

Svensk finanspolitik

Finanspolitiska rådets rapport 2012

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 987-91-980242-0-3

Förord

Enligt instruktionen för Finanspolitiska rådet ska rådet ”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 består av de sex ledamöter som har undertecknat detta förord. Sedan föregående rapport från maj 2011 har Torben Andersen, Lars Calmfors, Laura Hartman, Lars Tobisson och Erik Åsbrink lämnat rådet (2011-06-30). John Hassler, Steinar Holden och Eva Lindström har tillträtt som nya ledamöter (2011-08-18). Den tidigare ledamoten Lars Jonung blev samtidigt ordförande för rådet.

Rådet, som konstituerades i augusti 2011, har arbetat enligt en ny instruktion utfärdad den 28 april 2011 efter en blocköverskridande överenskommelse mellan regeringen, Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Sedan dess ingår i uppdraget att även ”analysera effekterna av finanspolitiken på välfärdens fördelning på kort och lång sikt”.

Rådet gav under hösten 2011 några forskare i uppdrag att analysera ett antal aspekter på fördelningen av inkomster och förmögenheter. Dessa underlagsrapporter (se nedan) har nyligen färdigställts och finns tillgängliga på Finanspolitiska rådets hemsida – www.finanspolitiskaradet.se. Rapporterna kommer att diskuteras vid ett öppet seminarium i juni i år.

Rådet bistås av ett kansli som består av Joakim Sonnegård (kanslichef), Max Elger och Niklas Frank (utredningsekonomer), Georg Marthin (forskningsassistent) samt Charlotte Sandberg (administrativt ansvarig). Tomas Nordström har bidragit som konsult till rådets arbete. I slutredigeringen av årets rapport har även Pär Nyman (forskningsassistent) deltagit.

Detta är rådets femte rapport. I arbetet med denna har åtta protokollförda sammanträden hållits. Vid dessa har ett antal inbjudna gjort längre presentationer. Analysarbetet avslutades 2012-04-24.

Rådet har låtit utarbeta sex underlagsrapporter. De kommer att publiceras i rådets skriftserie, *Studier i finanspolitik*:

1. Christian Hagist, Stefan Moog och Bernd Raffelhüschen: A Generational Accounting Analysis of Sweden.

2. Göran Hjelm och Ulla Robling: Utveckling av de offentliga finanserna till 2020 vid fem olika makroekonomiska scenarier.
3. Georg Marthin: Measuring Mismatch in the Swedish Labour Market.
4. Jesper Roine: Varför ska vi bry oss om fördelningsfrågor?
5. Gabriella Sjögren Lindquist och Eskil Wadensjö: Inkomstfördelningen bland pensionärer.
6. Daniel Waldenström: Granskning av regeringens fördelningspolitiska redogörelser, 1992-2011.

Under arbetets gång har vi fått värdefulla synpunkter från många. Vi vill tacka följande som varit föredragande vid rådets möten: Andreas Bergh, Åsa Hansson, Agneta Kruse, Inga Persson (augusti 2011), Roland Andersson och Göran Hjelm (oktober 2011), Jesper Roine och Ingvar Mattsson (november 2011), Thomas Olofsson och Daniel Waldenström, Ulla Robling, Göran Hjelm (januari 2012) och Christian Hagist, Markus Jäntti, Gabriella Sjögren Lindquist och Eskil Wadensjö (februari 2012).

Vi har gynnats av dialog med många medarbetare vid Konjunkturinstitutet. Marianne Larsson och Aila Ahsin har gett värdefullt administrativt stöd liksom Anneli Hedeland, Lars Johansson, Birgit Kaur, Kerstin Malmberg Jarnstedt, Tommy Persson och Kerstin Abrahamsson. Vi vill tacka Marie Hyllander och Madelén Falkenhäll på Finansdepartementet för att de bistått rådet. Ett tack går också till Thomas Hagberg på Riksrevisionen och Erik Höglin vid Konjunkturinstitutet.

Som dess förste ordförande under åren 2007-2011 har Lars Calmfors haft en avgörande roll i uppbyggnaden av rådets verksamhet. Detta har gett oss en god grund att bygga vidare på.

Stockholm den 3 maj 2012

Lars Jonung
(ordförande)

John Hassler
(vice ordförande)

Michael Bergman

Steinar Holden

Eva Lindström

Helena Svaleryd

Innehåll

Finanspolitiska rådets uppdrag	8
Det finanspolitiska ramverket	9
Sammanfattning	11
1 Bedömning av finanspolitiken	15
1.1 Det ekonomiska läget	15
1.2 Finanspolitiken och ramverket.....	24
1.3 Tydlighet kompletterar ramverket	29
1.4 Makrofinansiella regleringar och obalanser	36
1.5 EU:s finanspakt.....	43
1.6 Bedömningar och rekommendationer	47
2 Finanspolitiska medel och analysmetoder	51
2.1 Finanspolitikens effekter	51
2.2 Alternativa scenarier.....	54
2.3 Beräkningen av det strukturella finansiella sparandet.....	68
2.4 Bedömningar och rekommendationer	74
3 Den långsiktiga skuldkvoten	77
3.1 Överskottsmål kontra skuldmål	77
3.2 Jämförelse med inflationsmål	78
3.3 Överskottsmålet och den offentliga skulden	79
3.4 Den offentliga förmögenhetens anpassning över tiden	81
3.5 En snabb förmögenhetsuppbyggnad var värdefull.....	86
3.6 Bör offentlig nettoförmögenhet växa?.....	87
3.7 Offentlig bruttoskuld	88
3.8 Förvaltningen av de finansiella tillgångarna	91
3.9 Offentliga investeringar	93
3.10 Bedömningar och rekommendationer	95

4 Generationsräkenskaper	99
4.1 Hållbarhetskalkyler.....	100
4.2 Generationsräkenskaper för Sverige	103
4.3 Bedömningar och rekommendationer	109
5 Arbetsmarknaden	111
5.1 Sysselsättningen	111
5.2 Ungdomsarbetslöshet	114
5.3 Långtidsarbetslöshet	121
5.4 Missmatchning.....	124
5.5 Bedömningar och rekommendationer	126
Appendix 5.1 Att mäta missmatchning.....	127
6 Sänkt restaurangmoms	129
6.1 Teoretiska argument för differentierade konsumtionsskatter.....	130
6.2 Effekt på strukturell arbetslöshet.....	135
6.3 Erfarenheter från andra länder.....	145
6.4 Bedömningar och rekommendationer	145
Index	149

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 överskotts målet 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

Regeringens finanspolitiska ramverk är 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 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 konjunkturer 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

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

störningar ska finanspolitiken bidra till konjunkturstabilisering via de automatiska stabilisatorerna.

Vid mycket stora efterfrågestörningar och utbudsstörningar finns 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 överskotts målet 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 finanser. De viktigaste slutsatserna i årets rapport är följande:

1. Svensk ekonomi har hittills klarat sig väl under den internationella kris som började 2008. Finanspolitiken framstår generellt som framgångsrik och i huvudsak väl avvägd med hänsyn till de störningar som påverkat svensk ekonomi. Denna slutsats får stöd vid en jämförelse med andra länders ekonomisk-politiska erfarenheter och utveckling sedan krisens början.
2. Rådets uppfattning är att den finanspolitik som förts under 2011 och 2012 har följt det gällande finanspolitiska ramverket. Vi betraktar risken för att utgifterna ska överskrida utgiftstaken under de närmaste åren som begränsad. Vi gör bedömningen att finanspolitiken är förenlig med långsiktigt hållbara offentliga finanser.
3. Rådet rekommenderar regeringen att bättre förklara hur reformutrymmet uppkommer och hur utrymmet är tänkt att fördelas mellan skatter och utgifter på några års sikt. Besluten om utgiftstak har stor betydelse inte bara för utgifternas nivå utan även för nivån på det framtida uttaget av skatter. En tydligare redovisning av sambanden mellan utgiftstak, överskottsmål och skatteuttag vore ett viktigt bidrag till förbättrad transparens kring finanspolitiken.
4. Rådet konstaterar att de skattesänkningar som aviserades våren 2011 inte föreslogs i Budgetpropositionen för 2012. Vi anser att regeringens ställningstagande saknade och fortfarande saknar stabiliseringspolitiska motiv. Det försämrade konjunkturläget talade snarare för en mer expansiv finanspolitik.
5. Regeringen har hänvisat till den ekonomiska krisen och den makroekonomiska osäkerheten som argument för större säkerhetsmarginaler i finanspolitiken. Denna argumentation har skapat oklarheter om huruvida regeringen anser att det finanspolitiska ramverket är tillräckligt. En regelmässig användning av säkerhetsmarginaler riskerar att skapa ett

ofördelaktigt procykliskt inslag i finanspolitiken samt att göra det genomsnittliga finansiella sparandet större än överskottsmålet.

6. Den internationella krisen visar på faran med att underskatta de makrofinansiella risker som är förenade med snabbt stigande kreditgivning, stor skuldsättning och växande fastighetspriser. Rådet anser att dessa risker inte får underskattas i den svenska ekonomin. Vi rekommenderar regeringen att inom en snar framtid bestämma hur den makrofinansiella regleringen och tillsynen bör förstärkas för att reducera risken för framtida finansiella kriser.
7. Det är viktigt för Sverige att förtroendet för hållbarheten hos de offentliga finanserna inom euroområdet återupprättas. Rådet ser därför positivt på att Sverige anslutit sig till EU:s finanspakt. Det finns dock ingen anledning att förändra det svenska ramverket i riktning mot finanspaktens regler. Det ramverk vi har är bättre underbyggt och bättre anpassat till svenska förhållanden.
8. Rådet har gett Konjunkturinstitutet i uppdrag att genomföra beräkningar av de offentliga finanserna i ett scenario i vilket Sverige skulle få en djup ekonomisk kris av samma omfattning som 1990-talskrisen. Kalkylerna visar att en nedgång av den inhemska efterfrågan får större återverkningar på de offentliga finanserna än ett fall i exportefterfrågan. Rådets beräkningar tyder på att de svenska offentliga finanserna inte allvarligt skulle påverkas vid en temporär minskning av exporten. Däremot skulle en allvarligt fördjupad europeisk kris kunna få omfattande negativa konsekvenser för svensk ekonomi.
9. Rådet anser att regeringen bör utveckla bättre beräkningsmetoder för det strukturella finansiella sparandet. Den metod som används för närvarande ger missvisande resultat. Metoden bör vara disaggregerad och utgå från ett mått på BNP-gapet som i genomsnitt är noll.
10. Överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet stabiliseras som andel av BNP. Den nivå på vilken stabiliseringen sker beror på finansiella värdeförändringar som ligger utanför det finanspolitiska ramverket. Sannolikt kommer nettoförmögenheten att fortsätta öka från dagens nivå på cirka 20 procent av BNP.

11. Rådet anser att regeringen bör klargöra sin syn på vad som är en lämplig storlek på den offentliga nettoförmögenheten. Rådet menar att en ytterligare förmögenhetsuppbyggnad utöver dagens 20 procent av BNP är svår att motivera med behov av säkerhetsmarginaler för en kommande lågkonjunktur.
12. Den offentliga finansiella portföljen innefattar både stora skulder och stora tillgångar. Regeringen bör tydligare klargöra vad som är en lämplig bruttoskuld samt vilka övergripande principer som bör gälla för avvägningen mellan portföljens risk och dess förväntade avkastning.
13. Regeringen redovisar i en särskild bilaga till årets vårproposition de offentliga investeringarna i realkapital och den offentliga realkapitalstockens utveckling. Detta är ett förtjänstfullt första steg mot en bättre analys av de offentliga investeringarna. Rådet delar regeringens uppfattning att ett siffersatt mål för de offentliga investeringarna inte bör införas. Vi delar dock inte bedömningen att det är klarlagt att de offentliga realkapitalinvesteringarna har en samhällsekonomiskt sett fördelaktig omfattning och inriktning.
14. Rådet har gett ett forskningsinstitut vid universitetet i Freiburg i uppdrag att genomföra en s.k. generationsräkenskapsanalys för Sverige. Resultatet pekar bland annat på att de svenska offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är god. En starkt bidragande orsak är pensionssystemets utformning. Som rådet framhållit i tidigare rapporter utgör generationsräkenskaper ett värdefullt verktyg för analyser av de offentliga finansernas hållbarhet på mycket lång sikt. Metoden kan även illustrera hur skatter och offentliga utgifter påverkar fördelningen mellan generationer i ett livscykelperspektiv.
15. Arbetsmarknadens funktionssätt har stor betydelse för de offentliga finanserna. Regeringen har en mer positiv syn beträffande utvecklingen på arbetsmarknaden än Konjunkturinstitutet. Rådet tar inte ställning till vilken prognos för arbetsmarknaden som är mest trolig. Om det skulle visa sig att regeringens bedömning är för optimistisk, måste finanspolitiken ta hänsyn till detta för att överskottsmålet inte ska äventyras.

16. Rådet noterar att ungdomsarbetslösheten steg kraftigt under den senaste krisen och nu ligger på en hög nivå. Bilden av ungdomsarbetslösheten bör dock nyanseras. Unga hittar i allmänhet jobb betydligt snabbare än äldre. De har därmed i genomsnitt kortare arbetslöshetsperioder än äldre. Ungdomars möjligheter att finna arbete är vidare mer konjunkturkänsliga än äldres. Unga kombinerar ofta arbete och studier. Att betrakta unga som en homogen grupp kan leda till ineffektiva arbetsmarknadssatsningar. Det är viktigt att rikta insatser mot de grupper som har svårt att finna anställning. Vi vill fästa uppmärksamheten på att arbetslöshetsperioden för äldre har stigit under senare år.
17. Rådet redogör för en metod att mäta bristande matchning på arbetsmarknaden. Metoden gör det möjligt att kvantifiera hur mycket mer effektivt arbetsmarknaden skulle fungera vid en bättre matchning, t.ex. genom en högre geografisk rörlighet.
18. Regeringens mest kostsamma åtgärd i Budgetpropositionen för 2012 är sänkningen av momsen på restaurang- och cateringtjänster. Rådet gör bedömningen att de beräknade effekterna på arbetslösheten och sysselsättningen av reformen är överskattade. Vi anser också att den reducerade skattesatsen är ett ineffektivt sätt att minska de administrativa kostnaderna. Den sänkta momsen på restaurang- och cateringtjänster har snarast karaktären av ett branschstöd.
19. Ett allmänt problem med differentierade momsskattesatser är att de riskerar att öka incitamenten för lobbying från intressegrupper som ser möjligheter till branschstöd. En fara om fler branscher skulle gynnas av reducerade skattesatser är att konsumtionsskatten urholkas som skattebas. Regeringen bör i stället överväga att införa en enhetlig moms. En sådan skulle sannolikt ha stora positiva samhällsekonomiska effekter.

1 Bedömning av finanspolitiken

Detta kapitel granskar finanspolitiken med fokus på perioden 2012-2015. Först lämnas en kort redogörelse över det ekonomiska läget i Europa och i Sverige. Vi besvarar sedan den centrala frågan om finanspolitiken ligger i linje med det finanspolitiska ramverket. Därefter diskuterar vi en rad aspekter på finanspolitiken: reformutrymmet, utgiftstaket, säkerhetsmarginalerna, makrofinansiella regleringar och risker samt EU:s finanspakt och dess relation till det svenska finanspolitiska ramverket.

1.1 Det ekonomiska läget

1.1.1 Krisen i Europa

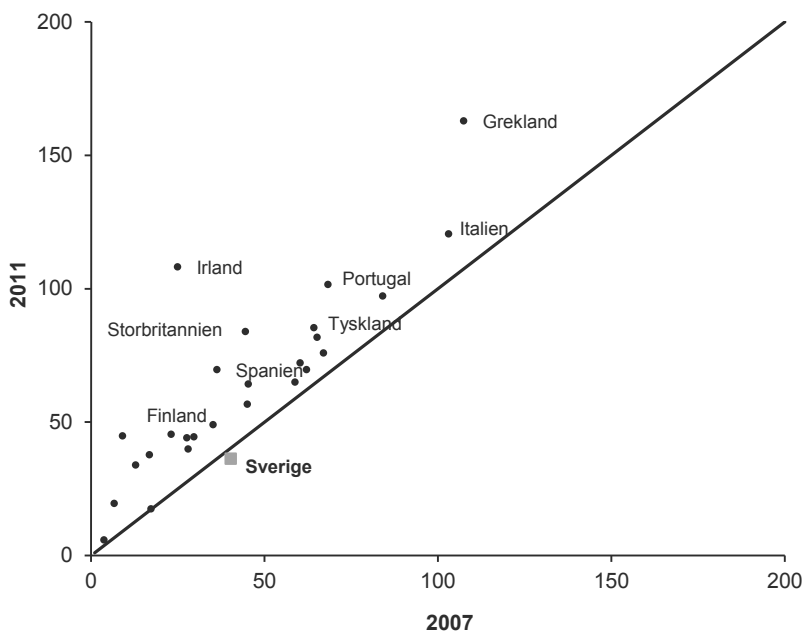
Krisen i Europa, i synnerhet inom euroområdet, är allvarlig. Den kommer av allt att döma att dominera den internationella utvecklingen under flera år framöver. Konsolideringsprogram har sjuväts i flera länder som länge haft för lågt finansiellt sparande. På EU-nivå har olika överenskommelser i syfte att underbygga hållbarheten i medlemsländernas offentliga finanser träffats (se avsnitt 1.5 om EU:s finanspakt). Betydande osäkerhet kvarstår emellertid om utvecklingen inom euroområdet, framför allt i Grekland, Portugal och Spanien.

När krisen på den amerikanska bostadsmarknaden fördjupades under 2008 och 2009 steg ränteskillnaderna mellan länder inom euroområdet. I början av 2010 ökade de kraftigt. Ränteläget för ett antal euroländer har stigit till nivåer som för bara några år sedan hade framstått som otänkbara. De höga obligationsräntorna utgör ett allvarligt hot mot statsfinansiell balans. Förväntningarna hos aktörerna på de finansiella marknaderna kan snabbt ändras och förvärra statsskuldskrisen.

De djupa statsfinansiella problemen i Europa framgår av figur 1.1. Den visar den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld (den s.k. Maastrichtskulden) som andel av BNP under 2007 och 2011. Den horisontella axeln visar bruttoskulden 2007. Den vertikala axeln visar prognosen för 2011. Figur 1.1 innehåller också en 45-graderslinje. De länder som befinner sig på eller i närheten av denna har oförändrad bruttoskuld 2011 jämfört med 2007. Det framgår av figur 1.1 att bruttoskulden har ökat i nästan alla EU-länder sedan 2007. Det finns några undantag. Sverige är ett av få länder vars bruttoskuld inte har vuxit.

Figur 1.1 Bruttoskuld inom EU 2007 och 2011

Procent av BNP



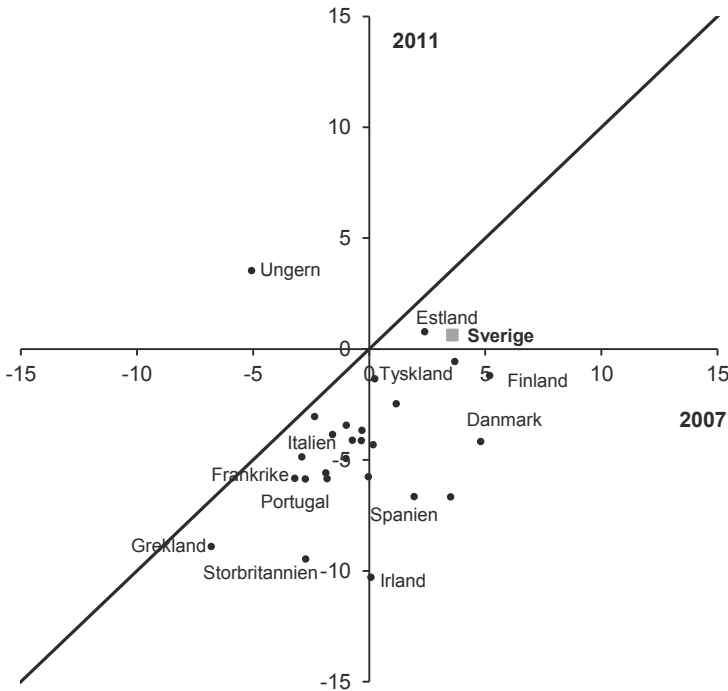
Källa: Eurostat (Ameco).

Figur 1.2 visar den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP i EU-länderna för 2007 och prognosen för 2011. Samtliga euroländer har växande underskott i det finansiella sparandet. Sverige är ett undantag som uppvisar överskott i det finansiella sparandet.

Figurerna 1.1 och 1.2 demonstrerar att det finns stora behov av budgetkonsolidering i många EU-länder. När en sådan genomförs kan vi förvänta oss minskad efterfrågan på svensk export. Stigande skattetryck och lägre offentliga utgifter leder till fallande efterfrågan, vilket i sin tur spiller över i minskad efterfrågan på importerade varor. Eftersom Sveriges exportandel till EU är stor (56 procent av total export under 2011), riskerar denna utveckling att få negativa konsekvenser för svensk produktion och sysselsättning under de närmaste åren.

Figur 1.2 Finansiellt sparande inom EU 2007 och 2011

Procent av BNP



Källa: Eurostat (Ameco).

De statsfinansiella problemen i Europa är sammanlänkade med att priser och löner utvecklats olika inom euroområdet. Skillnaderna har inte motsvarats av kompensande skillnader i produktivitetstillväxten. Detta framgår av figur 1.3 som visar utvecklingen av

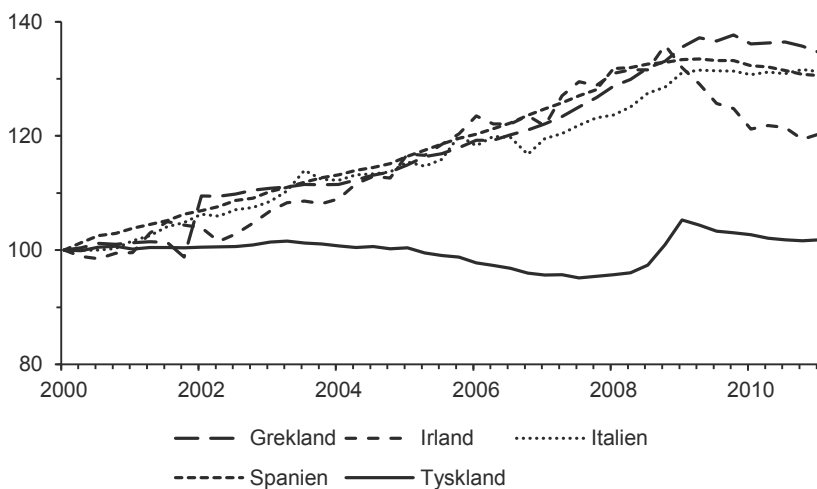
arbetskraftskostnaden per producerad enhet i Grekland, Italien, Portugal, Spanien och Tyskland.

Samtidigt som tillverkningskostnaderna har legat stabila i Tyskland under de senaste 10 åren har de stigit i Sydeuropa. Högre kostnader i Sydeuropa har urholkat möjligheterna till export och drivit upp importen. Den försvagade konkurrenskraften har resulterat i stora bytesbalansunderskott och utlandsskulder.

Utän en förbättring av konkurrenskraften kan inte exportsektorn hjälpa ekonomierna i Sydeuropa att växa och utan tillväxt blir de statsfinansiella problemen än svårare att hantera. På detta sätt är skuldkrisen kopplad till den obalanserade pris- och löneutvecklingen inom euroområdet.

Figur 1.3 Enhetsarbetskraftskostnader i några euroländer

Index 2000 = 100

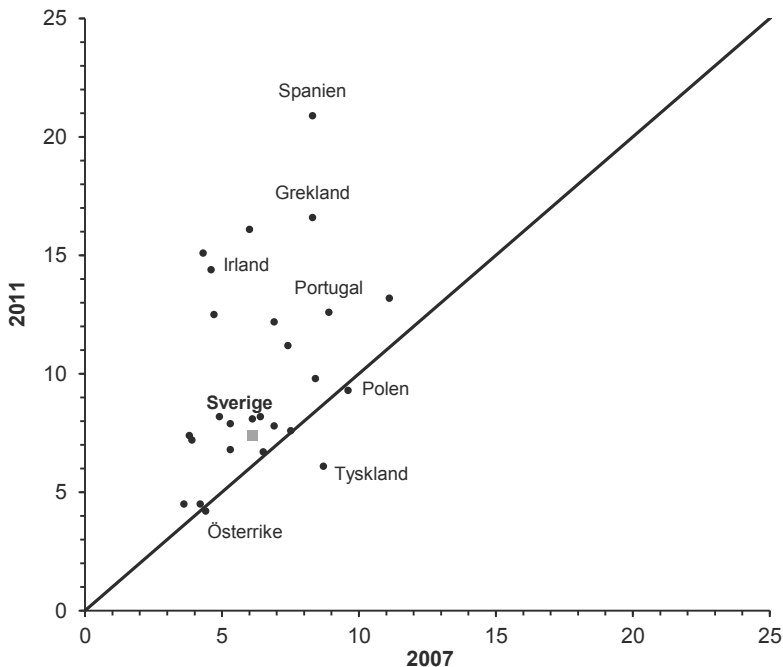


Källa: OECD.

Figur 1.4 visar arbetslösheten 2007 och 2011 i EU. Figuren visar att arbetslösheten har stigit i nästan alla EU-länder mellan dessa år. Risken är stor att arbetslösheten fortsätter att stiga de närmaste åren.

Figur 1.4 Arbetslöshet inom EU 2007 och 2011

Procent



Källa: Eurostat (Ameco).

Den sammantagna bilden av konjunkturläget i Europa är alltså dystert. Många länder har ett stort behov av att återupprätta förtroendet för hållbarheten i de offentliga finanserna. Omläggningen av den ekonomiska politiken mot åtstramning förväntas leda till fallande efterfrågan, lägre ekonomisk tillväxt och stigande arbetslöshet.

Dagens kris i Europa utgör en svår politisk utmaning för euro-länderna. Utan folklig acceptans för besparingsprogram och strukturella reformer, kommer de statsfinansiella problemen troligen att förvärras.

Lågkonjunkturen i Europa blir sannolikt både djup och lång. Det finns en möjlighet att USA och andra länder utanför Europa kommer att kunna ge draghjälp till Europa. Även om den internationella krisen skulle begränsas till Europa kommer efterfrågan från resten av världen inte att kunna kompensera för nedgången i Europa. Det är i ljuset av denna utveckling som regeringens finanspolitik bör granskas.

1.1.2 Utvecklingen i Sverige

År 2011 avslutades med ett mycket svagt fjärde kvartal. Under vintern stannade återhämtningen på arbetsmarknaden av. Den främsta förklaringen till försvagningen är nedgång i exporten.

Tabell 1.1 visar nyckeltal för den svenska ekonomin från Budgetpropositionen för 2012 (publicerad i september 2011) samt från Vårpropositionen 2012. Som jämförelse visar tabellen också de prognoser som Konjunkturinstitutet och Riksbanken gjort för motsvarande år.

Det råder samstämmighet om att utsikterna för svensk ekonomi försämrats sedan höstens budgetproposition. När budgetpropositionen presenterades såg prognosmakarna framför sig en försämring av arbetsmarknaden under 2012 – men en förbättring under 2013. Detta mönster kvarstår, men vändningen väntas komma senare. Därmed har prognosen för sysselsättningen 2013 reviderats ned. Även prognosen för inflationen har sänkts. Den väntas hamna under två procent 2012 och 2013.

I Budgetpropositionen för 2012 såg regeringen en budget i balans 2012 och ett mindre överskott 2013. I likhet med andra bedömare har regeringen reviderat ned denna prognos i Vårpropositionen 2012. Nu beräknas budgeten visa underskott 2012.

Tabell 1.1 Makroekonomiska nyckeltal för svensk ekonomi

	Budgetprop. 2012 (sept. 2011)			Vårprop. 2012 (apr. 2012)		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
BNP	4,1	1,3	3,5	3,9	0,4	3,3
Produktivitet i näringslivet	3,3	1,1	2,9	2,4	1,3	3,2
Sysselsatta	2,2	0,0	0,4	2,1	-0,1	0,3
Arbetslöshet	7,5	7,8	7,7	7,5	7,8	7,7
KPI	3,0	1,2	1,8	3,0	1,2	1,3
Finansiellt sparande	0,1	0,0	0,7	0,1	-0,3	0,3
	Konjunkturinst. (aug. 2011)			Konjunkturinst. (mars 2012)		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
BNP	4,3	1,9	3,4	3,9	0,4	2,5
Produktivitet i näringslivet	3,5	1,5	2,8	2,4	0,6	2,3
Sysselsatta	2,1	0,6	1,0	2,2	-0,1	0,5
Arbetslöshet	7,5	7,5	7,3	7,5	7,7	7,7
KPI	3,0	1,9	2,1	3,0	1,5	1,4
Finansiellt sparande	-0,1	0,3	0,4	0,2	-0,4	0,2
	Riksbanken (sept. 2011)			Riksbanken (apr. 2012)		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
BNP	4,5	1,7	2,4	3,9	0,4	1,9
Produktivitet i näringslivet	2,8	1,2	1,7	1,7	0,6	1,8
Sysselsatta	2,1	0,6	0,5	2,1	-0,1	0,5
Arbetslöshet	7,5	7,2	6,9	7,5	7,7	7,7
KPI	3,0	2,1	2,6	3,0	1,2	1,9
Finansiellt sparande	0,5	0,8	1,0	0,1	-0,1	0,2

Anm: Arbetslöshet och finansiellt sparande anger nivå i procent, övriga variabler procentuell förändring (tillväxttakt) på årsbasis. Finansiellt sparande avser offentligt finansiellt sparande.

Samtliga prognoser visar att BNP växer långsammare än potentiell BNP under 2012. Därmed vidgas BNP-gapet. Det krymper sedan under de två efterföljande åren (se tabell 1.2).

Tabell 1.2 Resursutnyttjande enligt olika prognoser

	2010	2011	2012	2013	2014
Regeringen					
Real tillväxt		3,9	0,4	3,3	3,7
Real BNP	100	104	104	108	112
Pot. BNP		105	107	110	113
Konjunkturinstitutet					
Real tillväxt		3,9	0,4	2,5	2,9
Real BNP	100	104	104	107	110
Pot. BNP		106	108	109	111
Riksbanken					
Real tillväxt		4,5	0,7	2,1	3,2
Real BNP	100	105	105	107	111
Pot. BNP		105	107	109	111

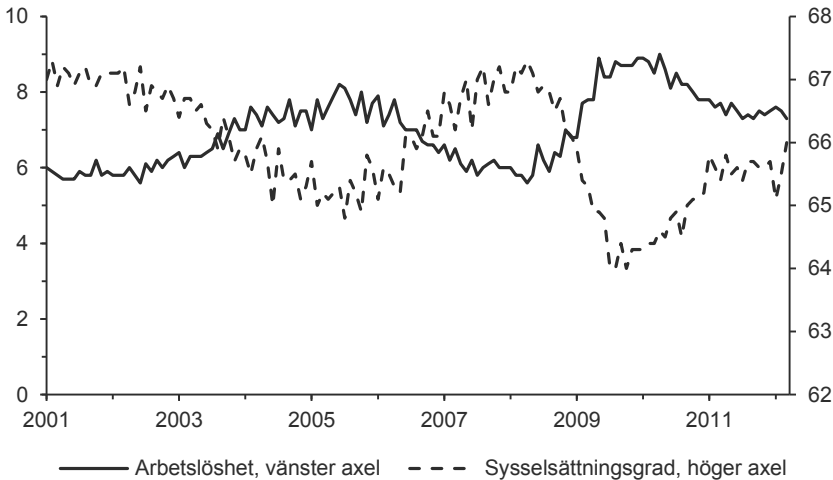
Anm: Real BNP anger nivå (index 2010 = 100). Potentiell BNP anges i samma indexenhet.

Källor: Vårpropositionen 2012, Konjunkturläget mars 2012, Penningpolitisk rapport februari 2012 och egna beräkningar.

Efter de akuta krisåren 2008-2009 förbättrades läget på arbetsmarknaden. Från senare hälften av 2009 till slutet av 2011 steg sysselsättningen snabbt samtidigt som arbetslösheten sjönk (se figur 1.5). Under de senaste månaderna har denna utveckling brutits. Arbetsmarknaden har emellertid inte återhämtat sig till de nivåer som rådde före finanskrisen 2008.

Figur 1.5 Arbetslöshet och sysselsättning, 15-74 år

Procent



Källa: SCB.

En jämförelse mellan arbetslöshetens utveckling under den nuvarande krisen och under 1990-talskrisen, dvs. åren 1991-1993, visar att krisens orsaker har stor betydelse för effekterna på de offentliga finanserna.

Drivkraften bakom 1990-talskrisen kan spåras till inhemska obalanser. En väsentlig mekanism i krisförloppet var en alltför snabb expansion i utbudet och efterfrågan på krediter samtidigt som kronans växelkurs låg fast. Resultatet blev bl.a. en fastighetsbubbla som brast efter en lång prisuppgång på bostäder och kommersiella fastigheter under den senare hälften av 1980-talet.

Under 1990-talets början låg exporten på en relativt jämn nivå fram till övergången till rörlig kronkurs. Den kraftiga försvagningen av kronan, som följde när Riksbanken tvingades övergå till rörlig växelkurs i november 1992, bidrog till en stark exportledd expansion. Uppgången av exporten var av central betydelse för återhämtningen i Sverige. De positiva effekterna av de strukturella reformer som gjordes hade sannolikt avsevärt fördröjts utan övergången till rörlig kronkurs.

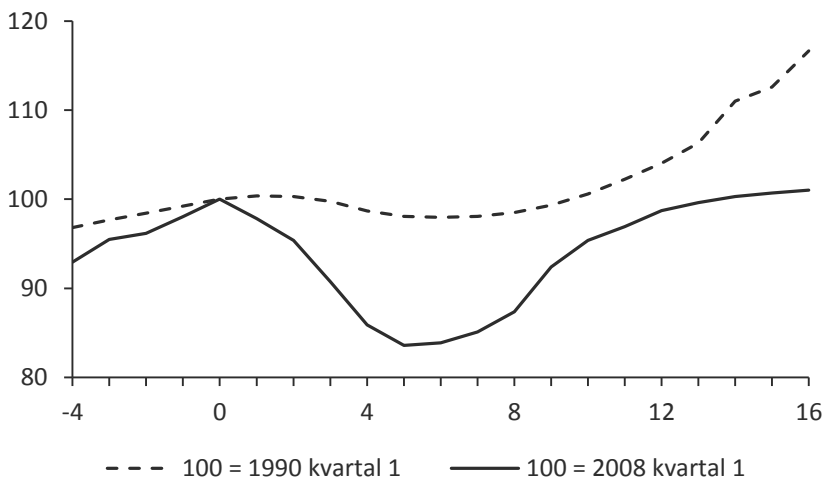
Krisen 2008-2009 följde ett helt annat mönster eftersom den drevs av en kraftig nedgång i den internationella efterfrågan på svensk export. Den inhemska ekonomiska aktiviteten påverkades

mindre än under 1990-talskrisen. Det kraftiga fallet i exporten under senare delen av 2008 och under 2009 följdes av en lika stark uppgång under 2010 och 2011 (se figur 1.6).

Fallet i exporten 2008-2009 orsakade personalminskningar i exportsektorn. Förväntningar om att nedgången i exportefterfrågan var temporär bidrog troligen till att arbetskraften i betydande utsträckning hölls kvar i företagen. Avtal om temporär arbetstidsförkortning underlättade denna process. Den sammantagna effekten var att både arbetsmarknaden och de offentliga finanserna påverkades mindre än av 1990-talskrisen.

Figur 1.6 Exporten under två kriser

Index



Anm: Index anges till 100 i kvartal 1 år 1990 och i kvartal 1 år 2008. Samma kvartal anges som period 0. Den vågräta axeln anger antalet kvartal före eller efter denna tidpunkt. Denna konstruktion tillåter en jämförelse mellan de två kriserna.

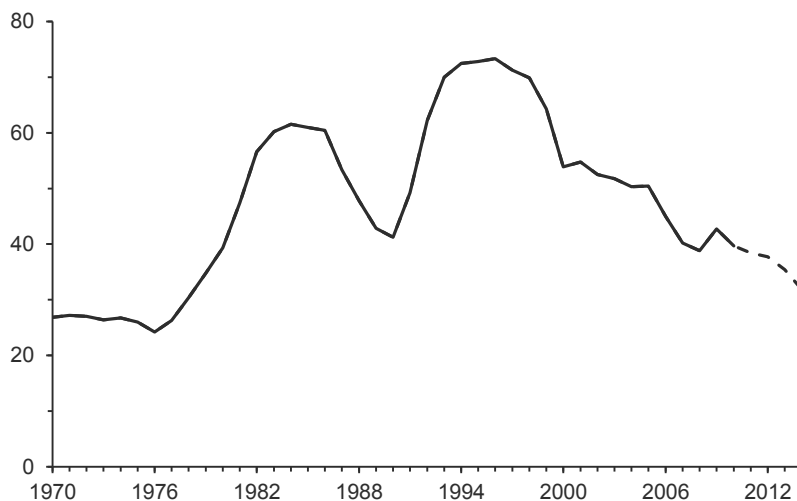
Källa: OECD.

1.2 Finanspolitiken och ramverket

Den offentliga sektorns bruttoskuld ställd i relation till BNP har sjunkit snabbt sedan mitten av 1990-talet (se figur 1.7). Skuldkvoten närmar sig de nivåer som rådde före oljekriserna på 1970-talet. Den senaste krisen har inte förändrat denna utveckling.

Figur 1.7 Den offentliga bruttoskulden

Procent av BNP

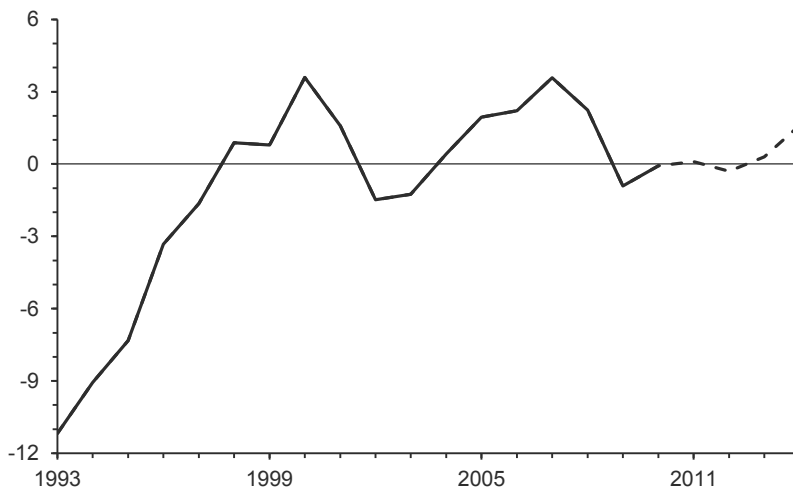


Anm: Prognos för 2011-2014 från Vårpropositionen 2012.

Källor: Ameco och Vårpropositionen 2012.

Bruttoskuldens kraftiga minskning under de senaste 20 åren är givetvis en återspeglning av en kraftig förstärkning av den offentliga sektorns finansiella sparande (se figur 1.8).

Hur förhåller sig den förda finanspolitiken till det finanspolitiska ramverket? Vi diskuterar frågan nedan under tre rubriker: långsiktig hållbarhet, utgiftstaket och överskotts målet (se den kortfattade beskrivningen av det finanspolitiska ramverket i början av denna rapport).

