arbete och den som är arbetslös. Det samhällsekonomiska värdet av lägre arbetslöshet kan antas bli mindre ju lägre arbetslösheten på sikt antas bli. Argumenten för ytterligare jobbskatteavdrag blir därmed rimligen svagare ju fler avdrag som införts.

Arbetslöshetsförsäkringen bör göras om

Med nuvarande system för arbetslöshetsförsäkringen ser vi små fördelar med differentierade egenavgifter. Under vissa förutsättningar kan avgifter som differentieras efter arbetslösheten i respektive kassa skapa drivkrafter för en mer återhållsam lönebildning och därmed bidra till högre sysselsättning. Men dessa förutsättningar är sannolikt inte uppfyllda.

En tanke bakom avgiftsdifferentieringen är att medlemmarna i ett enskilt fackförbund ska få bära en stor del av kostnaden för om de, genom höga lönekrav, förorsakar ökad arbetslöshet i den till förbundet knutna a-kassan. Denna koppling är emellertid ganska svag. De differentierade avgifterna svarar – på marginalen – för högst $1/3$ av kostnaderna för arbetslösheten i en kassa. Enligt våra beräkningar sammanfaller kassor och fackförbund bara till ca $2/3$ med varandra. Det betyder att medlemmarna i ett förbund i genomsnitt står för högst $(1/3) \times (2/3) = 2/9$ av kostnaderna för arbetslösheten på sitt avtalsområde. I praktiken blir andelen betydligt lägre, eftersom långtidsarbetslösa inte får a-kasseersättning.

Den nuvarande avgiftsdifferentieringen ”ger lite ull för mycket skrik”. En stor nackdel är den medlemsflykt från a-kassorna som uppstått. Vår slutsats är att avgiftsdifferentieringen bör skrotas om det nuvarande systemet med frivilliga a-kassor bibehålls.

Starka principiella skäl talar för en *obligatorisk* arbetslöshetsförsäkring. Ett obligatorium tillgodoser dels det paternalistiska önskemålet att alla – även de med bristande förutseende – ska ha en inkomstrelaterad försäkring, dels önskemålet att alla (även de med liten arbetslöshetsrisk) ska bidra till försäkringens finansiering. Dessa argument är enligt vår mening lika starka för arbetslöshetsförsäkringen som för andra socialförsäkringar.

Det finns starka teoretiska skäl till varför en avtrappning av stödet till den som är arbetslös efter arbetslöshetstidens längd innebär en lämplig kombination av försäkring och incitament att snabbt finna jobb. Men i dagens system möter bara en minoritet av de arbetslösa en potentiell sådan avtrappning. Ett skäl är att många står utanför den inkomstberoende försäkringen. Ett annat skäl är att taket för a-kassersättningen hållits nominellt oförändrat och därför sjunkit kraftigt i förhållande till lönenivån, så att allt fler arbetstagare ligger över taket.

Den sittande Socialförsäkringsutredningen bör pröva samtliga de ovan diskuterade frågorna: avgiftsdifferentiering, obligatorium, kvalificeringskraven för arbetslöshetsersättning och nivå för taket i a-kassan. En ytterligare fråga som bör utredas är om arbetslöshetsförsäkringen kan göras *konjunkturberoende* som i Kanada och USA, så att den är mer generös i lågkonjunkturer än i högkonjunkturer.

Det finns två starka argument för en konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring. Det första är att behovet av försäkring är högre i lågkonjunkturer än i högkonjunkturer, eftersom det då tar längre tid att hitta jobb. Det andra skälet är att de negativa effekterna av en generös arbetslöshetsförsäkring på de arbetslösas sökintensitet spelar mindre roll i en lågkonjunktur, då jobben är få, än i en högkonjunktur.

Ny skattereform behövs

1990-1991 genomfördes en genomgripande skattereform vars syfte var att åstadkomma ett rättvisare och samhällsekonomiskt mer effektivt skattesystem. Genom breddning av skattebaserna och sänkta marginalskatter blev skattesystemet enklare och mer enhetligt. Sedan dess har ett stort antal förändringar gjorts av det sammanhängande skattesystem som skapades. De senaste åren har bl a jobb-skatteavdrag samt RUT- och ROT-avdrag införts, arbetsgivaravgifter för vissa grupper sänkts, förmögenhetsskatten tagits bort och skatten på boende sänkts.

