

# Svensk finanspolitik

Finanspolitiska rådets rapport 2015

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](mailto:info@finanspolitiskaradet.se)  
[www.finanspolitiskaradet.se](http://www.finanspolitiskaradet.se)

ISSN 1654-7993  
ISBN 978-91-980242-6-5

# Förord

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

Rådet består av sex ledamöter. Sedan föregående rapport 2014 har Steinar Holden och Eva Lindström lämnat rådet. Bjørnland och Yvonne Gustafsson är nya ledamöter.

Rådet består av ett kansli som består av Joakim Sonnegård (kanslichef och chef för myndigheten), Niklas Frank (vice kanslichef och utredningsekonom), Karolina Holmberg (utredningsekonom), Johanna Modigsson (forskningsassistent) och Charlotte Sandberg Gavatin (administrativt ansvarig). Detta är rådets åttonde rapport. I arbetet med denna har nio arbetsmöten hållits. Analysarbetet avslutades den 30 april. Rådet har låtit utredningsrapporter som kommer att publiceras i rådets skriftserie *Studier i finanspolitik*

1. Maria Börjesson och Jonas Eliasson om investeringar och transportinfrastruktur.
2. Giancarlo Corsetti och Gernot Müller: Fiscal multipliers: Lessons from the great recession in small open economies.
3. Konjunkturinstitutet: Fördelningseffekterna av sex förslag ur budgetpropositionen för 2015.

Vi har fått värdefulla synpunkter från många. Vi vill här särskilt tacka de som har varit föredragande vid rådets arbetsmöten: Giancarlo Corsetti, Jonas Eliasson, Robert Ford, Jesper Hansson, Erik Höglin, Erik Jonasson, Gernot Müller, Elin Ryner och David Sundén.

I vårt arbete dialogen med medarbetarna vid Konjunkturinstitutet är värdefull. Under året har speciellt samarbetet med Erik Höglin, Karine Raoufinia och Elin Ryner varit viktigt. Ailla Ahsin, Åsa Holmquist och Tommy Persson har gett myndigheten utmärkt administrativt stöd.

Avslutningsvis vill vi här också tacka Åska Järliden Bergström, Karin Edmark, Thomas Eisensee, Jonas Eriksson, Lars Ernsäter, Erik Heglund, Thomas Helgeson, Håkan Jönsson, Albin

Kainelainen, Petter Lundberg, Anna-Kirsti Löfgren, Monika Hjed  
Löfmark, Markus Jäntti, Hans Sacklén, Ole Settergren, Daniel  
Suhonen, Daniel Waldenström och Ann-Sofie Öberg för intressanta  
synpunkter och konstruktiva kommentarer.

Stockholm den 30 april 2015

John Hassler  
*Ordförande*

Irma Rosenberg  
*Vice ordförande*

Anders Björklund

Hilde C. Bjørnland

Yvonne Gustafsson

Oskar Nordström Skans

# Förkortningar

AF	Arbetsförmedlingen
AKU	Arbetskraftsundersökningarna
BP	Budgetproposition
BNP	Bruttonationalprodukt
CSN	Centrala studiestödsnämnden
ECB	Europeiska centralbanken
ENS	Europeiska nationella och regionalräkenskapssysteme
ESV	Ekonomistyrningsverket
EU	Europeiska unionen
EU -SILC	EU statistics on income and living conditions
FASIT	Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomstransfereringar
HEK	Hushållens ekonomi (SCB)
IFAU	Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
IMF	International Monetary Fund
ISF	Inspektioner för socialförsäkringen
KI	Konjunkturinstitutet
KU	Konstitutionsutskottet
LAS	Lagen om anställningsskydd
LINDA	Longitudinell individdatabas (SCB)
MTO	Medium term objective
NEET	Not in education, employment or training
NNK	Nettonuvärdeskvot
NR	Nationalräkenskaperna
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PM	Pensionsmyndigheten
RO	Riksdagsordningen
SCB	Statistiska centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
TFP	Total faktorproduktivitet
Uo	Utgiftsområde
VP	Ekonomisk vårproposition
VÅB	Vårändringsbudget
ÅP	Ålderspensionssystemet

# Innehållsförteckning

Finanspolitiska rådets uppdrag.....	8
Det finanspolitiska ramverket.....	9
Sammanfattning.....	11
1 Det ekonomiska läget.....	17
1.1 Det internationella ekonomiska läget.....	17
1.2 Utvecklingen i Sverige.....	20
1.3 Krisen och produktiviteten.....	24
1.4 Inkomstfördelningen 1993-2013.....	34
1.5 Bedömningar och rekommendationer.....	42
2 Finanspolitiken 2014-2018.....	43
2.1 Regeringens förslag, riksdagens beslut och rådets uppgift.....	43
2.2 Överskottsmålet.....	45
2.3 Utgiftstaket.....	50
2.4 Stabiliseringspolitiken.....	59
2.5 Decemberöverenskommelsen.....	69
2.6 Bedömningar och rekommendationer.....	72
3 Arbetsmarknaden.....	75
3.1 God utveckling av arbetskraftsytelsättning.....	75
3.2 Arbetslösheten ger inte en lika positiv bild.....	83
3.3 Regeringens mål för arbetslösheten.....	87
3.4 Effekter av regeringens förslag.....	92
3.5 Effekter av den A-kassa.....	95
3.6 Bedömningar och rekommendationer.....	100

4	Pensionsålder och långsiktig hållbarhet.....	103
4.1	Sjunkande ersättningskostnad i ett allmänna pensionssystemet	103
4.2	KI:s beräkningar av långsiktig hållbarhet.....	104
4.3	Nödvändigt att höja pensionsåldern.....	105
4.4	Bedömningar och rekommendationer.....	109
5	Ett ändrat överskottsmål.....	111
5.1	Målet omfattar hela den offentliga sektorn.....	111
5.2	Utvärderingen av överskottsmålet 2010.....	112
5.3	Sparandets fördelning inom den offentliga sektorn.....	113
5.4	Ett överskottsmål utan pensionssystem.....	116
5.5	Regeringens planer på ett balansmål.....	124
5.6	Bedömningar och rekommendationer.....	129
6	Infrastrukturbeslut och samhällsekonomisk lönsamhet.....	131
6.1	Är investeringarna för låga?.....	131
6.2	Samhällsekonomisk lönsamhet och infrastrukturbeslut	138
6.3	Bedömningar och rekommendationer.....	140
7	Finanspolitik och inkomstfördelning.....	143
7.1	Inkomstfördelningen och den svenska debatten..	143
7.2	Satter, transfereringar och omfördelning.....	153
7.3	Bedömningar och rekommendationer.....	159
	Referenser.....	161

## 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.

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

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

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 u hållig tillväxt samt leder till långsiktigt hållbar hög sysselsättning
3. granska tydligheten i dessa propositioner, särskilt 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 de modeller som ligger till grund för prognoserna.

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



## Det finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket innehåller de grundläggande principer som finanspolitiken ska följa för att vara långsiktigt hållbar. 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 skottsmål för den offentliga sektorns sparande, ett utgiftstak för statens utgifter, exklusive ränteutgifter, och för arbetsmarknadsutgifter samt ett balanskrav för kommunerna.

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

Enligt budgetlagen måste regeringen föreslå ett utgiftstak för det tredje tillkommande året i budgetpropositionen. Riksdagen fastställer utgiftstaket. Praxis är att det under utgiftstaket ska finnas en budgeteringsmarginal av en viss storlek. Denna ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna skulle utvecklas på ett annat sätt än beräknat på grundval av konjunkturutvecklingen.

Utgiftstaket är den övergripande restriktionen för budgetprocessen. I budgetprocessen ställs olika utgifter mot varandra och utgiftsökningar provas utifrån förhand fastställt totalt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket och överskottsmålet. Huvulinjen 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

<sup>2</sup> Denna sammanfattning bygger på Finansdepartementet (2011)

dvs. diskretionära, finanspolitiska åtgärder. Vid sådana störningar finanspolitiken bidra till konjunkturstabilisering via de automatiska stabilisatorerna.

Vid mycket stora efterfråge- och utbudsstörningar kan det finnas behov av aktiv finanspolitik. De finanspolitiska insatserna ska i de 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 utföras på ett sådant sätt att de inte hindrar det finansiella sparandet att återgå till en nivå förenlig med överskotts målet när resursutnyttjandet återgår till normalt.

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

# Sammanfattning

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

## *Det ekonomiska läget och stabiliseringspolitiken*

1. Enligt de flesta bedömare kommer resursutnyttjandet att vara balanserat redan under 2016. Även regeringens något pessimistiska bedömning pekar på att ekonomin är nära balans nästa år. Utsikterna för en god svensk konjunkturutveckling är bättre än på flera år. Detta gäller trots att riskerna för en svag internationell konjunktur fortfarande är betydande.
2. Finanspolitiken bör nu inriktas mot att återvända till underskott som uppstått under lågkonjunkturåren. Det är alltid frestande att avstå från nödvändiga budgetförstärkningar i en återhämtningsfas. Men en förutsättning för att en aktiv stabiliseringspolitik ska vara förenlig med hållbara offentliga finanser är att underskotten återtogs när konjunkturen vänder.
3. Regeringens plan för åren 2016 innebär att det faktiska sparandet förbättras med sammanlagt 0,7 procent av BNP och det strukturella sparandet med 0,3 procent av BNP. Därmed är budgeten nära balans först 2018. En så svag förbättring av sparandet är inte i linje med överskottsmålet.
4. Rådet menar att det finanspolitiska ramverket kräver att finanspolitiken inriktas mot att nå den målsatta sparandeförändringen när BNP-gapet är slutet. Inte övertygande skäl talar emot. Vår bedömning är att sådana skäl föreligger för 2016, eftersom den stora underskottet gör att det inte är rimligt att planera för procents överskott redan 2016 även om ekonomiska förhållanden skulle bli sådana som krävs för att nå målet.
5. En förstärkning av det strukturella sparandet med ca 0,5 procentenheter per år skulle vara förenlig med vad som normalt krävs i en konjunkturåterhämtning och därmed stabiliseringspolitiskt acceptabel. En sådan utveckling skulle vara ett viktigt steg mot att nå överskottsmålet under innevarande mätperiod.

6. En uthållig och ansvarsfull finanspolitik kräver att varaktiga budgetförsvagningar finansieras. Rådet bedömer att regeringens åtagande att alla reformer ska vara finansierade principen krona-för-krona inte är tillräckligt för att tillgodose ramverkets krav. För att leva upp till överskottsmålet krävs också ett åtagande att inte lånefinansiera oförutsedda utgiftsökningar, inom sjukförsäkringen.
7. Regeringen har slagit stora höjningar av utgiftstaken. Det är ett uttryck för en politisk vilja som vi inte har synpunkter på. Risker är dock att utgiftstakets styrande roll försvagas om inte finns ett åtagande om att alla varaktiga utgiftsökningar finansieras.
8. Rådet anser att den svaga förbättringen av det planerade finansiella sparandet 2008 tillsammans med frånvaron av ett åtagande om att finansiera oförutsedda utgiftsökningar är ett mot det finanspolitiska ramverket.

#### *Långsiktig hållbarhet och pensionsålder*

9. Rådet bedömer att en stigande pensionsålder med en månad per år är nödvändig för framtida pensioner på en godtagbar nivå och för hållbara offentliga finanser. Därför bör de givna åldersnivåerna i t.ex. pensionssystem, övriga socialförsäkringar och LAS automatiskt skrivas upp med en månad per år.

#### *Omprövning av överskottsmålet*

10. Ett system där överskottsmålets nivå prövas, sällan men reviderat, skulle kunna bidra till att ge målet en viss flexibilitet och att dess trovärdighet skadas. Det är viktigt att eventuella ändringar av målets nivå baseras på långsiktiga överväganden och politisk samsyn.
11. Vi anser att det finns goda skäl för att överskottsmålet inte ska omfatta sparandet inom pensionssystemet. Pensionssystemet är utformat för att vara finansiellt hållbart. Systemets finansiella sparande kan periodvis vara negativt utan att detta är ett problem för pensionssystemets hållbarhet. Ett överskottsmål för hela den offentliga sektorn innebär dock att variationer i pensionssystemets sparande måste kompenseras av variationer i

statens eller kommunsektorns sparande. Detta riskerar att skapa oönskade effekter för stabiliseringspolitiken och i förlängningen även för statsskuldens utveckling.

12. Dagens överskottsmål har fram till de senaste åren varit ett implicit balansmål för staten. Vi ser inga övertygande argument för att frånga detta implicita mål för statens sparande. Om pensionssystemet skulle lyftas ut ur överskottsmålet vore det enligt vår bedömning rimligt att sparmålet för staten blir noll.

### *Sysselsättningen och arbetslösheten*

13. Rådet konstaterar att Sverige har den högsta sysselsättningsgraden och det högsta arbetskraftsdeltagandet inom EU år 2014. Arbetslösheten ligger under genomsnittet för EU. Den är dock avsevärt högre i Tyskland, som har lägst arbetslöshet.
14. Enligt rådets mening kommer det att bli mycket svårt att nå regeringens mål om lägst arbetslöshet inom EU till 2020. Enligt EU-kommissionen är den strukturella arbetslösheten i Sverige 2,5 procentenheter från att lägst inom EU. Detta motsvarar ca 13000 arbetstillfällen. För att målet ska vara inom räckhåll kommer det därför att krävas aktiva åtgärder som sänker den strukturella arbetslösheten väsentligt. Åtgärder som skulle kunna leda till att målet nås är sannolikt i allvarlig konflikt med regeringens fördelningspolitiska ambitioner.
15. Rådet bedömer att vissa av de åtgärder som regeringen hittills har presenterat inom arbetsmarknadspolitiken och utbildningssystemet kan ha positiva effekter på sysselsättningen i landet till vad som behövs för att nå arbetslöshetsmålet rör det sig emellertid sannolikt om små effekter.
16. Regeringen har också aviserat åtgärder, den slopade sänkningen av socialavgifterna för unga och de höjda ersättningsnivåerna inom arbetslöshetsförsäkringen, som kan förväntas öka arbetslösheten. Tidigare utvärderingar tyder på att höjningen av socialavgifterna kan minska sysselsättningen bland unga med 6 10000 personer. Gångse beräkningsmetoder visar att förbättringen av arbetslöshetsförsäkringen ökar arbetslösheten med storleksordningen 1000 personer.

17. Rådet bedömer liksom tidigare att sysselsättningsvinsterna av nedsatta socialavgifterna för unga är små i förhållande till kostnaderna. Den föreslagna avvecklingen av nedskärningarna för enligt vår mening motiverad, trots de negativa sysselsättnings effekterna.
18. Det finns goda argument för att höja arbetslöshetsersättningsnivån som annars riskerar att mista sin roll som omställningsförsäkring. Det är dock olyckligt att regeringen inte redovisar några sysselsättningseffekter av höjningen. En förutsättning för en konstruktiv diskussion om den ekonomiska politikens riktning är att regeringen redovisar olika målkonflikter och tillhörande politiska avvägningar.
19. Rådet ser risk för att ett svåruppnåeligt mål för arbetslöshet skulle kunna leda till åtgärder som kortsiktigt eller rent statiskt minskar arbetslösheten, men som har långsiktigt negativa effekter på sysselsättningen. En lånefinansierad expansiv finanspolitik kan temporärt minska arbetslösheten men har små eller inga permanenta arbetslöshetseffekter.