Figur 1.8 Den offentliga sektorns finansiella sparande*Procent av BNP*

Anm: Prognos för 2011-2014 från Vårpropositionen 2012.

Källor: Ameco och Vårpropositionen 2012.

1.2.1 Långsiktig hållbarhet

Finanspolitiken är långsiktigt hållbar om dagens värde av offentliga inkomster (idag och i framtiden) är lika med summan av den offentliga skulden och dagens värde av offentliga utgifter (idag och i framtiden). Hållbarheten i de offentliga finanserna kan beräknas med hjälp av den s.k. S2-indikatorn. Den anger hur stor varaktig förstärkning av de offentliga finanserna som krävs för att de ska vara långsiktigt hållbara. Ett värde av 1,0 betyder att de offentliga finanserna varaktigt måste stärkas med 1,0 procent av BNP för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara. Ett värde av -1,0 betyder att de offentliga finanserna varaktigt kan försvagas med 1,0 procent av BNP utan att äventyra den långsiktiga hållbarheten.¹ Denna typ av beräkningar är uppenbart förenad med mycket stor osäkerhet eftersom de bygger på en rad antaganden om framtida politik och förhållanden.

EU-kommissionens beräkning av S2-indikatorn för Sverige ligger på 0,1.² Regeringen gör en rad olika beräkningar av S2-indikatorn i

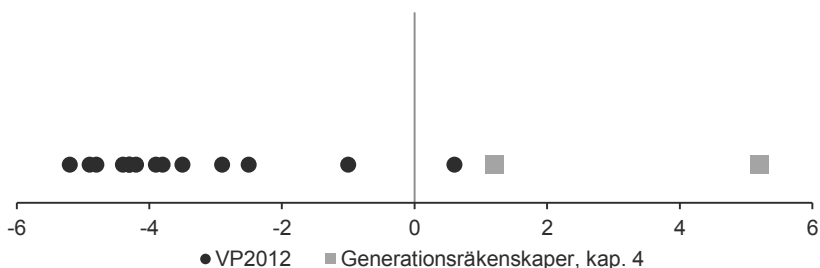
¹ Se även Finanspolitiska rådets rapporter från 2010 eller 2011.

² Europeiska kommissionen (2011).

Vårpropositionen 2012. Dessa ligger alla inom spannet -5,2 till 0,6. I flertalet av dem är S2-indikatorn mindre än noll, vilket kan tolkas som att de offentliga finanserna kan försvagas varaktigt utan att den långsiktiga hållbarheten äventyras (se figur 1.9).

Figur 1.9 Olika bedömningar av långsiktig hållbarhet

S2-indikatorn



Anm: Var och en av punkterna återger en beräkning av S2-indikatorn. Beräkningarna ligger i spannet -5,2 till +5,2. VP står för Vårpropositionen 2012. Siffrorna för generationsräkenskaper är hämtade från underlaget till kapitel 4 i denna rapport.

Kalkyler i kapitel 4 nedan visar att det nya pensionssystemet avsevärt förstärker de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet genom att vara mindre generöst och mer robust mot bl.a. demografiska störningar.³ Hållbarheten är därför beroende av att pensionssystemet är politiskt stabilt. Beräkningarna av S2-indikatorn tyder även på att eventuella avvikelser från långsiktig hållbarhet ligger inom ramen för vad den löpande politiken förmår hantera. Vår slutsats blir att den ekonomiska politiken bör bedömas som långsiktigt hållbar.

³ Mer utförliga kalkyler återfinns i Hagist m.fl. (2012).

Tabell 1.3 Offentligfinansiella nyckeltal*Procent av BNP om inte annat anges*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Finansiellt sparande (BP2012)	0,1	0,0	0,7	2,1	3,3	
Finansiellt sparande (VP2012)	0,1	-0,3	0,3	1,6	3,0	3,7
Strukturellt sparande (BP2012)	1,5	2,0	2,4	3,0	3,7	
Strukturellt sparande (VP2012)	0,7	1,2	1,6	2,1	3,2	3,7
Bakåtblickande tioårsnitt	0,7					
Vår framåtblickande tioårsindikator		1,2				
Utgiftstak (mdkr)	1 063	1 084	1 093	1 103	1 123	1 153
Takbegränsade utgifter (mdkr)	989	1 029	1 043	1 052	1 064	1 086
Budgeteringsmarginal (mdkr)	74	55	50	51	59	67

Anm: BP12 står för Budgetpropositionen för 2012, VP12 står för Vårpropositionen 2012.

1.2.2 Utgiftstaket

Regeringen räknar under de kommande åren med budgeteringsmarginaler på mellan 50 och 67 mdkr. De utgör skillnaden mellan utgiftstaken och de takbegränsade utgifterna (se tabell 1.3). Detta är stora summor, vilka motsvarar ungefär en tjugondel av de takbegränsade utgifterna. Vi bedömer därför risken för att utgifterna kommer att överskrida utgiftstaken som begränsad.

1.2.3 Överskottsmålet

Vi har tidigare argumenterat för att överskottsmålet bör utvärderas med två tioårsindikatorer – en bakåtblickande och en (delvis) framåtblickande. Måluppfyllelsen bör utvärderas mot dessa med hänsyn tagen till konjunkurläget under de två tioårsperioderna.⁴

Under de senaste tio åren har överskottet i de offentliga finanserna varit 0,7 procent av BNP. Det är lägre än överskottsmålet. Men målet är satt som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Under det senaste decenniet har ekonomin i genomsnitt producerat under sin potential.

⁴ Se, exempelvis, Finanspolitiska rådet (2011), s. 82 f. Vår framåtblickande tioårsindikator väger in de sex föregående åren samt prognosen för det innevarande året och de kommande tre åren.

Konjunkturinstitutet finner i en studie att överskottsmålet inte underskridits under de två konjunkturcykler som kan mätas sedan år 2000. Från topp-till-topp – 2000 till 2007 – var överskottet i genomsnitt 1,3 procent av BNP. Från botten-till-botten – 2005 till 2009 – var överskottet i genomsnitt 1,8 procent av BNP. Konjunkturinstitutet anser detta vara högt i relation till överskottsmålet.⁵

Vår bedömning är att politiken hittills stått i rimlig överensstämmelse med överskottsmålet. Vår framåtblickande tioårsindikator visar, med prognosen från Vårpropositionen 2012, ett överskott på 1,2 procent av BNP i genomsnitt. BNP-gapet under åren 2006-2015 väntas vara -1,1 procent enligt regeringens bedömning i Vårpropositionen 2012. Vi finner att den hittills beslutade och föreslagna finanspolitiken står i överensstämmelse med överskottsmålet.

1.3 Tydlighet kompletterar ramverket

Den pågående ekonomiska krisen i Europa har på ett klart sätt illustrerat nödvändigheten av en långsiktigt hållbar finanspolitik. Sveriges situation i början av 1990-talet påminner om dagens situation i flera av de nu mest utsatta EU-länderna. I Sverige bidrog erfarenheterna till ett nytt finanspolitiskt ramverk med syftet att skapa förutsättningar för en finanspolitik i linje med långsiktiga mål om stabilitet, tillväxt och rättvisa mellan generationer.

Det är svårt att exakt avgöra vilken effekt det svenska finanspolitiska ramverket har haft. Det faktum att svenska regeringar sedan 1990-talskrisen fört en stram finanspolitik beror främst på en bred insikt hos såväl politiker som väljare om de negativa konsekvenserna av stora statsfinansiella obalanser. Rådet anser det troligt att regelverket har gett ett visst bidrag till stärkt finanspolitisk disciplin.⁶

Även om vi anser att ramverket i huvudsak har fungerat väl finns möjligheter till förbättringar, särskilt vad gäller tydligheten. Tydlighet i den ekonomiska politiken skapar förutsättningar för en konstruktiv ekonomisk-politisk debatt.

Transparens kräver bl.a. att de beräkningsgrunder regeringen använder är väl beskrivna och tillgängliga för såväl allmänhet som för

⁵ Konjunkturinstitutet (2012), s. 117 f.

⁶ Det finns också en viss internationell empirisk evidens för att ett välkonstruerat finanspolitiskt ramverk har en egen kausal effekt, se Alt och Lassen (2006) och Fabrizio och Mody (2006).

granskande myndigheter. Vi tar här upp några frågor rörande tydligheten i tillämpningen av ramverket.

1.3.1 Hur uppstår reformutrymmet?

Rådet diskuterade utförligt i 2011 års rapport hur reformutrymmet uppkommer.⁷ Den offentliga sektorns inkomster följer i grova drag BNP medan utgifterna som andel av BNP normalt minskar i frånvaro av nya beslut. Detta gäller bl.a. statsbidragen till kommunerna, vissa transfereringar till hushåll och myndigheternas förvaltningsanslag. Genom denna asymmetriska följsamhet till BNP uppstår ett utrymme som kan användas både på inkomst- och utgiftssidan. Utrymmet växer över tiden.

Ur ett politiskt perspektiv skulle denna ordning kunna betraktas som attraktiv eftersom åtgärder, som i praktiken bara innebär att kvaliteten eller omfattningen i den offentliga verksamheten återställs helt eller delvis, kan framställas som reformer. Beslutsmodellen kan också ses som ett verktyg för att underlätta omprioriteringar såväl mellan olika utgifter som mellan inkomster och utgifter. Tack vare den automatiska reala urholkningen av de offentliga utgifterna uppstår ett utrymme för politiska beslut utan att aktiva, sannolikt politiskt svåra, neddragningar behöver göras.

Regeringen rapporterar utgiftstakets nivå och utveckling på flera sätt. Utvecklingen anges dels i fasta priser, dels som andel av BNP. Utgiftstakets historiska utveckling, inte minst behovet av säkerhetsmarginaler, redovisas så att normala konjunkturvariationer ska tillåtas slå igenom på utgifterna utan att taket äventyras. Därutöver beaktar regeringen att utgiftstaket ska vara konsistent med och ge ett stöd åt överskotts målet. Regeringen förklarar emellertid inte hur reformutrymmet uppkommer.

I förra årets rapport redovisade rådet en uppdelning av reformutrymmet för att härleda dess ursprung och efterfrågade en tydligare redovisning från regeringens sida. Regeringen avvisade rådets synpunkt med argumentet att en sådan redovisning skulle innebära att riksdagens beslut föregrips.⁸ Vi har svårt att se att en tydligare redovisning av utgifternas varierande följsamhet mot BNP innebär

⁷ Finanspolitiska rådet (2011) s. 71 ff. Här definieras också begreppet reformutrymme.

⁸ Budgetpropositionen för 2012 s. 665.

att riksdagens beslut föregås.⁹ Vår rekommendation om en tydligare redovisning kvarstår.

1.3.2 Är utgiftstaket bindande?

Regeringens resonemang i Budgetpropositionen för 2012 om utgiftstaket fram till 2015 följer något förenklat följande tankegång.

En del av utrymmet under taket måste avsättas för att hantera osäkerheter och normala konjunkturvariationer. Behovet av en säkerhetsmarginal under utgiftstaket ökar längre fram i tiden i budgetcykeln. Det beräknas uppgå till ca 3 procent av de takbegränsade utgifterna för det tredje och fjärde året i budgetcykeln. Utrymme därutöver kan användas till permanenta utgiftsreformer. Sådana reformer ska införas gradvis fram till det sista året i cykeln. Utrymmet är fyra, efter avdrag för säkerhetsmarginaler, utgör därmed ett ackumulerat spelrum som utgiftsreformerna fram till dess maximalt får summera till. Regeringen beräknar detta till ca 41 mdkr. Det innebär att det finns rum för utgiftshöjande åtgärder på drygt 10 mdkr per år fram till 2015.¹⁰

Regeringens tankeram är utformad för att täcka hela den fyraårsperiod som det finns beslutade eller föreslagna utgiftstak för. Budgeteringsmarginalerna i närtid är emellertid mycket stora och innebär knappast någon begränsning för utgifterna. Även om regeringen inte planerar att ta dessa marginaler i anspråk är det fullt tänkbart att sådana omfattande budgeteringsmarginaler kan vara en lockelse till utgifter som på längre sikt visar sig ohållbara. De kan dessutom äventyra överskottsmålet. De stora marginalerna kan därför vara ett potentiellt problem för budgetdisciplinen.

Marginalerna är avsevärt större än vad som behövs för att hantera osäkerhet (se tabell 1.3). Men eftersom regeringen använder utgiftstaket fyra år framåt i tiden som riktmärke för utgiftspolitik är det enligt vår mening ändå fullt möjligt att taket i detta perspektiv har en styrande effekt för utgifterna.

⁹ Regeringen gör i sina långsiktiga beräkningar antaganden om utgiftsföljsamhet till BNP trots att även detta förutsätter framtida riksdagsbeslut.

¹⁰ Budgetpropositionen för 2012 s. 200.

1.3.3 Redovisa reformutrymmets fördelning på inkomster och utgifter

Beslutet om utgiftstak handlar i praktiken inte bara om storleken på de framtida utgifterna utan även om skatternas nivå. Ju lägre utgiftstaket sätts desto större blir utrymmet för framtida skattesänkningar. Hur fördelas då reformutrymmet mellan utrymme för utgiftsökningar respektive skattesänkningar?

I vår rapport 2011 gjorde vi en beräkning av hur stort utrymme som uppstår automatiskt genom att utgifterna inte följer BNP. Den pekade på en årlig förstärkning av de offentliga finanserna på ca 0,4-0,5 procent av BNP.¹¹ Om kalkylen är riktig så innebär den att det årliga utgiftsutrymmet på ca 0,3 procent av BNP (drygt 10 mdkr) som regeringen anger är mindre än den automatiska åtstramningen. Utgifterna faller därmed som andel av BNP vilket, givet överskotts-målet, ger utrymme för en fallande skattekvot.

Vilken avvägning som bör göras mellan ändringar av skatter och utgifter eller av den offentliga sektorns långsiktiga omfattning är en fråga om politiska värderingar. Oavsett vilken bedömning som regeringen gör vore det enligt rådets uppfattning önskvärt med en tydligare redovisning av sambanden mellan utgiftstak, överskottsmål och skatteuttag. Besluten om utgiftstak tre eller fyra år framåt i tiden innebär avvägningar av hur tillgängliga överskott ska utnyttjas eller hur nödvändiga budgetförstärkningar ska genomföras. På motsvarande sätt som regeringen resonerar om utrymmet för permanenta utgiftsreformer under den tid utgiftstaket sträcker sig, borde regeringen öppet resonera kring utrymmet för förändringar på skattesidan över samma tidshorisont.

1.3.4 Säkerhetsmarginaler

I Budgetpropositionen för 2012 betonar regeringen att en svagare ekonomisk utveckling än väntat och ökad osäkerhet om framtiden bör mötas med ett större offentligt finansiellt sparande. I finansplanens andra stycke konstateras att den ”svagare ekonomiska utvecklingen och den stora osäkerheten kring denna ställer krav på säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna för att säkra att Sverige

¹¹ Finanspolitiska rådet (2011) s. 78.

har ett handlingsutrymme att möta en kraftigare eller mer varaktig avmattning”.

I budgetpropositionens inledning betonas också att turbulensen på de internationella finansiella marknaderna ”leder till stor osäkerhet om den globala ekonomiska återhämtningen framöver. Mot denna bakgrund är en mycket viktig del i finanspolitiken att säkra långsiktigt hållbara offentliga finanser och upprätthålla goda säkerhetsmarginaler för att kunna sätta in åtgärder vid en sämre utveckling”.¹² Samma resonemang återkommer i Vårpropositionen 2012: ”Risken för nya vågor av ekonomisk och finansiell oro är alltjämt påtaglig. Sverige har därför behov av goda säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna för att ha tillräckliga resurser för att hantera en eventuell fördjupad kris”.¹³

Behovet av en säkerhetsmarginal bedöms vara högre i tider av förhöjd osäkerhet och vid hot om en större ekonomisk nedgång. Regeringen fann ett minskat behov av säkerhetsmarginaler under våren 2011 till följd av den mer balanserade riskbilden.

Säkerhetsmarginalerna motiveras med osäkerheten kring den framtida ekonomiska utvecklingen. Mer specifikt konstateras i budgetpropositionen att historiska erfarenheter visar att de direkta kostnaderna för att rädda det finansiella systemet för ett land i kris kan vara mycket stora – över 50 procent av BNP.¹⁴ Vidare konstateras att den reala statsskulden i genomsnitt ökat med hela 86 procent tre år efter krisen i länder som genomgått en allvarlig kris.¹⁵ Men, noterar regeringen, ”dessa siffror visar visserligen att det inte är möjligt att undvika stora underskott i det finansiella sparandet i händelse av en kris i det finansiella systemet enbart genom att upprätthålla säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna. Däremot kan sådana marginaler bidra till att stärka förtroendet för att den förda politiken inte spär på problemet”.

Normalt behövs ingen säkerhetsmarginal

Finanspolitiska rådet anser att det finanspolitiska ramverket är konstruerat så att det i normalfallet inte behövs några säkerhetsmarginaler utöver dem som ingår i ramverket. Om regeringen

¹² Budgetpropositionen för 2012 s. 32.

¹³ Vårpropositionen 2012 s. 29.

¹⁴ Budgetpropositionen för 2012 s. 191.

¹⁵ Budgetpropositionen för 2012 s. 193.

använder säkerhetsmarginaler utöver överskotts målet bör detta motiveras med en noggrann beskrivning av det förlopp som kan framkalla den utveckling regeringen vill försäkra sig mot.

Om regeringen i normalfallet planerar för en säkerhetsmarginal i det finansiella sparandet överskrids i praktiken överskotts målet. Detta leder till en otydlighet om det finanspolitiska ramverket, vilket i värsta fall kan försvaga dess trovärdighet.

Önskemålet om en säkerhetsmarginal inför framtida kriser är ett centralt argument för överskotts målet i det finanspolitiska ramverket.¹⁶ Behovet av säkerhetsmarginaler bör av detta skäl redan vara tillfredsställt genom det gällande överskotts målet. Om regeringen anser att överskotts målet är otillräckligt för att hantera osäkerhet, så bör överskotts målet höjas.

Ökad säkerhetsmarginal saknar stabiliseringspolitiska motiv

En systematisk användning av en oklart formulerad extra säkerhetsmarginal riskerar att skapa ett procykliskt inslag i finanspolitiken. Osäkerheten uppfattas troligen som störst under lågkonjunktur med utbredd pessimism om framtiden. Samtidigt kan växande optimism i konjunkturuppgång bidra till minskad osäkerhet. Om detta resonemang är korrekt, kommer storleken på regeringens extra säkerhetsmarginal variera över konjunkturcykeln.

Regeringens hantering av reformutrymmet för 2012 kan användas som illustration av detta procykliska inslag. I Budgetpropositionen för 2011 gjorde regeringen bedömningen att reformutrymmet för åren 2012–2014 uppgick till ca 40 mdkr. Ett halvår senare, i Vårpropositionen 2011, ansåg regeringen att reformutrymmet kunde bli ”något större” än vad som angivits i den föregående budgeten. Någon mer preciserad beräkning förelåg inte. Vid denna tidpunkt bedömdes det strukturella sparandet 2014 bli 3,6 procent av BNP, dvs. 0,4 procentenheter högre än i den föregående budgetpropositionen.

I samband med presentationen av Vårpropositionen 2011 la regeringen fram en departementspromemoria med flera förslag på skatteområdet. I denna promemoria diskuterades bl.a. ett femte steg i jobbskatteavdraget, höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt

¹⁶ Finansdepartementet (2011a), s. 19.

samt sänkt inkomstskatt för pensionärer. Nettobelastningen på de offentliga finanserna av dessa förslag var drygt 15 mdkr 2012.

Under sommaren kom tydliga signaler på en vändning nedåt i konjunkturen. Den finansiella krisen i euroländerna fördjupades. I Budgetpropositionen för 2012 valde regeringen att avstå från att föreslå de aviserade skattesänkningarna med hänvisning till den ökade osäkerheten i omvärlden.

Regeringen gjorde således bedömningen att behovet av en extra säkerhetsmarginal var viktigare än de skattesänkningar på drygt 15 mdkr som aviserades våren 2011. Vi delar inte denna bedömning. Det försämrade konjunkturläget talade snarare för en något mer expansiv finanspolitik.

1.3.5 Osäkerheten kan redovisas tydligare

För att ge en uppfattning om osäkerheten i bedömningarna av den framtida utvecklingen använder Riksbanken sedan många år figurer med prognoser för relevanta ekonomiska variabler samt med osäkerhetsintervallet för deras utveckling över tiden – s.k. fan charts. Även Riksbankens prognos för styrräntan publiceras på detta sätt i den s.k. räntebanan med omgivande osäkerhetsintervall.

Figurer med osäkerhetsintervall kan också produceras för finanspolitiken och för de för finanspolitiken relevanta variablerna.¹⁷ Figurer av denna typ skulle bidra till en mer transparent kommunikation om osäkerheten i den framtida utvecklingen. Oavsett om de används eller inte, behövs också mer kvalitativa sätt att beskriva stabiliseringspolitiska risker. Här handlar det om att redogöra för vilka riskfaktorer som regeringen ser som mest väsentliga, att kvantifiera konsekvenserna av dessa och att övergripande beskriva hur dessa kan mötas i ekonomisk-politisk handling om de skulle realiseras. Ett sätt är att göra stresstester i makromodeller, utifrån de risker som uppfattas som väsentliga. Dessa tester bör också omfatta rimliga ekonomisk-politiska åtgärder vid krislägen.

¹⁷ Cronin and Dowd (2011) redovisar sådana fan charts för Irland.

1.4 Makrofinansiella regleringar och obalanser

De finansiella kriserna i vår omvärld, skapade av makrofinansiella obalanser, inbjuder till frågor rörande vår ekonomiska politik och vårt finansiella ramverk. Vilka är lärdomarna för det svenska systemet för övervakning och reglering av makrofinansiella obalanser? Är dagens institutioner för att värna om finansiell stabilitet tillräckliga eller bör de förstärkas? Hur stora är de makrofinansiella obalanserna idag i Sverige? Utgör de ett underskattat hot mot de offentliga finanserna? Vi diskuterar dessa frågor nedan.

1.4.1 Makrofinansiell tillsyn och reglering

Den globala finanskrisen har drivit fram en central lärdom för den ekonomiska politiken: målet finansiell stabilitet bör ges en högre prioritet än tidigare. Lärdomen har fått en mer specifik dräkt. Den makrofinansiella tillsynen och regleringen bör förstärkas i syfte att reducera risken för framtida finansiella kriser. På det internationella planet, i USA och inom EU, har en rad åtgärder vidtagits under senare år för att bygga upp makrofinansiell övervakning.

I rådets rapport från förra året diskuterades behovet av ett makrofinansiellt ramverk i Sverige. Rådet betonade att de största statsfinansiella underskotten och de djupaste lågkonjunkturerna i Sverige har skapats av makrofinansiella obalanser.

Rådet pekade ut vad det uppfattade som en svaghet med den rådande tillsynen och regleringen av det finansiella systemet. Det finns ingen myndighet med klart ansvar för att övervaka riskerna för finansiella obalanser samt med uppgiften att föreslå åtgärder när dessa närmar sig en kritisk nivå.

Rådet förespråkade en förstärkning av politiken för finansiell stabilitet via endera av följande två vägar. Den första vägen vore att Riksbanken gavs ett större ansvar för makrofinansiell stabilitet, eventuellt med en förstärkning av dess instrument för att uppnå ytterligare ett mål. Den andra vägen vore att etablera en ny myndighet, ett finansiellt stabilitetsråd, med uppgiften att kartlägga makrofinansiella risker och föreslå åtgärder när så anses lämpligt.

Rådets rapport i maj 2011 utgör ett av flera inlägg i diskussionen om makrofinansiell tillsyn och reglering i Sverige. Goodhart och

Rochet (2011), i en utvärdering av Riksbankens verksamhet under perioden 2005-2010 på uppdrag av finansutskottet, drog slutsatsen att antingen bör Finansdepartementet, Finansinspektionen, Riksgälden och Riksbanken gemensamt svara för den makrofinansiella tillsynen genom en ”systemrisknämnd” eller så tilldelas Riksbanken hela ansvaret för den finansiella stabiliteten. Bryant, Henderson och Becker (2012) för också en diskussion om Riksbanken och Finansinspektionen bör gå samman eller om en ny myndighet bör etableras med ansvar för makrofinansiell tillsyn.

Regeringen har vid flera tillfällen uppmärksammat risker med finansiella obalanser och brister i den nuvarande institutionella ordningen. Regeringen tillsatte i februari 2011 den s.k. finanskriskommittén med ett mandat som ger utredningen möjlighet att överväga steg för att förbättra makrofinansiell tillsyn och reglering. Kommittén kommer att publicera sitt betänkande under hösten 2012.

I november 2011 aviserade regeringen högre kapitaltäckningskrav för de fyra storbankerna, Nordea, Swedbank, SEB och Handelsbanken, vilka betraktas som systemviktiga. Syftet med förslaget är att ”stärka stabiliteten i det svenska banksystemet och minska sårbarheten i svensk ekonomi”.¹⁸ Kapitaltäckningskraven, som ska fasas in under 2013-2015, ligger över den nivå som anges i de s.k. Basel III-reglerna. Regeringen motiverar dessa högre krav med att det svenska banksystemet i relation till BNP är det största i Europa efter det schweiziska och brittiska, att de svenska storbankerna är starkt beroende av finansiering i utländsk valuta samt att koncentrationen är hög i det svenska finansiella systemet – fyra banker dominerar marknaden.

Vidare har Riksbanken och Finansinspektionen inlett ett närmare samarbete kring förebyggande makrotillsyn genom att etablera ett samverkansråd för makrotillsyn. De bägge myndigheterna ska minst två gånger om året diskutera frågor kring makrotillsyn. Det första sammanträdet ägde rum i februari 2012. Rådet anser att det nya samverkansrådet är ett steg i rätt riktning i avvaktan på Finanskriskommitténs betänkande.

¹⁸ Finansdepartementet (2011b).

1.4.2 Makrofinansiella obalanser i Sverige?

Varje djup finansiell kris föregås av en stark uppgång i kreditvolymen i förhållande till BNP och i tillgångspriser, bl.a. i fastighetspriser. Så var fallet i Sverige under den senare hälften av 1980-talet. Kreditexpansionen och uppgången i fastighetspriserna stoppades och övergick i ett fall när finanskrisen bröt ut 1992.¹⁹ Ett liknande mönster har registrerats i en rad länder som USA, Spanien och Irland under de senaste tio åren.²⁰ Först har kreditutbudet och fastighetspriser ökat kraftigt. Sedan har uppgången vänts till nedgång och med tiden till kris.

Fastighetsmarknaden har varit en viktig faktor i detta förlopp av boom-bust. Skälet är enkelt: bostaden är den största förmögenhetsposten i hushållens balansräkningar. Om värdet på denna tillgång ändras kraftigt, får detta omedelbara effekter på hushållens konsumtion, sparande och investeringar. Hur det finansiella systemet påverkas beror bl.a. på institutionella faktorer som konkurslagstiftning och bankreglering.

Mot bakgrund av det internationella krismönstret uppstår frågan: hur stora är riskerna för att svenska fastighetspriser är ohållbara och att de därför förr eller senare faller snabbt? Hur allvarliga vore följderna av en sådan process för svensk samhällsekonomi?

De som ser hot mot finansiell stabilitet betonar ett antal faktorer. De svenska fastighetspriserna har stigit kraftigt sedan mitten av 1990-talet. Uppgången är större än i länder som Irland, Spanien och USA under motsvarande period – länder vilka till skillnad från Sverige drabbats av djup finansiell kris under åren 2007-2010 (se figur 1.10).

Andra varningstecken på finansiella obalanser eller finansiell skörhet finns. Kreditvolymen i förhållande till BNP har ökat markant under de senaste tio åren. Det samma gäller för hushållens skulder i förhållande till disponibel inkomst och för hushållens belåningsgrad. Amorteringstiden för lån till villor och bostadsrätter är mycket lång.

En varningssignal kommer även från EU-kommissionens ”förvarningsmekanism för makroekonomiska obalanser” (se fördjupningsruta 1.1 om varningsindikatorer). Den jämförelsevis höga

¹⁹ Detta mönster registrerades i samtliga nordiska länder som hamnade i djup finansiell kris i början av 1990-talet. Se Jonung, Kiander och Vartiainen (2009).

²⁰ Se Gourinchas och Obstfeld (2012) för en beskrivning av de gemensamma faktorerna i finansiella kriser. Här betonas kreditvolymen och tillgångsprisernas utveckling.

privata skuldsättningen i Sverige identifieras här som en källa till oro.²¹

Det finns också argument mot att fastighetspriserna i Sverige skulle vara ohållbara. Tillväxten i svensk ekonomi har varit god. De låga räntorna har gjort att skuldbördan för hushållen har varit sjunkande – trots ökad belåning. Sänkningen av fastighetsbeskattningen har i sig bidragit till en varaktig höjning av fastighetspriserna. Nybyggnationen har varit låg, inte minst i ett internationellt perspektiv. Dessa faktorer pekar på att uppgången i fastighetspriserna kan vara grundad på fundamenta.²²

Regleringen av hyresmarknaden innebär att få privatpersoner äger och hyr ut lägenheter i syfte att göra kapitalvinster på uppgång i bopriset. Tillgängliga studier tenderar att ge bilden att den övervägande majoriteten av låntagarna klarar även en kraftig ränteuppgång. Ett stigande ränteläge och fallande bostadspriser skulle därmed inte behöva leda till en svår bankkras. Erfarenheterna från den svenska 1990-talskrisen visar också att det svenska banksystemet inte gjorde några betydande förluster på kreditgivningen till hushåll. Förluster uppkom främst på utlåningen till investeringar i kommersiella fastigheter.

Ett fall i bostadspriserna påverkar normalt konsumtionen och därmed konjunkturutvecklingen negativt. Nybyggnationen i Sverige har som nämnts varit liten. Den svenska byggsektorn har inte vuxit på samma sätt som i Irland och Spanien. Ett fall i bostadspriserna leder därmed inte till att en stor del av arbetskraften behöver styras över från byggsektorn till andra sektorer.

Det är genuint svårt att förutsäga tidpunkten för finansiella kriser. Det är först i efterhand som vi kan få en klar bild av de finansiella obalanser som födde krisen. Det har gjorts många försök att konstruera s.k. early warning systems men hittills har dessa i stort sett misslyckats.

Rådets mening är att riskerna för finansiella obalanser inte får negligeras i Sverige. Det finns till synes rimliga förklaringar till den kraftiga ökningen i svenska fastighetspriser. Men vi vet också att en sådan uppgång kan gå för långt och övergå i ett instabilt förlopp med

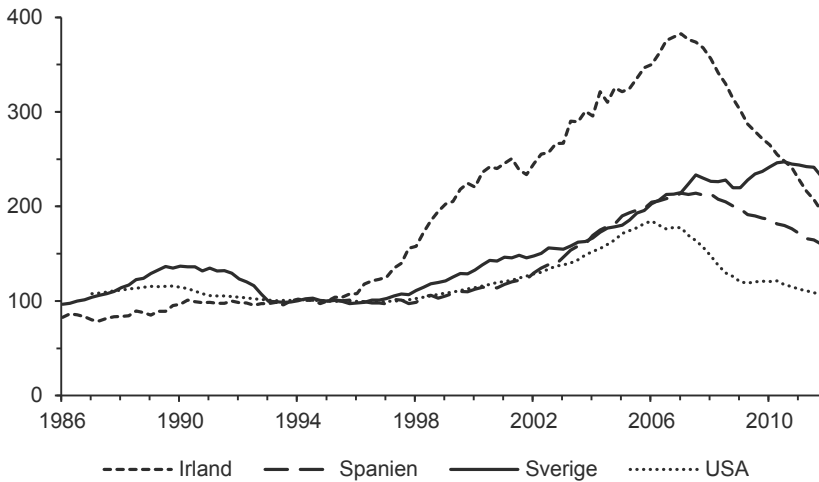
²¹ En OECD-studie av Rousová och van den Noord (2011) där fastighetspriser i olika länder jämförs identifierar uppgången i de svenska huspriserna som obalanserad.

²² En detaljerad genomgång av drivkrafterna bakom uppgången i bostadspriserna finns i Sveriges Riksbank (2011).

starka negativa effekter på samhällsekonomin. Även om detta inte sker, är det fullt möjligt att svenska fastighetspriser ändå faller framöver.

Figur 1.10 Reala fastighetspriser

Index 1996 = 100



Källor: BIS, SCB och egna beräkningar.

Eftersom ett fall i bostadspriserna inte kan uteslutas, bör det finnas system på plats som gör att återverkningarna av en snabb nedgång i bostadspriserna blir så små som möjligt. Väsentligt är att effekterna på finanssektorns funktioner minimeras. Även om Sverige i ett internationellt perspektiv framstår som väl rustat i detta avseende, finns skäl för vaksamhet. En fortsatt hög ambition när det gäller att följa kreditvolymens utveckling och skuldsättningen hos hushåll och finansiella aktörer, att göra stresstester och att utveckla bättre system för den makrofinansiella tillsynen och regleringen, är därför motiverad.

Fördjupningsruta 1.1 Varningsindikatorer

Krisen i Europa har skapat krav på bättre varningssystem för makrofinansiella obalanser. Ett sådant skulle på ett systematiskt sätt söka identifiera riskfaktorer för finansiell och finanspolitisk stabilitet. Inom ramen för den utvidgade stabilitets- och tillväxtpakten, den s.k. six pack-överenskommelsen, som trädde i kraft i december 2011, ryms ett sådant varningssystem. För närvarande planeras att tio olika makroekonomiska indikatorer ska publiceras. Om ett lands värden avviker från fastslagna gränsvärden, så ska djupare studier genomföras i syfte att undersöka om avvikelsen återspeglar en problematisk obalans.

I en första genomgång av dessa indikatorer för 2010 finner EU-kommissionen att Sverige avviker genom kraftigt positiv bytesbalans, sjunkande exportmarknadsandel, snabbt stigande huspriser och omfattande privat skuldsättning. Det är för oss inte uppenbart att något av dessa förhållanden indikerar en annalkande kris. Vi förväntar oss att regeringen fäster uppmärksamhet vid den snabba fastighetsprisuppgången och den höga privata skuldsättningen.

Tabell 1.4 Makroekonomiska obalanser

Procent

Externa obalanser och konkurrens					
	3-årigt genomsnitt av bytes- balansen, andel av BNP	Netto- ställning mot utlandet, andel av BNP	3-årig förändring av real effektiv växelkurs	5-årig förändring i export- marknads- andel	3-årig förändring i nominell enhetarbets- kraftskostnad
Gränsvärde	-4/+6	-35	±5 & ±11	-6	+9 & +12
Sverige	7,5	-6,7	-2,5	-11,1	6,0
Danmark	3,9	10,3	0,9	-15,3	11,0
Finland	2,1	9,9	0,3	-18,7	12,3
Grekland	-12,1	-92,5	3,9	-20,0	12,8
Italien	-2,8	-23,9	-1,0	-19,0	7,8
Portugal	-11,2	-107,5	-2,4	-8,6	5,1
Spanien	-6,5	-89,5	0,6	-11,6	3,3
Tyskland	5,9	38,4	-2,9	-8,3	6,6
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 arbets- lösheten
Gränsvärde	+6	15	160	60	10
Sverige	6,3	2,6	237	40	7,6
Danmark	0,5	5,8	244	43	5,6
Finland	6,8	6,8	178	48	7,7
Grekland	-6,8	-0,7	124	145	9,9
Italien	-1,4	3,6	126	118	7,6
Portugal	0,1	3,3	249	93	10,4
Spanien	-3,8	1,4	227	61	16,5
Tyskland	-1,0	3,1	128	83	7,5

Anm: Då flera trösklar anges för en variabel är detta med avseende på euroland och icke euroland. De gråmarkerade fälten anger värden utanför de gränsvärden som kommissionen använder och därmed anser bör uppmärksammas.

Källa: EU-kommissionen, Alert mechanism report, 14 feb 2012.

1.5 EU:s finanspakt

Den 2 mars i år ingick 25 EU-länder, däribland Sverige, ett mellanstatligt fördrag – den s.k. finanspakten (se fördjupningsruta 1.2).²³ Fördraget tillämpas fullt ut på de fördragsslutande parter som har euron som valuta. Enligt fördraget måste de offentliga finanserna vara i balans eller uppvisa överskott. Detta uppnås genom att det årliga strukturella underskottet i de offentliga finanserna inte överstiger 0,5 procent av nominell BNP.

Det nya kravet innebär att det läggs en restriktion på finanspolitiken även under goda tider. Ett strukturellt underskott som maximalt uppgår till 0,5 procent av BNP i en högkonjunktur innebär att det icke korrigerade finansiella sparandet uppvisar ett överskott. Det är ett steg i rätt riktning i jämförelse med stabilitets- och tillväxtpaktens krav om att underskottet i det icke korrigerade finansiella sparandet maximalt får uppgå till 3 procent av BNP. Det vore emellertid önskvärt om finanspaktens regelverk gick ännu längre i denna riktning med än starkare krav på överskott i goda tider och en större acceptans för underskott i dåliga tider.

Det finns praktiska problem med att bestämma det strukturella sparandet som kan komma att leda till svårigheter med att följa upp finanspakten. Det strukturella sparandet kan inte observeras utan måste beräknas utifrån icke observerbara jämviktsbanor för BNP och offentliga intäkter och utgifter. Det finns inte någon allmänt vedertagen metod för att göra sådana beräkningar. De metoder som idag används är inte alltid pålitliga.²⁴ Det återstår nu att se hur fördragsparterna tänker lösa denna beräkningsproblematik. Denna regel bör ses som ett försök att återupprätta den ursprungliga stabilitets- och tillväxtpakten, som urvattnades genom 2005 års reform.

Finanspaktens överskottsmål är emellertid rigidare än det svenska överskottsmålet. Den flexibilitet som det svenska finanspolitiska ramverket medger är att föredra. Ett överskott i de offentliga finanserna motsvarande 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel innebär en mindre risk för procyklisk finanspolitik. Denna flexibilitet innebär dock att det är svårare att utvärdera måluppfyllelsen enskilda år, något som rimligen är betydelsefullt i eurosamarbetet.

²³ Europeiska rådet (2012).

²⁴ Se Konjunkturinstitutet (2012) s. 56.

Finanspaktens krav är inte lika ambitiösa som det svenska överskottsmålet. Finanspakten saknar dessutom den typ av stödjande system som finns i det svenska ramverket: överskottsmålet understöds i Sverige av nominella utgiftstak, ett krav på kommunerna att budgetera för en ekonomi i balans samt en beslutsordning i riksdagen där beslut om den totala nivån på utgifterna tas först och därefter beslut om hur dessa utgifter ska fördelas på enskilda anslag. Det finns dock ingen automatisk korrigeringsmekanism eller specifika sanktioner i det svenska ramverket.

För Sveriges del menar vi att det svenska ramverket är bättre än finanspakten. Så länge vi inte är ett euroland behöver vi inte införa finanspaktens årliga överskottsmål, någon automatisk korrigeringsmekanism eller några sanktioner i det svenska regelverket.

Det är i dagsläget inte klart att finanspakten kommer att träda i kraft. Framtida revideringar av pakten kan inte uteslutas. Det är vidare viktigt att framhålla att problemen i den europeiska ekonomin inte är undanröjda i och med tillkomsten av finanspakten. De interna obalanser som byggts upp inom euroområdet under tio års tid samt deras strukturella orsaker kvarstår.²⁵ Finanspakten innehåller inte några särskilt utformade instrument för att lösa dessa fundamentala problem.²⁶

Vi vill framhålla att det är bra att Sverige anslutit sig till fördraget. Det ligger i Sveriges intresse att de offentliga finanserna inom EU är stabila och långsiktigt hållbara. Om finanspakten träder i kraft och efterlevs kommer den förmodligen att bidra till att detta uppnås, åtminstone på sikt. Men vi ser ingen anledning att revidera det gällande svenska finanspolitiska ramverket i riktning mot finanspaktens regler.