Skatter har negativa effekter på hushållens och företagens beteende därför att de driver en kil mellan vad som är samhällsekonomiskt och privatekonomiskt lönsamt. När den samhällsekonomiska och privatekonomiska avkastningen skiljer sig åt, kommer företagen och hushållen inte att bete sig så att samhällets

resurser används på bästa sätt. Skattestrukturen bör vara sådan att de samhällsekonomiska effektivitetsförlusterna blir så små som möjligt, samtidigt som önskemål om omfördelning tillgodoses.

Finansdepartementet borde i högre grad analysera olika skatteförändringars effekter på den samhällsekonomiska effektiviteten. Idag analyseras främst effekterna på sysselsättningen och konsekvenserna för statsfinanserna.

Vissa skatteförändringar sedan 1990-1991 års skattereform har gjort skattesystemet samhällsekonomiskt mer effektivt. Det gäller särskilt jobbskatteavdraget, som minskar skattekilen mellan samhällsekonomisk och privatekonomisk avkastning av att arbeta. Även borttagandet av förmögenhetsskatten har förmodligen varit samhällsekonomiskt effektivt. Skatten minskade sparandet, ledde till en ineffektiv fördelning av sparandet mellan olika tillgångar och gjorde det lönsamt för kapital och kapitalägare att flytta till andra länder.

Av praktiska skäl kan endast marknadsaktiviteter beskattas, i motsats till eget arbete i hushållet och arbete i svart sektor. Hög beskattning av tjänster som lätt kan göras av hushållet självt eller i svart sektor leder därför till större snedvridningar än beskattning av andra tjänster och varor. Detta är ett starkt argument för RUT-avdraget, som innebär skattelättnader vid köp av hushållsnära tjänster. Argumenten för skattelättnader för ROT-arbeten är svagare eftersom dessa kräver mer specialistkompetens. De samhällsekonomiska effektivitetsargumenten för lägre moms på restaurang- och cateringtjänster är inte heller särskilt starka.

Vi förordar en återgång till en enhetlig moms. De lägre skattesatserna för bl a livsmedel, böcker och diverse turistrelaterade verksamheter snedvrider konsumtionen mot dessa varor och tjänster på bekostnad av andra. Lämpligt differentierade momssatser kan enligt teorin bidra till högre samhällsekonomisk effektivitet, men dagens differentiering går på tvärs mot sådana överväganden.

Regeringen har motiverat flera skattesänkningar med sysselsättningsargument. Så t ex antas en lägre restaurangmoms leda till lägre strukturell arbetslöshet. Vi ifrågasätter om differentierade konsumtionsskatter är rätt instrument för att komma till rätta med detta problem. Skattesänkningar riktade mot svaga grupper (som i fråga om nystartsjobben) och sådana som påverkar drivkrafterna att arbeta (som jobbskatteavdraget) är mer effektiva. Sänkningar av arbetsgivaravgifterna för stora grupper, som ungdomar, är en ineffektiv metod

att öka den totala sysselsättningen. Ungdomar riskerar att tränga ut andra (betydligt svagare) grupper och skattesänkningarna kan i huvudsak antas leda till högre löner.

Vi är kritiska till den sänkning av skatten på boende som skett. Den innebär att investeringar i boende och konsumtion av bostadstjänster gynnas på bekostnad av investeringar i andra sektorer, t ex bolagssektorn, och annan konsumtion.

Regeringen aviserar i vårpropositionen höjd skiktgräns för statlig skatt och ytterligare jobbskatteavdrag. Även om dessa skattesänkningar leder till ökade drivkrafter att arbeta, är ett avskaffande av värnskatten sannolikt den förändring av inkomstskatterna som skulle ge den största samhällsekonomiska effektivitetsvinsten. Den skulle leda till fler arbetade timmar och förstärka drivkrafterna att utbilda sig.

Skattesystemet har blivit allt mer komplicerat. På flera områden har man frångått de bärande principerna från 1990/91 års skatteform om likformighet och neutralitet. Alltför stor differentiering av skattesatserna är ineffektivt och öppnar för godtycke. Vi föreslår därför en ny total översyn av skattesystemet i en parlamentarisk utredning.

Utbildningsreformerna inte träffsäkra nog

Regeringen har aviserat och genomfört ett antal reformer inom utbildningspolitiken. En av Finanspolitiska rådets uppgifter är att bedöma om utvecklingen ligger i linje med långsiktigt uthållig tillväxt och långsiktigt hållbar sysselsättning. Utbildningssystemet har en tydlig koppling till både tillväxt och sysselsättning. Det motiverar en genomgång av detta område.