### *Finanspolitiken och inkomstfördelningen*

20. Mellan 1995 och 2007 ökade inkomstskillnaderna trendmässigt. Utvecklingen därefter är inte lika tydlig. Mätt med Gini-koefficienten har inkomstspridningen varit i stort sett oförändrad sedan 2007. Även andelen absolut fattiga har varit ungefär konstant, medan andelen relativt fattiga har ökat påtagligt under samma tidsperiod. Mellan 2012 och 2013 ökade den genomsnittliga inkomsten i samtliga decilgrupper. Den största inkomstökningen ägde rum i decilgrupp den minsta i decilgruppen.
21. Vår analys indikerar att transfereringarna har blivit allt mindre omfördelade över tiden, medan de direkta skatternas omfördelningseffekt inte har förändrats. Andra studier av hur sociala försäkringarna utvecklats över tiden pekar i samma riktning. Sammantaget indikerar detta att finanspolitiken har mindre omfördelade än i mitten av 1990-talet.

### Produktiviteten

22. Rådet konstaterar att ~~den~~ produktivitetssökningen i svensk ekonomi ~~har~~ varit svag i närmare ett decennium. De viktigaste förklaringarna är förmodligen ~~den~~ finanskrisen samt en långvarig svag utveckling i byggsektorn. När omvärlden har återhämtat sig från krisen ~~och frågan~~ på svenska varor och tjänster tar fart, förväntar vi oss att produktiviteten i svensk ekonomi återigen börjar växa. Utvecklingen bör dock följas noggrant.

### Infrastrukturen

23. I ett europeiskt perspektiv är de svenska investeringarna i transportinfrastruktur varken höga eller låga. Investeringarna i järnväg har varit förhållandevis stora, och kapitalstocken i järnväg per person har mer än fördubblats under de senaste två decennierna. Det går därmed inte att utifrån tillgänglig statistik dra slutsatser att investeringsvolymerna ~~är~~ i järnväg är eftersatt.

24. Den övergripande kunskapen om behovet av underhåll och reparationer av vägar och järnvägar är mycket bristfällig. Det går därför inte att avgöra om resurserna är otillräckliga eller om de används ~~ineffektivt~~. Regeringen bör presentera en sammanhållen analys av underhållsbehovet för det ~~sve~~sk järnvägsnätet och vilka resurser detta kräver.

25. En analys av den beslutade investeringsplanen för vägar under perioden 2010-2021 visar att den ~~de~~ regeringens prioriteringar var samhällsekonomiskt ineffektiva. Bättre prioriteringar inom planen, omfattande ~~de~~ 2015 kunde ha ökat de beräknade nettointäkterna för samhället från 2 miljarder till 4 miljarder. Vår bedömning är att detta är något som sedan ~~in~~llängre utmärker infrastrukturområdet. Bristerna i beslutmodellen innebär ett stort resursslöseri och kan förklara att transportinfrastrukturen upplevs som bristfällig. En större budget är då inte rätt lösning på problemet.

26. Infrastrukturens samhällsekonomiska betydelse och de ~~bara~~ bristerna i systemet för att prioritera mellan olika projekt pekar på behovet av ett ramverk för infrastrukturbeslut. Syftet bör vara att tydliggöra de samhällsekonomiska avvägningarna

men inte att inskränka den politiska makten. Ett ramverk bör innehålla krav på att alla beslut om infrastrukturinvesteringar ska föregås av en samhällsekonomisk kalkyl. Efter beslut om genomförande ska en uppföljande kalkyl genomföras.

### *Finanspolitiska rådets tillgång till information*

27. Regeringen bör stärka rådets formella möjligheter att få tillgång till den information som uppdraget kräver. Enligt OECD:s riktlinjer för finanspolitiska råd ska regeringen i regelverket bestämma att finanspolitiska råd får tillgång till all den information anser sig behöva för att fullfölja uppdraget. I Sveriges sådana regler.



# 1 Det ekonomiska läget

Kapitel 1 ger en översiktlig bild av konjunkturläget. Det är mot bakgrund av detta som rådet i kommande kapitel diskuterar och värderar regeringens ekonomiska politik. Kapitlet baseras på material som andra bedömare och prognosmakare har publicerat. I de fall rådet gör en egen bedömning framgår detta av texten. Kapitlet behandlar även produktivitetsutvecklingen efter krisen, samt tecknar en bild av hur inkomstfördelningen har utvecklats.

I avsnitt 1.1 ges en internationell överblick. Avsnitt 1.2 tar upp den ekonomiska utvecklingen i Sverige. I avsnitt 1.3 diskuteras de eventuella effekter krisen har haft på den långsiktiga tillväxten i Sverige, och i avsnitt 1.4 ges en översiktlig bild av hur inkomstfördelningen har utvecklats. I avsnitt 1.5 sammanfattas rådets bedömningar och rekommendationer.

## 1.1 Det internationella ekonomiska läget<sup>1</sup>

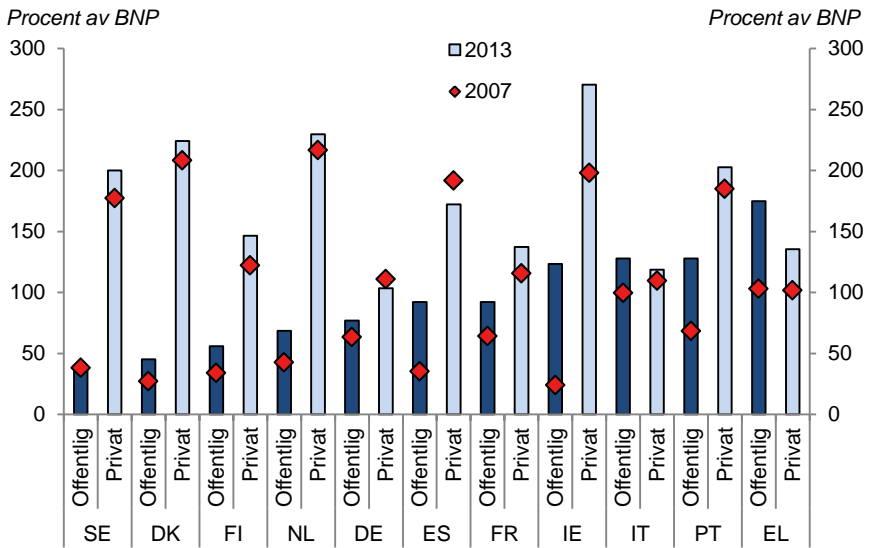
Den globala konjunkturen förbättras. Resursutnyttjandet är i utgångsläget lågt på grund av finansurokrisen, vilket bidrar till att det kommer att ta lång tid innan den globala konjunkturen normaliseras. Utsikterna för USA och Storbritannien är förhållandevis ljusa. De samma gäller för tillväxtekonomier som Indien och Sydafrika. I Japan, Kina, Brasilien och Ryssland förväntas däremot den ekonomiska aktivitetsnivån vara låg i jämförelse med vad som har varit det normala för dessa ekonomier. I euroområdet är arbetslösheten mycket hög och kapacitetsutnyttjandet lågt. Men rådet finns tecken på att en återhämtning kan vara på gång. Europeiska centralbankens (ECB) åtgärder med kraftigt sänkt ränta och kvantitativa lättnader har varit viktiga, liksom det fallande oljepriset. Kommissionens press på medlemsländerna att konsolidera de offentliga finanserna är inte längre lika hård. Allt detta underlättar en återhämtning.

Den åtstramningspolitik som har förts i Europa sedan krisen har resulterat i stärkta offentliga finanser i termer av ett högre finansierings sparande merparten av EU:s medlemsländer. Samtidigt ligger den offentliga skuldsättningen i de flesta EU-länder på en högre

<sup>1</sup> Avsnittet bygger på EEAG (2015), IMF (2015a), IMF (2015b), Konjunkturinstitutet (2015c), OECD (2014a) och OECD (2015d).

nivå än före krisen. Även den privata sektorns skulder har ökat under krisåren och ligger nu i flera länder på historiskt hög nivå (diagram 1.1). Hushållen förväntas därför försöka minska sina skulder under kommande år, vilket kommer att ha en återhållande effekt på konsumtion och hålla tillbaka tillväxten.

**Diagram 1.1 Skuld i offentlig och privat sektor 2007 och 2013**



Anm: Offentlig skuld avser den konsoliderade bruttoskulden i offentlig sektor, den s.k. Maastricht skulden. Privat skuld avser konsoliderad skuld för hushåll, visstidsföretag, icke-statliga organisationer samt icke-finansiella bolag.

Källa: Eurostat (2015) och en lista över landskoder Eurostat (2012)

Riskerna för en svagare internationell konjunkturutveckling dominerar emellertid fortfarande. Det låga priset på råvaror har drivit upp tillgångspriserna och en ny statsfinansiell oro i euroområdet skulle kunna orsaka ett abrupt prisfall. Det begränsade statsfinansiella utrymme som finns för att parera konsekvenserna av ett plötsligt fall i råvarupriserna gör det svårt att stå i en sådan situation upprätthålla efterfrågan. Även den geopolitiska osäkerheten är fortsatt hög. Trots dessa risker är utsikterna för en god konjunkturutveckling bättre på flera år.

### Fördjupning 1.1 Oljeprisfallet och svensk ekonomi

Oljepriserna har fallit med 50 procent under det sista halvåret, vilket har påverkat producenter, exportföretag, regeringar och konsumenter. Även om länder påverkas på olika sätt av nedgången i oljepriserna, finns det också en hel del likheter: oljeimporterande länder, särskilt bland tillväxtekonomierna, gynnas av stärkt köpkraft, lägre produktionskostnader och förbättrad handelsbalans. Oljeexporterande länder får, å andra sidan, minskade intäkter vilket sätter press på budgetar och handelsbalanser. Nettopåverkan på globala ekonomin är emellertid sannolikt positivt. I en rapport från IMF uppskattas att oljeprisfallet bidrar till att global BNP ökar med mellan 0,3 och 0,7 procent under 2015, i jämförelse med ett scenario där oljepriserna är oförändrade.

En viktig anledning till varför oljeprisfallet kan komma att bidra till ökad global tillväxt är att prisfallet huvudsakligen beror på ett ökat utbud av olja. Till skillnad från under finanskrisen, då oljepriset sjönk på grund av lägre efterfrågan, är efterfrågan inte den främsta orsaken till det låga priset. En ökad produktion av skifferolja i USA har under de senaste två åren bidragit till en överproduktion av olja. När oljepriset faller till följd av ett ökat utbud (och inte fallande efterfrågan) ökar den globala aktiviteten.

Sverige är en oljeimportör och kommer att uppleva en ökad i hemsk köpkraft och en ökad disponibel inkomst till följd av de lägre oljepriserna. Storleken på effekten beror emellertid på flera faktorer, bl.a. energiintensiteten i produktionen, som ofta är mindre i rika länder som Sverige än i tillväxtländer som Kina och Indien.

En annan faktor som måste beaktas är att en av Sveriges viktigaste handelspartner är oljeproducenten Norge. Oljeindustrin utgör en stor andel av den norska ekonomin: 25 procent av BNP, 30 procent av investeringarna, 30 procent av statens inkomster och 50 procent av exporten. Spridningseffekterna av lägre oljepriser på den norska fastlandsekonomin kan därför bli stora, och klart negativa, på både kort och medellång sikt. De flesta prognosmakare pekar nu också på att tillväxten i den norska ekonomin blir svag under 2015. En beräkning som baseras på analysen i Bjørnland och Thorsrud (2015) visa

<sup>2</sup> Arezki och Blanchard (2014)

<sup>3</sup> Kilian (2009) och Aastveit m.fl. (2015)

om oljepriset faller med ca 40 procent på grund av ökat oljepris kommer Norges fastlands BNP minska med ca 1 procent jämfört med ett scenario där oljepriset är oförändrat.

Det finns tecken på att aktiviteten i norsk ekonomi nu mattas. Prognoserna för oljeinvesteringarna i Norge för 2015 har sänkts med 15 procent jämfört med året innan, arbetslösheten ökar även om den fortfarande är på en måttlig nivå (3,9 procent) och norska kronan försvagats med ca 20 procent mot vissa valutor.

Sveriges export till Norge utgör ca 10 procent av Sveriges totala export, vilket gör Norge till Sveriges viktigaste exportmarknad. Minskad köpkraft i Norge och en svagare norsk krona kan innebära minskad svensk export till Norge och därmed motverka en del av den positiva effekten av lägre oljepriser för Sverige. Hur mycket är det för tilligt att säga och beror bl.a. på hur länge oljepriserna förblir låga.

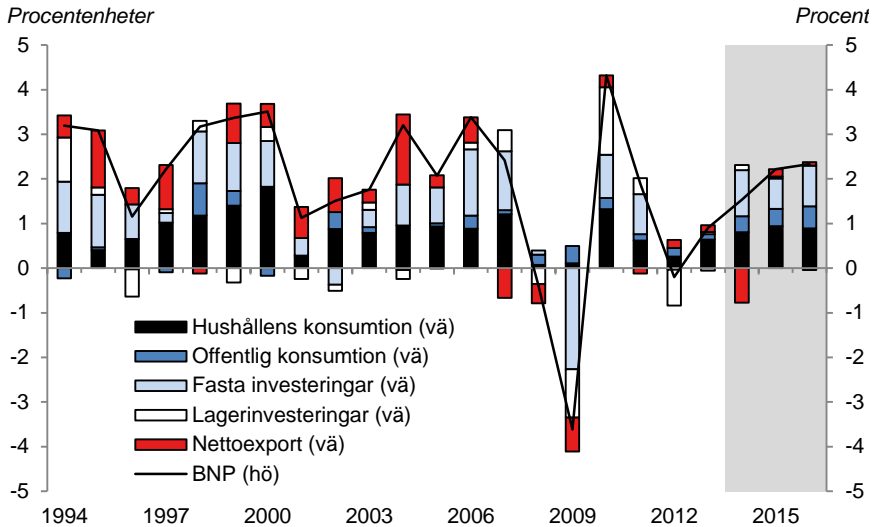
## 1.2 Utvecklingen i Sverige<sup>4</sup>

Återhämtningen i den svenska ekonomin fortsätter. Stigande sysselsättning och reallöner samt skattesänkningar har inneburit att hushållens disponibla inkomster ökat förhållandevis snabbt under senare år. I kombination med den låga räntan har detta stimulerat hushållens konsumtion och bostadsinvesteringar, som båda lämnat betydande bidrag till tillväxten under 2014 (diagram 1.2).

De disponibla inkomsterna fortsätter att öka samtidigt som läget på arbetsmarknaden förbättras. Hushållens konsumtion växer i takt med inkomsterna. Den ökande andelen äldre och en ökad flyktinginvandring medför att behovet av välfärdstjänster växer förhållandevis snabbt. Den offentliga konsumtionen kommer därför att öka under kommande år.