²⁵ Se kapitel 1, samt EEAG (2012), s. 57-81, och OECD (2012).

²⁶ Däremot ska nu tillämpningen av stabilitets- och tillväxtpakten särskilt beakta strukturreformer och de effekter dessa kan komma att ha på de offentliga finanserna då man följer upp efterlevnaden av stabilitets och tillväxtpakten: se s. 7 Europeiska unionens råd (2012).

Fördjupningsruta 1.2 Finanspakten

Den 2 mars 2012 undertecknade stats- och regeringschefer för alla EU-länder, utom Storbritannien och Tjeckien, ett mellanstatligt fördrag om stabilitet, samordning och styrning inom den ekonomiska och monetära unionen (finanspakten).²⁷ Fördraget ska tillämpas fullt ut på de fördragsslutande parter som har euron som valuta. Syftet med fördraget är att stärka budgetdisciplinen genom införandet av mer automatiska sanktioner och skärpt övervakning, särskilt genom den s.k. budgetbalansregeln.

Viktiga regler i finanspakten

Enligt fördraget måste de offentliga finanserna vara i balans eller uppvisa överskott. Detta anses vara uppnått om det årliga *strukturella underskottet* i de offentliga finanserna inte överstiger det landspecifika medelsiktiga mål, så som det är definierat i den reviderade stabilitets- och tillväxtpakten²⁸, med en *lägre gräns på 0,5 procent* av BNP. I det fall landet har en bruttoskuld som är väsentligen mindre än 60 procent av BNP, är den lägre gränsen ett strukturellt underskott motsvarande 1,0 procent av BNP. Om en fördragspart inte uppfyller regeln finns en korrigeringsmekanism som utlöses automatiskt. Mekanismen innefattar en skyldighet att genomföra lämpliga åtgärder under en fastställd tidsperiod. Mekanismen kommer enligt fördraget till fullo att respektera de nationella parlamentens behörighet.

²⁷ Europeiska rådet (2012).

²⁸ Se Europeiska unionens råd (2005a, 2005b).

Euroländerna måste införliva budgetbalansregeln i de nationella rättsliga systemen genom bindande och permanenta bestämmelser, helst på konstitutionell nivå. Det ska vara genomfört senast ett år efter det att fördraget trätt i kraft. Om inte dessa regler har införts i nationell lagstiftning inom stipulerad tidsram, kommer EU-domstolen ha behörighet att pröva frågan samt besluta om sanktioner. Domstolen har att ta ställning till om reglerna införts korrekt i nationell lagstiftning eller inte samt det straff som den felande fördragsparten ska tilldelas. Domstolens beslut är bindande. Om det berörda landet inte följer beslutet kan det tvingas betala ett vite på högst 0,1 procent av landets BNP. Beloppet ska betalas till den Europeiska stabilitetsmekanismen.

Stabilitets- och tillväxtpaktens förfarande vid alltför stora underskott kommer att tillämpas mer automatiskt. Euroområdet medlemsstater åtar sig att ställa sig bakom kommissionens förslag, utom när en kvalificerad majoritet bland dessa motsätter sig beslutet. Detta betyder att s.k. omvänd kvalificerad majoritet kommer att tillämpas i fler steg av underskottsförfarandet än vad som är fallet i lagstiftningen inom den s.k. ”six-pack”.²⁹

Samordning och konvergens

De euroländer som anslutit sig till fördraget kommer att rapportera till EU-kommissionen och rådet om sina planer på offentliga skuldebrevsemissioner. De kommer sinsemellan och med EU:s institutioner att i förväg samordna alla större nationella reformer av den ekonomiska politiken som planeras.

²⁹ EU Economic governance ”six-pack”-överenskommelsen trädde i kraft den 13 december 2011. Denna har två övergripande mål: (1) att säkerställa hållbara offentliga finanser, (2) att minska de makroekonomiska obalanserna och främja konkurrenskraft genom förebyggande och korrigerande åtgärder. Beteckningen ”six-pack” syftar på att överenskommelsen består av sex bestämmelser: fem förordningar och ett direktiv.

Styrningen inom euroområdet

Euroområdets stats- och regeringschefer kommer att mötas minst två gånger om året. Euroländerna kommer med enkel majoritet att välja en ordförande för eurotoppmötena. Även icke-euroländer som anslutit sig till fördraget kommer att bjudas in till minst ett möte per år.

Framtiden

Fördraget träder i kraft så snart som det har ratificerats av minst 12 länder som har euron som valuta. I fördragstexten framgår att man räknar med att pakten ska börja tillämpas den 1 januari 2013. Fördraget kommer att vara rättsligt bindande på samma sätt som ett internationellt avtal och är öppet för anslutning för de EU-länder som inte undertecknade det från början. Fördraget är bindande endast för euroländerna och för övriga medlemsstater som frivilligt väljer att ansluta sig till delar av fördraget. För Sveriges del innebär fördraget inte några specifika rättsliga förpliktelser. Fördragets innehåll ska inom högst fem år efter ikraftträdandet utvärderas och därefter införlivas i EU-lagstiftningen.

1.6 Bedömningar och rekommendationer

Svensk ekonomi har klarat sig väl hittills under den internationella kris som började 2008. Finanspolitiken framstår i stora drag som framgångsrik med hänsyn till de störningar som svensk ekonomi varit utsatt för. Denna slutsats får stöd vid jämförelser med andra länders ekonomisk-politiska erfarenheter under senare år.

Vår uppfattning är att den ekonomiska politiken fram till idag har följt det gällande finanspolitiska ramverket. När vi ser framåt i tiden bedömer vi att finanspolitiken är förenlig med långsiktigt hållbara finanser. Av central betydelse för denna slutsats är att det svenska pensionssystemet gjorts mindre generöst än det tidigare.

Vi betraktar risken att utgifterna ska överskrida utgiftstaken under de närmaste åren som begränsad. Vi bedömer att den förda politiken står i överensstämmelse med överskotts målet.

Vi gör ett antal reflektioner kring finanspolitiken. Rådet vill betona följande:

För det första, vi rekommenderar regeringen att bättre förklara hur reformutrymmet uppkommer och hur utrymmet är tänkt att för-

delas mellan skatter och utgifter på några års sikt. Besluten om utgiftstak har stor betydelse inte bara för utgifternas nivå utan också för nivån på det framtida uttaget av skatter. En tydligare redovisning av sambanden mellan utgiftstak, överskottsmål och skatteuttag skulle ge ett viktigt bidrag till att förbättra transparensen kring finanspolitiken.

För det andra, regeringen har tagit den ekonomiska krisen och den makroekonomiska osäkerheten som argument för större säkerhetsmarginaler i finanspolitiken. Denna argumentation har skapat oklarheter om huruvida regeringen anser att det finanspolitiska ramverket är tillräckligt eller om ytterligare säkerhetsmarginaler utöver överskottsmålet behövs. En regelmässig användning av säkerhetsmarginaler riskerar att skapa ett procykliskt inslag i finanspolitiken som kan leda till onödigt stora konjunktursvängningar.

För det tredje, de skatteförändringar som aviserades våren 2011 föreslogs inte i Budgetpropositionen för 2012 och regeringen hänvisade här till den ökade osäkerheten. Det försämrade konjunkturläget talade enligt vår mening snarare för en mer expansiv finanspolitik. Vi anser att regeringens försiktighet saknade och fortfarande saknar goda stabiliseringspolitiska motiv.

För det fjärde, den globala krisen visar vikten av förstärkt makrofinansiell tillsyn och reglering. En rad steg har redan tagits för stärkt tillsyn. Vi rekommenderar regeringen att inom en snar framtid bestämma hur den makrofinansiella regleringen bör utformas för att reducera risken för framtida finansiella kriser.

För det femte, rådet anser att de makrofinansiella riskerna i svensk ekonomi inte får underskattas. Erfarenheten visar tydligt att en utveckling med snabbt växande kreditvolym och stigande fastighetspriser ofta är svår att stoppa i tid, även om utvecklingen initialt har sunda realekonomiska orsaker.

Till sist, rådet ser positivt på att Sverige anslutit sig till EU:s finanspakt, men ser inte några skäl till att förändra det svenska ramverket i riktning mot finanspakten. Finanspakten är enligt vår bedömning förenlig med det svenska finanspolitiska ramverket. Det återstår dock att se hur denna internationella överenskommelse kommer att fungera.

Referenser

- Alt, J. E. och Lassen, D. D. (2006), Transparency, political polarization, and political budget cycles in OECD countries, *American Journal of Political Science* 50.
- Bryant, R., Henderson, D. och Becker, T. (2012), *Maintaining financial stability in an open economy: Sweden in the global crisis and beyond*, SNS förlag, under utgivning.
- Cronin, D. och Dowd, K. (2011), Fiscal fan charts – A tool for assessing member states' (likely?) compliance with EU fiscal rules, *Research Technical Paper*, Central Bank of Ireland.
- EEAG (2012), *Report on the European economy*, European Economic Advisory Group, CESifo, München.
- Europeiska kommissionen (2011), *Public finances in EMU, European economy 2011/3*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels.
- Europeiska rådet (2012), *Fördrag om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen*.
- Europeiska unionens råd (2005a), Rådets förordning (EG) nr 1055/2005, om ändring av förordning (EG) nr 1466/97 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken, Rådet för ekonomiska och finansiella frågor (Ekofin).
- Europeiska unionens råd (2005b) Rådets förordning (EG) nr 1056/2005, om ändring av förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott, Rådet för ekonomiska och finansiella frågor (Ekofin).
- Europeiska unionens råd (2012), *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes*, Rådet för ekonomiska och finansiella frågor (Ekofin).
- Fabrizio, S. och Mody, A. (2006), Can budget institutions counteract political indiscipline? *Economic Policy* 21.
- Finansdepartementet (2011a), *Ramverket för finanspolitiken*, Regeringens skrivelse 2010/11:79.
- Finansdepartementet (2011b), *Förslag om högre kapitalkrav för att minska sårbarheten i svensk ekonomi*, pressmeddelande, 25 november 2011.

- Finanspolitiska rådet (2011), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2011.
- Goodhart, C. och Rochet, J-C. (2011), Utvärdering av Riksbankens penningpolitik och arbetet med finansiell stabilitet 2005-2010, Rapporter från riksdagen 2010/11:RFR5, Finansutskottet.
- Gourinchas, P-O. och Obstfeld, M. (2012), Stories of the twentieth century for the twenty-first, *American Economic Journal: Macroeconomics*, nr 4.
- Jonung, L., Kiander, J. och Vartia, P. (2009, red.), *The great financial crisis in Finland and Sweden: The Nordic experience of financial liberalization*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Konjunkturinstitutet (2012), *Konjunkturläget mars 2012*.
- OECD (2012), *OECD Economic Surveys: Euro Area, mars 2012*, Paris.
- Rousová, L. och van den Noord, P. (2011), *Predicting peaks and troughs in real house prices*, OECD Economics Department Working Papers, nr 882, OECD publishing.
- Sveriges Riksbank (2011), *Riksbankens utredning om risker på den svenska bostadsmarknaden*, Riksbanken, Stockholm.

2 Finanspolitiska medel och analysmetoder

Det finanspolitiska ramverket beskriver under vilka omständigheter som en ”aktiv”, dvs. diskretionär, finanspolitik bör användas. Eftersom överskottsmålet är definierat som den offentliga sektorns finansiella sparande över en konjunkturcykel medges aktiva stabiliseringspolitiska insatser under lågkonjunkturer medan återhållsamhet gäller under högkonjunkturer.

Detta kapitel undersöker möjligheterna att föra en aktiv finanspolitik och vilka effekter som politiken förväntas ge. Vi inleder med en översikt över nyare forskning på området. Därefter redovisar vi beräkningar som Konjunkturinstitutet har gjort på vårt uppdrag. Vi studerar återverkningarna på de offentliga finanserna om den nuvarande lågkonjunkturen fördjupas och förlängs, vilka konsekvenser olika antaganden om arbetsmarknadens funktionssätt har för bedömningen av reformutrymmet samt effekterna av en mer expansiv finanspolitik. Sedan diskuterar vi beräkningen av det strukturella sparandet.

2.1 Finanspolitikens effekter

Under senare år har forskarsamhället riktat stort intresse mot finanspolitiken som stabiliseringspolitiskt verktyg. Litteraturen har vuxit snabbt. Olika teoretiska synsätt och empiriska metoder har tillämpats. Rådet har i tidigare rapporter beskrivit denna forskning, se Finanspolitiska rådet (2008) avsnitt 1.3, Finanspolitiska rådet (2010) avsnitt 2, Beetsma (2008), Dreyer Lassen (2010) och Bergman (2010).

Ett sätt att beskriva effekten av en finanspolitisk åtgärd är att beräkna en s.k. multiplikator. Multiplikatorn beskriver hur mycket den ekonomiska aktiviteten – oftast BNP – förändras om de offentliga utgifterna ändras med 1 procent. En multiplikator mellan 0 och 1 innebär att BNP ändras med mindre än utgiftsändringen medan en multiplikator som överstiger 1 innebär att BNP ändras mer än förändringen i de offentliga utgifterna. Ett negativt värde på multiplikatorn betyder att BNP minskar när de offentliga utgifterna ökar och vice versa.

Den empiriska forskningen ger stöd för slutsatsen att multiplikatorn är positiv, dvs. den totala efterfrågan i ekonomin stiger om de offentliga utgifterna ökas eller om skatterna minskas. Det finns däremot ingen konsensus angående storleken på multiplikatorn, dvs. om den är större eller mindre än 1.¹

I en översikt över nyare studier av den amerikanska ekonomin finner Ramey (2011) att multiplikatorn i den amerikanska ekonomin troligtvis ligger mellan 0,8 och 1,5, dvs. att en ökning av offentlig konsumtion med 1 procent resulterar i en ökning av BNP med mellan 0,8 och 1,5 procent. Andra studier finner något större värden på multiplikatorn, exempelvis Shoag (2011) som uppskattar att multiplikatorn ligger runt 2.² OECD (2011) har beräknat multiplikatorn för ett antal andra länder och rapporterar multiplikatorer som ligger mellan 0,2 och 1,6. Denna stora variation illustrerar tydligt under vilken osäkerhet som faktisk finanspolitik förs och att de förväntade effekterna är osäkra.

En annan central frågeställning är med vilken tidsfördröjning som finanspolitiska insatser får effekt på samhällsekonomin. Inom litteraturen skiljs ofta mellan inside lag och outside lag (se Finanspolitiska rådet 2008). Den förra beskriver hur lång tid det tar för det politiska systemet att fatta beslut om en finanspolitisk åtgärd. Den senare är den tid som åtgärden genomförs till dess att den haft sin maximala effekt.

Många ekonomers skepsis mot finanspolitiska insatser grundar sig på att det finns en risk att åtgärden blir tidsfördröjd och då bidrar till att finanspolitiken förstärker konjunktursvängningarna i stället för att motverka dessa (se Finanspolitiska rådet 2008). En annan möjlighet är att hushållen väljer att spara när den offentliga konsumtionen ökar. Ett annat exempel kan vara att kommuner väljer att spara ökade statsbidrag i stället för att använda dessa till offentlig konsumtion. Taylor (2011) argumenterar för att det stora amerikanska stimulanspaketet 2009 endast i liten omfattning bidrog till ökad offentlig konsumtion. De lokala myndigheterna sparade i stor utsträckning

¹ Här studerar vi effekterna av en ofinansierad expansion av offentlig konsumtion. Detta innebär att skatterna inte höjs utan finansieringen sker via ett ökat budgetunderskott, dvs. genom statlig upplåning. De siffror för multiplikatorn, som vi nämner, är större än de som gäller vid en expansion av de offentliga utgifterna som finansieras genom skattehöjning (den s.k. balanserade budgetens multiplikator).

² Shoag beräknar multiplikatorn för offentliga utgifter som finansieras med hjälp av extra avkastning på statens finansiella tillgångar, så att det inte finns några motverkande effekter av ökade skatter eller stigande skuldkvot.

tillkommande federala anslag. I detta fall kommer den totala efterfrågan att förbli oförändrad och finanspolitiken blir verkningslös.

Effekterna av finanspolitiska insatser beror också på vilken typ av åtgärder som vidtas och under vilka omständigheter politiken genomförs. Ny forskning på området visar att den allmänna ekonomiska situationen har betydelse. Finanspolitik får större verkningar i en lågkonjunktur, vilket dokumenterats av bland andra Auerbach och Gorodnichenko (2012), Shoag (2011) samt Holden och Sparrman (2011). Corsetti, Meier och Müller (2010) finner att multiplikatorn är större under finansiella kriser. Ilzetzki, Mendoza och Végh (2010) drar slutsatsen att multiplikatorn är mindre i länder som (i) har rörlig växelkurs som Sverige, (ii) är små öppna ekonomier som Sverige, och (iii) har hög skuldkvot.

Finanspolitikens effekter beror också på den penningpolitiska regimen, dvs. på centralbankens beteende. Kommer den söka motverka en finanspolitisk expansion genom att höja styrräntan eller stödja finanspolitiken med oförändrad eller sänkt ränta? Den penningpolitiska reaktionen på finanspolitiken är avgörande för den totala effekten på samhällsekonomin.

Beräkningar av den svenska multiplikatorn saknas i stort sett. Antagandena inom Konjunkturinstitutets modell för den svenska ekonomin, KIMOD, innebär att en ökning av offentlig konsumtion möts av en likartad respons i BNP (multiplikatorn är ungefär 0,9). Om i stället skatterna sänks är responsen i modellen betydligt mindre (en multiplikator på ungefär 0,35).

Bergman (2010) studerar effekterna av finanspolitiska insatser i Sverige. Han finner en multiplikator på ungefär 0,4 vid en sänkning av offentlig konsumtion, där effekten är störst vid genomförandet. I samma studie är effekten av en skattehöjning betydligt större, med en multiplikator på knappt 1 vid ikraftträdandet, och växande till närmare 1,5 över tid. Resultaten från dessa två svenska studier ligger båda inom ramen för de resultat som finns för andra länder. Perotti (2002) finner i sin studie av fem stora OECD-länder att det finns stor variation både mellan länder och över tid. Hans beräkningar visar att effekten på BNP av ökad offentlig konsumtion ligger mellan 0,3 och 1,6 medan effekten av sänkta skatter ligger mellan 0 och 1,6.

Givet dessa studier drar vi följande slutsatser:

- De flesta empiriska studier visar att multiplikatorn är positiv så att ökad offentlig konsumtion eller sänkta skatter leder till ökad total efterfrågan. Det finns dock ingen samsyn när det gäller storleken på multiplikatorn. Den kan vara både mindre än eller större än 1.
- Flera empiriska studier tyder på att finanspolitiken har störst effekt i de situationer där behovet av insatser är som störst, dvs. under lågkonjunkturer eller under finansiella kriser.
- Multiplikatorn är lägre i en liten öppen ekonomi med rörlig växelkurs som den svenska. För svensk del motverkas detta av att skuldkvoten är låg, vilket tenderar att höja finanspolitikens effektivitet.

2.2 Alternativa scenarier

På Finanspolitiska rådets uppdrag har Konjunkturinstitutet utarbetat fem alternativa scenarier för den ekonomiska utvecklingen i Sverige under åren 2012 och framåt.³ Utgångspunkten för dessa scenarier är den prognos som Konjunkturinstitutet presenterade i Konjunkturläget, december 2011.

I Konjunkturinstitutets prognos bedöms svensk ekonomi befinna sig i en lågkonjunktur under 2012. Arbetslösheten är högre än jämviktsarbetslösheten och BNP-gapet är negativt. Återhämtningen väntas gå långsammare än vad som är normalt i en konjunkturuppgång eftersom omvärlden efter skuldskrisen väntas återhämta sig långsammare än normalt (se diskussionen i kapitel 1). Först 2016 väntas svensk ekonomi ha återgått till ett neutralt resursutnyttjande – varken högkonjunktur eller lågkonjunktur – och en arbetslöshet på ungefär 6,5 procent.⁴

Vi studerar fem olika scenarier. I de två första genomgår svensk ekonomi en djupare och längre lågkonjunktur än i grundscenariot. I det ena följer detta av en nedgång i omvärlden. I det andra studeras en inhemsk nedgång som skulle kunna vara resultatet av en negativ

³ Beräkningarna presenteras mer utförligt i vår skriftserie *Studier i finanspolitik* (Hjelm och Robling 2012).

⁴ Sedan prognosen i december 2011 la Konjunkturinstitutet fram en ny prognos i mars 2012. Denna har inte utnyttjats i de alternativa scenarier som presenteras nedan.

utveckling på bostadsmarknaden till följd av en bostadsbubbla. Syftet med dessa simuleringar är att illustrera hur olika slags kriser resulterar i olika utveckling för de offentliga finanserna och för arbetsmarknaden och om det finns en systematisk skillnad mellan en inhemsk eller en utländsk förlängd kris.

Därnäst presenteras ett scenario med en mer positiv grundsyn på arbetsmarknadens funktionssätt. Slutligen studeras två scenarier med en mer expansiv finanspolitik. I det ena fallet studeras en utveckling med högre offentlig konsumtion och högre offentliga investeringar, i det andra fallet en utveckling med högre disponibla inkomster för hushållen, vilka kan följa av lägre skatter eller högre transfereringar. Syftet här är att illustrera verkningsgraden hos olika finanspolitiska insatser och utvärdera hur en mer expansiv finanspolitik påverkar de offentliga finanserna på lång sikt.

2.2.1 Djupare och längre lågkonjunktur

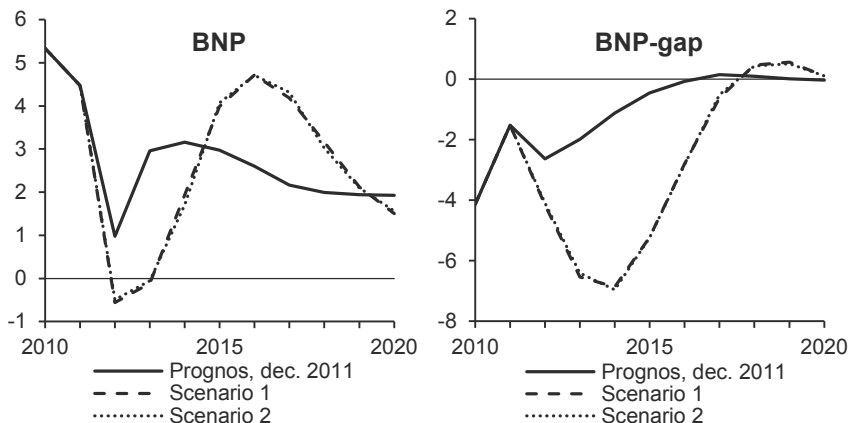
Med utgångspunkt i de resonemang om ökad osäkerhet och större risk för en framtida konjunktur nedgång, som förs fram i Budgetpropositionen för 2012, studeras två scenarier med en betydligt sämre utveckling än vad som förutsågs i december 2011.

Gemensamt för våra två scenarier (som betecknas som scenario 1 och scenario 2 i figurerna nedan) är att den nedgång som studeras är av samma ungefärliga storleksordning som de två stora kriser Sverige genomgått under de senaste tjugo åren. Under dessa kriser var BNP-gapet kraftigt negativt, i storleksordningen 7–8 procent av potentiell BNP. Därutöver var tillväxten negativ på årsbasis under perioden 1991-1993 respektive 2008-2009.

Mot denna bakgrund studeras i våra två första alternativa scenarier lågkonjunkturer där BNP-gapet vidgas till -7 procent och där tillväxten i BNP är negativ under 2012 och 2013 (se figur 2.1). Denna figur visar förändringen i BNP i den vänstra grafen medan den högra visar BNP-gapet. Efter nedgången sluts BNP-gapet i snabbare takt än i grundscenariot, så att det når en neutral nivå år 2020. Skillnaden mellan de två scenarierna är att i det första orsakas nedgången av försämrad internationell konjunktur (scenario 1) medan konjunkturredgången i det andra är inhemskt genererad (scenario 2). Båda scenarierna medför samma BNP-gap på -7 procent.

Figur 2.1 Tillväxt och BNP-gap under utländsk (scenario 1) och inhemsk (scenario 2) konjunkturnedgång

Vänster figur årlig procentuell förändring, höger figur procent av potentiell BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

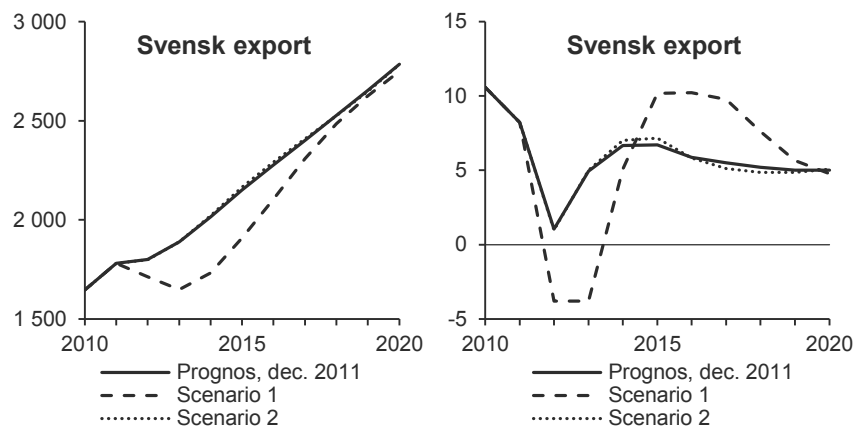
Eftersom scenario 1 illustrerar en utländsk konjunkturnedgång kommer svensk export att utvecklas mer negativt än om nedgången är inhemskt orsakad (se figur 2.2). Den vänstra figuren visar utvecklingen av exporten medan den högra visar förändringen i exporten under grundprognosen och de två scenarierna. Det är nästan ingen skillnad mellan Konjunkturinstitutets prognos från 2011 och scenario 2. Notera att dessa effekter beräknas på grundval av BNP-tillväxten och BNP-gapet. Figuren visar den nödvändiga nedgång i exporten som krävs för att orsaka BNP-utvecklingen i figur 2.1.

I scenario 1 minskar exporten med närmare 5 procent årligen under två år i rad. En sådan chock innebär att exporten når samma nivå som 2011 först år 2015 – och att det dröjer till 2020 innan exporten återgår till samma nivå som förutses i grundscenariot (se figur 2.2).

I scenariot med en inhemsk störning antas omvärldens efterfrågan vara densamma som i grundscenariot. I stället antas inhemsk efterfrågan minska. Hushållens konsumtion antas minska under 2012 och 2013, vilket skulle kunna vara en följd av osäkerhet på bostadsmarknaden och fallande bostadspriser (se figur 2.3). Bostadsinvesteringarna antas också vara lägre än i grundscenariot under åren 2012 och 2013. Därefter återgår ekonomin till sin långsiktiga tillväxtbana och väntas nå samma nivå som i grundscenariot ungefär år 2020.

Figur 2.2 Svensk export under utländsk (scenario 1) och inhemsk (scenario 2) konjunkturedgång

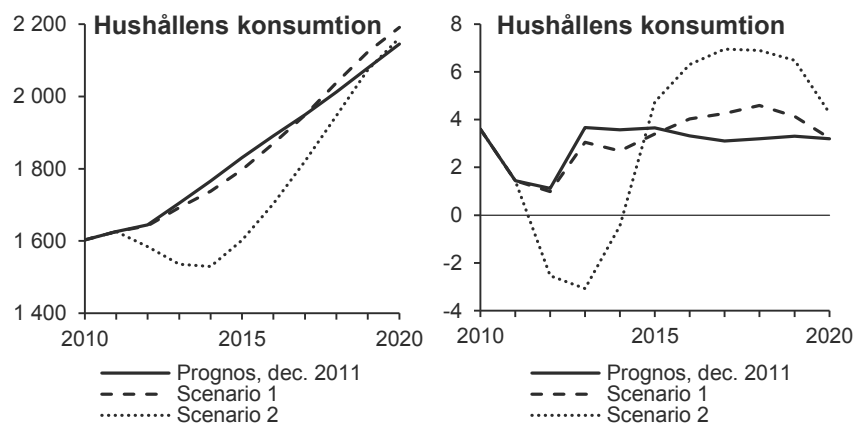
Vänster figur mdkr, höger figur årlig procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Figur 2.3 Hushållens konsumtion under utländsk (scenario 1) och inhemsk (scenario 2) konjunkturedgång

Vänster figur mdkr, höger figur procentuell årlig förändring

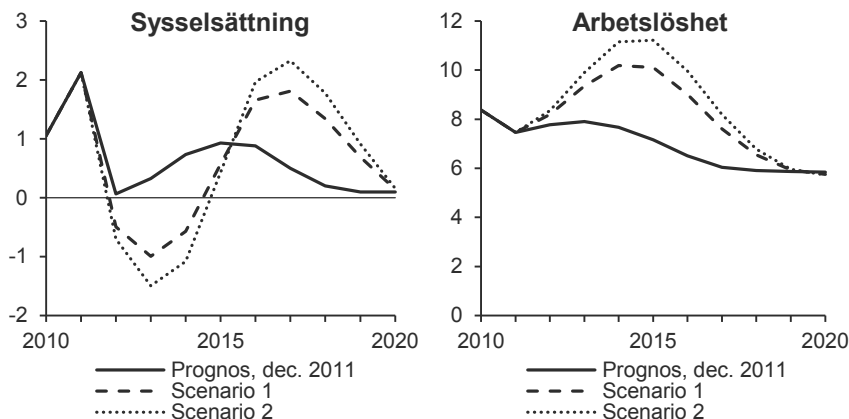


Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

De negativa störningar som studeras – en exportdriven och en konsumtionsdriven – är skapade för att ha samma påverkan på BNP och BNP-gapet. Däremot påverkas sysselsättning, arbetslöshet och offentliga finanser på olika sätt i de två scenarierna. Dessa effekter visas i figur 2.4.

Figur 2.4 Utvecklingen på arbetsmarknaden under utländsk (scenario 1) och inhemsk (scenario 2) konjunkturedgång

Procent



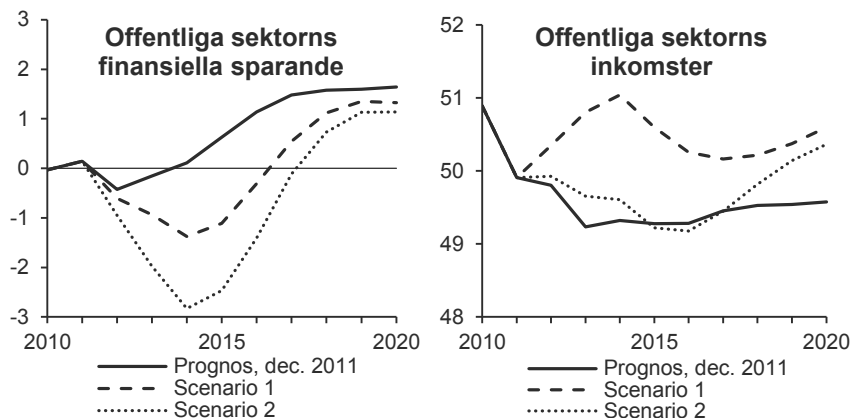
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

En inhemsk nedgång får större återverkningar på sysselsättning och arbetslöshet än en exportdriven nedgång. Exportsektorn har i genomsnitt en högre produktivitetsnivå än de näringar som producerar för hemmamarknaden. Detta innebär att en lika stor nedgång i BNP motsvaras av en mindre minskning i sysselsättningen – och på motsvarande sätt en mindre ökning av arbetslösheten – om nedgången främst berör exportindustrin än om störningen har sitt ursprung i inhemska förhållanden. Skillnaden mellan de båda scenarierna uppgår som mest till ungefär 1 procent av arbetskraften. Arbetslösheten når sin högsta nivå på drygt 10 respektive drygt 11 procent, vilket kan jämföras med grundscenariots högsta nivå på 8 procent.

I båda scenarierna urholkas de offentliga finanserna i förhållande till grundscenariot (se figur 2.5). Dock är nedgången i det offentliga finansiella sparandet större i det scenario som bygger på en inhemsk störning än det scenario som bygger på en störning på exportmarknaden.

Figur 2.5 Offentligt finansiellt sparande och offentliga inkomster under utländsk (scenario 1) och inhemsk (scenario 2) konjunkturdgång

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

I grundscenariot råder nära nog balans i de offentliga finanserna 2014. I de alternativa scenarierna är det offentliga finansiella sparandet som lägst 2014. Om störningen kommer från inhemska förhållanden sjunker sparandet snabbare än om störningen kommer utifrån. Sparandet är i det förra fallet ungefär 3 procentenheter lägre – motsvarande ungefär 100 mdkr – än i grundscenariot och 1,5 procentenheter lägre än om störningen i ekonomin kommer från exportmarknaden.

När BNP faller på grund av en exportstörning påverkas sysselsättningen inte i lika hög grad som vid en inhemsk störning i hushållens konsumtion – och inte heller i lika hög grad som vid en bred nedgång i alla sektorer. Därför ökar skattebaserna, hushållens konsumtionsutgifter och lönesumman, i relation till BNP, när störningen kommer utifrån. De offentliga inkomsterna stiger därmed, som andel av BNP, i det scenario som studerar en nedgång i omvärlden.

När störningen härrör från inhemska förhållanden minskar inkomsterna som andel av BNP fram till 2016. Den låga konsumtionen medför att produkt- och produktionsskatterna och därmed momsintäkterna minskar som andel av BNP.

De offentliga utgifterna utvecklas likartat i de båda scenarierna. Den offentliga konsumtionen antas i reala termer utvecklas som i

grundscenariot. Den högre arbetslösheten bidrar till ökade offentliga utgifter. Dock motverkas de högre arbetslöshetsrelaterade utgifterna i scenariot med den inhemska störningen av en långsammare löneutveckling, som håller tillbaka de offentliga utgifterna.

De två scenarier som studerats ovan bygger på antaganden som ger en djup ekonomisk kris i Sverige – i paritet med 1990-talets kris. Vi betraktar inte något av scenarierna som en trolig utveckling. Men dessa scenarier äger relevans, eftersom de illustrerar skeenden för vilka regeringen kan vilja ha beredskap.

Vi noterar att en nedgång i omvärlden får mindre återverkningar för Sveriges offentliga finanser än en nedgång som har inhemska orsaker. Den viktigaste förklaringen är att nedgången i sysselsättningen blir mindre när exportmarknaden viker, varför skatteinkomsterna inte sjunker lika mycket som om krisen har inhemska orsaker. En temporär nedgång i exporten får mindre problematiska återverkningar i ekonomin än en temporär nedgång i inhemsk efterfrågan. En mer varaktig nedgång i exporten kan dock skapa allvarligare problem.

När lågkonjunkturen är som djupast är BNP-gapet -7 procent. Då uppvisar de offentliga finanserna ett underskott om som mest 3 procent av BNP. Ett sådant underskott strider inte mot överskotts målet. Underskott på dessa nivåer i en mycket djup lågkonjunktur ligger inom ramen för vad som är att vänta när finanspolitiken utformas för att nå ett överskott om 1 procent som genomsnitt över en konjunkturcykel. En kris som i sig motiverar en mer återhållsam politik måste ha andra förlopp än de som tecknats här. Större underskott kräver sannolikt en utveckling på finansmarknaden som liknar 1990-talskrisens bankkris. En sådan utveckling ryms inte inom de scenarier som studeras här.

De offentliga finanserna är väsentligt mer känsliga för en inhemsk nedgång än för en nedgång som kommer från omvärlden. Det finansiella sparandet i offentlig sektor går ned dubbelt så mycket i det förra fallet. En beräkning av det konjunkturjusterade sparandet bör således ta hänsyn till utvecklingen i olika sektorer i samhälls-ekonomin. Detta diskuteras i avsnittet om beräkningen av det strukturella finansiella sparandet nedan.

2.2.2 Olika bedömningar av arbetsmarknadens funktionssätt

Regeringens bedömning i Budgetpropositionen för 2012 av BNP och antalet arbetade timmar i jämvikt fram till 2015 är mer positiv än den Konjunkturinstitutet gjorde i december 2011. Regeringen väntar sig att arbetslösheten sjunker till en lägre nivå på jämviktsarbetslösheten samt att medelarbetstiden stiger till en högre nivå i långsiktig jämvikt.

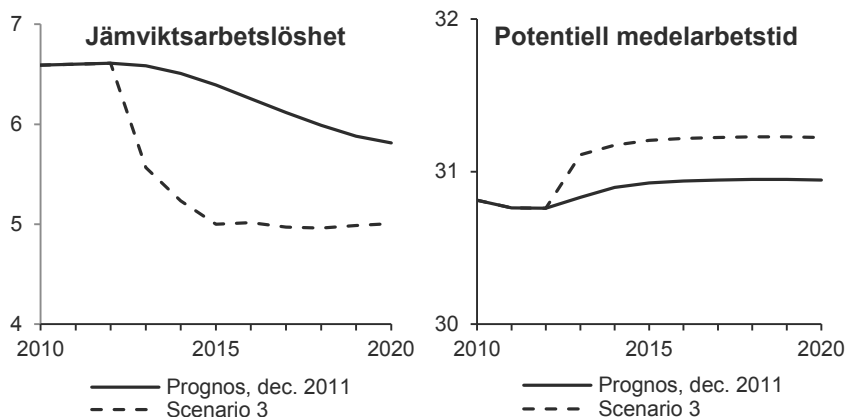
BNP i ett neutralt konjunkturläge – potentiell BNP – beräknas som antalet arbetade timmar i jämvikt multiplicerat med produktivitetsnivån. Antalet arbetade timmar i jämvikt består i sin tur av tre delar: arbetskraftsdeltagandet i jämvikt, nivån på jämviktsarbetslösheten samt medelarbetstiden. Skillnaden mellan regeringens och Konjunkturinstitutets bedömningar av jämviktsarbetslösheten uppgår till 1,4 procentenheter 2015. Därefter närmar sig Konjunkturinstitutets bedömning regeringens. Regeringen väntar sig också att medelarbetstiden ska stiga till en nivå på 0,9 procent högre än Konjunkturinstitutet.

Vi tar inte ställning till om den ena prognosen är mer trolig än den andra. Skillnaden mellan olika skattningar av jämviktsarbetslösheten är i allmänhet betydligt större än den skillnad som föreligger mellan regeringens och Konjunkturinstitutets bedömningar.⁵ Konfidensintervallet för enskilda skattningar kan uppgå till mer än plus/minus 2 procentenheter. Däremot är vi intresserade av vilka effekter en eventuell felbedömning av arbetsmarknadens funktionssätt har på prognosen för andra variabler. Vi undersöker därför hur en mer positiv utveckling på arbetsmarknaden påverkar de offentliga finanserna. Figur 2.6 visar vilka antaganden som görs i scenario 3 angående jämviktsarbetslösheten och medelarbetstid i förhållande till Konjunkturinstitutets prognos 2011.

⁵ Se, exempelvis, Finansdepartementet (2011) s. 34 f.