Den svenska skolan har stora problem som bör åtgärdas. Enligt internationella undersökningar har svenska elevers prestationer försämrats markant sedan 1990-talet. De huvudprinciper för utbildningsreformerna som regeringen har identifierat är i stort sett i linje med forskningen. Vi är emellertid osäkra på om de enskilda åtgärderna är tillräckliga. Regeringen har stora förhoppningar om normbildande signaler. Hur de nya reglerna utformas i praktiken kommer att vara viktigt för effekterna. Regeringen gör enligt vår bedömning knappast heller tillräckligt (om ens något) för att motverka den ökade segregationen.

Flera faktorer försvårar utbildningsreformerna. Det kommunala självstyret gör det svårt för regeringen att styra skolan. Många olämpliga reformer gjordes under 1990-talet. Lärarna behöver arbetsro och tid att anamma nya arbetssätt. Det är inte bra att ändra regler med korta mellanrum. Vidare är kunskapsläget om vad som orsakat resultatnedgången begränsat, liksom kunskaperna om vad som fungerar.

Våra slutsatser om den hittills förda politiken är följande.

- Det är viktigt att fortsätta att förbättra förutsättningarna för uppföljning och utvärdering. En viss förbättring har redan skett: nationella prov genomförs numera i årskurserna 3, 6 och 9. Dessutom har insamlingen av provresultaten förbättrats. Vi är positiva till inrättandet av Statens skolinspektion 2007 och den aviserade utvärderingsenheten. Men det finns utrymme för fler förbättringar. Framför allt bör statistikinsamlingen bli bättre.
- Betygen bör bättre spegla elevernas kunskapsnivå, så att man kommer till rätta med betygsinflationen. Vi ser inget annat alternativ än att införa fler nationella prov och att föranstalta om att de ska rättas externt.
- Gymnasiereformen skapar en tydligare inriktning mot yrkeskunskaper på de yrkesförberedande programmen. Detta har en potential att ge en förändring till det bättre.
- Vi välkomnar förändringarna i den nya skollagen som gör att friskolornas villkor i stor utsträckning likställs med de kommunala skolornas. Regeringen bör dock överväga att frånta friskorna deras rätt att använda kötid som urvalskriterium, eftersom det sannolikt ökar den sociala segregeringen. Tillsynen av befintliga friskolor, liksom av de skolor som vill komma in på marknaden, bör stärkas ytterligare.
- Förändringen i skollagen från juli 2011 som anger att eleverna ska få ett kontinuerligt och aktivt lärarstöd i en strukturerad undervisning är ett steg i rätt riktning. Tidigare forskning tyder på att mer individualiserad undervisning har bidragit till de försämrade resultaten. Vi är dock tveksamma hur effektiva regeringens förändringar kommer att vara i praktiken. Vi efterlyser systematiska undersökningar av hur olika undervisningsformer påverkar elevernas resultat.

- Enligt vår bedömning är satsningarna på lärarna inte tillräckliga för att göra en betydande skillnad. Det finns goda skäl att ompröva systemet med lärarlegitimation. Vi tror mer på en lösning där skickliga erfarna lärare agerar mentorer till andra mindre erfarna lärare eller på annat sätt hjälper skolor med svaga resultat.
- Kursbetyg i kombination med målrelaterade betyg på gymnasienivå har stigmatiserande inslag. De har enligt forskningen lett till fler avhopp, särskilt hos elever som är svaga i allmänteoretiska ämnen. Därför bör en återgång till ämnesbetyg övervägas.

Regeringen har goda intentioner på utbildningsområdet, men den brister i träffsäkerhet när det gäller de konkreta åtgärderna. Vi är övertygade att mer kan och bör göras. De ökade medel som tilldelats skolan är endast en bråkdel av t ex satsningarna på arbetsmarknadsområdet: 7-8 miljarder på en fyraårsperiod jämfört med 70 miljarder per år på jobbskatteavdraget. Idag är kunskaperna om vad som fungerar mer begränsade än kunskaperna om vad som inte fungerar. Därför är det viktigt att redan vid införandet av nya arbetssätt eller regler se till att dessa introduceras på ett sådant sätt att de kan utvärderas.