<sup>4</sup> Avsnittet bygger på KPMG Konjunkturinstitutet (2015), VP15 och OECD (2015a)

**Diagram 1.2 BNP-utveckling och försörjningsbalans 1994–2016**



Anm: Den heldragna linjen visar förändring i BNP i fasta priser, i förhållande till föregående år. Staplarna visar hur de olika komponenterna i försörjningsbalansen bidrog till förändringen i BNP.

Källa: Konjunkturinstitutet © 2015

I takt med att den globala konjunkturen förbättras kommer efter frågan på svenska exportvaror att stiga snabbare under kommande år. I år väntas BNP växa med ca 3 procent. Tillväxten 2016 ser ut att kunna bli ännu lite högre. De flesta bedömare tror att resursutnyttjandet i ekonomin återigen är normalt nästa år. Därmed skulle den långa lågkonjunkturen vara avslutad. Vi noterar emellertid att ringen har en något mer pessimistisk syn på konjunkturutsikterna än t.ex. Konjunkturinstitutet. Regeringen bedömer att ett litet konjunkturgap på 0,8 procent återstår 2016 och att lågkonjunkturen avslutas 2018.

Det fallande oljepriset (figur 1.1) bidrar till att dämpa utvecklingen av konsumentpriserna (tabell 1.1). Den låga inflationen gör att penningpolitiken är fortsatt expansiv.

Sysselsättningen och arbetskraften växte i ungefärsamma takt under 2014, vilket innebär att arbetslösheten på 8 procent. De närmaste åren väntas ökningen i arbetskraften fortsätta samtidigt som sysselsättningen fortsätter att öka. Arbetslösheten bedöms då med börja minska under 2015 (diagram 1.3).

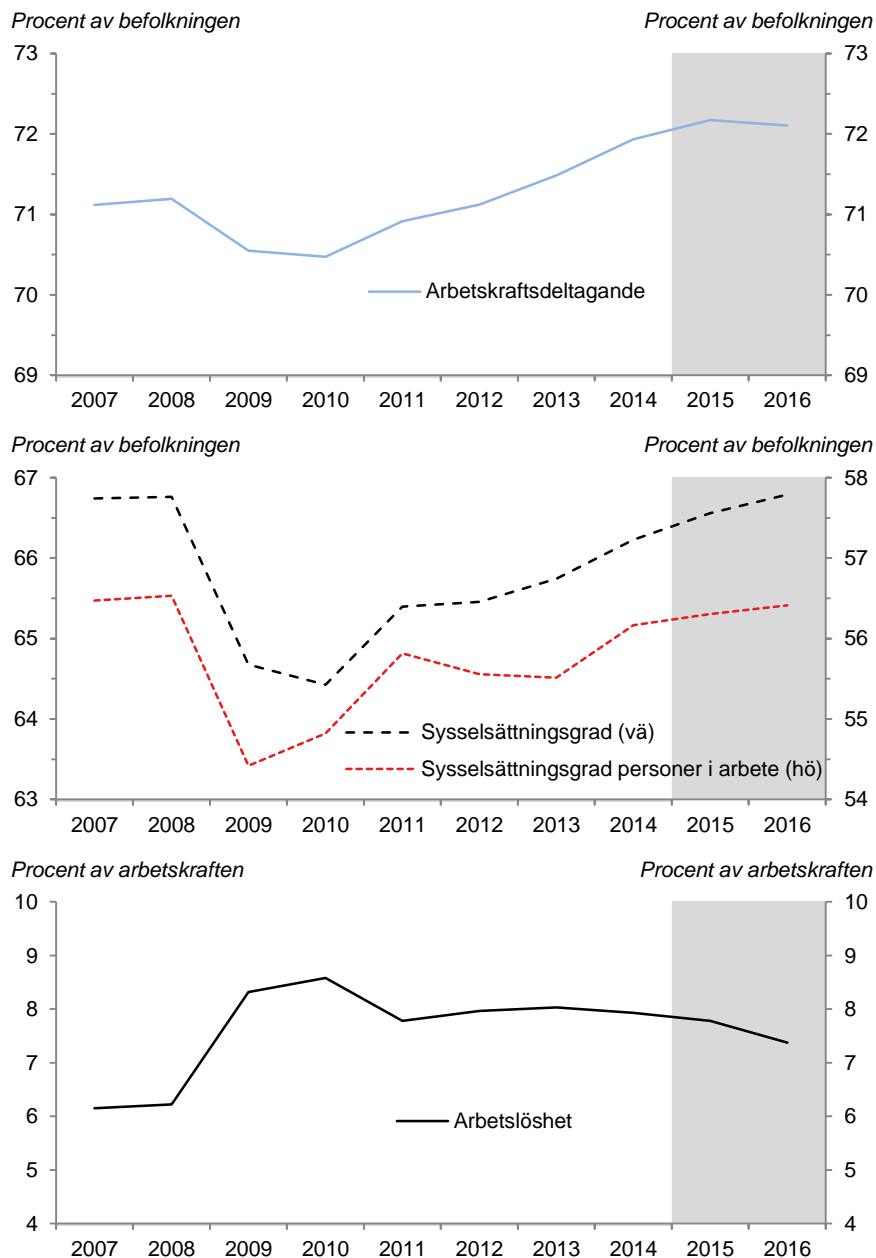
**Tabell 1.1 Makroekonomiska nyckeltal för svensk ekonomi**

BP15 September 2014				VP15 April 2015		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
BNP	2,1	3,0	3,2	2,1	2,6	2,7
BNP-gap	-2,2	-1,2	-0,5	-1,9	-1,4	-0,8
Sysselsatta	1,3	1,4	1,2	1,4	1,4	1,3
Arbetslöshet	7,9	7,3	6,7	7,9	7,5	7,1
KPI	0,0	0,9	2,2	-0,2	0,0	0,9
Finansiellt sparande	-2,2	-1,1	-0,3	-1,9	-1,4	-0,7
Bruttoskuld	40,2	39,5	38,0	43,9	44,2	42,8
Konjunkturinstitutet Augusti 2014				Konjunkturinstitutet Mars 2015		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
BNP	1,8	3,1	3,4	2,1	3,1	3,3
BNP-gap	-2,3	-1,5	-0,7	-1,6	-0,9	0,0
Sysselsatta	1,2	1,2	1,1	1,4	1,4	1,4
Arbetslöshet	7,9	7,6	7,3	7,9	7,8	7,4
KPI	0,0	1,1	2,2	-0,2	0,2	1,1
Finansiellt sparande	-2,2	-1,3	-0,5	-2,1	-1,5	-0,9
Bruttoskuld	42,3	41,3	40,4	40,6	41,0	39,9
Riksbanken September 2014				Riksbanken April 2015		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
BNP	1,7	3,0	3,1	2,1	3,2	3,4
BNP-gap*	-1,0	-0,1	0,5	-	-	-
Sysselsatta	1,3	1,4	1,1	1,4	1,4	1,3
Arbetslöshet	7,9	7,3	6,7	7,9	7,6	7,2
KPI	0,0	1,3	2,9	-0,2	0,3	2,1
Finansiellt sparande	-2,1	-1,3	-0,6	-2,1	-1,3	-0,7

Anm: BNP-gap anges i procent av potentiell BNP, arbetslöshet i procent av larvskraften (15 och offentliga sektorns finansiella sparande samt bruttoskulden i procent av BNP. Övriga anges i årlig procentuell förändring. Notera att KPI:s augustipresentationer omfattar den nationella räkenskaper till ENSO.

\*Riksbanken anger inga värden för BNP-gap för 2016.  
Källor: BP15 och VP15, Konjunkturinstitutet (2014) och (2015) samt Sveriges Riksbank (2014) och (2015).

### Diagram 1.3 Arbetskraft, sysselsättning och arbetslöshet

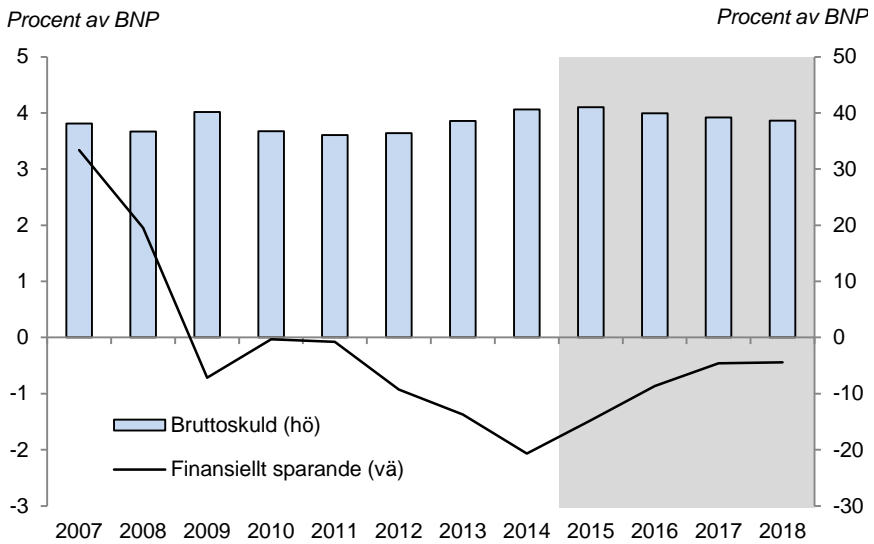


Anm: Avser åldersgruppen 17-64 år. Sysselsättningsgraden för personer i arbete utifrån sysselsättningsundersökningen omfattar personer som utförde minst en timmes arbete under referensveckan (dvs. inte var frånvarande). Åren 2015 och 2016 är prognos.

Källa: Konjunkturinstitutet © 2015

Enligt KI beräknas det finansiella sparandet i offentlig sektor till 1,5 procent av BNP 2015 och det beräknas minska under de kommande åren till följd av en starkt konjunktur, under förutsättning att inga ofinansierade reformer genomförs. Underskotten medför att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld beräknas öka något under 2015 och därefter minska (diagram 1.4).

**Diagram 1.4 Offentligfinansiellt sparande och bruttoskuld**



Anm: Åren 2015-2018 är en prognos.  
 Källa: Konjunkturinstitutet ©2015

En alltstarkare global ekonomi ser nu ut att kunna driva på den svenska tillväxten under kommande år. Det återstår risker för en svagare internationell konjunkturutveckling, men trots detta är utsikterna för en god konjunkturutveckling i Sverige bättre än på flera år.

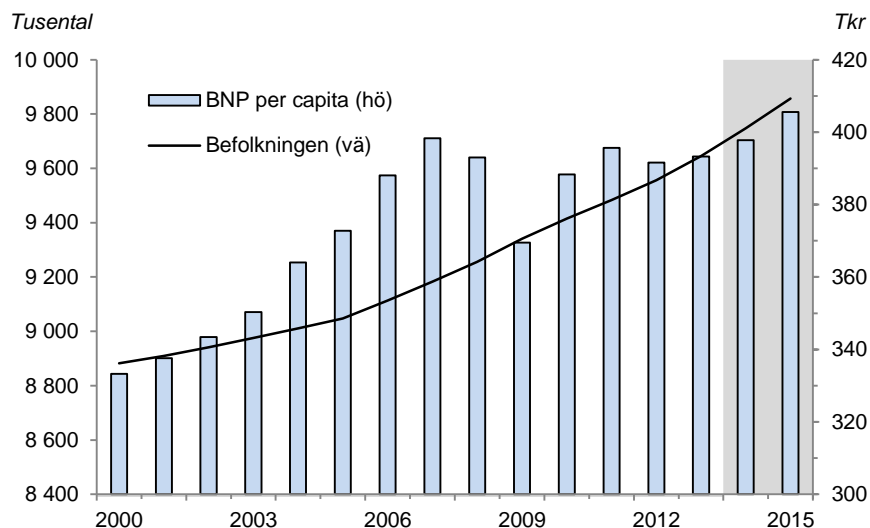
### 1.3 Krisen och produktiviteten

Finans- och eurokrisen har varit mycket sammantermer förklarad produktion och sysselsättning. Även om svensk ekonomi har klarat sig förhållandevis bra, har resursutnyttjandet under lång tid varit lågt och arbetslösheten har stigit till höga nivåer. En grov beskrivning av den svenska ekonomins utveckling under krisen ges av hur BNP per person har utvecklats. I diagram 1.5 kan vi se att BNP per person



2014 ännu inte nått upp till den nivå den låg på 2007. A  
per person har utvecklats svagt sedan 2008 förklaras till en del av a  
befolkningen har vuxit snabbare än tidigare.

**Diagram 1.5 BNP per person och befolkningen**

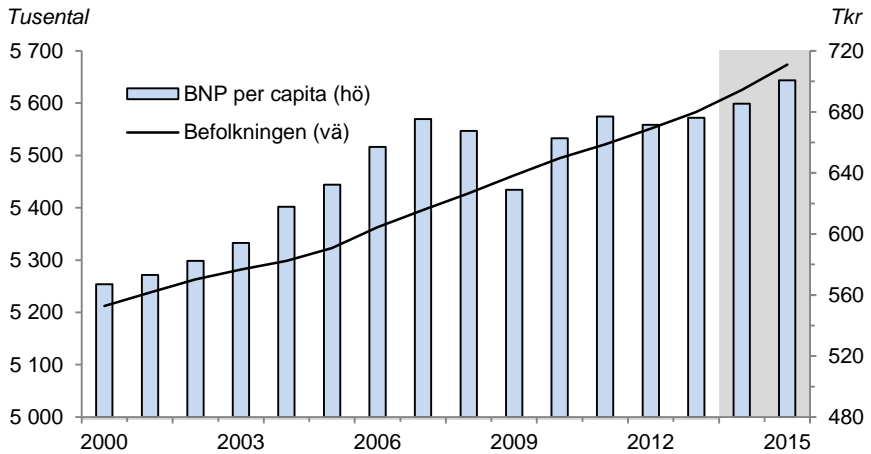


Anm: 2013 års priser. Åren 2014 är en prognos.  
Källor: Konjunkturinstitutet (2015) SCB(2014) och (2015b)

För utformningen av den ekonomiska politiken är det dock  
tressant att undersöka hur krisen har påverkat ekonomin  
delsiktiga tillväxtkraft. Ekonomisk tillväxt har två källor: den kan  
ökas genom att man sätter in mer resurser, dvs. arbetar fler timmar  
använder mer naturresurser eller kraftfullare alternativ  
genom att man får ut mer av de resurser som sätts in, dvs. genom att  
produktiviteten ökar. BNP per person i arbetsför ålder är ett bättre  
mått på produktiviteten i ekonomin än BNP per person.

I diagram 1.6 nedan kan vi se att BNP per person i arbetsför ålder  
snabbt återgick till 2007 års nivå och sedan ett par år tillbaka ligger  
en något högre nivå än 2007. Utvecklingen i Sverige skiljer sig här  
inte från utvecklingen i andra OECD-länder. I diagram 1.7 nedan ser  
vi att den svenska utvecklingen sedan 2007 vare sig är sämre eller  
bättre än i jämförbara länder.