Figur 2.6 Olika antaganden om jämviktsarbetslöshet och medelarbetstid

Vänster figur procent, höger figur timmar per vecka



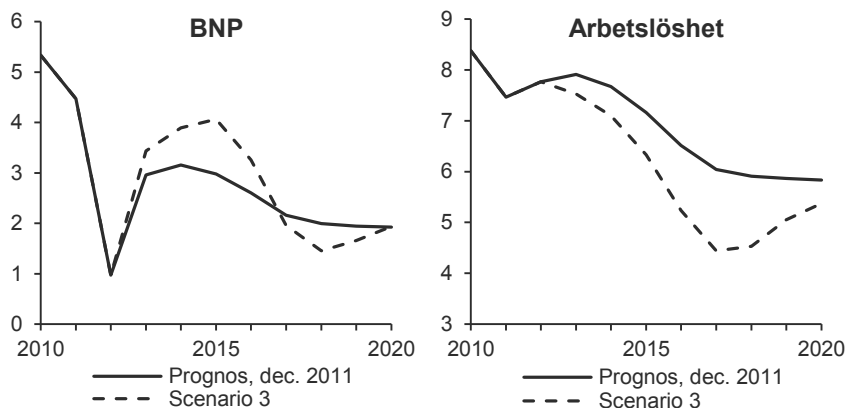
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

När regeringens mer positiva syn på arbetsmarknadens funktionssätt – med lägre jämviktsarbetslöshet och fler arbetade timmar i jämvikt – förs in i Konjunkturinstitutets modell resulterar detta i lägre arbetslöshet och högre produktion de kommande åren, (se figur 2.7). För en given initial faktisk arbetslöshet innebär de mer positiva antagandena i modellen att löneanspråken kommer att vara lägre, med lägre löner som resultat. Detta ger i sin tur Riksbanken möjlighet att sänka räntan mer än vad som annars vore fallet, eftersom inflationsimpulserna blir lägre. Hushållens konsumtion ökar snabbare med fler arbetade timmar, lägre arbetslöshet och lägre ränta. Även investeringarna ökar snabbare de närmaste åren.

De mer positiva antagandena om arbetsmarknadens funktionssätt för med sig en mer positiv syn på den offentliga sektorns finansiella sparande (se figur 2.8). De starkare offentliga finanserna innebär lägre skuldsättning, vilket också för med sig lägre ränteutgifter. Som mest blir överskottet i de offentliga finanserna ungefär 1 procentenhet högre när regeringens antaganden om arbetsmarknaden förs in i Konjunkturinstitutets modell.

Figur 2.7 BNP och arbetslöshet under olika antaganden om jämviktsarbetslöshet och medelarbetstid

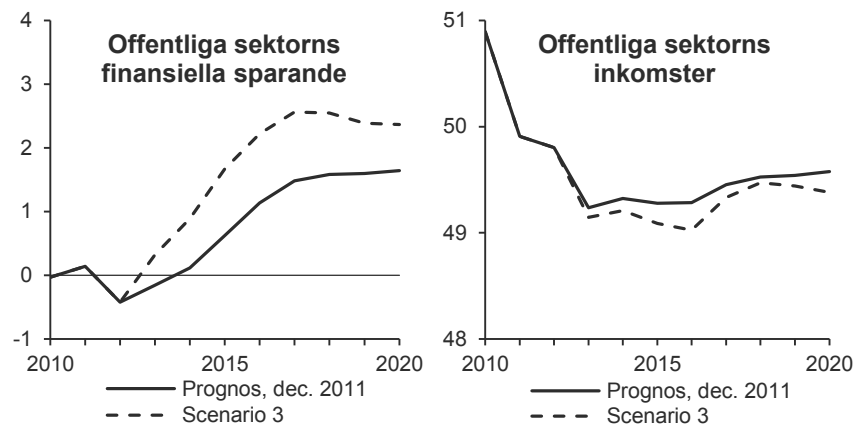
Vänster figur procentuell årlig förändring, höger figur procent



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Figur 2.8 Offentliga finanser under olika antaganden om jämviktsarbetslöshet och medelarbetstid

Andel av BNP, procent



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Vi har i detta scenario undersökt återverkningarna av mer positiva antaganden om underliggande förhållanden på svensk arbetsmarknad. Som alternativ till Konjunkturinstitutets bedömning har vi fört in regeringens syn på arbetslöshet och medelarbetstid i jämvikt. Sammantaget gör regeringen bedömningen att Sveriges potentiella

BNP är 2 procent högre i den långsiktiga jämvikten än Konjunkturinstitutets bedömning.

Skillnaden i antaganden resulterar i olika bedömningar av den offentliga sektorns finansiella sparande. Skillnaden ligger i storleksordningen 1 procent av BNP per år under prognosperioden. Den måste betraktas som betydande. En missbedömning av den underliggande utvecklingen på arbetsmarknaden kan bli en felkälla i beräkningen av reformutrymmet.

Rådet menar att den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna inte hotas av regeringens mer optimistiska syn på jämviktsarbetslösheten, eftersom den uppdateras regelbundet. Eventuella prognosfel kommer därmed att leda till en justering av bedömningen av jämviktsarbetslösheten, vilken i sin tur bildar underlag i fastställandet av reformutrymmet. Av detta skäl ser vi inte någon risk för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet i det här sammanhanget.

2.2.3 Mer expansiv finanspolitik 2013-2015

Regeringen framhåller vikten av en säkerhetsmarginal i finanspolitiken med hänvisning till ökad osäkerhet och risk för nedgång i omvärlden.⁶ Vi undersöker i två scenarier konsekvenserna av att föra en mycket expansiv finanspolitik. I det ena (scenario 4) ökas de offentliga utgifterna med 30, 50 respektive 30 mdkr under åren 2013, 2014 respektive 2015. Dessa tillfälliga ökningar fördelas i lika delar på offentlig konsumtion och offentliga investeringar. I det andra scenariot (scenario 5) stärks hushållens disponibla inkomster i modellen med samma belopp, vilket kan tänkas ske via lägre skatter och högre transfereringar. Övriga antaganden om omvärlden och arbetsmarknaden är oförändrade i förhållande till grundscenariot. I båda scenarierna kommer det finansiella sparandet att vara betydligt lägre än i grundscenariot.

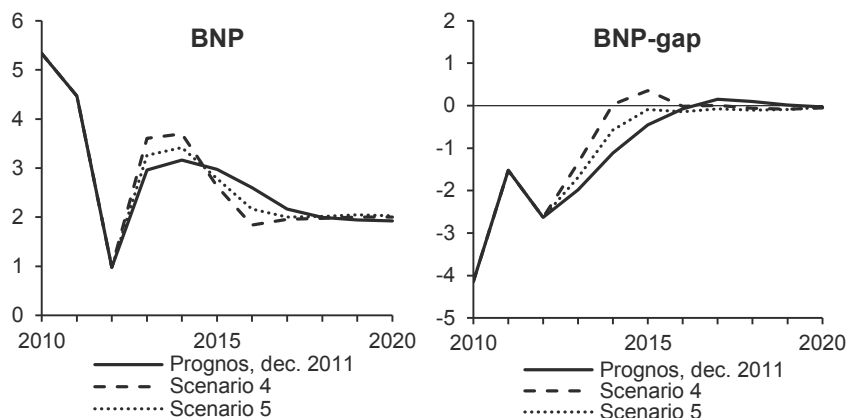
Dessa två mer expansiva scenarier leder till en starkare makroekonomisk utveckling i jämförelse med basscenariot (se figur 2.9). Resursutnyttjandet når snabbare ett balanserat läge, vilket återspeglar att de finanspolitiska multiplikatorerna är positiva i Konjunkturinstitutets modell. Vidare kan noteras att BNP stiger snabbare i

⁶ Se kapitel 1 för en mer utförlig diskussion om säkerhetsmarginalen i finanspolitiken.

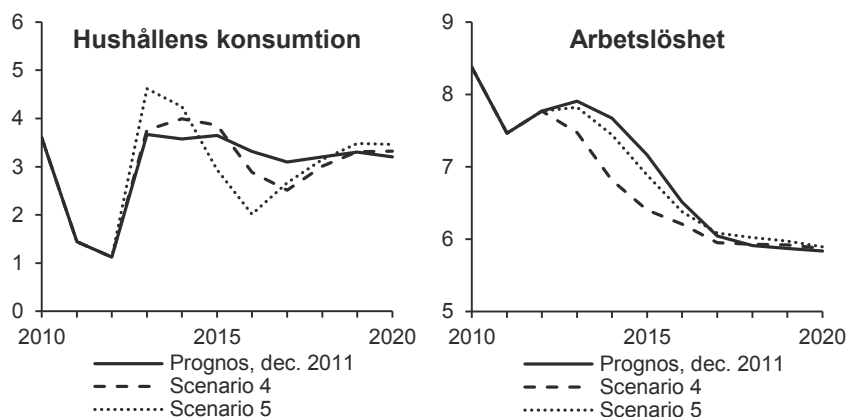
scenariot med högre offentlig konsumtion och offentliga investeringar än i scenariot där hushållens ekonomi stärks direkt. Offentlig konsumtion och offentliga investeringar påverkar BNP direkt, medan hushållen sparar en viss del av tillkommande resurser. Dessutom är importinnehållet större i hushållens konsumtion än i den offentliga konsumtionen.

Figur 2.9 Utveckling med mer expansiv politik, ökade offentliga utgifter (scenario 4) och lägre skatter (scenario 5)

Vänster figur årlig procentuell förändring, höger figur procent av potentiell BNP



Vänster figur årlig procentuell figur, höger figur procent



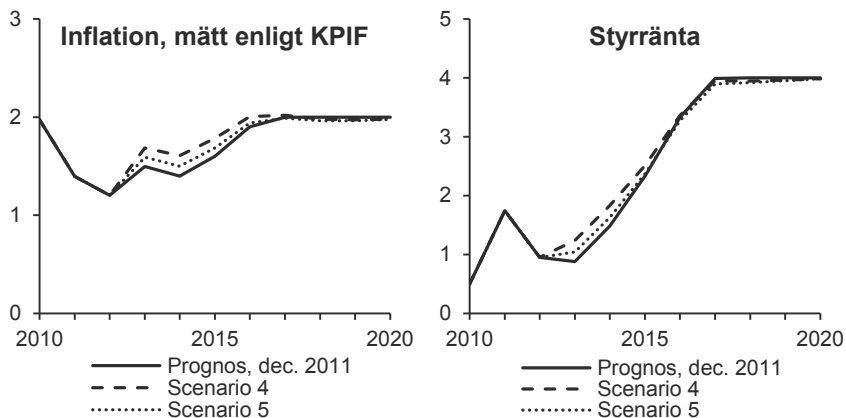
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Arbetslösheten faller snabbare när offentliga investeringar och konsumtion ökas än när hushållens ekonomi stärks. Detta återspeglar läckaget till sparande och import. Men det återspeglar också att ökad offentlig produktion motsvaras av ökad offentlig sysselsättning – eftersom medelarbetstid och produktivitet utveckling ges av grundscenariot. De två scenarierna med mer expansiv finanspolitik uppvisar lägre arbetslöshet än grundscenariot under de kommande åren.

En mer expansiv politik, med fallande arbetslöshet och stigande resursutnyttjande, leder till högre löneökningstakt och högre inflation (se figur 2.10). Därför väntas Riksbanken i båda scenarierna höja räntan snabbare än i grundscenariot – vilket motverkar effekterna av den finanspolitiska expansionen. Riksbankens reaktion väntas vara starkare när de offentliga utgifterna stiger än när hushållens inkomster stärks.

Figur 2.10 Inflation och styrränta med mer expansiv politik, ökade offentliga utgifter (scenario 4) och lägre skatter (scenario 5)

Procent

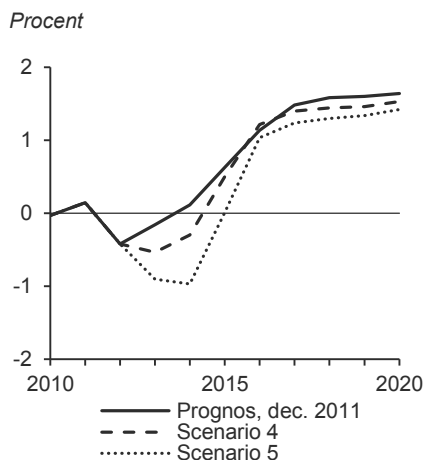


Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

I bägge scenarierna är, självklart, de offentliga finanserna svagare än i grundscenariot (se figur 2.11). Det lägre offentligtfinansiella sparandet innebär högre räntekostnader och därmed varaktigt svagare offentliga finanser. I båda scenarierna når sparandet en nivå på 1 procent 2016. BNP-gapet sluts 2014, när expansionen berör offentlig konsumtion och offentliga investeringar, och 2015, när expansionen berör hushållens disponibla inkomster. Då är det offentliga sparandet noll eller negativt. Vi finner därför att de båda

finanspolitiska expansionerna är alltför omfattande för att vara förenliga med överskottsmålet. Däremot kan vi inte, mot bakgrund av de studerade scenarierna, avfärda en något mer expansiv finanspolitik än den som förs idag.

Figur 2.11 Offentligt finansiellt sparande med mer expansiv politik, ökade offentliga utgifter (scenario 4) och lägre skatter (scenario 5)



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Vi gör, på basis av ovanstående kalkyler, följande bedömningar: Vi noterar att en nedgång i omvärlden får mindre återverkningar för Sveriges offentliga finanser och på arbetsmarknaden än en nedgång som har inhemska orsaker. De kraftiga försämringar av konjunkturen som studeras medför inte offentliga underskott som uppenbart strider mot överskottsmålet eller ger en farlig skuldutveckling. En alltför optimistisk syn på arbetsmarknadens funktionssätt kan ha stor betydelse för bedömningen av reformutrymmet. En expansiv politik med högre offentlig konsumtion och högre offentliga investeringar skulle förmodligen få större återverkningar på BNP och sysselsättning än en expansion som bara tar sikte på att stärka hushållens disponibla inkomster. Samtidigt finns risken att en alltför expansiv finanspolitik hotar långsiktigt hållbara offentliga finanser.

2.3 Beräkningen av det strukturella finansiella sparandet

Det strukturella sparandet är ett mått på vad det finansiella sparandet i den offentliga sektorn skulle vara i ett normalt konjunkturläge, dvs. ett läge då varken skatteintäkterna eller de offentliga utgifterna av konjunkturskäl avviker från det normala. I en lågkonjunktur minskar skatteintäkterna med automatik samtidigt som en del offentliga utgifter, i första hand för arbetslösheten, ökar. I en högkonjunktur gäller det omvända.

Det strukturella sparandet spelar en viktig roll i det finanspolitiska ramverket. Överskottsmålet innebär att de offentliga finanserna ska visa ett överskott på 1 procent av BNP i genomsnitt över konjunkturcykeln. Det strukturella sparandet är en av två framåtblickande indikatorer som regeringen använder för att bedöma måluppfyllelsen. Förändringen av det strukturella sparandet i den offentliga sektorn brukar även användas som ett mått på finanspolitikens inriktning.

2.3.1 Regeringens nuvarande beräkningsmetod

Det strukturella finansiella sparandet (som andel av BNP) beräknas av regeringen på följande sätt:

$$\text{strukturellt finansiellt sparande} = \text{faktiskt finansiellt sparande} - \text{automatiska stabilisatorer} - \text{extraordinära skatteintäkter} - \text{engångseffekter}.$$

Engångseffekter och extraordinära skatteintäkter rensas bort för att det strukturella sparandet inte ska variera med tillfälliga faktorer. Engångseffekter kan vara t.ex. att ändrade regler tillfälligt ger ändrade skatteintäkter. Extraordinära skatteintäkter uppstår i högkonjunkturer då kraftigt stigande tillgångspriser ger ökade skatteintäkter via kapitalinkomst- och reavinstbeskattningen. De automatiska stabilisatorerna beräknas enligt:

$$\text{automatiska stabilisatorer} = \text{budgetelasticitet} \times \text{BNP-gap}.$$

BNP-gapet är skillnaden mellan faktisk BNP och potentiell BNP, dvs. BNP vid normalt resursutnyttjande. Om BNP-gapet är negativt

så är BNP under den potentiella nivån och ekonomin befinner sig i lågkonjunktur. Ett positivt BNP-gap innebär högkonjunktur. Budgetelasticiteten mäter de automatiska stabilisatorernas styrka, dvs. hur mycket det finansiella sparandet ändras automatiskt vid konjunkturförändringar. Budgetelasticiteten anger med hur många procentenheter det finansiella sparandet som andel av BNP minskar om BNP faller med 1 procent.

Finansdepartementet räknar med en budgetelasticitet på 0,55, vilket innebär att det faktiska finansiella sparandet minskar med 0,55 procent av BNP om BNP faller med 1 procent och vice versa. Denna bedömning är baserad på kalkyler från OECD. Regeringen har, genom att använda sig av information om gällande skatteregler och om hur inkomsterna är fördelade i befolkningen, beräknat konjunkturkänsligheten för olika skatter: personliga inkomstskatter, sociala avgifter, bolagsskatter och indirekta skatter. På utgiftssidan har man beräknat hur utgifterna för arbetslöshetsersättning varierar med konjunkturen. Dessa beräkningar har sedan summerats till ett mått på den totala budgetelasticiteten.

Vi redovisade i vår rapport 2009 uppdateringar av dessa kalkyler gjorda med samma metod. Enligt dessa var budgetelasticiteten 0,53 år 2009, dvs. mycket nära OECD:s uppskattning. I ett internationellt perspektiv är 0,55 en hög elasticitet. Enligt OECD ligger Sverige högre än samtliga andra OECD-länder, varav de flesta ligger i intervallet 0,35-0,50. Den höga svenska budgetelasticiteten innebär att de automatiska stabilisatorerna är betydligt starkare i Sverige än i de flesta andra länder. Behovet av diskretionär finanspolitik för att påverka konjunkturutvecklingen blir därför mindre.

2.3.2 Samvariation med konjunkturen

Det strukturella sparandet samvarierade i hög grad med det faktiska sparandet, dvs. varierade med konjunkturläget, fram till den senaste krisen. Det kan finnas olika orsaker till att denna samvariation uppstår, trots att det strukturella sparandet är ett mått på vad det finansiella sparandet skulle ha varit i ett normalt konjunkturläge. För det första leder aktiva budgetförsvagande åtgärder till ett lägre strukturellt sparande, för det andra kan djupa konjunkturedgångar leda till permanent lägre sysselsättning och därmed lägre potentiell

BNP. Detta ger i sin tur ett mindre BNP-gap så att en större del av den faktiska sparandeförsämringen betraktas som strukturell.

En annan möjlig orsak till positiv samvariation mellan det strukturella sparandet och det faktiska är mätfel i det strukturella sparandet. Sådana mätfel kan uppkomma om man underskattar BNP-gapet så att konjunkturjusteringen blir mindre än den borde vara. Mätfel kan även bero på att konjunkturreffekterna på skatteintäkterna underskattas.⁷

Det strukturella sparandet har enligt både Finansdepartementets och Konjunkturinstitutets beräkningar samvarierat i mindre grad med konjunkturen under den senaste krisen än tidigare under 2000-talet. Åren 2000-2002 föll det faktiska finansiella sparandet med ca 5 procentenheter och det strukturella sparandet med ca 3. Under den senaste krisen föll det faktiska sparandet något mindre (ca 4 procentenheter) trots att denna konjunkturredgång var avsevärt djupare. Det strukturella sparandet ökade emellertid med knappt 1 procentenhet från 2007 till 2010 enligt Finansdepartementets beräkningar. Enligt Konjunkturinstitutet var det strukturella sparandet relativt oförändrat. Den svagare samvariationen med konjunkturen beror troligen på att den senaste krisen främst drabbade exportsektorn. Detta får mindre återverkningar på skatteintäkterna. Den lägre samvariationen bör alltså inte tolkas som ett tecken på en strukturell förändring i ekonomin.

2.3.3 Svagheter med nuvarande beräkningsmetod

Enligt vår bedömning har regeringens nuvarande beräkningsmetod för det strukturella sparandet betydande svagheter. Den största svagheten är att konjunkturkorrigeringen är direkt kopplad till BNP-gapet och inte till utvecklingen i de enskilda skattebaserna, vilket innebär att det uppstår fel när skattebaserna och BNP-gapet varierar på olika sätt. Situationen 2009 är ett bra exempel på detta.

⁷I en analys av ett urval av EU-länder för perioden 1999-2007 finner Morris m.fl. (2009) att skatteintäkterna varierar procykiskt i högre grad än vad som normalt antas ske automatiskt. Detta gäller särskilt vinstrelaterade skatter, vilka varierar avsevärt över konjunkturen. Sancak m.fl. (2010) får liknande resultat i en empirisk analys av paneldata för ett stort antal länder, bestående av 84 länder, både industrialiserade länder och utvecklingsländer. De visar att den effektiva skattesatsen, mätt som skatteintäkter som andel av skattebaserna, är procyklik så att exempelvis momsintäkterna i en högkonjunktur ökar procentuellt mer än den privata konsumtionen. En förklaring till detta är att konsumtionens sammansättning ändras med konjunkturen. I en högkonjunktur utgörs en större andel av konsumtionen av varor och tjänster med hög moms än i en lågkonjunktur.

Finanskrisen medförde en kraftig nedgång av exporten och därmed av BNP. Eftersom nedgången i BNP beräknades som temporär ledde detta till ett stort negativt BNP-gap. I beräkningen av det strukturella sparandet gjordes därmed en betydande negativ konjunkturjustering av skatteintäkterna, så att det faktiska underskottet på nästan 1 procent av BNP beräknades motsvara ett strukturellt överskott på 3 procent. Denna siffra är emellertid missvisande eftersom minskningen av exporten hade begränsad effekt på skatteintäkterna.

Alternativa metoder, där skatteintäkterna i stället justeras i relation till konjunkturvariationer i de stora skattebaserna (hushållens konsumtionsutgifter, lönesumman etc.), s.k. disaggregerade metoder, visade helt andra resultat. Konjunkturinstitutets metod gav ett strukturellt överskott på 1,5 procent och ECB:s beräkning visade ett strukturellt överskott på 0,2 procent av BNP (Vårpropositionen 2011, s. 197-198). Konjunkturinstitutets och ECB:s metoder ger därmed sannolikt ett bättre mått på det ”verkliga” konjunkturjusterade sparandet genom att ta hänsyn till sammansättningen av BNP.

Ett relaterat problem med den nuvarande metoden är att skatteintäkterna kan variera avsevärt av andra orsaker än förändringar i BNP. Under perioder med starkt ökande fastighetspriser, högt bostadsbyggande och stora företagsvinster kan skatteintäkterna från t.ex. kapitalinkomst- och reavinstantbeskattningen tillfälligt vara betydligt högre än vad som motiveras av konjunkturen.

Finansdepartementet tar hänsyn till sådana extraordinära skatteintäkter i sina beräkningar av det strukturella sparandet genom att dra av skillnaden mellan de faktiska inkomsterna från kapitalinkomstbeskattningen och 0,9 procent av BNP (som anses utgöra inkomstnivån i ett normalt konjunkturläge). Detta är en grov metod som inte tar hänsyn till att det kan finnas underliggande trender i skattebasens andel av BNP. Konjunkturinstitutets och ECB:s mer disaggregerade metoder – som bygger på att även trender i skattebaserna kontinuerligt uppskattas – ger bättre förutsättningar för att dela upp skatteintäkterna i en strukturell och en konjunkturrell del.

Ett särskilt problem med den nuvarande metoden är att felet som uppstår genom att man knyter beräkningen till BNP-gapet är som störst när ekonomin utsätts för en stor störning där de olika skattebaserna påverkas på skilda sätt av BNP-förändringen. Under år med

stora störningar är det särskilt viktigt att indikatorn ger en rättvisande bild av det konjunkturjusterade sparandet.

Ett annat problem med Finansdepartementets kalkylmetod är att konjunkturjusteringarna inte summerar till noll över tiden. Beräkningar av BNP-gapet behöver i och för sig inte summera till noll över tiden.⁸ Men för en beräkning av det strukturella sparandet som ska användas till att utvärdera överskottsmålet, bör BNP-gapen summera till noll. Om summan av BNP-gapen är negativa över tiden, kommer det faktiska sparandet i genomsnitt att vara lägre än det strukturella sparandet. Därmed finns en risk att det genomsnittliga faktiska sparandet kan vara negativt trots att det genomsnittliga strukturella sparandet är positivt.

Det är en fördel om det strukturella sparandet beräknas med utgångspunkt i konjunkturindikatorer (BNP-gap eller skattebasgap) som summerar till noll över tiden. Konjunkturinstitutets indikator tillgodoser inte detta krav men ECB:s gör det (Vårpropositionen 2011, s. 197-198). Denna frågeställning diskuterades ingående av den arbetsgrupp vid Finansdepartementet som ansvarade för en översyn av överskottsmålet 2010, men gruppen kom till slutsatsen att regeringen inte hade anledning att förändra sin beräkningsmetod.⁹

Ett ytterligare problem är att beräkningarna inte tar hänsyn till balanskravet för kommunerna. Kommunerna måste budgetera för större intäkter än kostnader, och eventuella underskott ska regleras inom en treårsperiod. Om kommunerna, för att uppfylla balanskravet, måste dra ned sina utgifter när skatteintäkterna faller i en konjunkturedgång så försvagas de automatiska stabilisatorerna. Då gäller inte längre att budgetelasticiteten är ungefärligt lika med den konsoliderade offentliga sektorns totala utgiftsandel, utan denna måste korrigeras för de kommunala utgifter som kommunerna själva finansierar genom sin beskattning.

Vi utvecklade dessa tankegångar i 2011 års rapport och gjorde bedömningen att om man tar hänsyn till effekter via balanskravet för kommunerna kan budgetelasticiteten minska väsentligt – med ca 20 procentenheter.¹⁰ Slutsatsen var att OECD och regeringen troligen

⁸ Det kan finnas tillfällen då lågkonjunkturerna är kraftigare och/eller mer långvariga än högkonjunkturerna, vilket motiverar en avvikelse från noll över tiden.

⁹ Finansdepartementet (2010), s. 203-209.

¹⁰ Elasticiteten beräknades minska från 0,55 till 0,35.

överskattar de automatiska stabilisatorernas styrka, särskilt vid djupa och utdragna konjunkturedgångar.

2.3.4 Viktigt med förbättrad beräkningsmetod

Som framgår av Vårpropositionen 2011 är regeringen införstådd med bristerna i beräkningarna av det strukturella sparandet. Regeringen kommenterade såväl problemen med att den aggregerade metoden inte fångar upp förändringar i skattebasernas sammansättning som risken att det strukturella sparandet blir missvisande som indikator för överskottsmålet om avvikelserna inte summerar till noll över tiden. Regeringen har dock än så länge inte funnit tillräckliga skäl för att ändra den nuvarande metoden.

Regeringen framhåller att metoden för att beräkna strukturellt sparande har stora likheter med dem som används av EU-kommissionen, OECD och IMF, vilka alla bygger konjunkturjusteringen på BNP-gapet. Dessa organisationer ska emellertid beräkna strukturellt sparande för många länder, ofta med begränsad tillgång till data. Det finns också betydande skillnader i skattestrukturen i olika länder, varför en enkel metod som möjliggör internationella jämförelser är att föredra för de internationella organisationerna. Sådana hänsynstaganden är emellertid inte relevanta för den metod som ska användas i ett enskilt land.

Såväl ECB som Konjunkturinstitutet använder disaggregerade metoder för sina beräkningar av strukturellt sparande. Samma gäller för finansdepartementet i Norge (2011). Det finns emellertid också stora skillnader mellan metoderna. Konjunkturinstitutets och ECB:s metoder tar sin utgångspunkt i det faktiska sparandet och försöker justera detta för konjunktursituationen (skattebasgap). Den norska metoden bygger på en direkt beräkning av de underliggande nivåerna för de stora skattebaserna. En fördel med detta är att det blir enklare att ta hänsyn till strukturella förändringar i skattesystemet vid beräkningen av de underliggande nivåerna.

Vi tog upp frågorna om dessa beräkningar i 2011 års rapport och ansåg att regeringen behövde utveckla sina beräkningsmetoder. Regeringen svarade i Budgetpropositionen för 2012 att det inte finns någon vedertagen metod för att beräkna det strukturella sparandet och att alla metoder har sina styrkor och svagheter. Osäkerheten i kalkylerna är en av orsakerna till att regeringen använder sig av flera

indikatorer för att följa upp överskotts målet. Regeringen pekade också på, liksom i Vårpropositionen 2011, att det pågår ett arbete med att analysera olika metoder för att beräkna det strukturella sparandet.

Enligt vår mening är det angeläget att Finansdepartementet förbättrar beräkningsmetoderna för det strukturella sparandet och tar hänsyn till ovan nämnda svagheter. Metoden bör vara disaggregerad och konjunkturjusteringarna bör summera till noll över tiden. Beräkningarna bör även innehålla en konkret och grundlig bedömning av om skatteintäkterna är tillfälliga eller varaktiga och därmed vad som är strukturellt och konjunkturrellt. En sådan metod skulle kunna vara en anpassning av Konjunkturinstitutets eller ECB:s metod, eller den metod som används av det norska finansdepartementet. Regeringen bör även analysera om balanskravet för kommunerna påverkar budgetelasticiteten. I så fall bör detta även beaktas i beräkningen av det strukturella finansiella sparandet.

2.4 Bedömningar och rekommendationer

Konjunkturinstitutet har på rådets uppdrag genomfört beräkningar av effekterna på de offentliga finanserna om Sverige skulle få en djup ekonomisk kris i paritet med 1990-talskrisen. Resultaten pekar på att en nedgång i omvärlden får mindre återverkningar för Sveriges offentliga finanser än en nedgång som föranleds av inhemska orsaker.

Regeringen använder i olika sammanhang argumentet att en extra säkerhetsmarginal behövs om den europeiska krisen skulle förvärras. Rådets beräkningar tyder på att de svenska offentliga finanserna har begränsad känslighet för en förlängd eller fördjupad europeisk kris.

Rådet finner också att regeringens något mer positiva syn på utvecklingen på arbetsmarknaden än Konjunkturinstitutets leder till en mer positiv syn på de offentliga finanserna. Rådet tar inte ställning till vilken prognos för arbetsmarknaden som är mest trolig, men anser att bedömningen av den underliggande utvecklingen på arbetsmarknaden kan vara en betydande felkälla då reformutrymmet fastställs.

Rådets beräkningar visar vidare att en väsentligt mer expansiv politik än den som regeringen aviserar för de närmaste åren kan leda

till att överskottsmålet hotas. Vi kan däremot inte avfärda en något mer expansiv finanspolitik än den som förs idag.

Rådet menar, liksom i 2011 års rapport, att regeringen bör utveckla bättre beräkningsmetoder för det strukturella finansiella sparandet. Den metod som används för närvarande ger missvisande resultat. Metoden bör vara disaggregerad och utgå från ett mått på BNP-gapet som i genomsnitt är noll.

Referenser

- Auerbach, A. och Gorodnichenko, Y. (2012), Measuring the output responses to fiscal policy, under publicering i *American Economic Journal: Economic Policy*.
- Beetsma, R. (2008), A survey of the effects of discretionary fiscal policy, *Studier i finanspolitik 2008/2*, Finanspolitiska rådet.
- Bergman, M. (2010), Har finanspolitik omvända effekter under omfattande budgetsaneringar? Den svenska budgetsaneringen 1994-97, *Studier i finanspolitik 2010/2*, Finanspolitiska rådet.
- Braconier, H. och Forsfält, T. (2004), A new method for constructing a cyclically adjusted budget balance: The case of Sweden, *The National Institute of Economic Research Working Paper 90*.
- Clemens, J. och Miran, S. (2012), Fiscal policy multipliers on sub-national government spending, under publicering i *American Economic Journal: Economic Policy*.
- Corsetti, G., Meier, A. och Müller, G. J. (2010), What determines government spending multipliers? Preliminary draft.
- Dreyer Lassen, D. (2010), Fiscal consolidations in advanced industrialized democracies: economics, politics and governance, *Studier i finanspolitik 2010/4*, Finanspolitiska rådet.
- Finansdepartementet (2010), Utvärdering av överskottsmålet, Ds 2010:4.
- Finansdepartementet (2011), Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?, Rapport från Ekonomiska avdelningen.
- Finansdepartementet i Norge (2011), Arbeidsnotat om beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse, tillgänglig via http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/Vedlegg/OA/metodeutvalg/fins_beregning_av_strukturell_balanse.pdf.

- Finanspolitiska rådet (2008), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2008.
- Finanspolitiska rådet (2010), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2010.
- Hjelm, G. och Robling, U. (2012) Utveckling av de offentliga finanserna till 2020 vid fem olika makroekonomiska scenarier, Studier i finanspolitik 2012/2, Finanspolitiska rådet.
- Holden, S. och Sparrman, V. (2011), Do government purchases affect unemployment. Preliminary draft. Department of Economics, University of Oslo, tillgänglig på <http://folk.uio.no/sholden/wp/fiscal-U.pdf>.
- Ilzetzki E., Mendoza, E. G. och Végh, C. A. (2010), How big (small?) are fiscal multipliers? NBER Working Paper 16479.
- Morris, R., Rodrigues Braz, C., de Castro, F., Jonk, S., Kremer, J., Linehan, S., Rosaria Marino, M., Schalck, C. och Tkacevs, O. (2009), Explaining government revenue windfalls and shortfalls. An analysis for selected EU countries, ECB working paper 1114.
- OECD (2011), Economic Outlook Interim Report 105.
- Perotti, R. (2002), Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries, ECB Working Paper nr. 168.
- Ramey, V. A. (2011), Can government purchases stimulate the economy? *Journal of Economic Literature*, 49(3).
- Sancak, C., Velloso, R. och Xing, J. (2010), Tax revenue response to the business cycle, IMF Working Paper 10/71.
- Shoag, D. (2011), The impact of government spending shocks: Evidence from the multiplier from state pension plan returns, Job market paper.
- Taylor, J. (2011), An empirical analysis of the revival of fiscal activism in the 2000s, *Journal of Economic Literature* 49.

3 Den långsiktiga skuldkvoten

3.1 Överskottsmål kontra skuldmål

Regeringen anger i sin skrivelse Ramverk för finanspolitiken (Finansdepartementet 2011) fyra motiv för överskottsmålet. Målet ska, för det första, bidra till långsiktigt hållbara finanser. Överskottsmålet ska, vidare, bidra till ”tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer även vid en politik som aktivt motverkar lågkonjunkturer. Överskottsmålet bidrar till att det finns en buffert för att kunna möta kraftiga nedgångar i konjunkturen utan att ökningen i skuldsättningen riskerar att bli ohållbar”. För det tredje ska överskottsmålet bidra till en jämn fördelning av resurser mellan generationerna. Slutligen ska målet bidra till ekonomisk effektivitet genom att skapa bättre förutsättningar att jämna ut skatteuttaget över tid.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det viktigt att notera att dessa motiv snarare är relaterade till den offentliga skuldens nivå och utveckling än budgetsaldot i ett visst ögonblick. Långsiktigt hållbara finanser innebär att den offentliga skulden kan finansieras och inte utvecklas okontrollerat. Överskottsmålet skapar en offentlig nettoförmögenhet som gör det möjligt att i en lågkonjunktur underbalansera statsbudgeten – utan att de offentliga finansernas hållbarhet därmed sätts i fråga. Resursfördelningen mellan generationerna i termer av finansiell förmögenhet summeras väl av den skuld och de tillgångar som en generation överlämnar till nästa. När utgifter och skattebaser varierar över tiden är en jämn skattenivå möjlig om skulden kan växa och sjunka, utan att den blir så stor att den inte accepteras av den finansiella marknaden.

Mot denna bakgrund borde regeringen tydligare diskutera relationen mellan överskottsmål och offentlig skuldutveckling. Överskottsmålets nuvarande formulering resulterar över tid i en stabil skuldnivå med en viss förväntad anpassningsbana. Den fråga regeringen borde besvara är om denna nivå fyller behovet av en stabiliseringspolitisk buffert, ger tillräcklig omfördelning mellan generationer och i önskvärd utsträckning ger möjlighet till utjämning av skatteuttaget över tid. Likaså bör en diskussion föras om huruvida anpassningsbanan till den långsiktiga skuldnivån är väl avvägd.

Finanspolitiska rådet är dock medvetet om att det också finns direkta argument för ett överskottsmål. EU:s stabilitetspakt förbjuder ett underskott i de offentliga finanserna som är större än 3 procent av BNP. EU:s finanspakt innebär en begränsning på det offentliga underskottet. För att uppfylla dessa krav och samtidigt ha ett tillräckligt stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme kan det mycket väl krävas ett överskott i normala tider.¹

3.2 Jämförelse med inflationsmål

Regeringen har, i bl.a. Budgetpropositionen för 2011, argumenterat för att överskottsmålet inte ska tolkas som ett skuldmål. I Ds 2010:4 framhålls att ett skuldmål är olämpligt därför att det skulle innebära att kommande finanspolitik påverkas av tidigare avvikelser mellan överskottsmålet och det faktiska utfallet.

En jämförelse görs med penningpolitiken där överskottsmålet liknas vid ett inflationsmål medan skuldmålet påminner om ett prisnivåmål. Om penningpolitiken inriktas mot ett inflationsmål kommer tidigare avvikelser mellan faktisk och målsatt inflation inte att påverka den framåtblickande politiken. Med ett prisnivåmål uppstår däremot ett samband mellan tidigare avvikelser och den framåtblickande politiken: Om inflationen tidigare varit lägre (högre) än målet så ska penningpolitiken inriktas på att kompensera detta genom en högre (lägre) framtida inflation.

Argumentationen och analogin med penningpolitiken skulle vara giltig om tidigare avvikelser från överskottsmålet inte föranleder kompensation i efterhand. Så är emellertid inte fallet.

Överskottsmålet är formulerat i termer av det finansiella sparandet och inkluderar därmed finansiella kostnader och intäkter. I praktiken finns därmed en direkt koppling mellan tidigare avvikelser mellan överskottsmålet och den faktiska utvecklingen. Gårdagens underskott betyder nämligen större räntekostnader idag, vilka måste finansieras genom mindre övriga utgifter eller högre inkomster. Med andra ord,

¹ I detta sammanhang är det värt att notera att enprocentmålet förefaller rimligt väl avvägt. Både Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet finner att BNP-gapet i Sverige var ungefär -7 procent under 1990-talskrisen och under den senaste krisen. Med en budgetelasticitet på 0,55, som regeringen och OECD antar för Sverige, betyder en sådan avvikelse att de offentliga finanserna väntas försvagas med ungefär fyra procentenheter. Om en kraftig nedgång inte ska föranleda beslut om nya besparingar krävs alltså ett överskott på ungefär 1 procent av BNP i normala tider, om stabilitetspaktens bestämmelser under alla omständigheter ska förväntas uppfyllas.

tidigare avvikelser från överskottsmålet leder till att den primära balansen, där räntekostnader och finansiella intäkter inte ingår, måste justeras. Dagens finanspolitiska handlingsutrymme är alltså beroende av gårdagens avvikelser från målet.

Om överskottsmålet i stället vore formulerat i termer av primärt sparande – offentliga intäkter och kostnader förutom finansiella poster – så skulle gårdagens avvikelser inte påverka dagens finanspolitiska handlingsutrymme. Till skillnad mot penningpolitiken skulle detta dock leda till en ohållbar utveckling eftersom den offentliga nettoskulden inte skulle följa en kontrollerad bana.²

3.3 Överskottsmålet och den offentliga skulden

Kopplingen mellan historiska avvikelser och det framåtblickande överskottsmålet, som impliceras av att tidigare avvikelser påverkar de finansiella nettokostnaderna för statsskulden och därmed den primära balansen, är tillräcklig för att den offentliga sektorns skuldsättning ska tendera mot en långsiktig balanspunkt när den uttrycks som en andel av BNP.³

I den enklaste modellen tenderar skuldkvoten d mot $((f)/g)$ där f är överskottsmålet och g är tillväxttakten i nominell BNP. Med ett överskottsmål på 1 procent och en nominell tillväxttakt på 5 procent skulle därmed nettoskulden tendera att stabiliseras på nivån -20 procent (-0,01/0,05). En negativ nettoskuld innebär att den offentliga sektorn har en nettoförmögenhet.