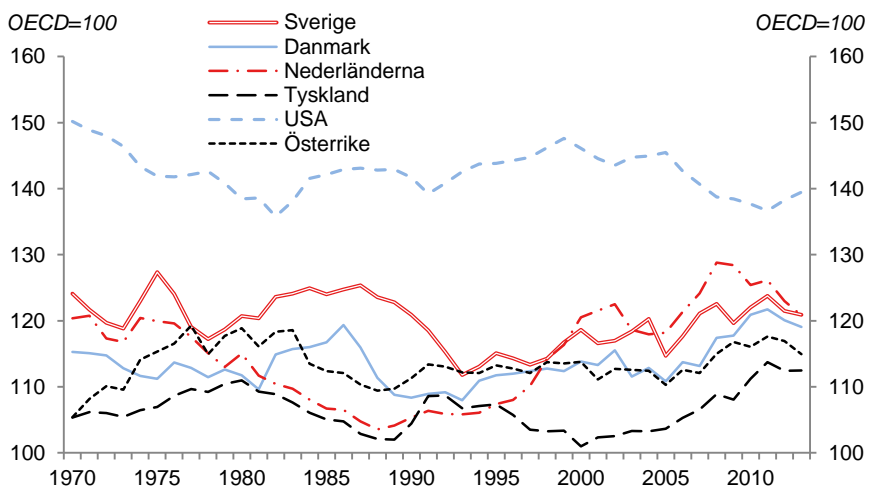
**Diagram 1.6 BNP per person i arbetsför ålder och befolkningen (2006-15 år)**



Anm: 2013 års prisnivå. Åren 2014-2015 är en prognos.  
 Källor: Konjunkturinstitutet (2015), SCB (2014) och (2015b)

Produktivitetsens tillväxttakt avgör hur levnadsstandarden utvecklas på lång sikt. Produktiviteten bestäms av det fysiska kapitalets kvalitet, arbetskraftens kvalifikationer, teknisk utvecklingsnivå- och organisationen av dessa produktionsfaktorer. Historiskt sett har produktivitetstillväxten varit den främsta källan till ekonomisk tillväxt.

**Diagram 1.7 BNP per person (2006-15 år) i jämförelse med OECD**

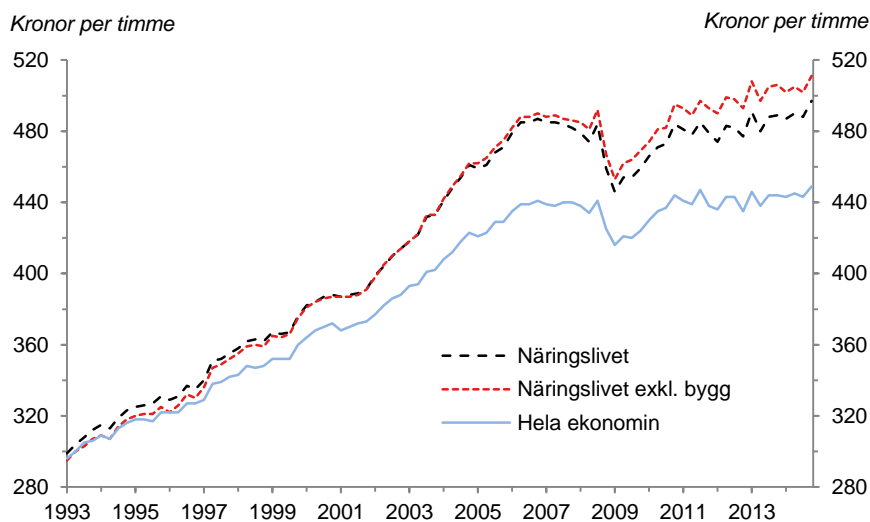


Anm: Index över köpkraftsjusterad BNP per person i jämförelse med OECD.  
 Källor: OECD (2015) och egna beräkningar.

Det vanligaste måttet på produktivitet är arbetsproduktivitet, som definieras som produktionsvolym per arbetad timme. En högre arbetsproduktivitet innebär både att mer kan produceras givet antalet arbetade timmar och att färre krävs för att uppnå en viss produktionsvolym.

I diagram 1.8 nedan kan vi se att arbetsproduktiviteten i Sverige föll mycket kraftigt i samband med krisens utbrott och att den sedan dess har utvecklats svagt. Produktivitetstillväxten hade visserligen börjat mattas av redan före krisen, men det är möjligt att svensk ekonomi på något sätt har tagit permanent skada av krisen. Den svenska situationen är emellertid inte unik. Det pågår en livlig internationell diskussion om krisens långsiktiga effekter och utsikterna för ekonomisk tillväxt.

### Diagram 1.8 Arbetsproduktivitet i ekonomin



Anm: Säsongsrensade, kalenderkorrigerade kvartalsvärden i fasta priser (referensår 2013).  
Källor: SCB (2015) och egna beräkningar.

För den ekonomiska politiken är det en central fråga hur den långsiktiga ekonomiska tillväxten kommer att bestämmas av konjunkturen väl

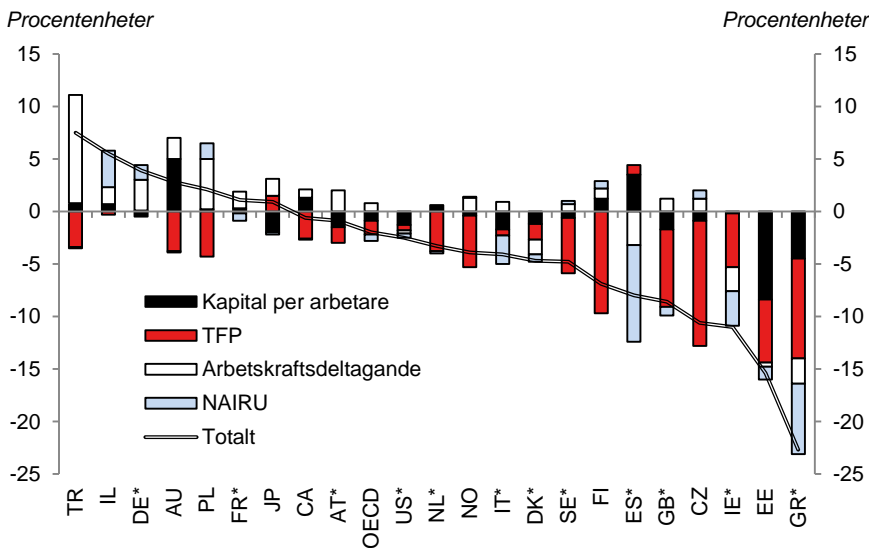
<sup>5</sup>Mellan 1993 och 2007 växte arbetsproduktiviteten för hela ekonomin med 1,27 procent per år. Mellan 2007 och 2014 var tillväxttakten 0,2 procent per år. Om denna nedgång skulle bli permanent, tar det nu 350 år för ekonomin att fördubblas, vilket ska jämföras med 26 år som är den tid det för ekonomiskt fördubblas tillväxttakten är 2,7 procent per år.

<sup>6</sup>Se t.ex. IMF (2015b).

har återhämtat sig. Det är emellertid omöjligt att ge ett definitivt svar på frågan. Vi vet ju inte hur utvecklingen skulle ha blivit om krisen inte hade slagit till. Det går inte heller att klart separera krisens effekter på utvecklingen från andra förändringar i samhället, såsom demografiska förändringar och ekonomisk politik. Varje försök att uppskatta förlusterna måste betraktas som preliminär.

I en studie har OECD nyligen sökt att uppskatta krisens effekter på tillväxten. I studien görs ett antagande om hur BNP skulle ha utvecklats om det inte hade blivit någon kris. Sedan jämförs den faktiska utvecklingen med denna tänkta tillväxtbana och på så vis ges ett mått på krisens effekt på ekonomin. Studien sammanfattas i diagram 1.9 nedan.

**Diagram 1.9 Krisens effekt på potentiell produktion dekomponerad enligt OECD**



Anm: Avser OECD:s uppskattningar av krisens effekt på potentiell produktion i jämförelse med ett kontrafaktiskt scenario i vilket trendmässig produktivitet utvecklas i linje med den trendmässiga tillväxten under perioden före krisen 2007-2009. Den strukturella arbetslösheten är konstant på 2007 års nivå och den trendmässiga arbetskraftsdeltagandet fram med den demografiska utvecklingen. I diagrammet ovan dekomponeras den totala förändringen i bidrag från kapital per arbetare, total faktor produktivitet (TFP), arbetskraftsdeltagande och strukturell arbetslöshet (NAIRU).

\*Länder som bedöms ha genomgått kris mellan 2007 och 2011.

Källa: Ollivaud och Turner (2014). En lista över landskoderna är i bilaga 1.

<sup>7</sup>Ollivaud och Turner(2014).

De flesta OECD-länder har påverkats negativt av krisen. Som framgår av diagram 1.9 tillhör Sverige de länder som har påverkats starkt av finans- och eurokrisen. Enligt studien har svensk produktivitet försämrats med närmare sex procent under krisåren i jämförelse med en tänkt tillväxtbana utan kris. Större delen av denna försämring ligger i en svagare total faktorproduktivitet (TFP) än i den tekniska utvecklingen i Sverige speciellt mycket från andra länder. En försämrad total faktorproduktivitet är något som har drabbat de flesta OECD-länder, vilket indikerar att den låga produktivetsutvecklingen som vi har sett i Sverige under krisåren inte utgör något specifikt svenskt problem. Samtidigt har den svenska utvecklingen under krisåren inneburit ett ökat arbetskraftsdeltagande och en lägre jämviktss Arbetslöshet, vilket förbättrar tillväxtutsikterna framöver. Sammantaget finner dock studien att faktorproduktiviteten kraftigt har försämrats på medelfristig sikt under krisåren.

Att arbetsproduktiviteten faller under en lågkonjunktur behöver inte vara ett uttryck för några fundamentala förändringar i ekonomin. Arbetsproduktiviteten brukar alltså sett utvecklas procykliskt genom att förändringen i produktionen överstiger förändringen i sysselsättningen. Det är ett mönster man kan se i flera europeiska länder under finanskrisen. En förklaring till detta är att företag behåller arbetskraft under en kris om de förväntar sig att efterfrågechocken är temporär. Men i länder som Spanien, Portugal och Irland kan man stället notera att sysselsättningen föll betydligt mer än produktionen under krisen, dvs. produktiviteten utvecklades kontradiskt i dessa länder. I diagram 1.10 nedan framträder dessa mönster tydligt. I t.ex. Spanien och Portugal sjönk BNP en aning under krisens akuta fas samtidigt som sysselsättningen reducerades drastiskt (punkterna för Spanien och Portugal ligger i tredje kvadranten för grafen i diagram 1.10). I Sverige, Tyskland och Danmark sjönk däremot BNP ordentligt medan sysselsättningen minskade marginellt (punkterna för

<sup>8</sup>Den totala faktorproduktiviteten (TFP) anger produktiviteten för ett sammanvägt index av produktionsfaktorer (i denna studie arbetskraft och kapital). Ju högre faktorproduktivitet, desto högre är BNP för en given mängd produktionsfaktorer.

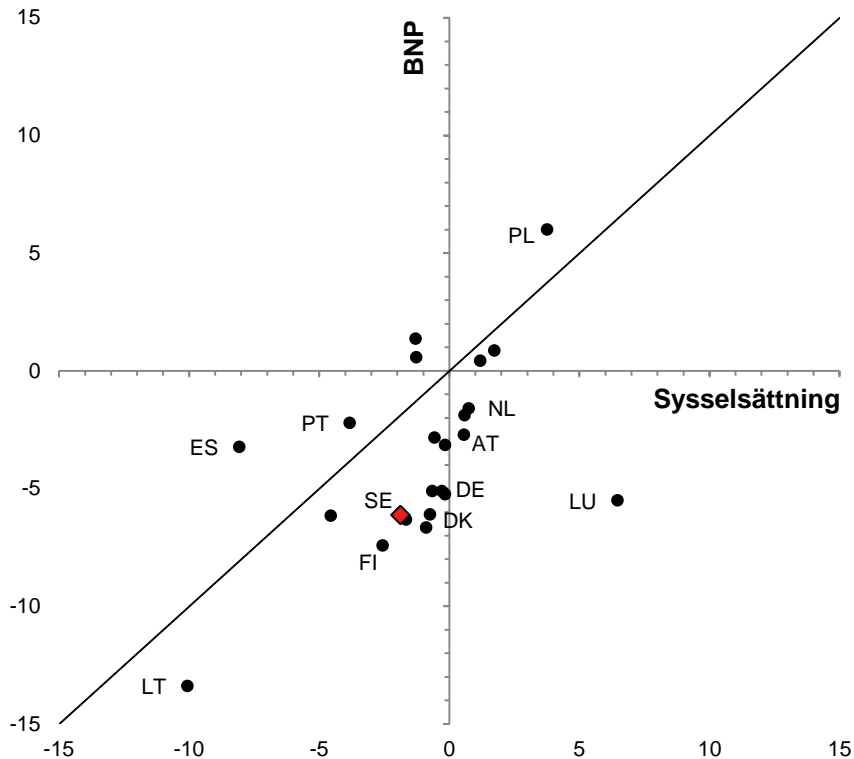
<sup>9</sup>Det är möjligt att denna studie överskattar den negativa effekten på den totala faktorproduktiviteten (TFP). Det kan vara så att den som jämförelse baseras på ett läge med högkonjunktur och därför utgör ett för högt referensvärde.

<sup>10</sup>Fenomenet kallas i litteraturen för hoarding (EEAG (2014)).

Sverige, Tyskland och Danmark ligger ungefär på linjen, nära den vertikala axeln).

**Diagram 1.10 Förändring i BNP och sysselsättning under krisen**

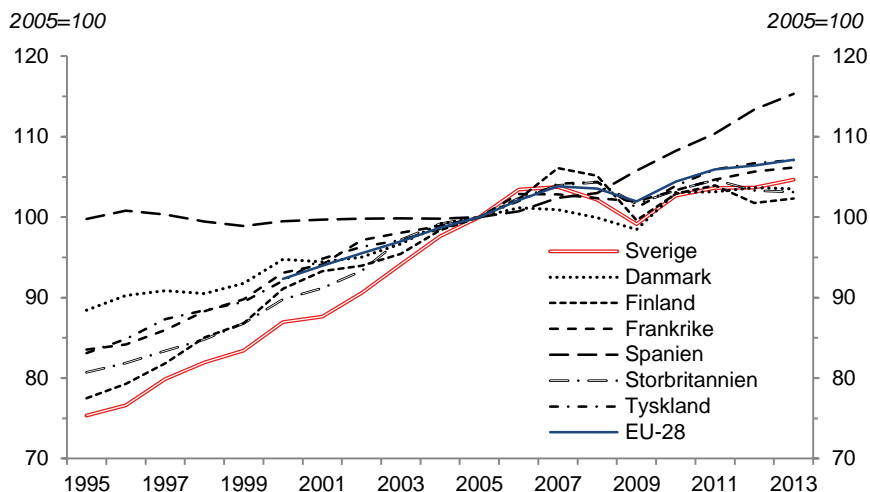
Procentuell förändring



Anm: Den lodräta axeln visar procentuell förändring i real BNP mellan tredje kvartalet 2007 och tredje kvartalet 2009 (slogsrensade och kalenderkorrigerade värden). Den lodräta axeln visar procentuell förändring i sysselsättning under samma tidsperiod. I länder som befinner sig ovanför (nedanför) den 45 gradiga linjen har BNP utvecklats starkare (svagare) än sysselsättningen.  
 Källor: EEAG (2014), Eurostat (2015) och egna beräkningar. En lista över länderna, se Eurostat (2012).

Även i diagram 1.11 nedan, som visar hur arbetsproduktiviteten utvecklats under en längre tid, kan vi se detta mönster: Spanien före krisen en mycket svag produktivitetstillväxt, men en stark ökning efter 2007. För Sverige del är mönstret det omvända.

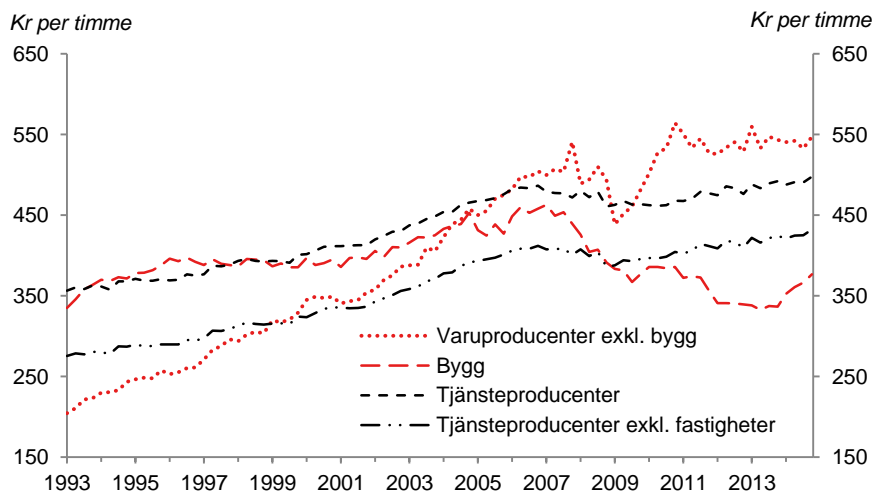
**Diagram 1.11 Arbetsproduktivitet i ekonomin**



Källa: OECD (2015).

Produktivitetsutvecklingen ser olika ut i olika branscher. Ett produktivetsmått som omfattar hela ekonomin (vilket arbetsproduktivitet gör) döljer därför utvecklingen inom ekonomins olika sektorer. I diagram 1.12 framgår det tydligt hur olika utvecklingen är i olika delar av den svenska ekonomin.

**Diagram 1.12 Arbetsproduktivitet i olika sektorer**



Anm: Säsongsrensade, kalenderkorrigerade kvartalsvärden (referensår 2013).  
Källa: SCB (2015d)

Den uppmätta produktiviteten bland varuproducenter föll kraftigt under krisen, följt av en återhämtning och därefter en relativt lastående produktivitetsutveckling. Byggsektorn har under större delen av perioden efter 2007 haft en fallande produktivitet. Tjänstproducenterna påverkades inte alls i samma utsträckning under krisen, och har sedan dess haft en fortsatt produktivitetsökning (dock på en lägre nivå än varuproducenterna).

Förutom produktivetsförändringar i olika branscher förändras även sammansättningen i ekonomin över tiden: den offentliga sektorn har minskat, men framförallt tjänstebanscher ökat som andel av de totalt arbetade timmarna i ekonomin (tabell 1.2).

**Tabell 1.2 Arbetade timmar i ekonomin uppdelade på sektor**

Procent	1993	2000	2007	2014
Varuproducenter	29,4	29,3	27,4	24,7
Tjänstproducenter	37,9	41,1	42,8	46,1
Offentlig sektor	32,7	29,6	29,8	29,2

Anm: Avser respektive sektors andel av de totalt arbetade timmarna i ekonomin. Offentlig sektor avser offentliga myndigheter och hushållsliknande organisationer (HIO).  
Källa: SCB 2015d

En delförklaring till den svaga produktivitetsutvecklingen under närmare år, skulle därför kunna vara att tjänstproducenterna nererllt sett har lägre ökningstakt i produktiviteten än varuproducenterna har ökat sin andel av de arbetade timmarna i ekonomin.

För att se om den förändrade sammansättningen av ekonomin kan förklara den svagare produktivitetstillväxten, görs av hur produktiviteten hade utvecklats om branschens sammansättning i ekonomin hade varit konstant sedan 1993. När varje-branschens andel hålls konstant resulterar det i att varuproducenternas och offentliga sektorns timmar utvecklas som om de faktiskt har gjort. Tjänstproducenternas timmar utvecklas samtidigt svagare än verkligheten. Sammantaget innebär justeringen för branschens sammansättning att produktivitetens ökningstakt blir lägre. Men det handlar inte om några stora skillnader. Att produktivitetstillväxten

<sup>11</sup> Grupperade enligt: (1) industri, (2) bygg, (3) försörjning av el/gas/värme (4) handel, (5) transport/magasiner, (6) IKT, (7) finans och försäkring, (8) fastighetsverksamhet, (9) ekonomi, teknik etc., (10) övriga hushållstjänster (hotell, restaurang, utbildning, vård, kultur etc.) offentlig sektor.



mattats av under de senaste tio åren förefaller därför inte till någon större del bero på att de tjänsteproducerande sektorerna av svensk ekonomi har vuxit i betydelse.

**Tabell 1.3 Genomsnittlig årlig procentuell förändring i produktivitet**

		Hela ekonomin	Näringslivet
1993–2007	Faktisk	2,3	3,0
	Justerad	2,3	3,2
2008–2009	Faktisk	-2,1	-3,3
	Justerad	-2,1	-3,3
2010–2014	Faktisk	1,0	1,5
	Justerad	1,2	1,8

Källor: SCB 2015 och egna beräkningar.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att produktivitetstillväxten i svensk ekonomi har varit svag i närmare ett decennium. Finans eurokrisen och den låga efterfrågan som har rått sedan krisens akuta fas, är förmodligen de viktigaste förklaringarna till detta. När världen återhämtar sig från krisen och efterfrågan på svenska varor och tjänster tar fart, förväntar vi oss att produktivitet återigen börjar växa. Utvecklingen bör dock följas noggrant. Vi vill här även peka ut en oroande utvecklingstendens: de produktivetsutvecklingen i byggbranschen. Vi har i tidigare rapporter framhållit behovet av att reformera bostadspolitiken. Behovet av bostäder är stort, speciellt i storstadsregionerna. Det är därför bekymmersamt att produktiviteten i byggsektorn utvecklats så svagt. Byggsektorns uppmätta arbetsproduktivitet är fortfarande lägre än vad den var 1995.

<sup>12</sup>Det pågår en diskussion om huruvida produktivetsutvecklingen i byggindustrin på underskattas grund av systematiska mätfel. Lind och Song (2012). Vi kan inte utesluta att mätproblem delvis förklarar de låga produktivitetssiffrorna för byggbranschen. Förhållanden som gör det osannolikt att mätproblem skulle vara den enda förklaringen till den låga produktivetsutvecklingen inom byggbranschen.

<sup>13</sup>Se t.ex. Finanspolitiska rådet (2013).

## 1.4 Inkomstfördelningen 1995–2013

I detta avsnitt kompletterar vi den bild vi gav i förra årets rapport om inkomstfördelningens utveckling under 1995–2012 med ny statistik för 2013. Vi diskuterar även skillnader mellan statistik från SCB och Eurostat och undersöker om den ger en samstämmig bild av hur inkomstfördelningen har utvecklats över tiden.

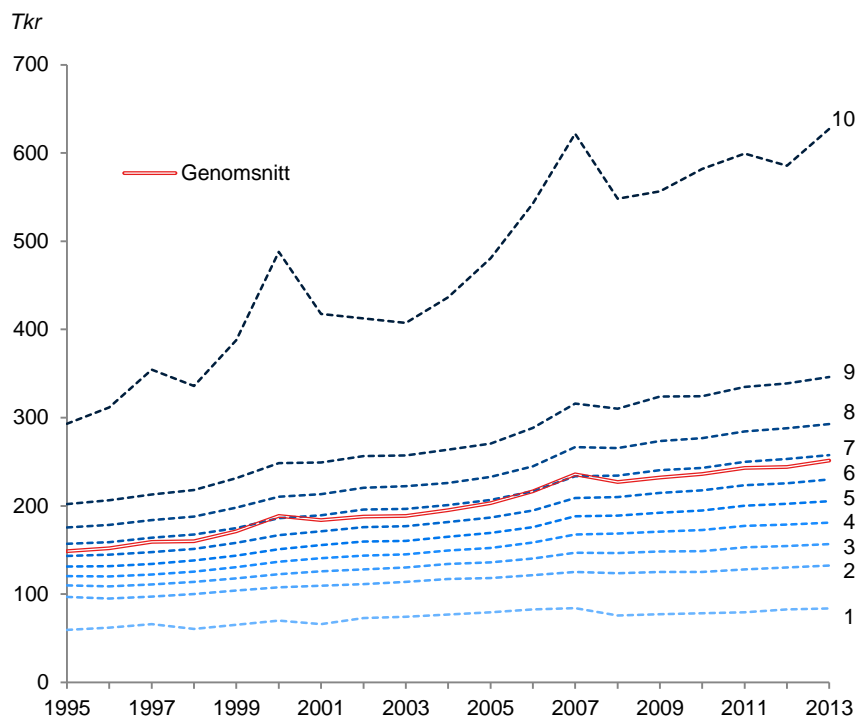
### 1.4.1 Inkomstfördelningens utveckling

Liksom i tidigare rapporter använder vi SCB:s undersökning om Hushållens ekonomi (HEK) för att beskriva inkomstfördelningens utveckling i Sverige. Förra årets rapport konstaterade vi att i inkomsterna allra högst upp och längst ned i inkomstfördelningen ökat högsammare än de i mitten sedan 2006. Det har lett till minskad inkomstspridning allra högst upp i fördelningen och ökad spridning i den nedre delen av fördelningen. Vi fogar nu uppgifter om inkomsterna 2013 till den bilden.

Diagram 1.13 nedan visar den genomsnittliga inkomstnivån i 2013 års priser för befolkningens samtliga tio decilgrupper samt genomsnittet för samtliga invånare i Sverige. Diagrammet visar både den faktiska inkomstutvecklingen (där realiserade kapitalvinster är inkluderade) i reala termer för olika inkomstgrupper och skillnaderna mellan olika inkomstgrupper.

<sup>14</sup>HEK har sedan 1975 varit Sveriges officiella inkomstfördelningsstatistik. Dessutom finns även andra databaser. Exempelvis är det möjligt att följa individers inkomster över långa perioder med hjälp av SCB:s databas LINDA. o.m. undersökningsåret 2014 ersätts HEK av en totalräknad inkomststatistik (TRIF); se SCB (2015).

<sup>15</sup>Decilgrupp är ett statistiskt begrepp där den grönaste decilgruppen i inkomstsammanhang består av de individer som ligger under den 10:e percentilen av den disponibla inkomsten. Den andra decilgruppen består av dem som ligger mellan 10:e och 20:e percentilen. Den tionde decilgruppen är den högsta och består av dem som ligger över 90:e percentilen. Den inkomst nedanför vilken en viss procent av inkomsterna i en fördelning hamnar. Så är t.ex. den 10:e percentilen den inkomst som delar inkomstdelningen så att 10 procent av inkomsterna är mindre och 90 procent är större. Medianen kallas 50:e percentilen just för att 50 procent av individerna har en inkomst som ligger under det talet. År 2012 uppgick den disponibla medianinkomsten (50:e) till 200 kr. Den 10:e percentilen uppgick år 2013 till 200 kr, och den 90:e percentilen till 500 387.

**Diagram 1.13 Disponibel inkomst per person**

Anm: Avser genomsnittlig justerad disponibel inkomst, inklusive realiserade kapitalvinster, för respektive decilgrupp. Inkomsterna är beräknade i 2013 års priser. Eftersom varje årgång av SCB:s datamaterial utgörs av ett tvärsnitt av befolkningen behöver det inte vara samma personer som år från år ingår i samma decilgrupp.  
Källa: SCB 2015c

Vi ser i diagram 1.13 att den genomsnittliga inkomsten har ökat i samtliga decilgrupper mellan 2012 och 2013. Den kraftigaste ökningen har skett i decilgrupp 10. Ökningen uppgår till 7,2 procent, vilket kan jämföras med den lägsta inkomstökningen mellan 2012 och 2013 som decilgrupp 1 har fått som uppgår till 1,2 procent. Inkomstgenomsnittet ökade inkomsterna för samtliga decilgrupper med 3,0 procent mellan 2012 och 2013.

I tabell 1.4 nedan redovisar vi samma statistik som i diagram 1.13. I tabellen särredovisar vi perioden 2006 dvs. utvecklingen under sju av de åtta år som Allianspartierna var i regeringsställning.

I avsnitt 1.3 såg vi att BNP per person har utvecklats mycket svagt sedan 2007. År 2014 hade den fortfarande inte nått upp till 2007 års nivå. Trots detta har hushållens disponibla inkomster vuxit. I tabell

1.4 kan vi se att samtliga decilgrupper i genomsnitt har haft en positiv disponibelinkomstutveckling efter 2007. En viktig förklaring till detta är de skattesänkningar som genomfördes under krisen och därmed Resurser har i samband skattesänkningarna omfördelats från den offentliga sektorn till hushållen. Eftersom den offentliga konsumtionen inte har minskat i motsvarande grad har de offentliga finanserna försvagats. Skattesänkningarna förklarar närmare hälften av skillnaden tillväxttakt mellan hushållens disponibla inkomster och BNP per person. Den resterande skillnaden förklaras i huvudsak av att hushållens löneinkomster har vuxit snabbare än näringslivet. Vinstandel av förädlingsvärdet.

**Tabell 1.4 Förändring av disponibel inkomst**

Procentuell förändring	1995–2006	2006–2013	1995–2013
Decilgrupp 1	39,4	1,2	41,1
Decilgrupp 2	25,7	8,9	36,9
Decilgrupp 3	28,0	11,5	42,7
Decilgrupp 4	31,6	14,3	50,4
Decilgrupp 5	34,1	16,7	56,6
Decilgrupp 6	36,0	18,1	60,5
Decilgrupp 7	37,7	18,9	63,7
Decilgrupp 8	39,5	19,6	66,8
Decilgrupp 9	42,9	20,0	71,5
Decilgrupp 10	85,2	15,6	114,1
Samtliga decilgrupper (genomsnitt)	45,6	16,0	68,9
Median	34,7	17,7	58,5

Anm: Avser ackumulerad procentuell förändring i genomsnittlig justerad disponibel kapitalvinst, per person (2013 års priser) i respektive decilgrupp.