Överskottsmålet definieras som nämnts i termer av det offentliga finansiella sparandet. I praktiken är detta mått behäftat med brister. Av särskilt intresse är att värdestegringen på viktiga delar av tillgångssidan i den offentliga portföljen, bl.a. aktieinnehav i statligt ägda bolag, inte inkluderas i det finansiella sparandet. Detta redovisas i stället i en restpost.

Under 2000-talets första decennium har den offentliga sektorns nettoförmögenhet gått från runt noll till ungefär 25 procent som andel av BNP. I Finanspolitiska rådets rapport 2008 framgår att den viktigaste förklaringen till den snabba förmögenhetsutvecklingen är

² Ett inflationsmål leder till en okontrollerad bana för *prisinivån*. Detta är dock inte oförenligt med en hållbar ekonomisk utveckling.

³ Den offentliga sektorn omfattar staten, kommunerna och pensionssystemet.

att restposten varit kraftigt positiv. Som visas av Frycklund (2011) och SNS (2012) ska man förvänta att restposten är systematiskt positiv och därmed bidrar till att nettoförmögenheten ökar snabbare än vad det finansiella sparandet implicerar. Storleken på underskattningen är relaterad till storleken på den offentliga sektorns finansiella *bruttotillgångar*, eftersom det är från dessa som de oredovisade värdeförändringarna härrör.

Ett mer samhällsekonomiskt relevant mått på det finansiella sparandet borde inkludera värdestegringar på finansiella tillgångar – men så sker alltså inte idag. Detta betyder att den offentliga sektorns egentliga finansiella sparande i en ekonomisk mening kan sägas underskattas. Med en finansiell bruttoförmögenhet på ca 70 procent av BNP, varav cirka hälften i form av aktier, är denna underskattning betydande. Sedan överskottsmalet infördes har restposten i genomsnitt varit cirka 2 procent av BNP. Det är inte orimligt att restposten fortsätter vara hög.

Som nämnts ovan är cirka hälften av de finansiella bruttotillgångarna aktier för närvarande. Om 4 procentenheter av den totala avkastningen på aktier ges i form av värdestegringar ger detta ett bidrag på $0,04 \times 0,35 = 1,4$ procent till restposten. Det faktiska finansiella sparandet är därmed 1,4 procentenheter större än det redovisade måttet. Om detta extra överskott läggs till det officiella överskottsmalet på 1 procent blir summan 2,4 procent. Med en värdetillväxt på 4 procent ökar värdet av det offentliga aktieinnehavet ungefär i takt med BNP. Utan försäljningar eller nyinköp skulle då restposten kunna fortsätta att i genomsnitt vara 1,4 procent. Med en nominell tillväxt på 5 procent kommer då den offentliga sektorns nettoförmögenhet snarare att konvergera mot $0,024/0,05 = 48$ procent än mot de 20 procent som kalkylerats ovan.⁴

Kopplingen mellan överskottsmalet och den offentliga skulden är oklar – eftersom skuldens utveckling i stor utsträckning beror på en restpost som inte hanteras inom det finanspolitiska ramverket. Detta försvårar förutsägelser om den offentliga sektorns framtida förmögenhetsutveckling. Oklarheten försvårar likaledes en diskussion om vad som är ett lämpligt överskottsmål.

⁴ Dessa överslagskalkyler ligger nära dem som redovisas i Frycklund (2011) och SNS (2012), vilka gör antaganden motsvarande att restposten längs en balanserad tillväxtbana är 1,2 procent av BNP. Vi antar i beräkningen att fördelningen över tillgångslag i den offentliga portföljen inte förändras.

3.4 Den offentliga förmögenhetens anpassning över tiden

Oavsett nivån på det faktiska (inklusive systematisk värdestegring) överskottsmålet innebär ett överskottsmål formulerat i termer av det finansiella sparandet också ett skuldmål. En central aspekt som borde analyseras mer är hur snabb anpassningen mot den långsiktiga balanspunkten är och om denna anpassningstakt är rimlig. Låt oss börja med ett enkelt räkneexempel som visar både var den långsiktiga balanspunkten i skuldkvoten är och hur snabbt anpassningen sker.

Det går att visa att med ett givet överskottsmål f , kommer skuldkvoten d att förändras över tiden enligt följande uttryck.

$$d_{t+1} - d_t = -g_{t+1}(d_{t+1} - d^*) - d^*(g_{t+1} - g) - (1 + g_{t+1})(f_{t+1} - f) - f(g_{t+1} - g)$$

Här är d_t skuldkvoten i period t , g representerar genomsnittlig nominell tillväxttakt i BNP, g_{t+1} är den faktiska tillväxttakten mellan t och $t+1$, f är överskottsmålet och f_t det faktiska finansiella sparandet. d^* är den långsiktiga balanspunkten och ges, som tidigare nämnts, av $-f/g$. Den tredje termen i högerledet visar att skuldkvoten faller om det faktiska finansiella sparandet är större än överskottsmålet. Den fjärde termen visar att skuldkvoten faller om tillväxten är högre än genomsnittligt.

Fördjupningsruta 3.1 Skuldkvotens utveckling

Den utgående skulden år t betecknas D_t , och överskottet under samma år F_t . Då gäller:

$$D_{t+1} = D_t - F_{t+1}$$

BNP år t betecknas Y_t och växer under året med g_t . Således gäller:

$$Y_{t+1} = Y_t(1 + g_{t+1})$$

Vi definierar skuldkvoten $d_t = \frac{D_t}{Y_t}$ och överskottet som andel av BNP $f_t = \frac{F_t}{Y_t}$. Skuldkvoten utvecklar sig, således, enligt följande:

$$d_{t+1}(1 + g_{t+1}) = d_t - f_{t+1}(1 + g_{t+1})$$

Vilket vi skriver om

$$d_{t+1} - d_t = -g_{t+1}d_{t+1} - f_{t+1}(1 + g_{t+1})$$

Längs en balanserad tillväxtbana gäller att tillväxten, g , samt överskottet som andel av BNP, f , är konstanta. Vi definierar skuldkvoten längs en balanserad tillväxtbana, d^* , som $d^* \equiv -\frac{f}{g}(1 + g)$, vilket följer av ovanstående ekvation.

Nu lägger vi till $gd^* + f(1 + g) = 0$, och lägger också till och drar ifrån $g_{t+1}d^*$ i högerledet:

$$\begin{aligned} d_{t+1} - d_t &= -g_{t+1}d_{t+1} + g_{t+1}d^* + gd^* - g_{t+1}d^* + f(1 + g) \\ &\quad - f_{t+1}(1 + g_{t+1}) \\ &= -g_{t+1}(d_{t+1} - d^*) + d^*(g - g_{t+1}) - f_{t+1}(1 + g_{t+1}) \\ &\quad + f(1 + g) \end{aligned}$$

Slutligen lägger vi till och drar ifrån $f(1 + g_{t+1})$ i ovanstående uttryck. Då följer det uttryck som används i kapitlet:

$$\begin{aligned} d_{t+1} - d_t &= -g_{t+1}(d_{t+1} - d^*) - d^*(g_{t+1} - g) \\ &\quad - (1 + g_{t+1})(f_{t+1} - f) - f(g_{t+1} - g) \end{aligned}$$

Om överskottet som andel av BNP, f , och tillväxten, g , är konstanta, så gäller:

$$d_{t+1} - d_t = -g(d_{t+1} - d^*)$$

Detta kan skrivas om:

$$d_{t+1} - d_t = -\frac{g}{1+g}(d_t - d^*)$$

Detta säger oss att skuldkvoten närmar sig den nivå som råder längs en balanserad tillväxtbana i en takt som beror på tillväxttakten och avvikelserna från den balanserade nivån.

Från den första termen i högerledet kan vi se att om tillväxten är lika med den genomsnittliga och överskotts målet nås kommer förändringen av skuldkvoten att vara 0 om $d_t = d^*$. Om i stället skuldkvoten avviker från sin långsiktiga balanspunkt d^* så kommer andelen $g/(1+g)$ av avvikelserna mellan faktisk skuld kvot och den långsiktiga balanspunkten att försvinna, givet att tillväxten är den genomsnittliga och överskotts målet nås. Detta betyder att anpassningen sker med en genomsnittlig takt (ungefärligen) givet av den nominella BNP-tillväxten. Med 5 procent nominell tillväxttakt innebär detta att ungefär 5 procent av avvikelserna försvinner varje år, vilket betyder att hälften av densamma försvinner på knappt 14 år.⁵ Om en kraftig lågkonjunktur med bankkris skulle leda till en ökning av statsskulden med säg 50 procent av BNP, skulle man efter 14 år, alltså efter ungefär två konjunkturcykler, ha en statsskuld på 25 procent ifrån den långsiktiga.

Låt oss nu diskutera hur den offentliga nettoförmögenheten faktiskt utvecklats sedan slutet av 1990-talskrisen. Vi väljer 1997 som startår, då den offentliga nettoskulden nått 24,6 procent av BNP och slutat öka.⁶ Under perioden från 1997 till 2011 var den genomsnittliga tillväxttakten i nominell BNP 4,3 procent per år. Med denna tillväxttakt och ett överskott i det finansiella sparandet på 1 procent per år blir den långsiktiga balanspunkten en förmögenhet på $0,01/0,043=23,3$ procent. Anpassningstakten är långsammare än i räkneexemplet ovan. Avvikelsen mellan den långsiktiga balanspunkten och utgångsläget 1997 var närmare 50 procent av BNP.⁷

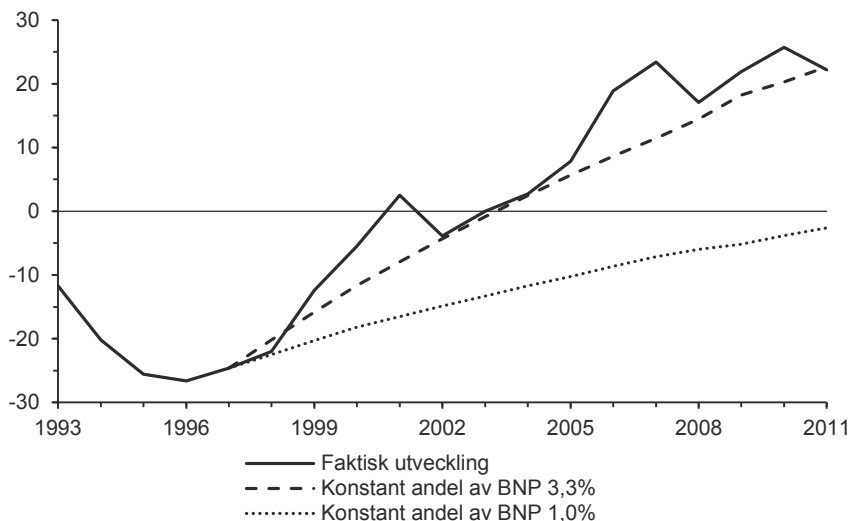
⁵ En enkel räkneregeln är att halveringstakten av något som minskar med x procent per år ungefärligen kan beräknas som $70/x$ år. På samma sätt fördubblas något som växer med x procent per år på ungefärligen $70/x$ år. Denna räkneregeln fungerar så länge x inte är för stort.

⁶ Källa till data för beräkningarna i detta avsnitt är Konjunkturinstitutet (2012).

⁷ $23,3+24,6$ procent.

Figur 3.1 Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet 1993-2011

Procent av BNP



Anm: De två streckade kurvorna visar hur den offentliga sektorns nettoförmögenhet hade utvecklats om det finansiella sparandet inklusive värdestegringar (restpost) varit 1 procent respektive 3,3 procent av BNP varje år. Den heldragna kurvan visar den faktiska utvecklingen.
Källor: Konjunkturläget, december 2011 och egna beräkningar.

I figur 3.1 visar den undre prickade kurvan hur nettoförmögenheten skulle ha utvecklats om det finansiella sparandet varit 1 procent och restposten 0 varje år.⁸ Under de 14 åren mellan 1997 och 2011 skulle avståndet till balanspunkten nästan halverats. Nettoskulden skulle ha varit nära 0.⁹ I praktiken har förmögenhetsuppbyggnaden gått mycket snabbare. Detta visas av den heldragna kurvan som slutar på 2011 års faktiska nettoförmögenhet på 22,2 procent av BNP. Det är lätt att räkna ut att om det finansiella sparandet *inklusive* restposten varit 3,3 procent av BNP varje år från 1997 så hade nettoförmögenheten också varit 22,2 procent 2011. Nettoförmögenheten hade då utvecklats som den övre streckade kurvan. Det faktiska finansiella sparandet som det mäts i det finansiella ramverket har under denna tid i genomsnitt varit nära överskottsmålets 1 procent. Figur 3.1 visar därför att den snabba förmögenhetsuppbyggnaden huvudsakligen

⁸ Vi använder i beräkningen den faktiska tillväxten i nominell BNP för varje år.

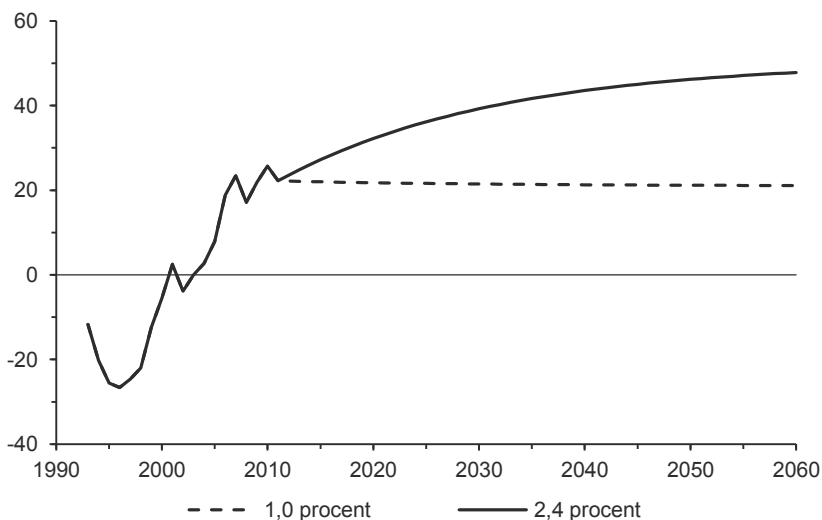
⁹ I budgetpropositionen för 1998 konstateras också, på sidan 18, att med överskottsmålet ”kan den offentliga sektorns nettoskuld försvinna till år 2010”.

kan hänföras till värdestegringar som ligger utanför det finanspolitiska ramverket, alltså till restposten.

Det är förmodligen inte realistiskt att räkna med att restposten, som huvudsakligen består av värdestegringar på offentliga finansiella tillgångar, framöver kommer att vara så stor som den varit under den tid som omfattas i figur 3.1. Ovan redovisade vi ett enkelt räkneexempel där restposten förväntades vara 1,4 procent. I figur 3.2 visar vi hur den offentliga nettoförmögenheten skulle utvecklas framgent om överskotts målet på 1 procent nås, restposten är 1,4 procent och nominell BNP växer med 5 procent varje år. Detta visas i den heldragna linjen (2,4 procent).¹⁰ Om i stället restposten (orealistiskt) antas bli 0 skulle utvecklingen anges av den streckade linjen (1 procent). I detta fall skulle nuvarande nettoförmögenhet vara stabil.

Figur 3.2 Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet till 2060

Procent av BNP



Anm: Den heldragna linjen visar den faktiska utvecklingen fram till 2011. Därefter visar den heldragna linjen utvecklingen om överskotts målet nås, restposten är 1,4 procent av BNP och nominell BNP växer med 5 procent varje år. Den streckade linjen bygger på samma antaganden förutom att restposten antas vara 0 procent från år 2012.

Källor: Konjunkturläget, mars 2012 och egna beräkningar.

¹⁰ Fram till och med 2011 visar den heldragna linjen den faktiska utvecklingen.

3.5 En snabb förmögenhetsuppbyggnad var värdefull

Erfarenheterna från den pågående europeiska skuldkrisen visar klart att en alltför hög skuldsättning är förenad med mycket stora makroekonomiska risker. För det första gör en hög skuldsättning att de offentliga finanserna blir mycket känsliga för att räntan ökar och att tillväxten minskar. För det andra kan en hög statsskuld leda till en osäkerhet om viljan och förmågan att fullgöra återbetalningsåtagandena. Därmed kan en hög statsskuld leda till en okontrollerad ökning av riskpremien på statens upplåning. En sådan utveckling ligger bakom den pågående europeiska skuldkrisen.¹¹ Det är uppenbart att regeringen är fullt medveten om dessa risker.

Enligt Finanspolitiska rådets bedömning är det fullt möjligt att effekterna av den senaste finansiella krisen kunde ha blivit allvarigare för Sverige om den offentliga nettoförmögenheten varit 30 procentenheter lägre.¹² Även om en mindre förmögenhet inte skulle ha lett till ökande riskpremier på svenska statsobligationer, förefaller det rimligt att en så pass mycket svagare statsfinansiell situation skulle ha begränsat det stabiliseringspolitiska utrymmet. Detta skulle ha kunnat påverka möjligheterna att agera om de svenska bankerna drabbats av större förluster i Baltikum eller om svenska fastighetspriser fallit som i omvärlden.

Värdet av en högre nettoförmögenhet ska ställas mot kostnaderna för den snabba förmögenhetsökningen. Strukturellt riktiga skattesänkningar eller utgiftsreformer hade t.ex. kunnat tidigareläggas. Utfallet av en sådan jämförelse är svårt att uppskatta. Vår bedömning är ändå att värdet av den större nettoförmögenheten varit betydande. Som vi visat ovan har dock denna förmögenhetsuppbyggnad inte skapats som en direkt konsekvens av att överskottsmålet följts. I stället har den främst skett till följd av värdeökningen på den offentliga sektorns finansiella tillgångar.

¹¹ Se kapitel 1 för en diskussion om den europeiska skuldkrisen.

¹² Nettoförmögenhetens stabiliseringspolitiska betydelse är inte helt klarlagd. Det är för tidigt att avgöra vilken betydelse som ska ges nettoförmögenheten respektive bruttoförmögenheten i detta sammanhang. Vi utesluter inte att nettoförmögenheten och dess sammansättning har en egen och väsentlig betydelse.

3.6 Bör offentlig nettoförmögenhet växa?

Den senaste tidens erfarenheter ger argument för att det är en fördel om den offentliga sektorns nettoförmögenhet byggs upp snabbare än vad som direkt impliceras av överskotts målet, givet att två kriterier är uppfyllda:

1. Nettoförmögenheten i utgångsläget är så låg att den skulle kunna utgöra en restriktion på finanspolitiken om t.ex. en bankkris inträffar och
2. Den makroekonomiska situationen tillåter en något stramare finanspolitik.

Det första av dessa kriterier är rimligen inte uppfyllt för närvarande. Nettoförmögenheten idag, runt 20 procent av BNP, är enligt vår bedömning av rimlig storleksordning för att utgöra en fungerande buffert även vid en mycket kraftig inhemsk kris. Därmed blir vår slutsats att en fortsatt snabb förmögensuppbyggnad inte är påkallad i dagsläget eller under ett antal år framöver. Den makroekonomiska situationen kan inte heller sägas kräva en stramare finanspolitik än vad överskotts målet medför. I Vårpropositionen 2012 finns dock beräkningar som visar på en fortsatt och t.o.m. på sikt accelererande förmögensuppbyggnad.

Den offentliga sektorns nettoförmögenhet är en viktig faktor i bedömningen av finanspolitikens hållbarhet. Vi kan konstatera att förmögensutvecklingen till övervägande del drivits av restposten. I nuläget innebär restpostens utveckling över tid ett betydande finanspolitiskt godtycke. Hur utvecklingen av den offentliga nettoförmögenheten bättre kan styras eller övervakas inom det finanspolitiska ramverket bör övervägas. Detta betyder inte att vi menar att den nuvarande definitionen av det finansiella sparandet ska ändras. Däremot framstår en redogörelse för regeringens prognos för restpostens utveckling som ett minimikrav för att kunna analysera om den stabiliseringspolitiska inriktningen är rimlig.

Efter en eventuell framtida kris – med samma konsekvenser för de offentliga finanserna som 1990-talskrisen – kan det vara motiverat att återigen bedriva en snabbare skuldavveckling än den som ges av enprocents målet. Regeringen bör klargöra huruvida medborgarna kan förvänta sig en sådan anpassning i det fall den skulle bli påkallad i framtiden. Det är inte säkert att det är fördelaktigt att i regler

föreskriva hur en sådan snabbare anpassning ska ske. Kostnaderna för ett högre sparmål beror t.ex. starkt på konjunkturutvecklingen. Ett alternativ är därför att klargöra att ett temporärt högre överskottsmål kan övervägas i det fall att nettoförmögenheten efter en kris blivit oroväckande låg. En ökad tydlighet härvidlag kan förbättra den allmänna debatten om finanspolitiken.

En strikt tolkning av ett överskottsmål innebär att anpassningshastigheten till den långsiktiga balanspunkten för skulden är symmetrisk. Avvikelser uppåt och nedåt klingar av i samma takt. Det är emellertid inte uppenbart att denna symmetri är den bästa.

Förmodligen ökar kostnaderna för avvikelser snabbt när man närmar sig en skuldnivå som skapar förtroendeproblem med ökande räntor.¹³ Som nämnts kan detta skapa besvärande restriktioner för finanspolitiken redan innan ett förtroendeproblem inträffat. Därför finns det anledning att tro att en skuldavveckling efter en kris bör genomföras relativt snabbt – snabbare än vad ett lämpligt överskottsmål i normala tider skulle innebära.

Motsvarande kostnader är svåra att föreställa sig i lägen där statsskulden blivit lägre (eller förmögenheten större) än den långsiktiga skuldnivån. Då skulle snarare argument som följer av skatteutjämning tala för en mer långsam återgång.

3.7 Offentlig bruttoskuld

I analysen ovan har ingen distinktion gjorts mellan brutto- och nettoskuldkvot. Under det förenklade men orealistiska antagandet att olika finansiella tillgångar är perfekta substitut samt att skatteeffektivitet, intergenerationell rättvisa och behov av tillräckligt finanspolitiskt manöverutrymme är de grundläggande motiven för överskottsmålets nivå är det relevanta måttet på skuld rimligen nettoskuld.

I praktiken är emellertid olika finansiella instrument inte perfekta substitut. Risk och likviditet varierar mellan olika tillgångsklasser, vilket gör att sammansättningen på den offentliga sektorns finansiella tillgångar, givet en viss nettoskuld, har samhällsekonomisk betydelse.

Det finns ett värde i att en marknad för svenska statsobligationer upprätthålls. Skälet till detta är att det finns ett behov av en säker och

¹³ Jfr Bi och Leeper (2011).

likvid tillgångsklass med tillräcklig volym för att underlätta finansiella transaktioner. En likvid marknad för svenska statsobligationer gör det också möjligt för staten att snabbt öka sin upplåning om så skulle behövas.

Omslutningen på den statliga balansräkningen kan komma att vara betydligt större än nettoförmögenheten. Trots en finansiell nettoförmögenhet på ca 20 procent av BNP är statsskulden ca 40 procent. Eftersom offentliga sektorns finansiella tillgångar per definition måste vara lika med nettoförmögenheten plus skulden blir den offentliga sektorns ägande stort. Den stora omslutningen på den offentliga sektorns portfölj av finansiella tillgångar och skulder motiverar en tydligare portföljpolitik.

Flera väsentliga frågor är här i huvudsak outredda. Låt oss först diskutera frågor kring skuldsidan.

Den första frågan är hur starkt argumentet är för en aktiv marknad för svenska statspapper. Givet att en sådan behövs, hur stor behöver den vara och hur ser en optimal kombination av löptider ut? Här kan sannolikt viktiga lärdomar dras från internationella erfarenheter i länder som Danmark och Schweiz. Även i Norge finns en statsskuld trots en mycket stor offentlig nettoförmögenhet.¹⁴ Situationen är dock annorlunda i Sverige, t.ex. är den penningpolitiska regimen olika i Sverige och Danmark (som har knutit sin valuta till euron). Detta motiverar en analys av de svenska förutsättningarna. Analysen kan ge svar på frågan om en rimlig *minsta nivå* på statens bruttoskuld.

Den andra frågan rör vad som är en rimlig *högsta nivå* på statsskulden. Det grundläggande argumentet är här huruvida också bruttoskuldens nivå, givet en viss nettoskuld, kan lägga oönskade restriktioner på den kortsiktiga finanspolitiken i en konjunkturbedgång. Flera argument talar för att så kan vara fallet.

För det första kan vissa statliga finansiella tillgångar ha låg likviditet – särskilt i konjunkturbedgångar. En försäljning av sådana tillgångar för att finansiera finanspolitiska åtgärder kan således bli svår eller kostsam. Nettoförmögenheten är därmed inte en tillräcklig indikator på det finanspolitiska handlingsutrymmet.

¹⁴ För norska erfarenheter och bedömningar, se Norges Bank (2012) och Finansdepartementet i Norge (2012).

För det andra kan en hög bruttoskuld skapa en politisk frestelse att med olika medel – betalningsinställelse, omförhandlingar eller inflation – minska skuldbördan.

För det tredje kan en balansräkning med stor omslutning skapa en större finansiell sårbarhet. Makroekonomiska eller andra chocker kan påverka tillgångs- och skuldsidan asymmetriskt. De finansiella konsekvenserna av sådana asymmetriska chocker beror på omslutning i balansräkningen. Vilka konsekvenser detta får för de offentliga finanserna beror på hur denna risk är korrelerad med andra variationer i statens inkomster och utgifter. Om värdet av den finansiella portföljen stiger, när statens utgifter ökar och inkomsterna minskar, så bidrar detta till att stabilisera de offentliga finanserna. Om i stället portföljens värde tenderar att samvariera med det offentliga budgetsaldot, så ökar en stor balansräkning sårbarheten i de offentliga finanserna.

En offentlig portfölj med illikvida tillgångar och en stor bruttoskuld kan skapa utsatthet för självuppfyllande ”runs”. Om en stat behöver omsätta en stor skuldstock och en förväntan om att staten inte kommer att kunna fullgöra sina betalningsåtaganden har uppstått så kan denna förväntan bli självuppfyllande. Tillgången till en egen centralbank som kan möta en sådan panikartad ökning av likviditetsefterfrågan minskar dock sannolikheten för sådana förlopp.

Regeringen har anfört stabiliseringspolitiska skäl för transaktioner som förändrar bruttoskulden utan att ändra nettoskulden.¹⁵ Detta antyder att regeringen lägger vikt vid bruttoskulden. Vi har här angett ett antal tänkbara motiv för sådana ställningstaganden. Till dessa hör dock inte att bruttoskulden i sig för närvarande bör ses som oroande. Tvärtom är bruttoskulden nu på en så låg nivå att den rimligen kan ökas utan att den finanspolitiska hållbarheten skulle ifrågasättas. Regeringen bör dock utarbeta ett tydligare förhållningssätt för valet av lämplig bruttoskuld. Både den högsta och den lägsta nivån på bruttoskulden bör motiveras.

¹⁵ Finansmarknadsministern konstaterar, exempelvis, i ett anförande vid IF Metall och Aktiespararnas seminarium den 2 februari 2011 att det ”bland ekonomer talas allt mer om riskerna med för stora balansräkningar, det gäller hushåll, det gäller företag och det gäller stater. Regeringen ser den här risken och vill därför minska statens balansräkning” (Norman, 2011).

3.8 Förvaltningen av de finansiella tillgångarna

Som nämnts ovan innebär det nuvarande finanspolitiska regelverket tillsammans med det faktum att det, åtminstone för närvarande, finns en omfattande utestående bruttoskuld, att staten kommer att inneha finansiella tillgångar av betydande värde. Principerna för förvaltningen av dessa behöver klargöras tydligare och vara föremål för en allmän diskussion.

Idag förs den allmänna diskussionen om statligt ägande främst utifrån ett rent politiskt perspektiv som handlar om det principiella värdet av eller kostnaden för offentligt ägande. Andra aspekter av portföljvalsfrågan förefaller ha överlämnats till finansmarknadsexperter inom myndigheter och Regeringskansliet. Den stora omslutningen på den statliga finansiella portföljen gör att portföljpolitiken kan få betydande statsfinansiella och makroekonomiska konsekvenser och fordrar därför en kompletterande analys. Det behövs en fördjupad diskussion om i vilken grad staten bör bedriva en aktiv portföljpolitik, t.ex. över konjunkturcykeln.

En traditionell uppfattning är att det krävs ett informationsövertag för att det ska löna sig att avvika från en balanserad portfölj – dvs. att försöka följa ett index. Med denna uppfattning behövs ingen aktiv portföljpolitik eftersom staten normalt inte har något informationsövertag. I den mån den hade det skulle en sådan insider trading inte vara acceptabel.

Ett annat sätt att se på detta bygger på idén att de observerade stora prisfluktuationerna på finansiella tillgångar beror på stora variationer över tiden i priset på risk. Över tiden kan olika aktörers värdering av risk utvecklas olikartat. Detta kan motivera att sammansättningen av statens finansiella förmögenhet varierar över tiden. I ett läge när staten inte har några likviditetsproblem samtidigt som den privata sektorn har det (t.ex. under finanskrisen) skulle det kunna vara rimligt att statens innehav av riskfyllda tillgångar ökar. Centralbanker världen över, inklusive den svenska, har under finanskrisen fört en sådan politik på ett mycket kraftfullt sätt. Omslutningen i centralbankernas balansräkningar har mångdubblats genom att centralbankerna tagit över riskfyllda tillgångar med låg likviditet från banker och andra finansinstitut och i stället försett de senare med mer likvida tillgångar (pengar).

Det mesta talar för att denna politik har varit mycket värdefull och kanske till och med förhindrat en världsdepression. Ett uppenbart problem är dock att gränserna mellan finanspolitik och penningpolitik blir otydliga när centralbankerna åtar sig stora kreditrisker å skattebetalarnas vägnar. En diskussion om ansvarsfördelningen när det gäller denna typ av politik är angelägen. Det är i detta sammanhang väsentligt att diskutera vilken roll Riksgälden ska ha.

För närvarande är räntan på svenska statsobligationer mycket låg. Detta är ett uttryck för att efterfrågan på säkra investeringar är hög. Investerare med högre riskaptit kan också vara likviditetsbegränsade. Detta kan indikera att den förväntade avkastningen på aktier är hög. I ett sådant läge bör solida investerare utan likviditetsproblem inte sälja sina tillgångar utan snarare öka sina innehav. Detta argument kan också användas för den svenska staten som alltså på ovanligt fördelaktiga villkor kan öka sin skuldsättning och använda den för att köpa lågt värderade mer riskfyllda tillgångar.

En särskild komplikation är att stora offentligt ägda förmögenhetsstockar ägs via bolag. Dessa bolags investeringsstrategier har stora konsekvenser för utvecklingen av den förmögenhet som ägs av medborgarna. Det går inte att uttala sig om huruvida en enskild del av detta ägande förvaltas enligt bra principer utan att se hela tillgångsportföljen. Om riskerna i en del av portföljen samvarierar med andra delar förstärker de varandra och kan därmed minska det sammantagna värdet. Det fordras därför en övergripande analys och placeringsstrategi, vilket uppenbarligen ställer särskilda krav när det gäller offentligt ägande i vinstdrivande bolag. I den mån omslutningen på den offentliga portföljen fortsätter att växa blir detta alltmer viktigt.

Vi menar inte att vinstdrivande företag bör ges vidare mål än för närvarande. Vad det handlar om är i grunden en fråga om hur avvägningen mellan risk och förväntad avkastning ska göras inom den offentliga förmögenheten.

Vi vill avslutningsvis framhålla att Finanspolitiska rådet inte har svar på dessa frågor om hur statens portföljpolitik bör se ut. Det är inte vår uppgift att föreskriva detta. Vi anser dock att det är vår uppgift att påtala att nuvarande politik leder till uppbyggnaden av stora statliga finansiella tillgångar. Ju större dessa är, desto starkare blir argumenten för en genomgripande analys och diskussion om tillgångarnas förvaltning.

3.9 Offentliga investeringar

För den ekonomiska tillväxten på lång sikt är den offentliga kapitalstockens utveckling förmodligen viktigare än den finansiella. Sedan 1970-talet har de offentliga bruttoinvesteringarna som andel av BNP trendmässigt fallit.

Finanspolitiska rådet har i tidigare rapporter pekat på den dåliga kunskapen om hur den offentliga kapitalstocken utvecklas. Regeringen har initierat ett arbete för att bättre följa denna utveckling. I årets vårproposition finns en bilaga som redovisar utvecklingen för den offentliga sektorns investeringar i realkapital, kapitalstocken och förmögenheten. Regeringen betonar att detta ”ska ses som ett första steg i en väsentligt utökad redovisning av den offentliga sektorns investeringar, reala kapitalstock och förmögenhet i den ekonomiska vårpropositionen”. Detta är ett mycket värdefullt steg enligt rådets uppfattning.

En förbättrad redovisning gör det möjligt att föra en mer konstruktiv diskussion om utvecklingen av den offentliga kapitalstocken. Årets redovisning, som alltså ska ses som ett första steg, ger förstås inte svar på frågan om investeringarna är tillräckliga och har haft rätt inriktning. Redovisningen kan dock bilda utgångspunkt för en analys av dessa frågor. Ytterligare underlag bör tas fram genom att regeringen i framtida propositioner beskriver om den kapitalstock som finns och de investeringar som gjorts är samhällsekonomiskt välmotiverade.

I Vårpropositionen 2012 diskuteras också frågan om det bör finnas mål för de offentliga investeringarna och/eller för kapitalstockarna. Det finns teoretiska argument för att problem liknande dem som tenderar att skapa en underskottsbias i de offentliga finanserna också kan skapa underinvesteringar i offentligt realkapital. Om kostnaderna för offentliga investeringar tas nu medan intäkterna kommer i framtiden, kan en tendens till politisk kortsynthet leda till underinvesteringar. Politiska mekanismer kan också leda till att samhällsekonomiskt olönsamma projekt genomförs om de gynnar mer inflytelserika väljargrupper men betalas av andra mindre inflytelserika grupper. Förutom att leda till felaktiga investeringar kan detta leda till för mycket offentliga investeringar.

Oavsett vilka av dessa politikmisslyckanden som är de mest relevanta kan de i princip motivera ett regelverk. I viss mening liknar

argumenten för ett regelverk för offentliga investeringar dem som ligger till grund för det finanspolitiska ramverket. Det finns dock betydande praktiska problem. I jämförelse med ett regelverk för det finanspolitiska sparandet är det betydligt mer komplicerat att sätta upp operationella mål som i rimlig grad överensstämmer med det långsiktiga målet om att samhällsekonomiskt motiverade investeringar, men inga andra, ska genomföras. Ett mål för nivån på de offentliga investeringarna kan uppenbart leda till att problem med snedvridna investeringar förvärras.

I Vårpropositionen 2012 framgår också att regeringen menar att det inte bör finnas ett siffermässigt mål för de offentliga investeringarna. Det första argument som nämns är att de offentliga investeringarnas nivå inte förefaller för låg. Främst anförs internationella jämförelser som argument för denna ståndpunkt. Finanspolitiska rådet delar uppfattningen att ett aggregerat mål för investeringsnivå och kapitalstock *inte* bör införas.

Vi delar däremot inte uppfattningen att det är klarlagt att investeringsvolymen och kapitalstockarnas nivå är samhällsekonomiskt de bästa. Även om internationella jämförelser är värdefulla bör de kompletteras med mer analys.

Kanske mer väsentligt är att notera att vi ännu vet mycket lite om huruvida inriktningen på investeringarna inklusive avvägningen mellan underhåll och nyinvesteringar är samhällsekonomiskt gynnsam. I Vårpropositionen 2012 redovisas t.ex. att vägkapitalet ökat endast obetydligt sedan 1993 medan järnvägskapitalet ökat med runt 150 procent. Det faktum att denna typ av data presenteras är uppenbarligen en stimulans för diskussion och analys om inriktningen på de offentliga investeringarna. Även om det inte i dagsläget finns underlag för att föreslå någon form av regelverk för offentliga investeringar utesluter vi inte sådana förslag i framtiden. En möjlighet skulle kunna vara att regeringen redovisar en samhällsekonomisk analys av inriktningen på de investeringar som genomförts och de som planeras.

Finanspolitiska rådet ser heller inga övertygande argument för att det finanspolitiska ramverket i sig orsakar en för liten eller snedvriden investeringsvolym. Möjligen skulle en sådan effekt kunna uppstå under en anpassningsfas när den offentliga finansiella nettoförmögenheten byggs upp. I Vårpropositionen 2012 anför regeringen ungefärligen samma resonemang. Regeringen visar att de offentliga

investeringarna som andel av BNP minskade under senare delen av 1990-talet men ökade därefter.

Avslutningsvis vill vi nämna att det är angeläget att i möjlig mån styra de offentliga investeringarnas tidsmässiga förläggning över konjunkturcykeln. Vi är medvetna om att många infrastrukturprojekt har en planerings- och genomförandehorisont som är för lång för att kunna anpassas tidsmässigt till konjunkturläget. Likaså är många projekt beroende av kapital och maskiner, vars nyttjandegrad inte samvarierar nämnvärt med svenska konjunkturcykler. Likväl menar vi att det skulle kunna vara möjligt att i ökad utsträckning i förväg planera mindre infrastrukturprojekt – inte minst upprustning och underhåll – för att genomföra dem när efterfrågan i ekonomin är låg och de samhällsekonomiska kostnaderna därmed också är låga.

3.10 Bedömningar och rekommendationer

Nuvarande överskottsmål leder till att den offentliga nettoförmögenheten som andel av BNP borde stabiliseras på ungefärligen nuvarande nivå, dvs. ca 20 procent av BNP. I praktiken har dock en restpost, innehållande värdestegringar på offentligt ägda finansiella tillgångar, varit av större betydelse för nettoförmögenhetens utveckling. Det finns anledning att tro att denna restpost även fortsättningsvis i genomsnitt kommer att vara positiv, vilket kommer att leda till en ytterligare uppgång i den offentliga sektorns nettoförmögenhet. Vi rekommenderar regeringen att klargöra sin syn på hur den offentliga sektorns förmögenhet ska utvecklas framöver – och vilken roll restposten bör spela.

Vår bedömning är att nivån på dagens nettoförmögenhet inte är orimlig. En ytterligare förmögenhetsuppbyggnad kan dock inte motiveras med behov av säkerhetsmarginaler i en lågkonjunktur. Om nuvarande överskottsmål följs är det osannolikt att den offentliga nettoskulden skulle bli alarmerande stor även efter en djup och lång lågkonjunktur.

Vi rekommenderar regeringen att genomföra en grundligare analys av frågan om hur stor nettoförmögenhet som är eftersträvarvärd. En sådan analys förutsätter att motiven för den offentliga förmögenheten tydligt redovisas. Hittills är dessa motiv huvudsakligen indirekt framförda i argumentationen för ett överskottsmål.

Vår bedömning är att kostnaderna för en statsfinansiell kris som den vi ser i euroområdet idag är betydligt större än eventuella kostnader förenade med en alltför stor offentlig finansiell förmögenhet. Detta borde motivera en asymmetrisk anpassning så att en stor statsskuld leder till en snabbare anpassning till den långsiktigt stabila förmögenhetsnivån.