Källor: SCB 2015 och egna beräkningar.

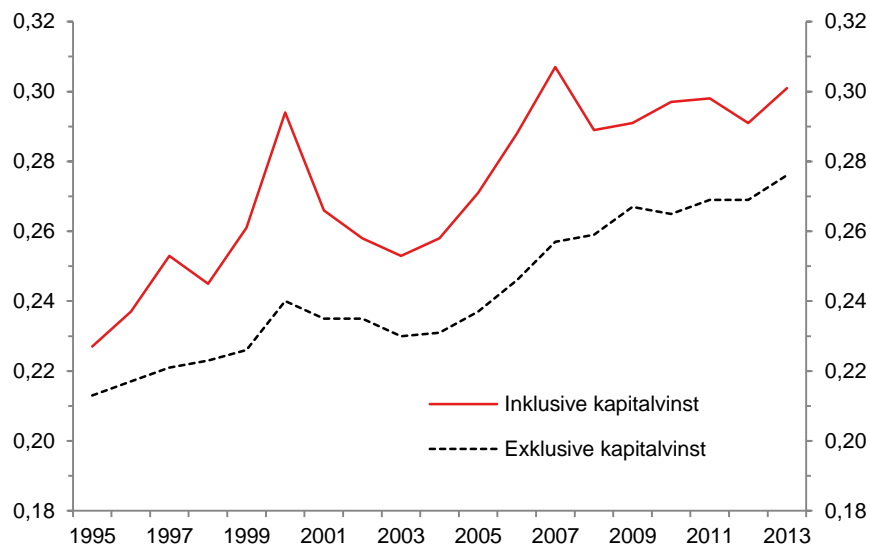
I tabell 1.4 framgår det tydligt att hushållen med de lägsta inkomsterna (decilgrupp 1 och 2) har haft en betydligt snabbare utveckling än övriga grupper sedan 2006. Vi ser även att medianinkomsten sedan 2006 har vuxit snabbare än de lägsta inkomsterna i decilgrupp 5. Avståndet mellan inkomsterna i den lägre halvan av inkomstfördelningen och medianinkomsten har ökat. Samtidigt

<sup>16</sup>Se Konjunkturinstitutet (2015) s. 122.

har inkomsterna i decilgrupp 9 vuxit snabbare än medianinkomsten. I denna del av inkomstfördelningen har avståndet till inkomsterna i den undre halvan av inkomstfördelningen ökat och närmast sig inkomsterna i decilgrupp 10 vars inkomsvuxit aningen långsammare än medianinkomsten.

För att få en samlad bild av förändringar i inkomstfördelningen brukar måttet Ginikoefficient användas. Måttet kan anta värden mellan noll och ett: ju lägre värde desto jämnare inkomstfördelning. Eftersom Ginikoefficienten är ett mått säger diagram 1.14 nedan inte något om hur den absoluta inkomstnivån i Sverige har utvecklats mellan 1995 och 2013. Diagrammet visar hur inkomstspridningen har förändrats för två inkomstbegrepp: disponibla inkomster med respektive utan realiserade kapitalvinster.

**Diagram 1.14 Ginikoefficienten för disponibel inkomst**



Anm: Avser Ginikoefficienten för justerad disponibel inkomst.

Källa: SCB 2015c

Diagrammet visar en trendmässig uppgång av skillnaderna i disponibel inkomst från 1995 till omkring 2007. Uppgången är i storleksordningen från 0,23 till 0,31 fram till 2007 när realiserade kapitalvinster

<sup>17</sup>Ginikoefficienten anger den andel av inkomstsumman som måste omfördelas för att en hel inkomstfördelning ska uppnås. Ginikoefficienten antar värdet noll när alla i befolkningen har samma inkomst och värdet ett när samtliga inkomster i samhället går till en person.

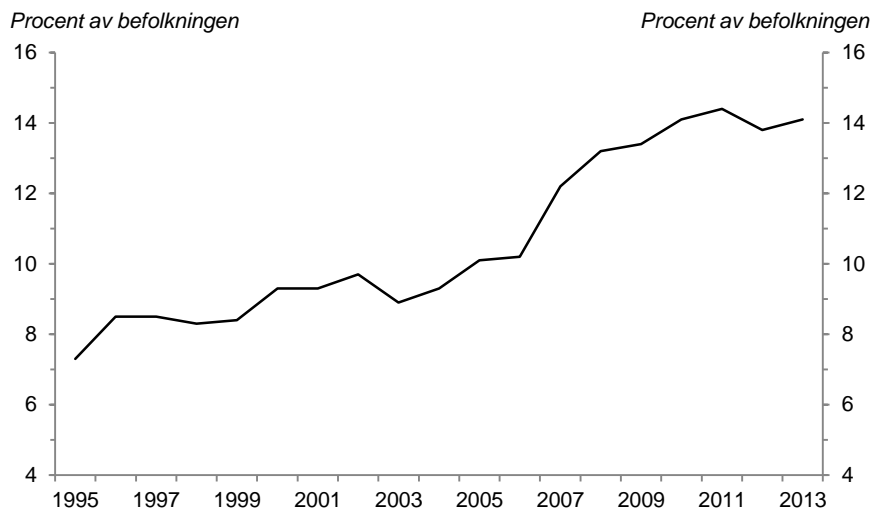
ter inkluderas, och från 0,21 till 0,26 när dessa vinster<sup>18</sup> exkluderas kan vidare konstatera att Ginikoefficienten för de disponibla inkomsterna inte har förändrats i samma utsträckning som tidigare: den har varit oförändrad om kapitalvinster inkluderas och har ökat från 0,26 till 0,28 om dessa exkluderas. Mot bakgrund av de förändringar mellan olika decilgrupper vi såg i diagram 1.13 och tabell 1.4 kan detta framstå som märkligt. Ginimåttet är emellertid inte lika känsligt för förändringar i inkomstfördelningens utkanter som för förändringar i fördelningens mittområde. Det är därför intressant att analysera analysen med andra mått på inkomstspridning.

Det framgår i tabell 1.4 att inkomsterna i decilgrupp-1 knappt ökat sedan 2007, medan inkomsterna i decilgrupp-2 ökat i långsammare takt än medianinkomsten under åren 2007-2013. Dessa förändringar syns tydligt om man undersöker hur den relativa fattigdomen har utvecklats under dessa år. Måttet relativ fattigdom anger hur stor del av befolkningen som har mindre än 60 procent av medianinkomsten i inkomstfördelningen, och är även det ett spridningsmått. Med denna definition av fattigdom kan den reala köpkraft vid vilken man definieras som fattig förändras från ett år till nästa.

I diagram 1.15 kan vi se hur den relativa fattigdomen i Sverige utvecklats mellan 1995 och 2013. Den relativa fattigdomen har nästan fördubblats i Sverige sedan 1995: från 7,3 procent till 14,1 procent. Diagrammet visar att ökningstakten steg markant efter 2000, att den planade ut omkring 2012. Denna utveckling kan även utläsas ur diagram 1.13 och tabell 1.4. Eftersom inkomsterna varit lägre i den nedre delen av inkomstfördelningen för allt efter 2006 har andelen med inkomster under gränsen för relativ fattigdom ökat.

<sup>18</sup>Ginikoefficienten har en matematisk egenskap som är användbar för att jämföra förändringar i koefficienten. Genom att multiplicera koefficienten med ett mått på den förväntade procentuella inkomstskillnaden mellan två slumpmässigt valda individer i befolkningen. Att Ginikoefficienten har ökat från 0,23 till 0,28 innebär att den förväntade relativa inkomstskillnaden mellan två slumpmässigt valda individer i Sverige har ökat från 46 procent av medelinkomsten till 62 procent av inkomsten.

### Diagram 1.15 Relativ fattigdom



Anm: Avser andelen personer i befolkningen som inte har en tillgänglig inkomst per konsumtionsenhet som är mindre än 60 procent av medianvärdet för samtliga individer. Gränsen för relativ fattigdom uppgick år 2013 till 320 kr30

Källa: SCB 2015c

### 1.4.2 Inkomstfördelningens utveckling enligt SCB och Eurostat

Ett sätt att ge perspektiv på inkomstfördelningen och dess förändringar är att göra internationella jämförelser. Sedan Sverige gick med i EU har kraven på ekonomisk statistik som är jämförbara mellan medlemsländerna ökat. Inom arbetet med jämförelser av den ekonomiska utvecklingen i medlemsländerna ett instrument som används för att både följa upp olika åtgärder och för att hitta goda exempel på hur man kan göra för att uppnå en önskad utveckling. Det gäller även inkomstfördelningsfrågor.

Vid internationella jämförelser av inkomstfördelningen är det centralt att statistiken bygger på jämförbara data. I den svenska databasen har framför allt statistik som är sammanställd av OECD och EU-kommissionens statistikmyndighet, Eurostat, använts. Den statistik för Sverige som OECD redovisar bygger på HEK. År 2003 började Eurostat sammanställa data i syfte att jämföra levnadsförhållanden inom EU. Medlemsländerna står för insamling och bearbetning av statistiken. HEK är inte källan till denna statistik. Inkomstfördelningen betecknas SUC (EU Statistics on Income and Living

EU-SILC genomförs årligen och gör det möjligt att jämföra uppgifter om inkomst, fattigdom, social utestängning, bostadsarbete, utbildning och hälsa på både bostadsnivå mellan olika länder. Sedan 2010 används statistiken för att följa upp och utvärdera EU:s strategi.

Regeringen redovisar sedan några år tillbaka jämförelser av omfördelning på inkomstspridningen mellan Sverige och andra europeiska länder som baseras på data från SIEO.<sup>19</sup> Den bild som ges i dessa jämförelser avviker från den bild av utvecklingen i Sverige som ges av HEK. Rådet bad därför SCB att göra några beräkningar för att bättre förstå skillnaderna mellan statistiken från HEK respektive EU-SILC.

Metoderna för att samla in och bearbeta data i HEK och EU-SILC skiljer sig åt på flera punkter. Undersökningarna använder olika inkomstbegrepp och ekvivalensskalor. I fråga om urval, urvalsstorlek, och databearbetning finns det väsentliga skillnader. Rådet bad SCB göra beräkningar av Ginikoefficienten som baseras på HEK-data, men med det inkomstbegrepp och den ekvivalensskala som används i EU-SILC. Syftet var att klarlägga om dessa skillnader i metod kunde förklara skillnaderna i bilderna av inkomstfördelningen har utvecklats över tiden.

I diagram 1.16 nedan visas olika beräkningar av Ginikoefficienten. I diagrammet framgår att Ginikoefficienten genomgående är lägre om man använder sig av SIEO:s ekvivalensskala och inkomstbegrepp än om man använder HEK:s, trots att grunddata är HEK i båda fallen. Skillnaden mellan Ginikoefficienten beräknad på de två olika sätten är i stort sett oförändrad över tiden. Om man därutöver endast räknar med dem som har svarat i HEK, dvs. inte inkluderar data för de personer som SCB har letat upp uppgifter för i olika områden, så avviker Ginimåttet beräknat enligt EU-SILC tydligt från de två andra kurvorna. Likaså avviker Ginikoefficienten beräknad på

<sup>19</sup> BPO8 används statistik från SIEO för första gången i den internationella redogörelsen. Tidigare använde regeringen statistik från OECD för internationella jämförelser.

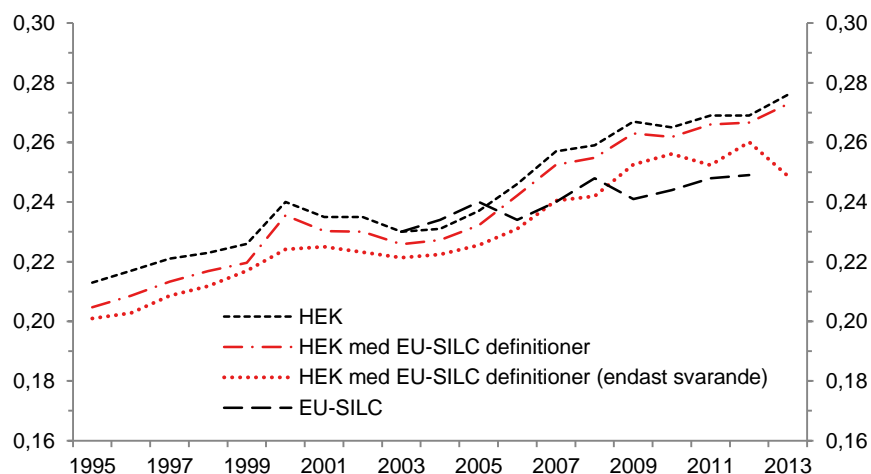
<sup>20</sup> Ekvivalensskala (eller konsumtionsenhetsskala) är ett index som möjliggör jämförelser mellan hushåll som har olika sammansättning (antal medlemmar, hushåll, ålder, bostadsort m.m.).

<sup>21</sup> EU-SILC baseras t.ex. beräkningen av inkomstfördelningen enbart på data från svarande med inkomstfördelningstatistiken i HEK baseras på det. Det innebär att både svarande och icke svarande (bortfallna hushåll/individer) ingår i skattningsarna av exempelvis Ginikoefficienten. Skillnad mot EU-SILC där enbart data från svarande ingår. För bortfallet imputeras i HEK hushållens sammansättning med hjälp av registeruppgifter. Svarsfrekvensen är ca 55 procent, och i HEK pådrygt 50 procent. Källa: SCB.



enligt EU-SILC tydligt från övriga serier: måttet varierar kring 0,24 från 2004 fram till 2012.

**Diagram 1.16 Ginikoefficienten för disponibel inkomst exklusive kapitalvinst enligt HEK och EU-SILC**



Anm: HEK med EUSILC definitioner är beräknad med SCB:s data. HEK med SILC:s begrepp och ekvivalensskala endast svarande är beräknad exklusive bortfall i undersökningen. Källor: SCB 2015 och Eurostat/EUSILC (2015)

Skillnaden mellan Ginimåttet enligt HEK och EU kan inte förklaras av att undersökningarna använder sig av olika inkomstbegrepp och ekvivalensskala. Förklaringen torde ligga i hur data bearbetas samt skillnader i urvalsmetodik. Den tidigare regeringen hävdade att de skillnader som finns i beräkningen av Ginikoefficienten beror på att man använder olika ekvivalensskalor och att denna skillnad inte innebär att den övergripande bilden av inkomstfördelningen påverkas.<sup>22</sup> Det verkar inte vara ett korrekt påstående. Vi vet emellertid inte vilken statistik som ger den mest rättvisande bilden av inkomstfördelningen. Rådet menar att regeringens undersökningar närmare varför statistiken i HEK och EU inte ger en samstämmig bild av hur inkomstfördelningen utvecklats över tiden.