Vi rekommenderar regeringen att tydligare redovisa sin syn på principerna för hur den offentliga finansiella portföljen förvaltas. Det finanspolitiska ramverket leder till att den offentliga sektorn bygger upp en betydande nettoförmögenhet. Regeringen bör tydligare precisera hur denna förmögenhet ska förvaltas. Centrala frågor är hur stor bruttoskulden bör vara, om en mer aktiv portföljförvaltning bör användas samt om principer för förvaltning av offentligt ägande via vinstdrivande bolag kan preciseras. Vikten av att klargöra dessa frågor ökar i takt med att omslutningen på den offentliga tillgångsportföljen växer.

Regeringen redovisar i en särskild bilaga till årets vårproposition de offentliga investeringarna i realkapital och den offentliga realkapitalstockens utveckling. Detta är ett förtjänstfullt första steg mot en bättre analys av huruvida de offentliga investeringarna har en samhällsekonomiskt rimlig volym och inriktning. Finanspolitiska rådet delar regeringens uppfattning att ett siffersatt mål för de offentliga investeringarna inte bör införas. Vi delar dock inte bedömningen att det är klarlagt att de offentliga realkapitalinvesteringarna har en samhällsekonomiskt fördelaktig omfattning och inriktning. En sådan slutsats fordrar ytterligare analysarbete.

Referenser

- Barro, R. J. (1979), On the determination of public debt, *Journal of Political Economy* 87, nr. 5.
- Bi, H. och Leeper, E. (2010), Sovereign debt risk premia and fiscal policy in Sweden, *Studier i finanspolitik* 2010/3, Finanspolitiska rådet.
- Finansdepartementet (2011), *Ramverket för finanspolitiken*, Regeringens skrivelse 2010/11:79.
- Finansdepartementet i Norge (2012), *Statsgjelden*, tillgänglig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/norsk_ekonomi/statsgjelden.html?id=443404.

Frycklund, J. (2011), Stabilisering av nettoförmögenheten, Ekonomisk Debatt, årgång 39, nr 6.

Konjunkturinstitutet (2012), Konjunkturläget mars 2012.

Norges Bank (2012), Hvorfor har den norske stat gjeld?, tillgänglig på <http://www.norges-bank.no/no/prisstabilitet/statsgjeld/hvorfor-har-den-norske-stat-gjeld/>.

Norman, P. (2011), Anförande vid IF Metall och Aktiespararnas seminarium, 2 februari 2011.

SNS (2012), Konjunkturrådets rapport 2012, Enkla regler, svåra tider – behöver stabiliseringspolitiken förändras?, SNS Förlag.

4 Generationsräkenskaper

Alltsedan den första rapporten 2008 har Finanspolitiska rådet rekommenderat regeringen att utveckla och förtydliga analysen av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Vi har bl.a. förespråkat en redovisning av s.k. generationsräkenskaper. Generationsräkenskaper används i växande grad internationellt för analyser av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna.

Generationsräkenskaper gör det möjligt att beräkna en framtida ”implicit” offentlig skuld. Den implicita skulden beräknas som nuvärdet av den offentliga sektorns framtida nettobetalingar till nu levande och framtida generationer. En långsiktigt hållbar finanspolitik innebär att summan av den implicita offentliga skulden och skulden i utgångsläget är noll. Detta villkor brukar kallas för den offentliga sektorns intertemporal budgetrestriktion. Om denna inte är uppfylld, kommer den offentliga skuldsättningen att öka obegränsat.¹ En offentlig skuld i utgångsläget måste därför förr eller senare balanseras av framtida överskott.

Simuleringsmodeller som bygger på generationsräkenskaper gör det möjligt att analysera frågor om fördelningen av skatter och offentliga utgifter mellan generationer. En sådan fråga är om nu levande generationer lämnar efter sig en offentlig skuld som måste betalas av framtida generationer. En annan fråga är hur olika generationer påverkas av större reformer, t.ex. av en omfattande pensionsreform eller skattereform.

För att mer konkret illustrera sådana analyser har vi låtit utarbeta en underlagsrapport om generationsräkenskaper för Sverige. Rapporten har tagits fram av ett forskningsinstitut vid universitetet i Freiburg i Tyskland.² Institutet har tidigare genomfört liknande analyser av den finanspolitiska hållbarheten i bl.a. Norge och Tyskland. I avsnitt 4.1 redovisas en översiktlig beskrivning av beräkningsmetoden. Avsnitt 4.2 ger en sammanfattning av rapportens innehåll. Avslutningsvis redovisas i avsnitt 4.3 våra bedömningar och rekommendationer.

¹ Förutsatt att realräntan är högre än tillväxten i ekonomin.

² Hagist m.fl. (2012).

4.1 Hållbarhetskalkyler

4.1.1 Beräkningsteknik

Långsiktiga hållbarhetsbedömningar för de offentliga finanserna är numera vanligt förekommande i många länders officiella dokument. Till exempel förutsätts samtliga EU-stater redovisa sådana kalkyler i de årliga stabilitets- och konvergensprogrammen.³ Redovisningen utvärderas av EU-kommissionen.

Hållbarhetskalkyler kan utformas på olika sätt. Gemensamt för de flesta ansatser är att de bygger på mycket långsiktiga framskrivningar av den offentliga sektorns (ibland bara statens) inkomster och utgifter. I vårpropositionerna redovisar regeringen kalkyler fram till slutet av seklet. I många fall är perspektivet ännu längre.

De generationsräkenskaper för Sverige som redovisas i underlagsrapporten byggs upp kring relativt detaljerade beskrivningar av den offentliga sektorns inkomster och utgifter fördelade på åldersgrupper.⁴ Dessa åldersprofiler antas oförändrade under framskrivningsperioden. Där dataunderlag för åldersfördelningen saknas eller där en åldersfördelning inte är relevant används en jämn fördelning. Det gäller exempelvis utgifter för offentliga tjänster som polis och militärt försvar som fördelas med samma belopp per person oavsett ålder.⁵ Åldersprofilerna är också i vissa fall fördelade på män och kvinnor.⁶

Det reala värdet per person av förmåner och skatter skrivs fram med den allmänna produktivitsutvecklingen i ekonomin. Det innebär att den reala standarden för en viss tjänst ökar räknat per capita inom åldersgruppen.⁷ Framskrivningarna förutsätter att det fattas politiska beslut med en sådan inriktning, eftersom många transfereringar inte är realvärdesäkrade.^{8,9}

³ Euroländer lämnar stabilitetsprogram och övriga EU-länder konvergensprogram.

⁴ Cirka 40 poster på inkomstsidan och cirka 60 poster på utgiftsidan.

⁵ Liknande åldersprofiler används i regeringens hållbarhetsberäkningar till vårpropositionerna och konvergensprogrammen.

⁶ I rapporten redovisas dock inga resultat med denna indelning.

⁷ Detta förutsätter att andelen brukare av tjänsten är oförändrad inom varje åldersgrupp. Om en växande andel personer inom en viss åldersgrupp tillgodogör sig tjänsten, t.ex. högre utbildning, innebär antagandet att den reala standarden per brukare minskar och vice versa.

⁸ För transfereringar innebär antagandet en standardsäkring i förhållande till löneutvecklingen. För offentliga tjänster innebär antagandet att antalet utförda timmar per person i åldersgruppen är oförändrat. I de fall produktivitsutvecklingen i offentliga tjänster antas vara = 0 betyder det att standarden är oförändrad i framskrivningen.

Med hjälp av en framskrivning av befolkningens åldersstruktur kan nettot av varje åldersgrupps skattebetalningar och mottagande av skattefinansierade tjänster (inklusive transfereringar) beräknas. Nuvärdet av dessa transaktioner summeras till ett balanskonto för den genomsnittliga individen i varje åldersgrupp. Summan av dessa konton visar varje generations bidrag till den implicita offentliga skulden (med omvänt tecken). Om kontoställningen är positiv bidrar generationen till att minska den framtida offentliga skuldsättningen. Ett negativt värde på kontot visar att generationen i stället bidrar till en ökad offentlig skuld.

4.1.2 Hållbarhetsindikatorer

Hållbara offentliga finanser kräver att den intertemporal budgetrestriktionen är uppfylld. Med utgångspunkt från generationsräkenskaperna kan olika typer av indikatorer beräknas för att illustrera graden av långsiktigt obalans i de offentliga finanserna. I underlagsrapporten redovisas i huvudsak fem indikatorer:

1. *Skuldgap*
Anger den totala skulden (explicita + implicita) i procent av basårets BNP.
2. *Framtida generationers börda*
Anger (i tusental kronor) skillnaden mellan generationskontot för en nyfödd individ och en individ som föds nästa år, givet att all anpassning till hållbarhet läggs på framtida generationer. Detta är ett mått på övervältringen av skuldbördan på framtida generationer.
3. *Inkomstgap*
Anger den procentuella förändring av skatteuttaget från och med basåret som krävs för hållbarhet.

⁹ Regeringens långsiktiga beräkningar bygger på liknande antaganden. Förutsättningarna skiljer sig från dem som redovisas i de medelsiktiga beräkningarna för de närmaste 3-4 åren. I de senare förutsätts att inga nya beslut fattas om skatter och bidrag. Det innebär bl.a. att vissa bidrag, som barnbidrag och statsbidrag till kommunsektorn, inte indexeras. I ett hållbarhetsperspektiv är en sådan beräkningsförutsättning orimlig eftersom det automatiskt skulle medföra att bidraget avskaffas på lång sikt till följd av prisutvecklingen i ekonomin.

4. *Utgiftsgap*

Anger den procentuella förändring av utgifterna (exklusive räntor) från och med basåret som krävs för hållbarhet.

5. *S2*

Anger den förändring av den offentliga sektorns sparande (exklusive skuldräntor) som andel av BNP från och med basåret som krävs för hållbarhet.¹⁰

4.1.3 Begränsningar

Hållbarhetsberäkningar kräver framskrivning med ett mycket långt tidsperspektiv. Det är uppenbart att sådana framskrivningar är behäftade med stor osäkerhet. Scenarierna ska inte heller betraktas som prognoser utan som illustrationer av tänkbara långsiktiga obalanser i de offentliga finanserna. Det är självklart att en bra analys också måste omfatta informativa känslighetskalkyler. Det gäller även demografin som vanligtvis kan betraktas som en relativt stabil prognosvariabel ett par decennier framåt i tiden.

Ofta används en statisk modellansats i hållbarhetsberäkningar. Det innebär att ekonomiska anpassningsmekanismer till följd av ändrade skatter eller transfereringar inte beaktas. Denna begränsning gäller både underlagsrapporten och regeringens nuvarande hållbarhetsberäkningar. En dynamisk generationsmodell med inbyggda anpassningsmekanismer har betydande analytiska fördelar.¹¹ Mot detta ska vägas eventuella pedagogiska och modelltekniska nackdelar.

Hållbarhetskalkylerna bygger vanligtvis endast på framåtblickande generationsräkenskaper. Det innebär bl.a. att de inte kan användas för jämförelser av nettobidraget från offentlig sektor mellan nu levande generationer. För detta krävs en kartläggning av olika åldersgruppers nettoutbyte av de offentliga välfärdssystemen flera decennier bakåt i tiden, vilket är en mycket arbetskrävande uppgift. En sådan analys för Sverige med data från 1930 och framåt, inklusive en framåtblickande del, publicerades 2006.¹²

¹⁰ S2 är en av de båda hållbarhetsindikatorer som används av EU-kommissionen i utvärderingen av hållbarheten i medlemsländernas offentliga finanser. Den redovisas även i regeringens hållbarhetsanalyser i vårpropositionerna och konvergensprogrammen.

¹¹ Inom Finansdepartementet pågår utvecklingen av en dynamisk generationsmodell, som kommer att ersätta den nuvarande statistiska modellen i beräkningarna till vårpropositionen 2013.

¹² Pettersson m.fl. (2006).

4.2 Generationsräkenskaper för Sverige

4.2.1 Basscenario

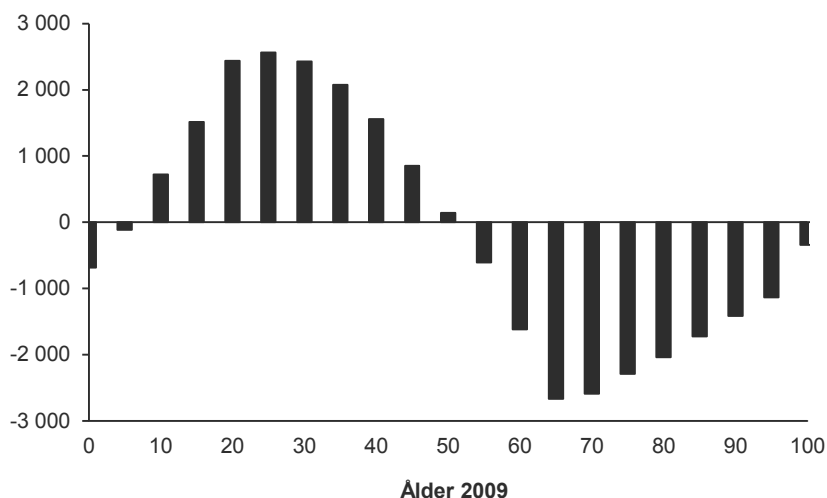
Figur 4.1 visar generationskonton för 2009 enligt de beräkningar som redovisas i underlagsrapportens basscenario.¹³ För varje åldersgrupp ("generation") anges nuvärdet av de framtida transaktionerna med offentlig sektor för en genomsnittlig individ i gruppen räknat över individens återstående livslängd.¹⁴ Figuren visar bl. a. att varje individ i åldern 20-24 år i genomsnitt under sin återstående livstid beräknas bidra positivt till den offentliga sektorns finansiella ställning med cirka 2,5 miljoner kronor i 2009 års priser. Det beror på att personer i den åldern betalar relativt mycket skatt under sitt återstående yrkesverksamma liv samtidigt som offentliga utgifter för pensioner och omsorg för denna åldersgrupp ligger relativt långt fram i tiden. Dessutom ingår inte kostnader för barnomsorg och utbildning tidigare i livet i generationskontot för åldergruppen.

För personer över 50 år är generationskontot negativt, vilket innebär att nuvärdet av de offentliga utgifterna för personer i dessa åldersgrupper under deras återstående liv är större än nuvärdet av de skatter och avgifter som de beräknas betala.

Det är viktigt att förstå att generationsräkenskaper i den här meningen enbart är framåtblickande. Stapeln för åldersgruppen 20-24 år visar således inte den totala nettoställningen mot den offentliga sektorn över generationens hela livstid, utan endast nettoställningen för de återstående åren av livstiden. Detsamma gäller beskrivningen av de delar av befolkningen som 2009 är över 50 år gamla. Deras negativa värden säger inget om hur dessa grupper, totalt sett över sin livstid, har gynnats eller missgynnats av skatter och offentliga utgifter i förhållande till andra åldersgrupper. Figur 4.1 ger därför inte någon vägledning om den samlade fördelningen av offentliga inkomster och utgifter mellan de olika åldersgrupperna. För detta krävs generationsräkenskaper även för historiska år.

¹³ År 2009 är utgångspunkt för beräkningarna. Samtliga åldersprofiler för offentliga inkomster och utgifter är kalibrerade till 2009 års värden. Produktivitetstillväxten antas uppgå till 1,5 procent och realräntan till 3 procent.

¹⁴ Beräkningsmodellen använder data indelade i femårs klasser.

Figur 4.1 Generationskonton 2009*Tusental kr*

Källa: Hagist m.fl. (2012).

Det faktum att den yngsta åldersgruppen har ett negativt generationskonto ger emellertid viktig information om den offentliga finansiella hållbarheten. Generationskontot för denna åldersgrupp omfattar hela livet. Det negativa värdet indikerar att de offentliga välfärdssystemen inte är fullt ut finansierade sett i ett livscykelperspektiv. För varje individ i den yngsta åldersgruppen kommer nuvärdet av skatter och avgifter inte att täcka nuvärdet av erhållna tjänster. Den offentliga skuldsättningen beräknas öka med 800 000 kronor per individ med nuvarande regelsystem för skatter och offentliga utgifter.

Om nettoställningen mot den offentliga sektorn summeras för samtliga åldersgrupper – såväl nu levande som framtida – erhålls ett mått på den offentliga sektorns implicita skuld. Den implicita skulden beskriver således den finansiella obalans som ligger i de offentliga inkomst- och utgiftssystemen, givet den åldersstruktur i befolkningen som kan förväntas framöver. Ett generöst pensionssystem tillsammans med en snabbt åldrande befolkning bidrar till en stor implicit skuldsättning i offentlig sektor. Om pensionsreglerna inte ändras kommer denna implicita skuld efter hand att övergå i en explicit skuld som riskerar att växa obegränsat.

Underlagsrapportens huvudscenariog ger följande värden för de olika hållbarhetsindikatorerna som beskrevs i avsnitt 4.1:¹⁵

- Skuldgapet (indikator 1) beräknas till 85 procent av basårets BNP (2009). Av detta utgör den implicita skulden 45 procentenheter.¹⁶
- Om endast framtida generationer åläggs att eliminera den långsiktiga obalansen i de offentliga finanserna måste deras generationskonto minskas med 310 000 kronor per individ jämfört med den senast födda åldersgruppen (indikator 2). Framtida generationers livsinkomst måste således försämrats med 310 000 kronor för att de offentliga finanserna ska vara hållbara.
- Om samtliga generationer, dvs. såväl nu levande som framtida, delar på bördan måste skatteuttaget öka eller utgifterna minska med drygt 2 procent (indikator 3 och 4).
- Det motsvarar en permanent årlig saldoförstärkning med drygt 1 procent av BNP (indikator 5).¹⁷

4.2.2 Internationell jämförelse

Den implicita skulden i de svenska offentliga finanserna är enligt underlagsrapporten låg i ett internationellt perspektiv. Eftersom även den explicita skulden (Maastrichtskulden) är relativt låg i utgångsläget blir den samlade obalansen i de offentliga finanserna relativt begränsad.

I rapporten redovisas även beräkningar för Tyskland och Norge, vilka pekar på väsentligt större obalanser för dessa länder. För Tysklands del motsvarar den implicita skulden nära 200 procent av BNP 2009. Den totala skulden beräknas till 275 procent av BNP, se figur 4.2. Den implicita skulden för Norge beräknas till hela 700 procent av BNP. Till detta ska läggas den explicita skulden på drygt 40 procent. Oljefondens tillgångar anges till 95 procent av BNP och nuvärdet av återstående energireserver beräknas till 120 procent av BNP. Sammantaget uppskattas den finansiella obalansen i den

¹⁵ Hagist m.fl. (2012), tabell 7.

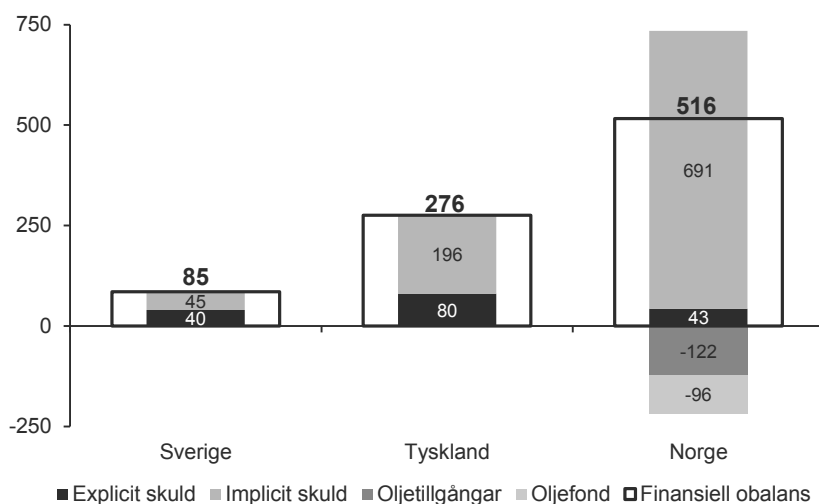
¹⁶ Skuldbegreppet i rapporten avser den offentliga sektorns bruttoskuld enligt Maastrichtkriterierna.

¹⁷ I regeringens basscenariog i Vårpropositionen 2012 beräknas motsvarande indikator (den s.k. S2-indikatorn) till -3,9 procent, vilket i princip innebär att de offentliga finanserna permanent kan *försvagas* med 3,9 procent av BNP utan att hållbarheten äventyras. Se Vårpropositionen 2012, s. 275.

offentliga sektorn i Norge till drygt 500 procent av BNP 2009, dvs. betydligt högre än i Sverige. Motsvarande värden för S2-indikatorn, dvs. den årliga saldoförstärkning som krävs för hållbarhet, beräknas till 1,2 procent för Sverige, 5,5 procent för Tyskland och drygt 5 procent för Norge.¹⁸

Figur 4.2 Skuldgap 2009

Procent av BNP



Anm: Den vita stapeln visar sammanlagda nettot för de fyra variablerna.

Källa: Hagist m.fl. (2012).

4.2.3 Känslighetskalkyler

Mycket långsiktiga beräkningar av det här slaget är självfallet osäkra. Små förändringar av förutsättningarna kan få stora effekter på resultaten.¹⁹ Det är därför viktigt dels att beräkningsförutsättningarna är rimliga och redovisas tydligt, dels att känslighetskalkyler redovisas. Det gäller såväl de makroekonomiska förutsättningarna som antaganden om de offentliga skatte- och utgiftssystemen.

¹⁸ Siffran för Norge anges inte i underlagsrapporten, men kan uppskattas från skatte- och transferingsgapen.

¹⁹ I underlagsrapporten omges dessutom jämförelsen av de offentligfinansiella obalanserna mellan länder med extra reservationer.

Realränta och tillväxt

Generationsberäkningar bygger bl.a. på antaganden om realränta och ekonomisk tillväxt. Grundscenariot i rapporten vilar på att realräntan uppgår till 3 procent och att den årliga produktivitetstillväxten uppgår till 1,5 procent. Båda dessa förutsättningar hålls oförändrade under hela beräkningsperioden. Vid sidan av dessa antaganden redovisas fyra alternativa scenarier där såväl nivåerna för realränta och tillväxt som skillnaden mellan dem varieras. Hållbarhetsindikatorerna påverkas inte i någon avgörande grad. Till stor del beror det på att det svenska pensionssystemet konstruerats för att vara finansiellt hållbart.

Pensioner

Rapporten redovisar även beräkningar av generationskonton med ett traditionellt förmånsbaserat pensionssystem, där de framtida pensionsförmånerna bestäms av basårets genomsnittliga nivå och indexerats med den reala tillväxten. Ett sådant system bidrar till väsentligt större långsiktiga obalanser i de offentliga finanserna. Den implicita skulden beräknas öka från ca 45 procent av BNP 2009 till hela 300 procent. Skälet är i huvudsak att det reformerade pensionssystemet vid oförändrad pensionsålder på sikt leder till lägre pensioner i förhållande till genomsnittslönen. Jämfört med ett förmånsbaserat system, liknande ATP-systemet, bärs bördan av det reformerade systemet nästan uteslutande av individer i yrkesverksamma åldrar. Utan pensionsreformen skulle emellertid den implicita skulden behövt reduceras på annat sätt, vilket sannolikt skulle ha drabbat individer i yrkesverksamma åldrar i relativt hög grad. Kalkylen visar att ett renodlat förmånsbaserat pensionssystem riskerar att bli ohållbart på längre sikt.

I underlagsrapportens basscenario antas pensionsåldern vara oförändrad. I det reformerade pensionssystemet leder ökad medellivslängd automatiskt till att den genomsnittliga pensionen minskar i förhållande till den genomsnittliga lönen. Det innebär, enligt rapporten, att pensionssystemets ”politiska” hållbarhet kan ifrågasättas. I en känslighetskalkyl redovisas effekterna av en gradvis ökning av pensionsåldern med två år under det kommande decenniet, vilket ökar pensionerna i förhållande till lönerna. Även om detta i sig inte påverkar pensionssystemets hållbarhet, bidrar de ökade skattebetalningarna i övrigt till en ytterligare minskning av den

implicita skulden i offentlig sektor. Enligt beräkningarna i underlagsrapporten skulle en sådan utveckling stärka den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna ytterligare.

Demografi

Befolkningsutvecklingen är i hög grad den drivande kraften bakom framtida obalanser i den offentliga ekonomin. Basscenariot i underlagsrapporten bygger på en förlängning av Statistiska centralbyråns befolkningsprognoser. Sådana prognoser är relativt säkra ett par decennier framåt i tiden jämfört med prognoser för t.ex. den ekonomiska tillväxten.²⁰ Men i det mycket långa tidsperspektiv som generationsberäkningarna omfattar kommer även befolkningsprognosen att vara osäker. Därför redovisas två alternativa scenarier – ett med högre befolkning och ett med lägre befolkning än i basalternativet. Skillnaderna mellan scenarierna avser såväl födelsetal som medellivslängd och nettomigration.

De olika antagandena påverkar andelen äldre i befolkningen på olika sätt. Alternativet med snabbare befolkningsökning innebär att försörjningskvoten för äldre är högre än i basscenariot trots högre födelsetal och nettomigration. Det beror på antagandet om högre medellivslängd. En högre andel äldre i befolkningen skärper den långsiktiga obalansen i de offentliga finanserna. Den implicita skulden 2009 ökar i detta scenario från 45 procent av BNP till nära 200 procent. Bakom denna kraftiga ökning ligger dels ett antagande om oförändrad pensionsålder (trots den ökade medellivslängden), dels ett antagande om oförändrade åldersberoende kostnader för vård och omsorg. En högre pensionsålder kan, som visas i känslighetskalkylen ovan, reducera den implicita skulden väsentligt. Ett alternativt antagande om åldersberoende kostnader för vård och omsorg vore att låta dessa inträffa något senare i livet som en följd av den ökande medellivslängden.²¹

Av motsvarande skäl resulterar alternativet med en svagare befolkningsstillväxt i en kraftig minskning av den långsiktiga finansiella obalansen i offentlig sektor. Medellivslängden beräknas inte öka alls jämfört med dagens nivå. Äldrekvoten stiger visserligen de närmaste decennierna, men når inte samma höga nivåer som i de

²⁰ SCB:s prognoser sträcker sig fram till 2060.

²¹ Argument för och emot en sådan ansats diskuteras i underlagsrapporten, men något scenario med en förskjutning av vård- och omsorgskostnader uppåt i åldrarna redovisas inte.

båda övriga scenarierna. I detta scenario beräknas nuvärdet av medborgarnas framtida nettobetalingar till den offentliga sektorn vara ungefär lika stort som den explicita skulden 2009. Det innebär att några obalanser i de offentliga finanserna inte bedöms uppkomma.

4.3 Bedömningar och rekommendationer

Beräkningarna i underlagsrapporten pekar på att de offentliga finanserna i Sverige kan betraktas som hållbara i ett långsiktigt perspektiv. Det är också den slutsats som kan dras av de långsiktigsberäkningar som regeringen redovisar i vårpropositionen, även om beräkningsmetoderna och beräkningsförutsättningarna skiljer sig i vissa avseenden.

Vi menar att generationsräkenskaper utgör ett värdefullt verktyg för analyser av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Metoden kan även bidra med analyser och illustrationer av hur skatter och offentliga utgifter påverkar fördelningen mellan generationer i ett livscykelperspektiv. De utgör ett värdefullt komplement till gängse fördelningsanalyser. Liksom i tidigare rapporter vill vi betona nödvändigheten av att tillräckliga resurser avsätts för en fortsatt utveckling av analysmetoderna.

Ett viktigt användningsområde för generationsräkenskaper är att analysera de långsiktiga effekterna av större reformer inom de offentliga inkomst- och utgiftssystemen. Sådana analyser av reformeffekter för olika åldersgrupper i ett livscykelperspektiv bör vara ett naturligt inslag i beslutsunderlaget.

Samtidigt måste osäkerheten i beräkningarna betonas. Med det mycket långa tidsperspektiv som vanligtvis används i generationsmodeller blir även den demografiska utvecklingen osäker. En fyllig och informativ redovisning av resultatens känslighet för alternativa förutsättningar bör därför alltid ingå i redovisningen.

Referenser

- Hagist, C., Moog, S. och Raffelhüschen, B. (2012), A generational accounting analysis of Sweden, Studier i finanspolitik 2012/1, Finanspolitiska rådet.
- Pettersson, T., Pettersson, T. och Westerberg, A. (2006), Generationsanalyser – omfördelning mellan generationer i en växande välfärdsstat, Finansdepartementet, Rapport till ESS 6.

5 Arbetsmarknaden

Finanspolitiken, både på kort och lång sikt, är starkt kopplad till utvecklingen på arbetsmarknaden. Att bedöma arbetsmarknadsläget och den förda politikens effekt på sysselsättning och arbetslöshet samt de bakomliggande analysmetoderna är en väsentlig del av rådets uppdrag.

I detta kapitel belyser vi fyra aspekter av utvecklingen på arbetsmarknaden. Inledningsvis behandlas sysselsättningen. Sedan diskuterar vi ungdomsarbetslösheten. Därefter granskas långtidsarbetslösheten som tack vare nypublicerade data från SCB kan redovisas i ett längre perspektiv än tidigare. Slutligen diskuteras mismatchning på arbetsmarknaden. En metod för att mäta denna presenteras.

Sänkningen av restaurangmomsen är den enskilt största åtgärden som regeringen motiverar med sysselsättningsskäl. Denna behandlas separat i kapitel 6.

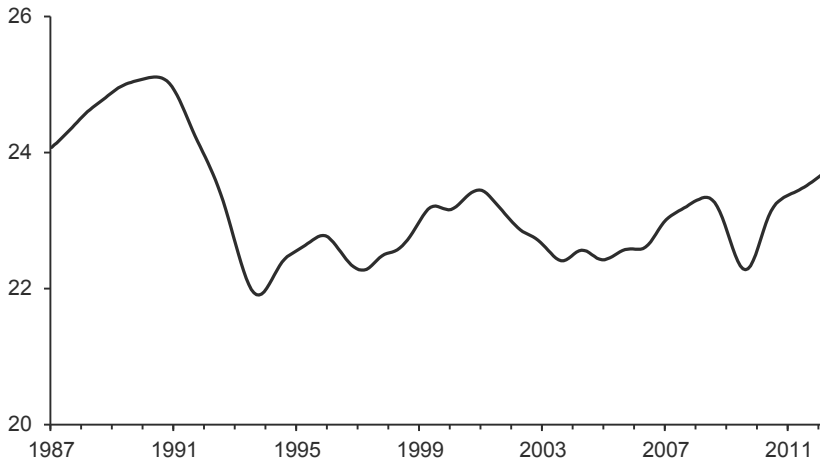
5.1 Sysselsättningen

Arbetsmarknaden har delvis återhämtat sig från effekterna av finanskrisen. I kapitel 1 visades detta bl.a. i figur 1.5. Där framgår det att arbetslösheten har minskat och sysselsättningen ökat sedan slutet av 2009. Ett mer heltäckande mått på arbetsvolymen i ekonomin, som rådet tidigare har argumenterat för, är det genomsnittliga antalet arbetade timmar i befolkningen.¹ Figur 5.1 visar hur antalet timmar per person utvecklas från 1987 fram till februari 2012. Under 1990-talskrisen föll antalet arbetade timmar per person kraftigt mellan 1990 och 1993, återhämtade sig sedan något och föll därefter igen under 1996. Under IT-krisen 2001-2004 minskade åter det totala antalet arbetade timmar per person, men inte lika mycket som under 1990-talskrisen. Nedgången i antalet arbetade timmar per person under den senaste krisen ägde rum från andra kvartalet 2008 till fjärde kvartalet 2009. Därefter vände antalet arbetade timmar upp igen. Ökningen var snabb under 2010 och har fortsatt upp i en något långsammare takt sedan dess.

¹ Finanspolitiska rådet (2009), avsnitt 2.3.2.

Figur 5.1 Arbetade timmar

Timmar per vecka och person i befolkningen



Anm: Data är kalender- och säsongrensad.
Källa: SCB.

Tabell 5.1 Arbetad tid per person och dess komponenter, kvartal 4 2009 - kvartal 4 2011

Procentuell förändring

Arbetad tid Befolkning	Arbetad tid Sysselsatta	därav	Arbetad tid I arbete	I arbete Sysselsatta	Sysselsatta Befolkning	därav	Sysselsatta Arbetskraft	Arbetskraft Befolkning
15-74 år	7,2	5,0	2,7	2,3	2,2		1,6	0,6
15-24 år	15,8	7,8	5,2	2,5	8,0		4,2	3,8
25-54 år	8,1	5,3	3,1	2,2	2,8		1,2	1,6
55-74 år	1,9	3,8	1,4	2,5	-2,0		1,0	-3,0

Anm: Tabellen visar den procentuella förändringen i arbetad tid per person i befolkningen samt en uppdelning av hur denna förändring fördelat sig mellan underliggande komponenter. Arbetad tid relativt befolkning kan delas upp i andelen sysselsatta av befolkningen och arbetad tid per sysselsatt (grå staplar), och dessa kan i sin tur delas upp i arbetskraftens andel av befolkningen och de sysselsattas andel av arbetskraften respektive andelen i arbete av de sysselsatta och arbetad tid per person i arbete. Tabellen anger förändringarna i kumulerade log-differenser, vilka approximativt överensstämmer med den procentuella förändringen i respektive variabel. Data har kalenderkorrigerats.

Källor: SCB och egna beräkningar.

Fördjupningsruta 5.1 Uppdelning av förändringen i antalet arbetade timmar per person

Låt H vara det totala antalet arbetade timmar, P befolkningen i åldern 15-74 år, L antalet personer i arbetskraften, E antalet sysselsatta, A antalet personer i arbete, U antalet arbetslösa och u arbetslösheten, dvs. antalet arbetslösa i förhållande till arbetskraften (U/L).

Antalet arbetade timmar per person kan i ett första steg delas upp i komponenterna sysselsättningsgraden (E/P) och antalet arbetade timmar per sysselsatt, dvs. medelarbetstiden (H/E). I ett andra steg kan sysselsättningsgraden hänföras till arbetskraftsdeltagandet (L/P) och sysselsättningsgradens andel av arbetskraften (E/L), och medelarbetstiden delas i andelen av de sysselsatta som är i arbete (A/E) och antalet arbetade timmar per person i arbete (H/A).

$$\frac{H}{P} = \frac{E}{P} \frac{H}{E} = \frac{L}{P} \frac{E}{L} \frac{A}{E} \frac{H}{A}$$

Om ovanstående uttryck logaritmeras, fås

$$\ln \frac{H}{P} = \ln \frac{L}{P} + \ln \frac{E}{L} + \ln \frac{A}{E} + \ln \frac{H}{A}$$

Derivering ger:

$$\frac{d \left[\frac{H}{P} \right]}{\frac{H}{P}} = \frac{d \left[\frac{L}{P} \right]}{\frac{L}{P}} + \frac{d \left[\frac{E}{L} \right]}{\frac{E}{L}} + \frac{d \left[\frac{A}{E} \right]}{\frac{A}{E}} + \frac{d \left[\frac{H}{A} \right]}{\frac{H}{A}}$$

Den procentuella förändringen i antalet timmar per person är således lika med summan av de procentuella förändringarna av respektive komponent.

En fördel med detta mått är att det kan delas upp i mindre komponenter, vilka kan bredda bilden av arbetsvolymens utveckling.² Tabell 5.1 redovisar denna uppdelning för olika åldersgrupper.

För hela befolkningen mellan 15 och 74 år ökar den arbetade tiden. Den främsta förklaringen är att de som är sysselsatta arbetar mer. Ökningen bland de unga är större än bland de äldre. För de

² Denna uppdelning förklaras i fördjupningsruta 5.1.

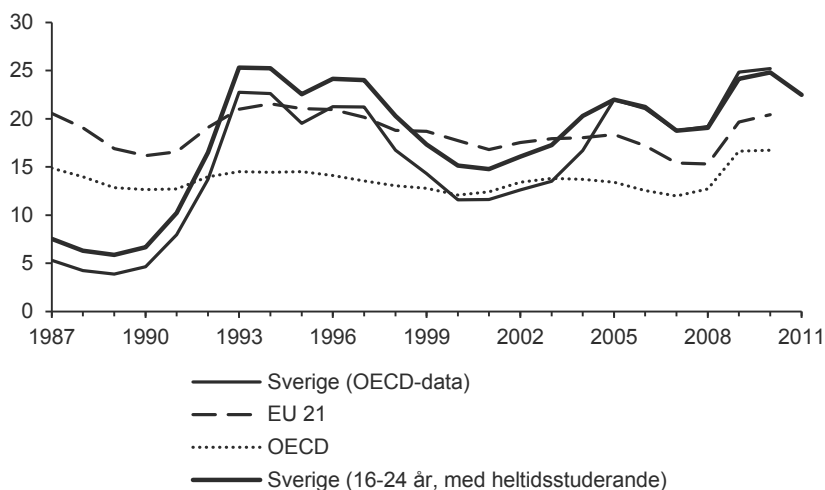
yngre beror ökningen på både att fler arbetar och att dessa arbetar fler timmar. För de äldre minskar sysselsättningen till följd av stora pensionsavgångar men de som förblir sysselsatta arbetar mer.

5.2 Ungdomsarbetslöshet

Även om arbetslösheten bland ungdomar sjönk under perioden 2009-2011 så ligger den fortfarande på en hög nivå och var 2011 23 procent. Det är en hög siffra både i ett historiskt och i ett internationellt perspektiv. Men sättet att mäta ungdomsarbetslöshet blir lätt missvisande och kan leda till felaktiga uppfattningar om de ungas arbetsmarknadssituation. Detta gäller jämförelser med övrig befolkning, jämförelser över tid och jämförelser internationellt.³

Figur 5.2 Ungdomsarbetslöshet

Procent, 15-24 år



Anm: Figuren visar andelen arbetslösa av den 15–24-åriga arbetskraften. Från och med 2005 följer Sverige ILO-definitionen av arbetslöshet där heltidsstuderande arbetsökande ska ingå. Generellt har länder i EU-21 och OECD under hela perioden följt denna konvention.

Källor: OECD och SCB.

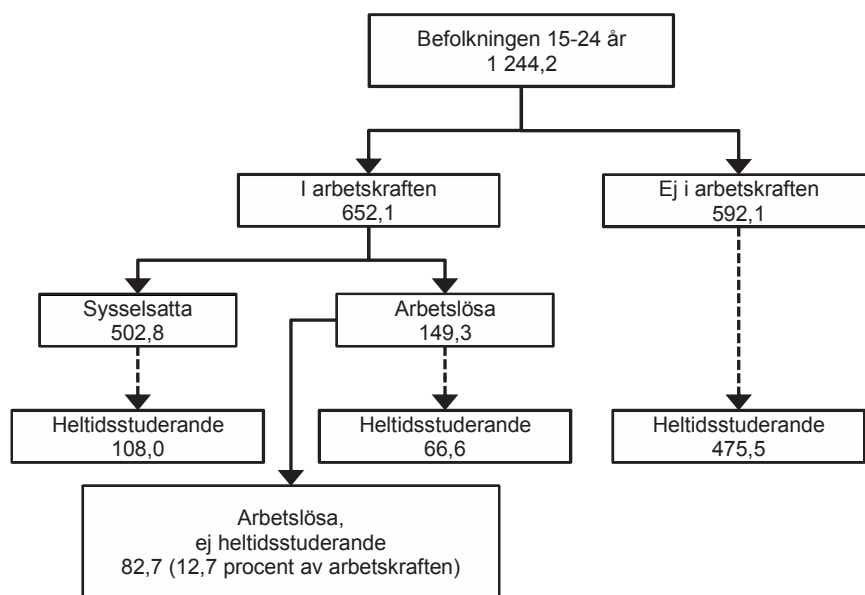
Ungdomsarbetslösheten är högre än arbetslösheten i hela befolkningen. Det är inte förvånande. En stor andel av ungdomarna träder

³ För en utförlig analys av såväl ungdomsarbetslöshetens utveckling som dess mätproblem hänvisas till Nordström Skans underlagsrapport till Finanspolitiska rådet (Nordström Skans, 2009).

in på arbetsmarknaden som arbetslösa, medan äldre i allmänhet måste förlora sitt jobb för att bli arbetslösa. Den statistiska definitionen av ungdomsarbetslöshet avviker också från många människors uppfattning av begreppet.