<sup>22</sup> VPO8 (bilaga 3, s. 12) f Y j X Y b X € j U f U b X Y f Y [ Y f ] b [ Y b k : I 9 i f c g h U h ningar av Ginikoefficienten skiljer sig något åt, i första hand till följd av att skiljor används. Även om detta medför att siffrorna inte blir exakt lika innebär inte detta att de beräkningar av Ginikoefficienten är inte helt jämförbara på grund av olikheter med avseende på data c W \ a Y h c X j U I "

## 1.5 Bedömningar och rekommendationer

Enligt de flesta bedömare kommer resursutnyttjandet i svensk ekonomi att vara låg under 2016. Den långa lågkonjunkturen är då avslutad. Även regeringens något mer pessimistiska bedömning pekar på att ekonomin är nära balans nästa år.

Riskerna för en svagare internationell konjunkturutveckling fortsfarande betydande. Det låga priset har drivit upp tillgångspriserna och en ny statsfinansiell oro i euroområdet skulle kunna orsaka ett abrupt prisfall. Euroländernas begränsade statsfinansiella utrymme gör det svårt för dem att hantera konsekvenserna av sådant prisfall. Effekten i hela Europa riskerar då att falla. Även den geopolitiska osäkerheten är fortsatt hög. Trots dessa risker utsikterna för en god konjunkturutveckling bättre än på flera år på svensk del betyder det att finanspolitiken måste anpassas till ett högre resursutnyttjande.

Rådet konstaterar att den uppmätta produktivitetssökningen i svensk ekonomi har varit svag i närmare ett decennium. Vi delar fullt ut regeringens syn att den trendmässiga produktivitetstillväxten gånget. De viktigaste faktorerna är förmodligen finanskrisen samt en långvarigt svag utveckling i byggsektorn. När världen har återhämtat sig från krisen och efterfrågan på svenska varor och tjänster tar fart, förväntar vi oss att produktivitet i svensk ekonomi åter börjar växa. Utvecklingen bör dock följas noggrant.

Det har skett en trendmässig uppgång av skillnaderna i disponibel inkomst från 1995 fram till omkring 2007. Utvecklingen därefter är inte lika tydlig. Mätt med Ginikoefficienten har inkomstspridningen varit i stort sett oförändrad sedan 2007. Även andelen absolut fattiga har varit ungefär konstant, medan andelen relativt fattiga har ökat påtagligt under samma tidsperiod. Mellan 2012 och 2013 ökade den genomsnittliga inkomsten i samtliga decilgrupper. Den största inkomstökningen ägde rum i decilgruppen den minsta i decilgrupp 1. Sedan flera år tillbaka har de lägsta inkomsterna i genomsnitt varit det närmaste konstanta.

Rådet vill uppmärksamma regeringen på att inkomstfördelningsstatistiken från SCB och EU-SILC ger olika bilder av utvecklingen under senare år. Regeringen bör undersöka varför statistiken inte ger en samstämmig bild av inkomstfördelningen i Sverige.

## 2 Finanspolitiken 2014–2018

Det politiska läge som uppstod efter valet i 2014 resulterade i att regeringens budgetförslag för 2015 föll i riksdagen. I stället vann den största oppositionsmotionen riksdagens stöd. I kapitlet redogör vi kortfattat för detta förlopp, samt för riksdagens beslut om vilken ekonomisk politik som gäller under 2015. Vi redogör även för 2015 års ekonomiska vårproposition (VP15), samt den s.k. vårändringsbudgeten för 2015 (VÄB15) som regeringen lämnade samtidigt som vårpropositionen, den 15 april 2015.

I kapitlet går vi vidare igenom hur vi ser på politikens i riktning och förhållande till överskottsmålet och utgiftstaket.

### 2.1 Regeringens förslag, riksdagens beslut och rådets uppgift

Vid riksdagsomröstningen om budgeten den 3 december 2014 föll regeringens förslag och i stället vann Alliansen med stöd av Sverigedemokraterna. Därmed uppstod den unika situationen att riksdagen beslutade om en annan budget än den som regeringen föreslog och att regeringen därmed fick till uppgift att förvalta en budget för 2015 som man inte står bakom.

Statsministern meddelade då att han avsåg att utlysa extraval snart det var konstitutionellt möjligt, vilket var den 29 december. Strax dessförinnan, den 26 december, slöt emellertid alla riksdagspartier utom V och SD en överenskommelse som innebär att tetsregeringar ska kunna få igenom sina budgetförslag. Överenskommelsen ska tillämpas för första gången vid riksdagsbehandlingen av VP15 och VÄB15. Överenskommelsen påverkar alltså inte riksdagens beslut att anta Alliansens budgetförslag för 2015. Däremot gav överenskommelsen stora möjligheter för regeringen att ändra den ekonomiska politiken i samband med VP15 och VÄB15 i april.

Detta är en situation som inte förutsågs i rådets Rådets instruktion. Rådet ska enligt sin instruktion följa upp och bedöma utfallet i finanspolitiken och i den ekonomiska politik som regeringen föreslår

<sup>1</sup> Motion 2014/15:3002.

<sup>2</sup> Se avsnitt 5.2 för en närmare kommentar till överenskommelsen.

och riksdagen beslutar om. Det ligger alltså underförstått i riksdagens instruktion att den politik som regeringen föreslår är samma politik som den riksdagen ställer sig bakom.

Riksdagens budgetbeslut har olika effekter på olika områden. En del ändringar som fanns i BP15 och som föreslogs träda i kraft den 1 januari genomfördes inte. Exempelvis genomfördes inget avdrag på lönen av jobbskatteavdragen vid inkomster över 50 000 kr för månadslön som regeringen hade föreslagit och inte heller någon avveckling av de nedsatta socialavgifterna för personer under 26 års ålder, den s.k. ungdomsrabatten. Regeringen föreslog att taket för arbetslöshetsförsäkringen skulle höjas och föreslog på skatt, utbildning, traineejobb och extratjänster inom den offentliga sektorn. Alla dessa åtgärder stoppades till följd av riksdagens beslut. På andra områden innebär riksdagens beslut en viss inriktning på politiken eller, som i fallet med de nedsatta socialavgifterna till ungdomar, ett tillkännagivande om att regeringen skulle återkomma med förslag om förändringar.<sup>3</sup>

En oppositionsbudget bygger av naturliga skäl på ett mindre fyrtal underlag än en budgetproposition och motionsförslag kräver därför fortsatt beredning efter riksdagsbeslut. Ett riksdagskansli har stöd av riksdagens utredningstjänst när det utformar sitt budgetalternativ, men har ändå inte de resurser som behövs för att göra egna ekonomiska beräkningar eller fullödiga analyser av förslagen. Oppositionspartierna baserar sina budgetalternativ på samma grundläggande bild av den ekonomiska och statsfinansiella utvecklingen som regeringen och beräknar sina förslag som skillnader gentemot riksdagens beslut. Den budget som riksdagen har beslutat om förbygger där en övervägande del på propositionens beräkningar och prognos. Rådets analyser av ekonomin, konjunkturen, arbetsmarknaden m.m. står därför sin utgångspunkt från budgetpropositionen, trots att den inte röstades ner av riksdagen.

Decemberöverenskommelsen innebär att regeringen kan räkna med riksdagens stöd för VP15 och VÅB15. I VP15 återkom också flera av de förslag som tidigare ingick i budgetpropositionen. En

---

<sup>3</sup> Regeringen lämnade en proposition den 22 januari 2015 om ändringar i socialavgifterna i enlighet med riksdagens önskemål (prop. 2014/15:50) och riksdagen ställde sig bakom förslaget. Ändringarna träder i kraft den 1 maj 2015. I VÅB15 lämnade regeringen sedan förslag om att socialavgifterna för ungdomar ska avvecklas i steg med början den 1 augusti 2015.

trappning av den s.k. ungdomsrabatten föreslogs fr.o.m. 1 augusti 2015 och ersättning för arbetslöshetsförsäkringen föreslog höjas från samma tidpunkt. Vissa skatteregler kan av praktiska skäl bara ändras vid ett årsskifte, t.ex. en avtrappning av jobbskatteavdraget och ändrad skatt för pensionärer. Sådana ändringar föreslogs följaktligen inte i VP15.

## 2.2 Överskottsmålet

### 2.2.1 Budgetpropositionen

Regeringen och rådet har tidigare haft olika uppfattningar om huruvida det föreligger en avvikelse från överskottsmålet eller inte. Rådet ansåg i sin rapport 2013 att det fanns en avvikelse och upprapade denna bedömning i 2014 års rapport. Alliansregeringen vidhöll för sin del att det inte förelåg någon sådan avvikelse. I VP14 skrev den dåvarande regeringen att finanspolitiken är väl avvägd, ligger i linje med det finanspolitiska ramverket och överskottsmålet.<sup>4</sup> Regeringen bedömde därmed att sparandets avvikelse från målnivån 1 procent var motiverad av konjunkturläget.

Den nuvarande regeringen gjorde i BP15 en helt annan bedömning. Det finansiella sparandet beräknades i BP15 vara ca 0,7 procent av BNP lägre per år under perioden 2014 jämförelse med VP14 och det strukturella sparandet beräknades också vara ungefärliga mycket lägre. Nedjusteringen av prognoserna för de offentliga finanserna gjordes emellertid redan under sommaren och det lika sparandet i BP15 var i det närmaste desamma som presenterade av den dåvarande finansministern i augusti 2014 då inte bedömdes avvika från det finanspolitiska ramverket. Den nya regeringens bedömning att det förelåg ett brott mot det finanspolitiska ramverket var således till en del ett resultat av lägre prognoser för sparandet, men i huvudsak en annan bedömning av en snarlik statsfinansiell situation. Detta illustrerar tydligt något som rådet har framhållit vid flera tillfällen, nämligen uppföljningen av överskottsmålet lämnar ett alltför stort utrymme för tolkningar. Med tydligare

<sup>4</sup>VP14 s. 34 och s. 139.

<sup>5</sup>Presskonferens den 23 augusti 2014.

principer för hur målet ska följas upp hade det varit mindre troligt att två regeringar hade kunnat bedöma måluppfyllelsen på helt olika sätt.

Regeringen ansåg i BP15 att det fanns en tydlig avvikelse från överskottsmålets nivå om 1 procents sparande över en konjunkturscykel och att detta innebar ett brott mot det finanspolitiska ramavtalet. Detta påstods främst vara en följd av en rad ofinansierade strukturella reformer som genomfördes av den förra regeringen. Regeringens samlade bedömning, med särskild hänsyn till konjunkturläget, var att avvikelsen var så stor att det inte var rimligt att nå ett sparande på 1 procent under innevarande mandatperiod. Detta krävde förstärkningar av det strukturella sparandet på 74 mdkr under mandatperioden. Regeringen framhöll att det var angeläget att inte låta svåra återgången till ett fullt resursutnyttjande och att det var olämpligt att genomföra de åtgärder som behövs för att nå 1 procents sparande 2018 när BNP bedömdes vara slutet. Återgången kunde i stället förväntas ta ytterligare något år. Den praxis och handlingsregeln för finanspolitiken som var vägledande i BP15, var att alla reformer skulle finansieras fullt ut.

Av formuleringarna i BP15 kunde man få intrycket att det skulle krävas åtstramningar av det strukturella sparandet med 74 mdkr över den politik som fanns i propositionen för att nå ett sparande på 1 procent 2018. Så var emellertid fallet. Enligt propositionen förstärktes det strukturella sparandet automatiskt med 0,55 procent av BNP mellan 2014 och 2018, vilket i grova drag motsvarar 50,55 mdkr. Aktiva åtstramningsåtgärder bidrog internt till denna förstärkning eftersom reformerna som föreslogs var fullt finansierade under hela perioden. Förstärkningen av det strukturella sparandet kom i stället från underliggande faktorer, främst den automatiska förstärkning av budgeten som beror på att inkomster och utgifter ökar ungefärligen stiger med BNP. Utgifterna medan utgifterna ökar långsammare i avsaknad av aktiva åtgärder. Kronförkortning innebär alltså en förstärkning av det finansiella sparandet eftersom den automatiska åtstramningen tillåts verka fullt ut och inte motverkas av expansiva åtgärder. Den föreslagna politiken innebar

6] x j Y f g \_ c h h g a € ` Y h ` b € g ` ] b h Y " ` B i ` g \_ U ` i b X Y f g \_ c h h Y b ` V f m h Y f ` a c h ` X Y h ` Z ] B P U 5 g 2 7 ` ` ] h ] g \_ U ` f U a j Y f \_ Y h " I ` f l

7 Kronförkortning används som en beteckning för en princip om att alla nya förslag ska vara finansierade varje enskilt år. Principen innebär emellertid inte att utgiftsökningar eller inkomstförändringar som beror på annat än aktiva åtgärder finansieras.

att det strukturella sparandet förstärktes med 50 mdkr under mandatperioden enligt regeringens beräkningar. Det som hade behövts enligt beräkningarna i BP15 för att nå 1 procent överskott 2018 var således inte åtgärder på 74 mdkr utan 25 mdkr, dvs. skillnaden mellan den åtstramning som redan låg i propositionen och den som skulle krävs för att nå 1 procent överskott.

Rådet riktade i oktober 2014 kritik mot regeringen för att den inte gått upp till det finanspolitiska ramverket. Rådet hänvisade till regeringens bedömning att konjunkturläget skulle vara balanserat 2018 och 2017 ansåg att det var nödvändigt att planera för att nå 1 procent sparande vid den tidpunkten. Det igår rådet mening inte stabiliseringspolitiskt motiverat att skjuta fram återgången till 1 procent sparande. Rådet pekade även på att man tidigare har bedömt att politiken avvek från överskottsmålet och har ifrågasatt den förra regeringens senareläggning återgången till 1 procent överskott. Rådet står fast vid sin bedömning att den plan som presenterades i BP15 inte var förenlig med överskottsmålet.

Sedan dess har emellertid prognoserna över den ekonomiska och statsfinansiella utvecklingen reviderats. Vår bedömning av stabiliseringspolitiken utvecklas i avsnitt 4. Rådet har också synpunkter på överskottsmålets konstruktion och vi återkommer till dessa i kapitel 5.

## 2.2.2 Riksdagens budgetbeslut

Vid omröstningen den 3 december 2014 biföll riksdagen Alliansens budgetmotion och avlog regeringens budgetproposition. Riksdagen sa därmed ja till Alliansens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, utgiftstak för 2017, 2018 och 2019 för utgiftsområden, anslag, inkomster och förslag vad gäller skattelagstiftningen.

Den antagna budgeten innehöll lägre nivåer än propositionen för såväl inkomster, utgifter som utgiftstak, men den bärande principen om finanspolitikens stramhet var densamma som i budgetpropositionen. Alla reformer skulle vara finansierade fullt ut. Motionsförslaget byggde på samma underliggande makroekonomiska och

<sup>8</sup>Finanspolitiska rådet (2014a)

statsfinansiella utveckling som BP15. Såväl inkomsterna som utgifterna var emellertid lägre i Alliansens förslag än i regeringens. 2015 föregående regeringens ökning av både inkomster och utgifter med ca 25 mdkr medan Alliansens motsvarande åtgärder uppgick till ca 10 mdkr. Det finansiella sparandet, både det faktiska och strukturella, utvecklades i stort sett likadant i de båda alternativen.