Figur 5.3 Fördelningen av ungdomar 15-24 år, genomsnitt för 2011

Tusental



Anm: Antalet heltidsstuderande under kategorin "Ej i arbetskraften" är beräknat utifrån flödesdata.
Källor: SCB och egna beräkningar.

Vi börjar med att reda ut begreppen (se figur 5.3). Människor deltar antingen i arbetskraften eller inte. I arbetskraften befinner man sig om man har ett arbete eller aktivt söker arbete. Bland ungdomar är det mycket vanligt att inte delta i arbetskraften eftersom många studerar. Av samtliga (1 244 200) ungdomar i åldrarna 15-24 år deltog under 2011 ungefär hälften i arbetskraften (652 100). Övriga (592 100) gjorde det inte.

De som deltar i arbetskraften är antingen sysselsatta (502 800) eller arbetslösa (149 300). Arbetslösheten redovisas vanligen som andelen arbetslösa av arbetskraften. Andelen arbetslösa av samtliga unga är alltså ungefär hälften av arbetslösheten: 12 procent.

Heltidsstuderande klassificeras som sysselsatta (108 000) om de uppger att de arbetar, som arbetslösa (66 600) om de uppger att de

söker jobb eller kommer att tillträda ett jobb inom tre månader eller som ej deltagande i arbetskraften (475 500) om de uppger att de studerar utan att arbeta eller att söka jobb.

Jämförelser över tid

Tillbakablickande jämförelser försvåras av att arbetslöshetsdefinitionen förändrats genom åren. År 2007 gjordes definitionen om för att överensstämna med ILO:s. Tidigare placerades heltids-studerande som sökte jobb i kategorin Ej i arbetskraften.

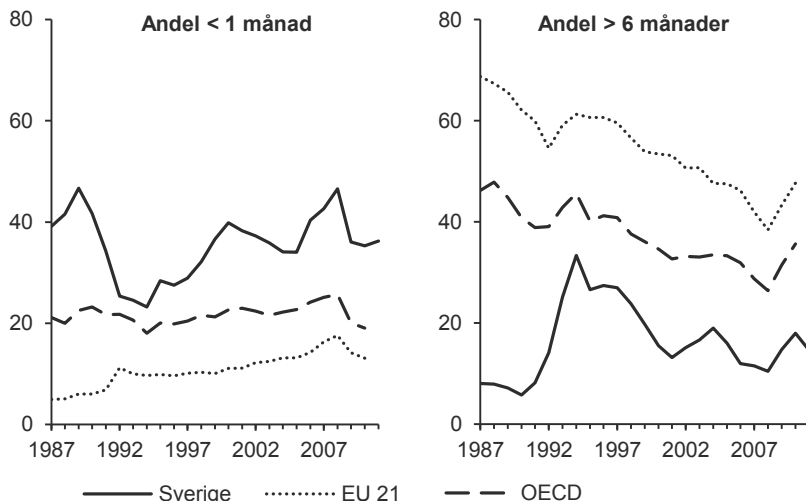
En stor förändring gjordes även 2005. Då justerades det frågeformulär som används när SCB genomför Arbetskraftsundersökningarna. Detta försvårar jämförelser över tid. För ungdomsarbetslösheten är det exempelvis ett problem att sedan 2005 klassas en person som arbetslös om han/hon fått en anställning som väntas träda i kraft inom tre månader. Unga påverkas i större utsträckning av denna omdefinition då många yngre söker och får sommarjobb under våren.

Jämförelser mellan länder

Internationella jämförelser är också problematiska – trots att Sverige numera använder samma definition som omvärlden. Ett exempel på detta är att utbildningssystem skiljer sig mellan länder. Även ungdomars inställning till arbete under studierna kan variera. I Danmark klassificeras exempelvis studerande på yrkesgymnasium med lärlingsprogram som sysselsatta. Detta kan definitionsmässigt sänka arbetslösheten för unga i Danmark i jämförelse med Sverige.

Figur 5.4 Andel av unga arbetslösa i olika arbetslöshetstider

Procent



Anm: Den vänstra figuren visar andelen av alla arbetslösa i åldrarna 15-24 år (16-24 år för Sverige) som varit arbetslösa mindre tid än en månad. Den högra figuren visar andelen av de arbetslösa i åldrarna 15-24 år (16-24 år för Sverige) som har varit arbetslösa längre än 6 månader. Svenska data bygger på länkade serier som är gjorda för att möjliggöra jämförelser över tid där det ingår heltidsstuderande. Svenska data sträcker sig till 2011 medan EU och OECD är till 2010.

Källor: OECD och SCB.

Bilden av den svenska ungdomsarbetslösheten kompliceras inte bara av mätsvårigheter. Trots den höga nivån är flödet från arbetslöshet till sysselsättning i jämförelse med genomsnittet i EU och OECD mycket högt för svenska ungdomar (se figur 5.4). Ungdomar i Sverige har jämförelsevis korta arbetslöshetsperioder. Andelen av de unga arbetslösa som varit arbetslösa mindre än en månad var 35 procent i Sverige 2010. I EU var motsvarande andel ungefär 10 procent. I EU hade knappt 50 procent av de unga arbetslösa varit utan arbete i mer än 6 månader. I Sverige var motsvarande andel 18 procent. Långtidsarbetslösheten bland unga i Sverige är således låg i en internationell jämförelse.

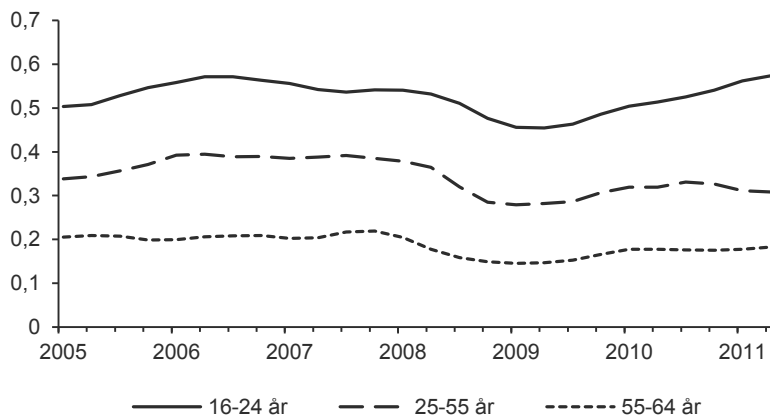
Jämförelse mellan arbetsmarknaden för unga och äldre

Vi har konstaterat att arbetslösheten bland unga är högre än i befolkningen som helhet. Samtidigt är ungdomar arbetslösa kortare perioder än äldre. I figur 5.5 återges andelen av de arbetslösa som från ett kvartal till nästa lämnar arbetslöshet för sysselsättning eller

studier. För de unga arbetslösa gäller detta nästan 60 procent. Det betyder att arbetslöshet i allmänhet är ett snabbare övergående problem bland unga än bland äldre.

Figur 5.5 Utflöde från arbetslöshet till jobb eller studier mellan kvartal

Andel av arbetslösa från arbetslöshet till sysselsättning eller utbildning



Anm: Kurvorna visar utflödet från arbetslöshet till sysselsättning eller till heltidsstudier utanför arbetskraften från ett kvartal till ett annat.

Källa: SCB.

Det är uppenbart att arbetsmarknaden för unga fungerar annorlunda än arbetsmarknaden för äldre. Arbetslösheten bland unga är högre – samtidigt som arbetslöshetsperioderna är kortare.

Ett annat sätt att beskriva arbetsmarknaders funktionssätt är att studera sambandet mellan arbetsmarknadsläget och möjligheterna att hitta jobb.⁴ Ett vanligt mått på arbetsmarknadsläget är förhållandet mellan antalet kvarstående lediga platser och antalet arbetslösa under en viss tidsperiod. När antalet lediga platser ökar i förhållande till antalet arbetslösa förbättras arbetsmarknadsläget. Då går det fler lediga jobb på varje arbetslös.

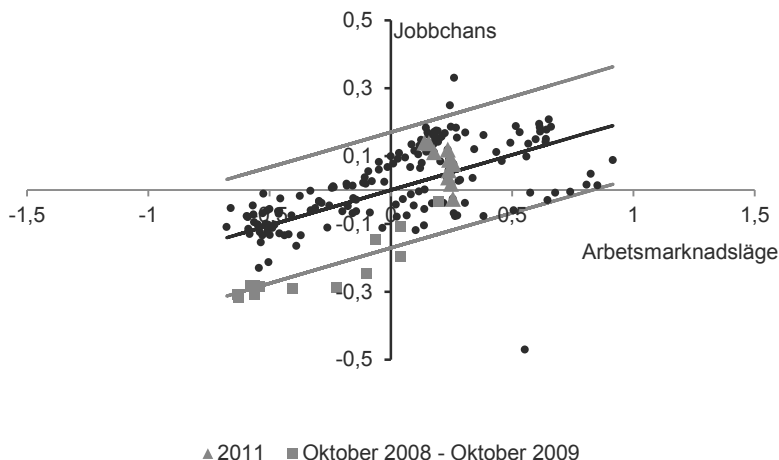
Ett sätt att studera hur arbetsmarknaden fungerar är att undersöka det konjunkturella sambandet mellan jobbchanser (andelen av de arbetssökande som får anställning under en viss period) och arbetsmarknadsläget för befolkningen i allmänhet och för ungdomar i

⁴ Analysen tar sin utgångspunkt i Shimer (2005) och Elsby m.fl. (2010).

synnerhet. Den konjunkturella variationen mäts som förändringar kring en trend.

Figur 5.6 Jobbchanser och arbetsmarknadsläge för erfaren arbetskraft

Avvikelse från trend, januari 1997 - november 2011



Anm: Jobbchansen mäts som andelen av de arbetssökande som får icke subventionerad anställning under en månad. Arbetsmarknadsläget mäts som antalet kvarstående lediga platser med erfarenhetskrav hos Arbetsförmedlingen i förhållande till antalet arbetssökande med erfarenhet vid Arbetsförmedlingen. Båda variablerna är säsongrensade, logariterade och mäts som avvikelser från sin trend. Ett positivt värde indikerar att jobbchansen respektive arbetsmarknadsläget överstiger trenden under perioden och vice versa för ett negativt värde. De grå linjerna markerar ett 90-procentigt prediktionsintervall, vilket anger var 90 procent av de framtida mätningarna förväntas hamna. Ovanför den svarta linjen anställs fler än förväntat – matchningen är relativt högre, och under den anställs färre – matchningen är relativt lägre.

Källor: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Jobbchanserna förbättras med ett bättre arbetsmarknadsläge. Ytterligare en vakans väntas förbättra jobbchansen mer om antalet vakanser per arbetslös är lågt, än om antalet vakanser per arbetslös är högt.⁵

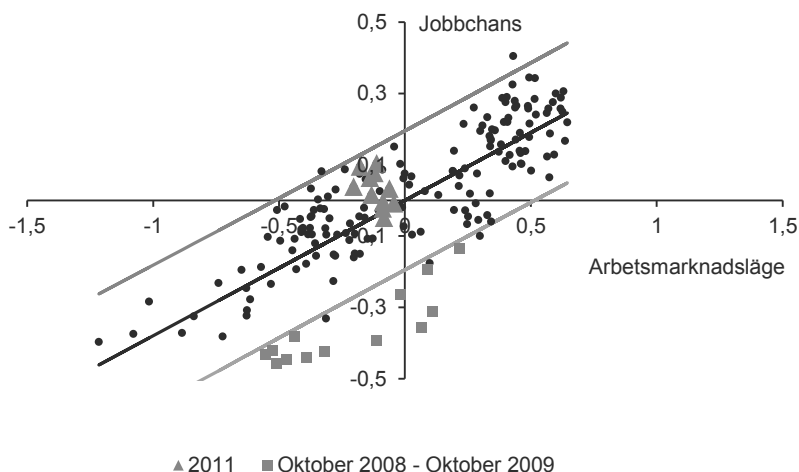
⁵ I den ekonomiska litteraturen om matchning på arbetsmarknaden antas ofta sannolikheten att hitta ett jobb (f) vara en funktion av arbetsmarknadsläget ($\frac{v}{u}$), dvs. förhållandet mellan antalet vakanser (v) och antalet arbetslösa (u). Funktionen antas ha formen $f = \left(\frac{v}{u}\right)^\alpha$ där (α) är en konstant. Konstanten (α) återspeglar matchningselasticiteten, dvs. den proportionella förändringen i jobbchanserna (f) för samma proportionella förändring i arbetsmarknadsläget ($\frac{v}{u}$). Konstanten (α) väntas anta ett värde mellan 0 och 1. En högre matchningselasticitet (α) innebär att sannolikheten att hitta jobb stiger mer när arbetsmarknadsläget stiger. Notera att matchningselasticiteten kan uppskattas med en linjär regression av den logariterade funktionen: $\ln(f) = \alpha \ln\left(\frac{v}{u}\right)$.

I figur 5.6 visas sambandet mellan jobbchanser och arbetsmarknads- läget på arbetsmarknaden för erfaren arbetskraft.⁶

När arbetsmarknadsläget förbättras stiger de arbetssökandes sannolikhet att hitta ett jobb. På arbetsmarknaden för *erfaren* arbetskraft stiger sannolikheten att hitta ett jobb med ungefär 0,26 procent om antalet lediga jobb per arbetslös stiger med 1 procent. Under den senaste krisen (fyrcantiga punkter i figur 5.6) försämrades möjligheterna att hitta jobb avsevärt. Försämringen var större än väntat, givet arbetsmarknadslägets försämring. Detta kunde tolkas som att arbetsmarknaden börjat fungera sämre. Men det senaste årets observationer ligger i linje med det historiska sambandet.

Figur 5.7 Jobbchanser och arbetsmarknadsläge för oerfaren arbetskraft

Avvikelse från trend, januari 1997 - november 2011



Anm: Se ovan, figur 5.6. I figur 5.7. återges data för arbetssökande som saknar erfarenhet och lediga platser utan erfarenhetskrav.

Källor: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Sambandet mellan möjligheten att hitta jobb och arbetsmarknadsläget för den oerfarna arbetskraften återges i figur 5.7. Sannolikheten att hitta jobb är för den *oerfarna* arbetskraften mer beroende av arbetsmarknadsläget än för den erfarna arbetskraften.

⁶ Arbetsförmedlingen registrerar i sin statistik både om arbetssökande har erfarenhet och om lediga platser avser jobb som kräver erfarenhet. Det möjliggör en uppdelning av både arbetssökande och lediga platser med avseende på erfarenhet. I figur 5.6 studeras arbetsmarknaden för erfarna, och i figur 5.7 arbetsmarknaden för dem som saknar erfarenhet i Arbetsförmedlingens statistik.

Sannolikheten att hitta ett jobb stiger med ungefär 0,34 procent om antalet lediga jobb per oerfaren arbetslös stiger med 1 procent. Detta innebär att arbetslösheten bland de oerfarna är mer konjunkturkänslig än bland de erfarna. Även för oerfaren arbetskraft försämrades möjligheterna att hitta jobb ovanligt mycket under den senaste krisen.

Insatser mot ungdomsarbetslöshet

Som framgått ovan är unga och arbetskraft utan erfarenhet grupper som drabbas hårdast av konjunktursvängningar men i stor utsträckning lämnar arbetslösheten inom en kort tid. Regeringen delar i huvudsak denna analys, vilket framgår i Vårpropositionen 2012.⁷ De konkreta åtgärder som vidtagits för unga, såsom den sänkta arbetsgivaravgiften, är dock enligt vår bedömning inte särskilt effektiva. Att betrakta unga som en homogen grupp kan leda till att grupper inom den unga arbetskraften med svag arbetsmarknadsförankring, t.ex. utrikes födda, lågutbildade och funktionsnedsatta, förbises.⁸

5.3 Långtidsarbetslöshet

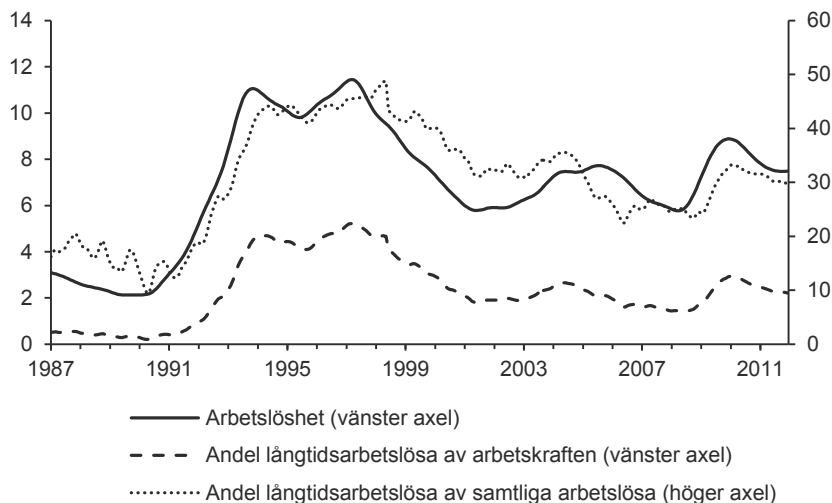
Rådet har tidigare uppmärksammat bristen på statistik över långtidsarbetslösheten i ett längre perspektiv. Vi välkomnar att denna brist nu har åtgärdats. SCB publicerar numera länkade serier tillbaka till 1987 över arbetslöshetstidens längd. Figur 5.8 visar långtidsarbetslöshetens utveckling mellan 1987 och 2012. Långtidsarbetslösheten följer den totala arbetslösheten med en kort eftersläpning.

⁷ Vårproposition 2012 s. 48.

⁸ I Nordström Skans (2009) och Finanspolitiska rådet (2011) förs ett utförligare resonemang om detta.

Figur 5.8 Arbetslöshet och långtidsarbetslöshet

16-64 år, procent



Källa: SCB.

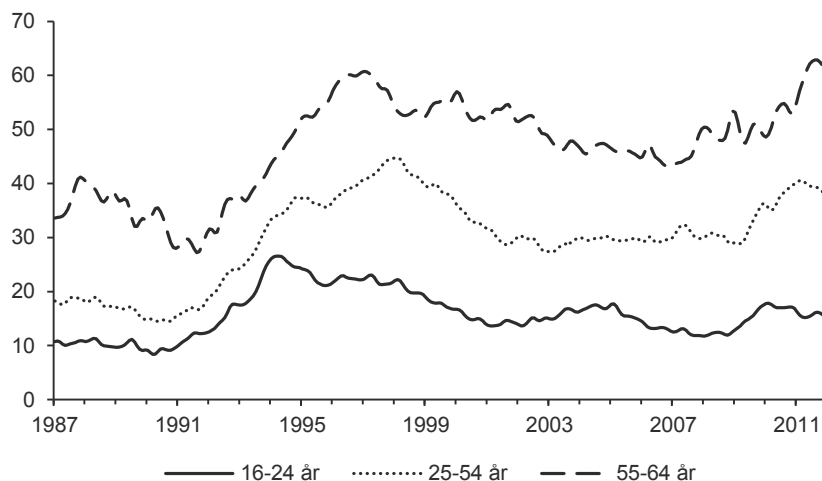
I figur 5.9 visas den genomsnittliga arbetslöshetstiden för olika ålderskategorier.⁹ Människor i åldrarna 55-64 har en väsentligt längre arbetslöshetstid än genomsnittet. Unga har betydligt kortare arbetslöshetsperioder än befolkningen som helhet.

Under de senaste åren har den genomsnittliga arbetslöshetsperioden stigit – framför allt bland de äldre. Förutom det sämre arbetsmarknadsläget kan en förklaring vara att förtidspensioneringarna har minskat.

⁹ Data från perioden fram till 2005 för långa arbetslöshetstider bör tolkas med viss försiktighet. Under denna period registrerades arbetslöshetstiden med ett maxvärde om 98 veckor (knapp 2 år). Detta maxvärde justerades år 2005 upp till 887 veckor (ca 17 år). Därför underskattas den genomsnittliga arbetslöshetstiden under framför allt 1990-talet.

Figur 5.9 Genomsnittlig arbetslöshetstid

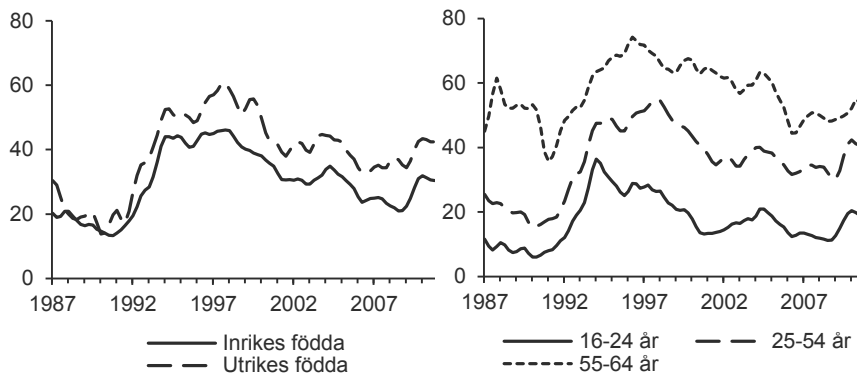
Veckor



Källa: SCB.

Under 2012 kommer SCB att publicera data för fler grupper bland de långtidsarbetslösa. Bland annat ska utbildningsnivå och härkomst ingå, vilket kommer att möjliggöra mer djuplodande analyser. En första analys av dessa ännu opublicerade data görs av Zetterberg (2011). Han finner att andelen långtidsarbetslösa är högst bland äldre och utrikes födda. Detta framgår av figur 5.10.

Ett något överraskande resultat i Zetterbergs studie är att de vilka endast har grundskoleutbildning inte är långtidsarbetslösa i högre grad än de som har en längre utbildning. Författaren menar att en förklaring kan vara att utbildning är en viktigare faktor när det gäller att få jobb för unga än för äldre. Med stigande ålder blir erfarenhet mer betydelsefull för möjligheten att hitta jobb. Det är också möjligt att lågutbildade oftare än andra grupper anvisas arbetsmarknadspolitiska program och därmed lämnar arbetslösheten.

Figur 5.10 Andelen långtidsarbetslösa*Kvartalsdata, procent*

Anm: Figurerna visar andelen långtidsarbetslösa i förhållande till samtliga arbetslösa i vardera kategorin. Källa: Zetterberg (2011).

5.4 Missmatchning

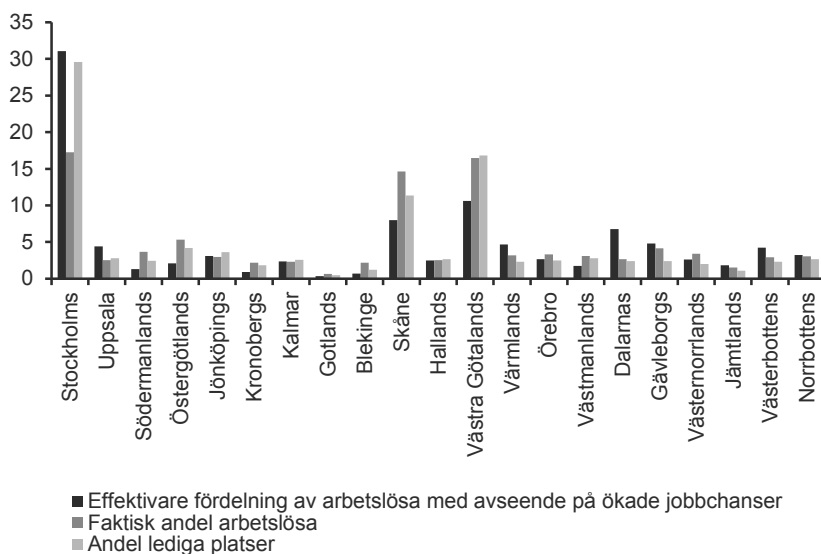
När arbetsmarknadsläget förbättras är det viktigt att matchningen mellan de lediga jobben och de arbetslösa fungerar så effektivt som möjligt. Ju kortare rekryterings- och arbetslöshetstiderna är, desto högre blir sysselsättningen. Vidare analys av den svenska arbetsmarknadens matchningsproblematik har efterfrågats, senast bl. a. i Vårpropositionen 2012. I en underlagsrapport till Finanspolitiska rådet tar Marthin (2012) fram ett möjligt mått på arbetsmarknadens missmatchning över olika dimensioner.

För att genomföra denna analys behövs data på arbetslösa, vakanser och anställningar/flödessannolikheter sorterade efter de olika sektorer analysen ska göras över. I Marthin (2012) är dessa sektorer län (geografisk dimension) och yrken (yrkesdimension) och bygger på Arbetsförmedlingens statistik över lediga platser och arbetssökande. Den grundläggande tanken är att förhållandet mellan lediga platser och sökande bör vara lika i olika sektorer. Finns det många lediga jobb i t.ex. Stockholm eller inom gruvindustrin bör även de arbetssökande befinna sig i dessa sektorer. En bedömning av olika sektors matchningseffektivitet och deras produktivitet vägs också in i modellen. Om det exempelvis skulle visa sig att gruvindustrin har en låg matchningseffektivitet är det ineffektivt att

placera arbetssökande där, även om det finns många lediga jobb i denna sektor.

Figur 5.11 Fördelning av arbetslösa mellan län november 2011

Procent



Källa: Marthin (2012).

Metoden väger inte in kostnader för bättre allokeringar av arbetssökande utan har endast som syfte att göra en kvantitativ bedömning av hur stor effektivitetsförlusten är på grund av bristande matchning på arbetsmarknaden. Den förklarar inte heller varför dessa brister uppkommer och tjänar därför främst till att illustrera var problemen är som störst och hur dessa utvecklas över tid.

Våra beräkningar indikerar att en mer effektiv geografisk allokering av arbetssökande skulle vara möjlig. En sådan fördelning innebär att fler arbetssökande söker jobb i framför allt Stockholm – och färre i flertalet andra län (se figur 5.11).

Ungefär 3 procent av möjliga anställningar per månad går förlorade på grund av bristande geografisk matchning relativt denna mer effektiva allokering. En omallokering enligt figur 5.11 skulle genom ökade jobbchanser minska arbetslösheten med 0,2 procentenheter. Ökad geografisk rörlighet skulle därmed kunna innebära en viss förbättring av arbetsmarknadens funktionssätt i Sverige. En väl

fungerande bostadsmarknad som möjliggör ökad inflyttning till Stockholmsregionen, bättre möjligheter till jobb-pendling och effektivare arbetsförmedling över regioner skulle minska arbetslösheten.¹⁰ Kopplingen mellan geografisk rörlighet och arbetsmarknadens funktionssätt förtjänar ytterligare uppmärksamhet i utformningen av framtida insatser på arbetsmarknadsområdet.

5.5 Bedömningar och rekommendationer

Arbetade timmar per person i befolkningen har ökat sedan slutet av 2009. Den procentuella ökningen har varit störst bland de unga. Sett över hela befolkningen beror ökningen främst på ökad arbetstid.

Vi har konstaterat att ungdomsarbetslösheten i Sverige enligt rådande ILO-definition är hög och att den steg kraftigt under den senaste krisen. Ungdomsarbetslösheten i Sverige är också högre än i omvärlden. Sättet att statistiskt mäta ungdomsarbetslösheten är emellertid problematiskt, särskilt vad gäller dem som både studerar och söker arbete. Bilden av ungdomsarbetslösheten nyanseras av att unga i allmänhet hittar jobb betydligt snabbare än äldre, och därmed genomgår kortare arbetslöshetsperioder i genomsnitt. Även jämfört med omvärlden har svenska ungdomar korta arbetslöshetsstider. Ungdomars möjligheter att hitta jobb är också mer konjunkturkänsliga än äldres. Att betrakta unga som en homogen grupp kan leda till ineffektiva arbetsmarknadssatsningar. Viktigare är att precisera vilka grupper bland de unga arbetslösa som har svårt att finna anställning och har ökad risk att hamna i långtidsarbetslöshet och att rikta insatser direkt mot dessa.

Långtidsarbetslösheten följer den totala arbetslösheten med viss eftersläpning. Under de senaste åren har den genomsnittliga arbetslöshetsperioden stigit – framför allt bland de äldre.

Avslutningsvis presenterar vi en metod för att mäta mismatchning på arbetsmarknaden. Vi använder denna för att mäta den geografiska mismatchningen i Sverige. Modellen indikerar att matchningen i Sverige skulle kunna fungera mer effektivt om den geografiska rörligheten underlättades.

¹⁰ Riksrevisionen genomför sedan hösten 2011 en utvärdering av Arbetsförmedlingen och dess effektivitet. Bland annat granskas den geografiska aspekten och möjliga förbättringar som Arbetsförmedlingen kan genomföra för att öka arbetsmarknadens geografiska flexibilitet.

Appendix 5.1 Att mäta mismatchning

Metoden som används för att bedöma mismatchningen bygger på Sahins m.fl. (2011) mismatchindex. Den grundläggande tanken är att förhållandet mellan lediga platser (v) och antalet sökande (u) bör vara detsamma i olika sektorer. Är det många lediga jobb i vissa sektorer bör även de arbetssökande befinna sig i dessa sektorer.

Denna ansats utökas med en bedömning av olika sektors matchningseffektivitet (ϕ) och deras produktivitet (z), där matchningseffektiviteten härleds ur en panelregression med fixa tids- och sektoreffekter och där den fixa sektoreffekten är matchningseffektiviteten och produktiviteten är den normaliserade relativa löneutvecklingen i olika sektorer.¹¹ Om det t.ex. skulle visa sig att en sektor har en låg matchningseffektivitet bör man trots det höga antalet lediga jobb överväga om det är där de arbetssökande bör placeras. Likaså bör fler söka där produktiviteten är hög.

Med dessa grundläggande antaganden härleds följande optimalitetsvillkor som säger att den mest effektiva allokeringen av arbetssökande gör att samtliga sektorer har samma förhållande mellan produktivitet, matchningseffektivitet, lediga platser och arbetssökande. Detta kan skrivas som

$$z_1 \phi_1 m_{u_1} \left(\frac{v_1}{u_1^*} \right) = \dots = z_i \phi_i m_{u_i} \left(\frac{v_i}{u_i^*} \right) = \dots = z_I \phi_I m_{u_I} \left(\frac{v_I}{u_I^*} \right)$$

Ur detta kan vi härleda vad det mest effektiva antalet arbetssökande i sektor i vid tidpunkt t är.

$$u_{it}^* = (z_{it} \phi_i)^{\frac{1}{\alpha}} \frac{v_{it}}{\sum_{i=1}^I (v_{it} (z_{it} \phi_i)^{\frac{1}{\alpha}})} u_t$$

Förhållandet mellan en matchningsfunktion med den effektivare fördelningen av arbetssökande och en matchningsfunktion med den faktiska fördelningen av arbetssökande ger oss

¹¹ Regressionsfunktionen: $\ln \left(\frac{h_{it}}{u_{it}} \right) = \ln \Phi_t + \ln \phi_i + \alpha \ln \left(\frac{v_{it}}{u_{it}} \right)$.

$$M_{xt}^h = 1 - \sum_{i=1}^I \left(\frac{\phi_i}{\bar{\phi}_{xt}} \right) \left(\frac{v_{it}}{v_t} \right)^\alpha \left(\frac{u_{it}}{u_t} \right)^{1-\alpha}$$

Detta är ett mått på hur stor andel av matchningar som går förlorade på grund av ineffektiv allokering av arbetssökande.

Referenser

- Elsby, M., Hobijn, B. och Sahin, A. (2010), The labour market in the great recession, NBER Working paper 15979.
- Finanspolitiska rådet (2009), Svensk Finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2009.
- Finanspolitiska rådet (2011), Svensk Finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2011.
- Marthin, G. (2012), Measuring mismatch in the Swedish Labour Market, Studier i finanspolitik 2012/3, Finanspolitiska rådet.
- Nordström Skans, O. (2009), Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög?, Studier i finanspolitik 2009/6, Finanspolitiska rådet.
- Sahin, A., Song, J., Topa, G., och Violante, G. (2011), Measuring mismatch in the U.S. labor market, Manuscript, revised October 2011.
- Shimer R. (2005), The cyclical behavior of equilibrium unemployment and vacancies, American Economic Review 95.
- Zetterberg, J. (2011), Långtidsarbetslöshet och arbetslöshetsstider i ett konjunkturperspektiv, Bakgrundsfakta för arbetsmarknads- och utbildningsstatistik 2011:3, SCB.

6 Sänkt restaurangmoms

Den 1 januari 2012 sänktes mervärdesskattesatsen för restaurang- och cateringtjänster från 25 till 12 procent. Skattesänkningen beräknas minska skatteintäkterna med 5,5 mdkr per år. Enligt regeringens beräkningar kommer sysselsättningen att öka med 6 000 helårsarbetskrafter, vilket skulle innebära att den varaktiga effekten på skatteintäkterna blir något mindre, nämligen 4,6 mdkr. Sänkt mervärdesskatt på restaurang- och cateringtjänster är därmed den enskilt mest kostsamma åtgärden i Budgetpropositionen för 2012.

Regeringen motiverar skattesänkningen med att den dels kommer att öka effektiviteten i skattesystemet, dels minska den strukturella arbetslösheten. Effektiviteten förväntas öka genom att de administrativa kostnaderna för företag och myndigheter minskar, resursallokeringen förbättras när skillnaden i beskattningen av restaurangtjänster och livsmedel försvinner och genom att ökad konsumtion av restaurang- och cateringtjänster leder till ökat arbetsutbud. Den strukturella arbetslösheten förväntas minska vid ökad efterfrågan på restaurang- och cateringtjänster eftersom det är en sektor som anställer grupper i vilka arbetslösheten är hög.

Regeringen tillsatte 2010 ”Utredning om sänkt moms på vissa tjänster” för att analysera effekterna av sänkt mervärdesskatt på vissa tjänster, däribland restaurang- och cateringtjänster. Utredarna använde sig av både befintliga studier och av expertunderlag från forskare. Det råder viss oenighet om effekterna mellan olika underlag. Därmed finns en betydande osäkerhet om vilka effekterna kan bli. Både utredningen och regeringen betonar också att beräkningarna av sysselsättningseffekterna är mycket osäkra.¹

I det här kapitlet analyseras de huvudsakliga argumenten för en sänkt mervärdesskatt på restaurang- och cateringtjänster. Effekterna på skattesystemets effektivitet finns väl beskrivna i utredningen. Vår diskussion kommer att fokusera på de viktigaste argumenten och försöka värdera om bedömningen är rimlig. Vad gäller effekten på strukturell arbetslöshet är den inte lika väl beskriven i utredningen eller i Budgetpropositionen för 2012. Kapitlet innehåller därför en schematisk genomgång av de möjliga effekterna för att klargöra genom vilka kanaler en lägre mervärdesskattesats på restaurang- och

¹ Budgetpropositionen för 2012 s. 269.

cateringtjänster kan påverka arbetslösheten bland unga, lågutbildade och invandrare samt den totala arbetslösheten i ekonomin.

6.1 Teoretiska argument för differentierade konsumtionsskatter

En lämplig tankeram för att analysera konsekvenserna av lägre skatt på restaurang- och cateringtjänster för skattesystemets effektivitet är teorin om optimal beskattning.² Huvudfrågan som ställs inom denna teori är följande: Hur ska ett skattesystem utformas för att generera en viss skatteintäkt på ett så effektivt sätt som möjligt, samtidigt som det uppnår en viss omfördelning från höginkomsttagare till låginkomsttagare?

Skatter orsakar generellt effektivitetsförluster därför att de driver in en kil mellan samhällsekonomisk och privatekonomisk avkastning.³ På så sätt orsakar skatter kostnader för samhället i form av minskad produktion och välfärd. Skattesystemets utformning är därför av stor vikt för hur resurserna används i samhället. Frågan vi vill besvara här blir alltså följande: För en given storlek på intäkterna och given omfördelning, kan en lägre mervärdesskatt på restaurang- och cateringtjänster förväntas minska de snedvridningar som skattesystemet ger upphov till?

En relativt stor teoretisk forskningslitteratur analyserar om det är effektivt med differentierade konsumtionsskatter och, om så är fallet, vilka varor och tjänster som bör belastas med högre skatt. Ett tidigt bidrag till litteraturen är Ramsey (1927) som studerar hur differentierade konsumtionsskatter kan öka effektiviteten i en värld där staten bara har tillgång till konsumtionsskatter och inte är intresserad av omfördelning. Hans analys visar att det är möjligt att öka effektiviteten genom högre skatter på varor och tjänster vars efterfrågan är relativt okänslig för prisförändringar. Orsaken är att en prisokänslig efterfrågan innebär att en skatt har begränsade effekter på konsumtionsmönstret och därför ger små snedvridande effekter på resursfördelningen i samhället.

² I Finanspolitiska rådet (2011) kapitel 8 finns en längre diskussion om teorin om optimal beskattning och en bredare analys av hela skattesystemet.

³ Skatter kan också användas för att öka effektiviteten när den privatekonomiska och samhällsekonomiska avkastningen skiljer sig från varandra. Det gäller exempelvis miljöskatter där producenter och konsumenter inte tar hänsyn till den effekt produktionen och konsumtionen har på miljön.

Begränsningen med denna modell är att den inte tar hänsyn till att staten vill omfördela resurser och att staten även kan beskatta inkomster. Om vi tar dessa aspekter i beaktande finns andra skäl för differentierade konsumtionsskatter, nämligen att de kan användas för att minska snedvridningar som uppkommer på grund av progressiva inkomstskatter. Argumentet är följande: För att uppnå omfördelning är det önskvärt att beskatta högproduktiva individer mer än lågproduktiva. Svårigheten ligger i att det bara är möjligt att beskatta inkomster (och inte förmåga), vilket betyder att högproduktiva individer kan finna det optimalt att ”härma” lågproduktivas inkomst genom att arbeta färre timmar. Det minskar möjligheterna för staten att omfördela genom inkomstskatten.

Under vissa förutsättningar kan i det fallet differentierade konsumtionsskatter mildra effektivitetsförlusten som uppstår vid beskattning av arbetsinkomster. Specifikt gäller att varor/tjänster som är positivt relaterade till fritid – på så sätt att mer fritid innebär ökad konsumtion av varan/tjänsten – ska beskattas hårdare än annan konsumtion. Genom att beskatta varor och tjänster som konsumeras tillsammans med fritid blir det mindre attraktivt för högproduktiva individer (som måste ge upp mindre fritid för att tjäna en viss summa) att härma den inkomst som lågproduktiva individer tjänar.⁴ Om fritid däremot inte är relaterad till konsumtionen av vissa varor och tjänster då är en enhetlig skatt mest effektiv.⁵

I resonemanget ovan tas ingen hänsyn till att produktion av vissa tjänster och varor kan utföras av hushållet självt på fritiden. Eftersom ett effektivt skattesystem ska skapa så små snedvridningar som möjligt av konsumtion och produktion på marknaden spelar det roll om skatterna påverkar hushållets val av att köpa tjänsten på marknaden eller att utföra den själv. En hög beskattning av varor och tjänster som är nära substitut till eget arbete kan leda till att hushållet väljer att minska sitt arbetsutbud på marknaden och producera tjänsten självt i stället för att köpa den på marknaden.

Orsaken är att inkomst- och konsumtionsskatter ger upphov till en skattekil, vilket innebär att det pris inklusive skatt som köparen betalar för en vara eller tjänst är högre än det belopp exklusive skatt som säljaren erhåller. Skatten leder till en skillnad i pris mellan

⁴ Detta visas av Christiansen (1984).

⁵ Mer specifikt, när individernas preferenser är separabla i fritid och konsumtion av andra varor är en enhetlig skatt optimal, Atkinson och Stiglitz (1976).

obeskattat egenarbete (eller svartarbete) och köp av vita tjänster på marknaden, vilket leder till mindre konsumtion av tjänster på marknaden. Beskattning av varor och tjänster som lätt flyttar till obeskattade sektorer ger därmed upphov till större effektivitetsförluster.

En kategori av tjänster som, sannolikt mer än andra, är substitut till eget arbete i hemmet är hushållsarbete. Eftersom städning, trädgårdsarbete och enklare reparationer är nära substitut till egenarbete som utförs på fritiden är det troligt att lägre skatt på dessa tjänster leder till ett ökat arbetsutbud.⁶ Rådet har därför i tidigare rapporter argumenterat för att skatteavdrag för hushållsnära tjänster som omfattas av RUT-avdrag kan öka effektiviteten i skattesystemet.⁷

Ett annat argument, som också tar sikte på att minska skatternas snedvridande effekt på valet mellan marknadsarbete och obeskattade aktiviteter som eget arbete och fritid, är att konsumtionsskatterna ska utformas så att skatten är högre på konsumtion av varor/tjänster som kräver mycket egen tid att konsumera.⁸ Genom att gynna konsumtion av varor/tjänster som kräver relativt lite egen tid så minskar skattesystemets snedvridande effekt. Slutsatsen blir att lägre skatt på restaurang- och cateringtjänster kan vara motiverat om att äta på restaurang är en tjänst som kräver relativt lite fritid. Om konsumtion av restaurangtjänster kräver mycket tid bör skatten i stället vara högre.

6.1.1 Effekten på arbetsutbudet

Lägre mervärdesskattesats på restaurang- och cateringtjänster kan vara befogat om i) fler restaurangbesök konsumeras i stället för fritid⁹, ii) hushållen går på restaurang i stället för att laga mat själva och använder en del av den frigjorda tiden till att arbeta mera, eller om iii) restaurangbesök är en aktivitet som kräver mindre fritid än annan konsumtion. Det finns alltså teoretiska skäl för en lägre mervärdesskattesats på restaurang- och cateringtjänster om konsumtion av dessa tjänster ökar arbetsutbudet.

⁶ Se Kleven, Richter och Sørensen (2000) för en teoretisk modell.

⁷ Se bl.a. Finanspolitiska rådet (2011 avsnitt 8 och 2010 avsnitt 7).

⁸ Kleven (2004) visar detta i en teoretisk modell.

⁹ Detta gäller för en given inkomst.

Vad säger då den empiriska litteraturen om sambandet mellan konsumtion av restaurang- och cateringtjänster och arbetsutbudet? Regeringen uppskattar att arbetsutbudet kommer att öka med 0,06 procent eller med 2 500 årsarbetskrafter. Är det en rimlig uppskattning? För detta krävs att konsumtionen av restaurang- och cateringtjänster ökar när priset sjunker, att ökad konsumtion av dessa tjänster frigör tid och att åtminstone en del av den frigjorda tiden läggs på marknadsarbete. I beräkningarna antar regeringen att en halvering av momsen kommer att leda till att 1 procent av tiden som läggs på att handla och laga mat, dvs. 4 timmar om året, frigörs genom köp på marknaden. Av dessa 4 timmar förväntas hushållen använda 3 timmar till fritid och 1 timme till att arbeta på marknaden. Om alla i yrkesverksam ålder ökar sitt arbetsutbud med 1 timme per år ökar arbetsutbudet med 2 500 årsarbetskrafter.¹⁰

Det är svårt att avgöra om detta är en rimlig uppskattning eftersom det endast finns ett fåtal empiriska studier som undersöker sambandet mellan arbetsutbud och konsumtionsammansättning och ingen av dessa använder svenska data. En studie på finska data, som tack vare stora kulturella likheter mellan Sverige och Finland skulle kunna vara informativ, finner att individer som arbetar fler timmar lägger en större del av budgeten på måltider i arbetsplatsens matsal men att sambandet med konsumtion av andra hotell- och restaurangtjänster är svagt (Pirttilä och Suoniemi, 2010). En studie på brittiska data finner förvisso ett samband mellan arbetsutbud och konsumtion av restaurangtjänster men författarna drar slutsatsen att effekterna är för små för att motivera en differentiering av mervärdesskattesatserna (Crawford m.fl. 2010).

I brist på studier på svenska data försöker Christiansen (2011) i en expertrapport till ”Utredningen om sänkt moms på vissa tjänster” undersöka sambandet mellan arbetsutbud och konsumtionsammansättning genom att använda sig av en indirekt metod. Enligt hans kalkyler finns inget positivt samband mellan arbetsutbud och konsumtion av restaurangtjänster i Sverige. De uppskattade sysselsättningseffekterna måste därmed betraktas som mycket osäkra.

¹⁰ Utredningen ”Konsekvenser av sänkt mervärdesskatt på restaurang- och cateringtjänster” (SOU 2011:24) använder också en annan beräkningsmetod som utgår från en modell utvecklad av Copenhagen Economics för att beräkna effekterna. Effekten på sysselsättning blir ungefär lika stor med denna metod.

6.1.2 Påverkan på konsumtionsmönstret

Lägre konsumtionsskatter på vissa varor och tjänster påverkar också konsumtionsmönstret. Det är svårt att dra några slutsatser om huruvida lägre skatt på restaurang- och cateringtjänster leder till en mer eller mindre effektiv konsumtionssammansättning. Det beror dels på hur skattereduktionen påverkar efterfrågan på restaurang- och cateringtjänster och efterfrågan på andra tjänster/varor, dels på beskattningen av andra varor och tjänster. Exempelvis, om en lägre moms på restaurang- och cateringtjänster leder till lägre efterfrågan på varor med svaga motiv för skattesubvention, såsom livsmedel, blir snedvridningen mindre än om den innebär en ökad efterfrågan på dessa (redan subventionerade) varor.¹¹ Om däremot skattesänkningen leder till en ökad efterfrågan på varor och tjänster som det finns effektivitetsskäl att skattesubventionera, innebär en lägre skatt ökad effektivitet.

Resonemanget ovan illustrerar svårigheterna förenade med att beräkna eventuella snedvridande effekter på konsumtionsmönstret. Det krävs inte bara kännedom om hur prisförändringar påverkar efterfrågan på varan/tjänsten i fråga, samt efterfrågan på andra varor och tjänster, utan även en uppfattning om vilka varor och tjänster som bör beskattas hårdare.

Regeringen argumenterar för att skillnaden i beskattning av livsmedel och restaurang- och cateringtjänster skapar snedvridningar av konsumtionen och resursallokeringen i ekonomin.¹² Även om det intuitivt är möjligt att ökad konsumtion av restaurangtjänster leder till att hushållet lägger en mindre del av sin budget på livsmedel så finns ingen empiri som stödjer den slutsatsen. Assarson (2004), som är den enda svenska studien på området, finner inget stöd för att konsumtionen av livsmedel och restaurangtjänster är beroende av varandra.

6.1.3 Administrativa kostnader och gränsdragningsproblem

Förutom skatternas snedvridande effekter på konsumenternas beteende bestäms också skattesystemets effektivitet av vilka kostnader själva hanteringen av skatterna orsakar företagen och

¹¹ Motivet för reducerad mervärdesskattesats på livsmedel är fördelningspolitiskt. Utvärderingar, bl.a. gjorda inom ramen för Mervärdesskatteutredningen (SOU 2006:90) visar på små omfördelningseffekter.

¹² Budgetpropositionen för 2012, s. 268.

staten. Olika skattesatser på olika varor och tjänster medför stora tillämpnings- och avgränsningssvårigheter både för företagen och för Skatteverket. Sedan tidigare beskattas livsmedel och hotelltjänster med en lägre skattesats. En sänkning av restaurangmomsen innebär att de administrativa kostnaderna för företag som tillhandahåller både restaurangtjänster och livsmedel minskar. Även företag som säljer både hotellvistelser och måltider får minskade administrativa kostnader när skatten på dessa tjänster harmoniseras.

Enligt regeringens kalkyler beräknas minskningen av de administrativa kostnaderna till 0,2 mdkr per år. Till skillnad från ”Utredningen om sänkt skatt på vissa tjänster” lyfter regeringen upp denna aspekt som ett av de viktigaste motiven för skattesänkningen. Även om det är en riktig uppskattning torde det vara ett dyrt sätt att minska företagets och Skatteverkets kostnader. Om regeringen vill minska de administrativa kostnaderna och gränsdragningsproblemen är en enhetlig mervärdesskattesats att föredra.

6.2 Effekt på strukturell arbetslöshet

Arbetslösheten bestäms dels av kortsiktiga variationer i efterfrågan på arbetskraft, dels av faktorer som påverkar den potentiella sysselsättningen. Strukturell arbetslöshet – också kallad jämviktsarbetslöshet – är den arbetslöshet som råder i ett normalt konjunkturläge.

En lämplig tankeram för att analysera skattesänkningens effekter på strukturell arbetslöshet är den s.k. sök- och matchningsmodellen.¹³ Orsaken till arbetslöshet i modellen är ”sökfriktioner” som gör att det tar tid att matcha vakanser och ledig arbetskraft. Företagens beslut att utlysa vakanser styrs av förväntningar om lönsamheten av anställningar, vilket beror på de kostnader som är förknippade med att anställa och lönekostnaderna. De arbetslösas ansträngningar för att hitta ett arbete beror på det förväntade värdet av att söka arbete, vilket i sin tur beror på sannolikheten att hitta ett jobb och inkomsterna som anställningen ger i förhållande till inkomsten vid arbetslöshet. Lönerna bestäms i en förhandling mellan arbetsgivare och anställda. Lönerna blir högre om arbetsgivaren har mycket att förlora på att inte ha en plats tillsatt och om de anställda har lite att

¹³ Modellen beskrivs i t.ex. Pissarides (2000) och Finansdepartementet (2011).

förlora på att lämna sin anställning, t.ex. för att det finns många andra jobb att söka.

Engström, Holmlund och Kolm (2005) studerar i en sådan modell effekterna av sänkt skatt på tjänster som är nära substitut till egenarbete. De finner att när beskattningen blir mer effektiv genom att det blir mer lönsamt att arbeta ökar sysselsättningen. Huruvida sänkt restaurangmoms ökar sysselsättningen beror på samma faktorer som diskuterats tidigare, nämligen om restaurangtjänster är nära substitut till egenarbete och på skattesänkningens genomslag på restaurangtjänsterna.

Regeringens argument för varför den strukturella arbetslösheten borde minska bygger dock inte på denna standardmodell utan på att sysselsättningen bland lågutbildade, invandrare och ungdomar är låg eftersom minimilönerna i sektorer (som exempelvis restaurangsektorn) som anställer dessa grupper är för höga. Strukturell arbetslöshet uppstår eftersom lönen som etablerats i jämvikt är oförenlig med full sysselsättning. Genom att öka efterfrågan på restaurangtjänster, och därmed på lågutbildad arbetskraft, invandrare och ungdomar, ska sysselsättningen öka. Argumentet är att höga minimilöner innebär att det finns en pool av arbetskraft som kan börja jobba till befintliga löner när efterfrågan ökar. Lönerna förväntas därför inte öka trots att efterfrågan på arbetskraft ökar. Med andra ord: regeringen vill genom att öka efterfrågan på arbetskraft som anställs i restaurang- och cateringsektorn minska problemen med att lönerna i dessa grupper av någon anledning hamnar på en alltför hög nivå.

6.2.1 Sysselsättningen i restaurang- och cateringbranschen

För att analysera denna fråga kan vi börja med att diskutera om en lägre mervärdesskatt på restaurang- och cateringtjänster kan förväntas öka sysselsättningen i dessa branscher. Svaret är sannolikt ja: Lägre konsumtionsskatt på restaurang- och cateringtjänster kan förväntas leda till lägre pris och ökad efterfrågan på restaurang- och cateringtjänster, vilket i sin tur bör leda till att företagen anställer mer personal. Huruvida den kvantitativa effekten är betydande beror på i) skattesänkningens genomslag på priset, ii) prissänkningens effekt på

efterfrågan och iii) hur mycket efterfrågan på arbetskraft påverkas av en ökad efterfrågan på restaurangtjänster.

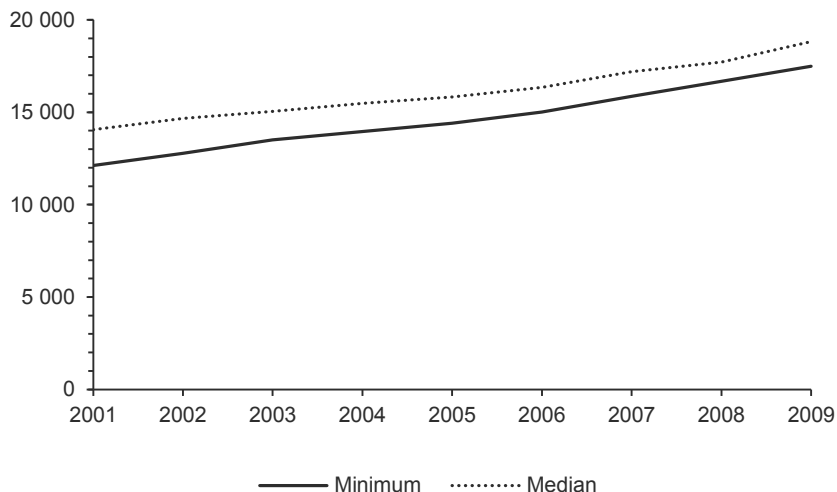
Utredningen/regeringen antar att skattesänkningen får fullt genomslag på priset, vilket betyder att restaurangpriserna sjunker med 10,4 procent.¹⁴ En 10-procentig sänkning av priset uppskattas öka efterfrågan med 5-10 procent. Om efterfrågan ökar med 8 procent beräknas antalet sysselsatta i restaurang- och cateringsektorn öka med ca 3 400 helårsarbetskrafter.

Priset på restaurangtjänster och skattesänkningens genomslag på priset beror på hur konkurrensen fungerar på restaurangmarknaden samt faktorer som påverkar företagens utbud och konsumenternas efterfrågan. Oftast motiveras ett fullständigt genomslag på priset med att det är utfallet i en situation med fullständig konkurrens och fullständigt elastiskt utbud. Med elastiskt utbud menas att kostnaderna per produkt inte påverkas av hur mycket som produceras. Under andra antaganden kan skattesänkningens genomslag på priset bli mindre. En studie av sänkningen av restaurangmomsen i Finland visar ett begränsat genomslag på konsumentpriset, vilket skulle kunna tyda på att övervältringen inte kan förväntas bli fullständig ens på lång sikt. Blir övervältringen endast en tredjedel, vilket de finska studierna tyder på, skulle sysselsättningsökningen med regeringens beräkningar endast bli 1 100 helårsarbetskrafter.

Ett centralt antagande i beräkningarna är att lönerna inte påverkas av ökad efterfrågan på arbetskraft i restaurang- och cateringsektorn. Orsaken skulle vara att det på grund av för höga minimilöner finns en pool av ledig arbetskraft som är villig att arbeta till befintliga löner. Skulle (minimi)lönerna öka blir effekten på sysselsättningen i restaurangsektorn lägre.

I en standardmodell av arbetsmarknaden innebär ökad efterfrågan på arbetskraft ett lönetryck uppåt. Antagandet att lönerna inte kommer att påverkas är därmed okonventionellt och förtjänar en grundligare analys. Det finns egentligen ingen forskning om vad som bestämmer minimilönerna i ett system som det svenska där de bestäms av arbetsmarknadens parter genom förhandling.

¹⁴ (1.25-1.12)/1.25.

Figur 6.1 Minimi- och medianlön i restaurang- och hotellbranschen*Kronor per månad*

Anm: Minimilön avser den minimilön som Hotell- och restaurangfacket kommit överens om med Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare i deras kollektivavtal gällande lönegrupp 2 utan yrkesvana.
Källor: Lönestrukturstatistiken och Medlingsinstitutet.

Figur 6.1, som visar hur median- och minimilönerna i restaurangsektorn har förändrats över tiden, antyder att minimilönerna bestäms av samma faktorer som påverkar den generella lönenivån. Det är inte heller uppenbart att en mervärdesskattesänkning skulle förändra lönebildningen i restaurangbranschen. En rimlig slutsats är att även minimilönerna påverkas av ökad efterfrågan.

6.2.2 Sysselsättning i hela ekonomin

En ökad sysselsättning i restaurangsektorn betyder inte nödvändigtvis att den strukturella arbetslösheten minskar. Ökad efterfrågan på restaurangtjänster minskar nämligen efterfrågan på andra varor och tjänster och därmed minskar efterfrågan på arbetskraft i dessa sektorer. En intressantare fråga är vad som krävs för att sysselsättningen i hela ekonomin ska öka.

Layard, Nickell och Jackman visar i sin bok från 1991 att stora skillnader i arbetslöshet mellan olika grupper innebär en högre strukturell arbetslöshet. Huvudargumentet är att sambandet mellan lön och arbetslöshet är sådant att låg arbetslöshet ger större ökning

av lönen än den reduktion av lönen som sker vid hög arbetslöshet. Därmed blir lönen i jämvikt högre om arbetslösheten skiljer sig mycket mellan olika grupper.

För att analysera frågan närmare behöver vi veta varför arbetslöshetsnivån skiljer sig mellan olika grupper. Här är det viktigt att skilja på en situation när storleken på arbetskraften i olika grupper är bestämd och när arbetskraft kan migrera mellan olika grupper. Ofta är det rimligt att anta att arbetskraftens storlek är opåverkbar på kort sikt men att migration mellan grupper är möjlig på lång sikt. Det gäller exempelvis mellan olika yrkes- och utbildningsgrupper och olika regioner. Däremot är det inte möjligt att påverka migration mellan olika åldersgrupper. Först analyseras exemplet när tillhörighet till gruppen är exogen (bestämd av faktorer utanför individens kontroll) – som är fallet med ungdomar och invandrare – och sedan undersöks exemplet när arbetskraften kan migrera mellan olika grupper och det råder jämvikt på arbetsmarknaden på lång sikt. Det sistnämnda exemplet är relevant vid analyser av skillnader i arbetslöshet mellan hög- och lågutbildade, olika yrkesgrupper eller regioner.

I den standardmodell som används för att beskriva och analysera arbetsmarknaden bestäms arbetslöshetens nivå av faktorer som påverkar sök- och matchningsprocesser eller lönebildningen.¹⁵ Enligt modellen kan hög omsättning av personal leda till löner som är högre än den lön som klarerar arbetsmarknaden eftersom företagen kan vilja betala för att behålla personal. Förekomsten av fackföreningar med stark förhandlingsstyrka och höga lönekrav kan också leda till högre arbetslöshet i vissa sektorer eller för viss arbetskraft.

En annan förklaring till högre arbetslöshet kan vara att vissa grupper har lägre produktivitet. Detta innebär att lönerna ligger nära ersättningsnivån i försäkringssystemen, vilket betyder att lönsamheten av att ta ett arbete är låg. Högre arbetslöshet bland ungdomar, invandrare och lågutbildade skulle enligt detta resonemang förklaras av att lönerna är för höga i förhållande till produktiviteten på grund av potentiellt hög omsättning på personal, starka fackföreningar i sektorer som anställer dessa grupper eller att de ekonomiska incitamenten att ta ett arbete är svaga.

¹⁵ Denna modell används också av Finansdepartementet och finns väl beskriven i Finansdepartementet 2011.

Om det inte går att migrera mellan olika grupper, som är fallet för ungdomar och invandrare, skulle det kunna vara effektivt att stimulera sysselsättning för grupper där lönerna är relativt stela. För att förstå varför kan vi studera ett stiliserat fall när lönen för ungdomar är fix och lönen för andra grupper helt flexibel. Om ungdomslönen ligger över jämviktslönen kommer inte alla ungdomar att få arbete, medan det bland andra grupper råder full sysselsättning eftersom lönerna är helt flexibla. En subvention av sysselsättning för ungdomar genom, exempelvis, lägre arbetsgivaravgifter finansierad med en skatt på andra grupper skulle då öka den totala sysselsättningen i ekonomin. Eftersom lönen var fix leder sänkta arbetsgivaravgifter till ökad sysselsättning bland unga, medan den höjda inkomstskatten på andra grupper (där lönerna är fullständigt flexibla) innebär lägre löner men fortsatt full sysselsättning. Även om detta stiliserade exempel är en orealistisk beskrivning av lönebildningen i olika grupper så illustrerar det en mer allmängiltig poäng, nämligen att det är effektivt att stimulera sysselsättning för grupper vars löner är relativt stela.

Är det effektivt att stimulera sysselsättning i restaurangsektorn? Ett första krav är att den totala efterfrågan på ungdomar måste öka. Med andra ord, efterfrågan på ungdomar måste öka mer i växande branscher än den minskar i krympande branscher. Tabell 6.1 visar andelen av de anställda mellan 15-24 år inom några olika branscher. Eftersom andelen är relativt hög inom hotell- och restaurangbranschen är det rimligt att anta att den totala efterfrågan på ungdomar kommer att öka om restaurangbranschen växer.

Tabell 6.1 Andel av de anställda mellan 15-24 år för olika branscher*Procent*

	2008	2009	2010	2011
Industri m.m.	9	7	7	8
Byggverksamhet	14	12	13	14
Handel	19	18	18	18
Övrig privat service	14	14	14	13
<i>därav hotell & rest.</i>	37	35	34	33
Transport	12	11	10	11

Källa: SCB.

Om i stället lönesättningen i olika sektorer är mer eller mindre flexibel, snarare än lönesättningen för olika åldersgrupper, kan skattesänkningar som gynnar en sektor där löneanpassningen är bättre minska den strukturella arbetslösheten. Holmlund och Kolm (2002) studerar sektorspecifik beskattning i en öppen ekonomi med en sektor som producerar varor som handlas på världsmarknaden och en sektor som producerar inhemska tjänster. En lägre skatt (mervärdesskatt eller arbetsgivaravgifter) för en specifik sektor leder i allmän jämvikt till en omallokering av arbetskraft till denna sektor. Sysselsättningsökningen motverkas av att lönekraven i den skattefavoriserade branschen ökar när arbetslösheten sjunker. Samtidigt minskar efterfrågan på arbetskraft i andra branscher, vilket leder till lägre lönetryck i dessa sektorer. Om flexibiliteten i lönesättningen inte skiljer sig åt mellan olika branscher kommer inget att hända med den aggregerade arbetslösheten. Om däremot lönesättningen är mer flexibel i den skattefavoriserade sektorn, i vårt fall restaurangbranschen, så faller det aggregerade lönetrycket och arbetslösheten sjunker.¹⁶

Facklig organisationsgrad skulle potentiellt påverka lönesättningen eftersom en hög organisationsgrad sannolikt ökar de anställdas förhandlingsstyrka. En annan relevant indikator kan vara kollektivavtalens täckningsgrad. Tabell 6.2 visar facklig organisationsgrad och kollektivavtalens täckningsgrad bland de anställda för några olika branscher. Den relativt låga organisationsgraden inom restaurangbranschen skulle kunna indikera att lönesättningen inom sektorn är

¹⁶ Helpman och Itskhoki (2010) modellerar en liknande mekanism när de analyserar effekter av handel på arbetslöshet. Handel kan leda till omallokering mellan sektorer inom ett land. Detta kan påverka arbetslösheten beroende på om löntagarna allokeras om till eller från marknader med mer eller mindre sökfriktioner.

mer flexibel än i andra branscher. Även täckningsgraden är lägre än genomsnittet men trots det hög. År 2007 omfattades 83 procent av de anställda av kollektivavtalen.

Tabell 6.2 Facklig organisationsgrad för anställda per bransch och sektor

Procent

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Industri mm	82	79	79	79	78	78
Byggverksamhet	79	75	71	71	70	68
Handel	63	60	57	57	58	57
Övrig privat service	67	63	60	61	61	61
<i>därav hotell & rest.</i>	52	49	41	36	38	37
Transport	73	69	66	65	65	63
Summa privat service	66	62	59	60	60	60
Summa privat sektor	71	68	65	65	65	65
Offentlig sektor	88	86	84	84	85	83

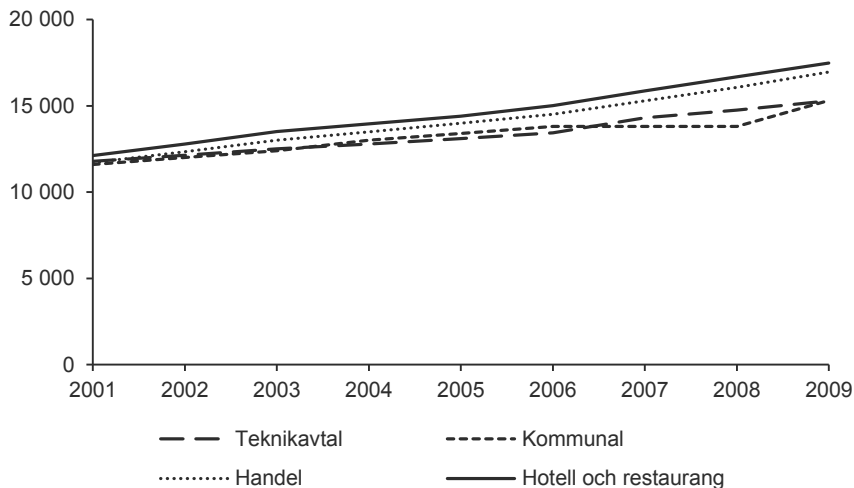
Kollektivavtalens täckning 2007 för samtliga anställda i vissa branscher i privat sektor		
Bransch	Exklusive hängavtal	Inklusive hängavtal
Bygg	80	93
Handel	69	73
<i>Hotell och restaurang</i>	67	83
Städ	81	86
Totalt privat sektor	78	87

Källa: Kjellberg (2009, 2012).

Å andra sidan är minimilönerna, mätt i kronor, högre i hotell- och restaurangavtalet än i andra stora avtal (se figur 6.2 som visar minimilönerna för teknikavtalet, kommunal, handel samt hotell- och restaurang 2001-2009). Detta gäller trots att medianlönen är lägre inom de branscher som omfattas av hotell- och restaurangavtalet än de branscher som omfattas av de andra avtalen (se figur 6.3).

Figur 6.2 Minmilöner i olika avtal

Kronor per månad

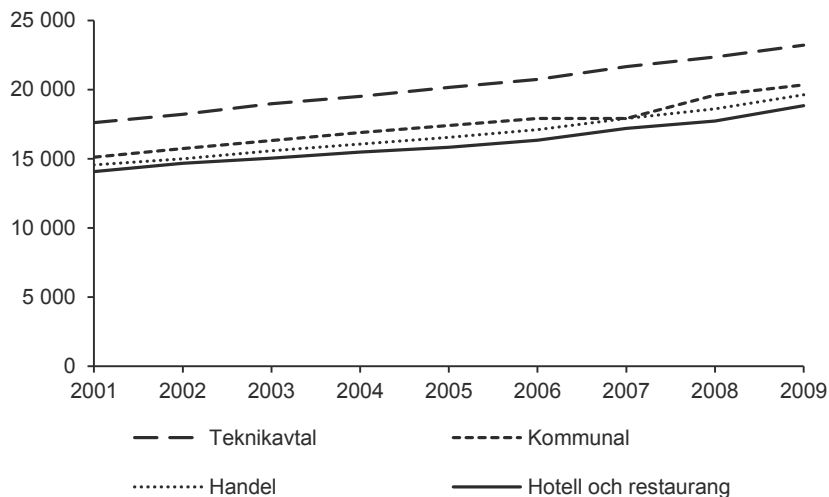


Anm: Se figur 6.1.

Källa: Medlingsinstitutet.

Figur 6.3 Medianlöner i branscher som omfattas av olika avtal

Kronor per månad



Källa: Lönestrukturstatistiken.

En annan faktor som talar för att lönesättningen är mer flexibel inom restaurangbranschen är att det finns många småföretagare. Eftersom de inte omfattas av löne- och arbetstidsavtal kan egenföretagare och arbetande familjemedlemmar ha inkomster som understiger minimilönen. Inkomsterna bland många egenföretagare i restaurangsektorn är också låga, vilket skulle tyda på att arbetsmarknaden i restaurangsektorn (åtminstone för vissa grupper som kan starta egna företag) är mycket flexibel och att minimilönerna de facto inte binder.

Hela diskussionen hittills har behandlat fallet när tillhörighet till gruppen är opåverkbar (som exempelvis ungdomar). Som vi ska se ändras slutsatserna radikalt när det är möjligt att migrera mellan grupper. Denna utgångspunkt är mer relevant vid en studie av skillnader i arbetslöshet mellan låg- och högutbildade eller mellan olika yrken eftersom det går att skaffa sig en utbildning. Orsakerna till skillnader i arbetslöshet mellan olika grupper och sektorer beror då inte bara på fackförningarnas förhandlingsstyrka, personalomsättning m.m. utan även på kostnaden för att migrera till en grupp med lägre arbetslöshet. Den lägre arbetslösheten bland högutbildade kan därför delvis förklaras med kostnaden förenad med att skaffa sig en utbildning.

För att förstå detta, anta att efterfrågan på högutbildade ökar av något skäl. En fallande arbetslöshet och ökande löner bland högutbildade innebär starkare incitament att skaffa sig en utbildning. Det betyder att fler väljer att utbilda sig, vilket i sin tur leder till lönemoderation bland högutbildade och höjda löner bland lågutbildade. I jämvikt, när det inte lägre lönar sig för lågutbildade att skaffa sig en utbildning, kommer arbetslösheten att vara högre bland lågutbildade än högutbildade. Ju högre kostnad för att migrera till en grupp, desto lägre arbetslöshet i denna grupp.

I det här fallet är det ineffektivt att subventionera sysselsättning för en grupp med hög arbetslöshet (lågutbildade) eftersom det motverkar incitamenten att migrera till en grupp med lägre arbetslöshet (högutbildad).¹⁷ Stimulans av sysselsättning i restaurang- och cateringsektorn, som är en sektor med relativt låga utbildningskrav, kan därmed minska incitamenten att skaffa sig utbildning. Resonemanget kan också till viss del vara giltigt även för andra grupper som ungdomar och invandrare. Subvention av restaurangsektorn kan

¹⁷ Se kapitel 6 i Layard, Nickell och Jackman (1991) för en mer detaljerad diskussion om mekanismerna.

minska incitamenten att söka sig till en annan sektor där arbetslösheten är lägre.

6.3 Erfarenheter från andra länder

Inom EU tillämpar en majoritet av länderna reducerad skattesats på restaurang- och cateringtjänster. Trots att användandet av reducerade skattesatser är vanligt förekommande finns få utvärderingar. Undantaget är Finland där forskare har utvärderat effekterna av sänkt mervärdesskatt för frisörer och restauranger. Utvärderingen av reducerad moms för frisörer visar att halva skattesänkningen har övervältrats på konsumentpriserna efter 2,5 år. Prissänkningen verkar emellertid inte ha lett till någon ökad konsumtion och därmed inte heller ökad sysselsättning. Sänkt restaurangmoms verkar på kort sikt ha haft ett ännu mindre genomslag på priset, ungefär en tredjedel. Tyvärr finns ännu inga analyser av sysselsättningseffekterna av sänkt restaurangmoms.

Vilka lärdomar kan Sverige dra från utvärderingar från andra länder? De finska studierna tyder på att skattesänkningen får ett litet genomslag på priserna, vilket betyder att effekterna på konsumtion och sysselsättning blir begränsade.

6.4 Bedömningar och rekommendationer

Vår bedömning är att regeringens beräknade effekter på arbetslösheten och sysselsättningen av sänkt mervärdesskatt är överskattade. Teorin om optimal beskattning ger teoretiska skäl för reducerade mervärdesskattesatser på vissa varor och tjänster men det är svårt att tillämpa teorin i verkligheten. När det gäller restaurang- och cateringtjänster är vår bedömning att argumenten för reducerad skattesats är svaga.

Även effekterna på strukturell arbetslöshet är sannolikt överskattade eftersom ingen hänsyn tagits till att minimilönerna kan påverkas och att sysselsättningen kan minska i andra sektorer. Den sänkta restaurangmomsen har närmast karaktären av ett branschstöd.

I Budgetpropositionen för 2012 poängterar regeringen de minskade tillämpningskostnaderna för företag som tillhandahåller restaurang- och cateringtjänster, livsmedel och hotellvistelser. ”Förenklad tillämpning och minskad administrativ börda utgör tungt

vägande skäl för att sänka den mervärdesskattesats som gäller för restaurang- och cateringtjänster till samma nivå som livsmedel.” Vi anser att sänkt mervärdesskatt på restaurang- och cateringtjänster är ett ineffektivt sätt att minska de administrativa kostnaderna. Till en statsfinansiell kostnad av 5,5 mdkr per år sänks tillämpningskostnaderna med endast 0,2 mdkr. Den statsfinansiella kostnaden kan bli ännu större i framtiden om restaurang- och cateringbranschen är en sektor som växer snabbare än andra sektorer.

Regeringen bör i stället överväga att införa en enhetlig moms på alla varor och tjänster. Det är ett betydligt effektivare sätt att minska de administrativa kostnaderna och gränsdragningsproblemen. Dessutom skulle en enhetlig skattesats sannolikt minska de snedvridningar som differentierade konsumtionsskatter ger upphov till. Sørensen (2010) beräknar effekterna av att ersätta dagens system med en intäktsneutral enhetlig mervärdesskattesats och finner att det skulle leda till effektivitetsvinster i storleksordningen 9,5 mdkr per år.

Ett allmänt problem med differentierade skattesatser är att det riskerar att öka incitamenten för lobbying från intressegrupper som ser möjligheter till branschstöd. En fara om fler branscher skulle gynnas av reducerade skattesatser är att konsumtionsskatten som skattebas urholkas. Skattesystemets förmåga att ta in intäkter till låg kostnad är betydelsefullt för statens finanser på lång sikt. I en globaliserad värld med allt rörligare skattebas är konsumtionsskatter förenade med relativt små effektivitetsförluster.¹⁸

Referenser

- Assarsson, B. (2004), Consumer demand and labor supply in Sweden 1980-2003, bilaga 6 till SOU 2005:57.
- Atkinson, A. B. och Stiglitz, J. E. (1976), The design of tax structure: direct versus indirect taxation, *Journal of Public Economics* 6.
- Christiansen, V. (1984), Which commodity taxes should supplement the income tax?, *Journal of Public Economics* 24.
- Christiansen, V. (2011), Undersökning om reducerad mervärdsskatt på vissa tjänster med betoning på samhällsekonomiska intressen, bilaga 2 till SOU 2011:24.

¹⁸ Se diskussion i kapitel 8 i Finanspolitiska rådet (2011).

- Crawford, I., Keen, M. och Smith, S. (2010), Value added tax and excises, in Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammies, M., Johnson, P., Myles G. och Poterba, J. (red), *Dimensions of tax design*, Oxford University Press.
- Engström, P., Holmlund, B. och Kolm, A-S. (2005), Tax differentiation, search unemployment and home production, *Oxford Economic Papers* 57.
- Finansdepartementet (2011), Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas, *Rapport från ekonomiska avdelningen 2011:1*.
- Finanspolitiska rådet (2010), *Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2010*.
- Finanspolitiska rådet (2011), *Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2011*.
- Helpman, E. och Itskhoki, O. (2010), Labor market rigidities, trade and unemployment, *Review of Economic Studies* 77.
- Holmlund, B. och Kolm, A-S. (2002), International spillover effects of sectoral tax differentiation in unionized economies, *Oxford Economic Papers* 54.
- Kjellberg, A. (2009), Facklig organisationsgrad och kollektivavtalens täckningsgrad i vissa branscher i privat sektor 2007, utdrag ur Medlingsinstitutet (2009), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2008, Medlingsinstitutets årsrapport*.
- Kjellberg, A. (2012), Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund, *Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility, Sociologiska institutionen, Lunds universitet*.
- Kleven, H. J. Richter, W. och Sørensen, P. B. (2000), Optimal taxation with household production, *Oxford Economic Papers* 52.
- Kleven, H. J. (2004), Optimum taxation and the allocation of time, *Journal of public economics* 88.
- Layard, R., Nickell, S. and Jackman, R. (1991), *Unemployment, macroeconomic performance and the labor market*, Oxford university press, Oxford.
- Pirttilä, J. och Suoniemi, I. (2010), Public provision, commodity demand and hours of work: An empirical analysis, *Labor institute for economic research, Discussion paper* 261.

- Pissarides, C. (2000), *Equilibrium unemployment theory*, andra utgåvan, MIT Press, Cambridge MA.
- Ramsey, F. (1927), A contribution to the theory of taxation, *Economic Journal* 37.
- SOU 2006:90, På väg mot en enhetlig mervärdesskatt, Slutbetänkande av Mervärdesskatteutredningen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2011:24, Sänkt restaurang- och cateringmoms, Delbetänkande av Utredningen om sänkt moms på vissa varor.
- Sørensen P.B. (2010), Swedish tax policy: Recent trends and future challenges, ESO 2010:4.

Index

arbetade timmar.....	112	makrofinansiella risker.....	36
arbetslöshet.....	18, 23, 111, 129	matchning.....	119, 124
arbetsutbud.....	132	minimilöner.....	136
balanskrav för kommunerna.....	9, 72	multiplikator.....	51
bostadsmarknaden.....	15, 56	nettoförmögenhet.....	77, 79
bruttoskuld.....	16, 24, 88	nettoskuld.....	79
differentierad konsumtionsskatt ..	130	offentliga investeringar.....	64, 93
enhetlig skatt.....	131, 135	optimal beskattning.....	130
enhetsarbetskraftskostnad.....	18	pensioner.....	107
export.....	20, 24, 41, 56	portföljpolitiken.....	91
fastighetspriser.....	38	restaurangmoms.....	129
finansiella kriser.....	36, 54	resursutnyttjande.....	22, 54
finansiellt sparande.....	16, 32, 43, 68, 79	Riksbanken.....	20, 35
Finansinspektionen.....	37	Riksgälden.....	37, 92
finanspakten.....	43	S2-indikatorn.....	26, 106
finanspolitiska ramverket.....	9, 25, 51	skuldgap.....	101, 106
generationsräkenskaper.....	27, 99	skuldkrisen.....	18, 54, 86
hållbar finanspolitik.....	9, 26, 67, 77, 99	skuldkvotens utveckling.....	81
hållbarhetskalkyler.....	100	skuldmål.....	77
jämviktsarbetslöshet.....	61, 135	stabiliseringspolitik.....	9, 34, 51, 77
Konjunkturinstitutet.....	20, 54	strukturell arbetslöshet.....	135
konsolideringsprogram.....	15	strukturellt finansiellt sparande.....	68
känslighetskalkyler.....	106	sysselsättning.....	20, 57, 111, 129
lobbying.....	146	säkerhetsmarginal.....	32, 74, 95
långtidsarbetslöshet.....	121	ungdomsarbetslöshet.....	114
makroekonomiska nyckeltal.....	21	utgiftstak.....	9, 28
makrofinansiella obalanser.....	38	överskottsmål.....	9, 28, 43, 51, 68, 77
makrofinansiella regleringar.....	36		