I Alliansens motion och i reservationen om riktlinjerna för den ekonomiska politiken som riksdagens biföll, uttrycks en ambition att uppnå 1 procentens sparande när ekonomin bedöms vara i balans, 2018. För att klara detta behövs budgetförstärkning på ca 25 mdkr utöver motionens förslag och förstärkningarna bör genomföras under 2017 och 2018, skrev riksdagen. Ett antal principer för budgetförstärkningarna presenterades och ett antal områden pekades ut. Såväl principerna, de utpekade områdena som de budgetförstärkningarna var i allt väsentligt desamma som de som förra finansministern tidigare hade pekats ut. Några konkreta åtgärder eller beräkningar presenterades inte. Det framgick inte av motionen om Alliansen delade regeringens bedömning om att det förelåg ett brott mot överskottsmålet, men eftersom motionärerna bedömde att det hövdes aktiva åtgärder på sammanlagt 25 mdkr 2017 och 2018 för att klara överskottsmålet förefaller det rimligt att oppositionen minstone ansåg att det förelåg ett brott mot överskottsmålet.

För att kunna bedöma om de tänkta budgetförstärkningarna varit rimliga och realistiska har rådet bett att få ta del av underlag till beräkningarna av de 25 miljarderna förfrågningarna har avslutats.<sup>9</sup> Det innebär att det går att avgöra vilken grad av substans som fanns bakom utfästelserna i motionen och därmed inte heller denna del av riksdagens beslut. Rådet anser att detta är klart fredsställande och att det är tveksamt om riksdagsbeslutet kan utgöra en plå för att återgå till överskottsmålet.

Avslagen på rådets begäran aktualiserar också den mer generella frågan om rådets tillgång till information för att kunna fullfölja sitt uppdrag. Trots att det i regeringens instruktion till rådet står att bl.a.g \_ U ' [ f U b g \_ U ' I [ f i b X Y f b U ' Z "ä-f ' X Y b

<sup>9</sup> Bet.2014/15:FiU1, reservation 1) §2723

<sup>10</sup> Regeringens presskonferens den 22 augusti 2014.

<sup>11</sup> Rådet har försökt få ut informationen från Regeringskansliet och från Moderats riksdagskansli.



lämnade prognoser och i de modeller som ligger till grund för derlag som krävs för att göra Riksdagen har ett formellt stöd för att vid sin granskning få ut den information som efterfrågar,<sup>13</sup> men rådet saknar liknande regler. Vi noterar vidare att OECD i sina riktlinjer till medlemsländernas finanspolitiska rådet säger att regeringen även i regelverket ska säkerställa att finanspolitiska råd ska få tillgång till all den information som de behöver för att fullfölja sina uppdrag att granska finanspolitiska åtgärder.<sup>14</sup> Vi anser att rådets formella möjligheter att tillgång till den information som uppdraget kräver bör förstärkas.

### 2.2.3 Vårpropositionen

I VP15 upprepar regeringen sin bedömning att det finns en tydlig avvikelse från överskottsmålet. Med hänsyn till den höga arbetslösheten bedömer regeringen i budgetpropositionen att det inte vore lämpligt att föra en finanspolitik som för tillbaka sparandet till 1 procent överskott inom mandatperioden. Regeringens bedömning är att det är motiverat att nå den målsatta nivån på 1 procent först under nästa mandatperiod.

Det finansiella sparandet beräknas vara svagare än i budgetpropositionen och avståndet till överskottsmålet större. Det strukturella sparandet 2018 beräknades i BP15 till 0,5 procent av BNP och i VP15 till 0,1 procent av BNP. Åtsträvan mot att nå 1 procent sparande inom mandatperioden bedöms alltså i VP15 vara drygt en halv procent av BNP<sup>15</sup> större.

Handlingsregeln för finanspolitiken är liksom i budgetpropositionen att alla reformer ska finansieras fullt ut och därmed låta sparandet förstärkas gradvis.

<sup>12</sup>SFS 2011:446, § 7.

<sup>13</sup>SFS 2002:1022

<sup>14</sup>OECD (2014d).

<sup>15</sup>Fr.o.m. VP15 använder regeringen en ny metod för att beräkna det strukturella sparandet. Vi har i flera rapporter kritiserat regeringens beräkningar och förespråkat en disaggregerad metod, och har nu med tillfredsställelse att regeringen har bytt beräkningsmetod i linje med rådets förslag. Metodbytet har emellertid liten betydelse för prognosen för det strukturella sparandet 2015 (Finansdepartementet 2015).

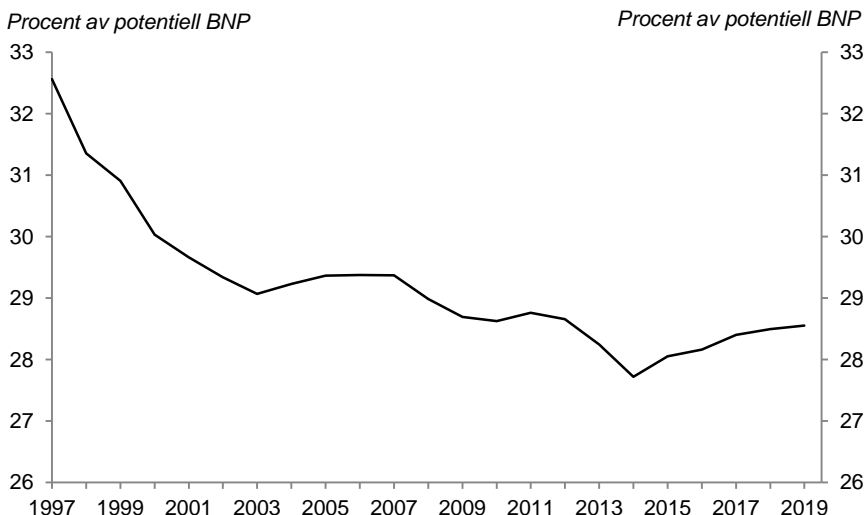
## 2.3 Utgiftstaket

### 2.3.1 Minskande utgiftstak

Utgiftstaket sätter en övre gräns för statens utgifter. Taket omfattar alla budgetens utgiftsområden, utom Uo26 statskuldsräntor, och utöver även utgifterna för ålderspensionssystemet i stat budgeten. Detta summerar till de s.k. takbegränsade utgifterna. Den naden mellan de takbegränsade utgifterna och utgiftstaket utgör budgeteringsmarginalen som är en buffert som i första hand används för att hantera förändringar och osäkerheter i beräkningarna. Den del av budgeteringsmarginalen som hövs för att hantera osäkerheter brukar kallas för säkerhetsmarginalen. Resten av budgeteringsmarginalen kan användas för åtgärder under förutsättning att det inte är i strid med överskottsmålet.

I relation till BNP har utgiftstaket gradvis sänkts sedan det infördes. År 1997 uppgick utgiftstaket till närmare 33 procent av BNP. År 2003 minskat till ca 29 procent (diagram 2.1).

**Diagram 2.1 Utgiftstaket 1997-2019**



Källa: VP15.

Denna minskning var en del av 1990-talens budgetsanering och ägde rum när målet för de offentliga finanserna först var att uppnå balans 1998 och sedan att fasa in överskottsmålet som började gälla år 2000.

Utgiftstakets sjunkande trend fortsatte även efter saneringsperioden. Regeringen Reinfeldt deklarerade i sin första budgetproposition, BP07, att det var regeringens ambition att utgiftstaket närmaste åren skulle minska svagt som andel av BNP. Denna ambition upprätthölls sedan under hela det Reinfeldtska regeringsinnehavet. Visserligen ökade utgiftstaket som andel av BNP mellan 2008 och 2009, men det berodde på att BNP för 2009 blev avsevärt lägre än vad som beräknades när taket fastställdes. Vid varje beslut tillfälle fastställdes utgiftstaket så att det fortsatte att minska som andel av BNP. Senast kom detta till uttryck i VP14 då utgiftstaket beräknades minska från 28,5 till 27,5 procent av BNP mellan 2014 och 2018. Budgetbeslutet som riksdagen fattade i december baserat på Aliansens budgetmotion innebar en fortsättning på denna nedgående trend.

### 2.3.2 Ny princip för att fastställa utgiftstaket

Utgiftstaket ändras normalt inte sedan det har fastställts av riksdagen.<sup>17</sup> Nivån på utgiftstaket är emellertid ett uttryck för den politiska inriktningen och det är därför naturligt att olika regeringar har olika syn på vad som är en lämplig nivå på utgiftstaket. Det är också brukligt att oppositionen i sina budgetalternativ i riksdagen föreslår andra nivåer på utgiftstaket än regeringen. Regeringen Reinfeldts första budgetproposition sänktes utgiftstakens nivå med 11 mdkr som en markering av den förändrade politiska inriktningen. Regeringen Löfven föreslog i BP15 å sin sida en höjning av utgiftstaken för åren 2015 och 2016 och sjösatte en ny princip för hur taket ska fastställas, nämligen som en konstant andel av potentiellt-BNP, dvs. utgiftstaken ska följa ekonomins trendmässiga tillväxt. Det innebär att de offentliga utgifterna utvecklas ungefär i linje med de offentliga skatteinkomsterna vid oförändrade regler. De föreslagna nivåerna på

<sup>16</sup>BP07 s. 109.

<sup>17</sup>Taket kan ändras genom s.k. tekniska korrigeringar men utmärkande för dessa är att de inte påverkar takets stramhet. En sådan höjning av utgiftstaket kan t.ex. handla om att kommunerna förlorar skatteintäkter till följd av en regelförändring men kompenseras genom ökade statsbidrag. En teknisk justering av utgiftstaket hindrar då att en sådan utgiftsökning tar utrymme för andra utgifter i anspråk.

<sup>18</sup>Formellt sett föreslogs bara höjda utgiftstak för 2015 och 2016. För 2017 föreslogs för första gången ett tak men detta översteg bedömningen i VP14 och för 2018 gjordes en bedömning som också låg på en högre nivå än bedömningen i VP14.

utgiftstaket innebär höjningar av taket med 68 mdkr åren 2015-2018 (tabell 2.1).

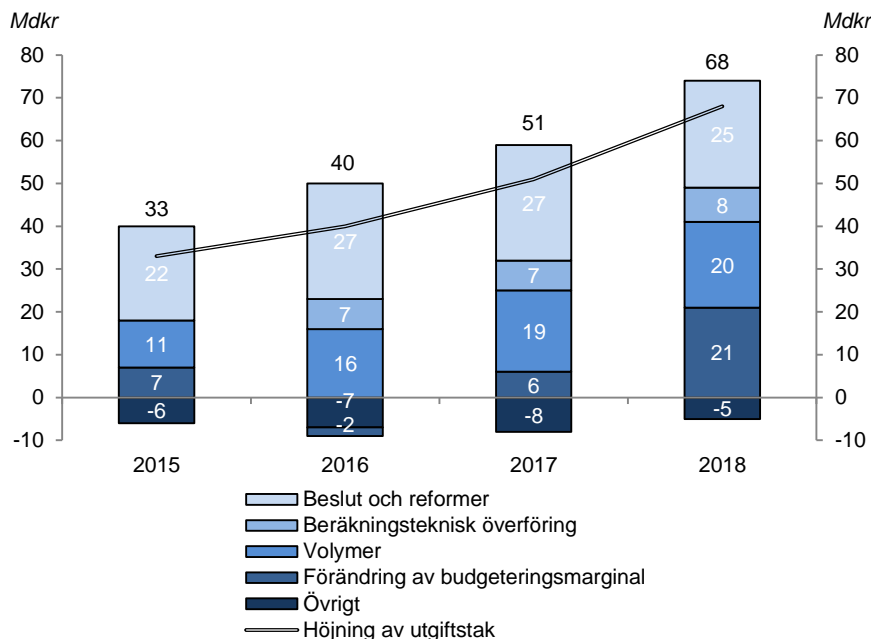
**Tabell 2.1 Utgiftstak enligt VP14 och BP15**

<i>Mdkr (procent av potentiell BNP)</i>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
VP14	1 107 (28,5)	1 127 (27,9)	1 167 (27,9)	1 214 (27,8)	1 254 (27,5)
BP15	1 107 (27,6)	1 160 (28,0)	1 207 (28,0)	1 265 (28,0)	1 322 (28,0)
Föreslagen höjning av utgiftstak	0	33	40	51	68

Källor: VP14 och BP15.

De föreslagna höjningarna av utgiftstaken hade för det första att skapa utrymme för de reformer som regeringen föreslår. Reformerna beräknades öka de takbegränsade utgifterna med 22 och 27 mdkr årligen. För det andra skapades utrymme för de beräkningstekniska överföringen. Budgeten var överfinansierat med ca 7 mdkr per år från 2016 och detta utrymme var avsett användas till ökade utgifter som inte specificerades i propositionen. För det tredje föreslogs höjda utgiftstak för att rymma utgifter som beror på ökade volymerströmning följt av fler asylsökande- och ny anlända men också för höjda prognoser för sjukpenning och sjukersättning. För det fjärde räknades utgiftstaken ner till följd av faktorer som beräknas minska utgifterna. Det var bl.a. lägre utgifter för ålderspensionssystemet och en lägre prisomräkning för statliga myndigheter som bidrog till att hålla tillbaka utgiftstakets ökning.

Utgiftstaken beräknades enligt principen att de skulle uppgå till 27,5 procent av potentiell BNP och därför föreslogs en utgiftstak utöver det som motiveras av faktorerna ovan. Utgiftstak på 27,5 procent av potentiell BNP innebär att budgeteringsmarginalen avståndet mellan beräknade utgifterna och utgiftstaket, ökar 20 mdkr 2015 och 2017 med 6 mdkr, men minskar med 2 mdkr 2016 i jämförelse med VP14. År 2018 beräknades budgeteringsmarginalen vara 68 mdkr högre än i VP14 (diagram 2.2)

**Diagram 2.2 Förändring av utgiftstak från VP14 till BP15**

Källa: BP15, tabell 8.8, s. 423.

Regeringens förslag till utgiftstak innebär ett betydande utgifts utrymme, särskilt mot slutet av mandatperioden. Regeringen avsåg dock att följa principen att alla reformer måste finansieras fullt ut. De ökade budgeteringsmarginalerna gav alltså inget utrymme för ofinansierade reformer men däremot möjlighet att genomföra finansierade utgiftshöjande åtgärder.

### 2.3.3 Riksdagens beslut om utgiftstak

Riksdagen ställde sig emellertid inte bakom regeringens budgetförslag utan biföll i stället Alliansens budgetmotion inklusive dess förslag till utgiftstak, vilka var desamma som i VP14. Riksdagens beslut innebär således att de takbegränsade utgifterna fastställdes till betydligt lägre belopp än i regeringens förslag (tabell 2.2). År 2015 var utgifte

<sup>19</sup>I jämförelse med VP14 är de fastställda utgiftstaken 2 mdkr lägre 2015 och 14 mdkr lägre 2016. Även taket för 2018, endast är en bedömning, är 4 mdkr lägre än i VP14. Sänkningen motiveras inte i motionen men den beror troligen på en teknisk följdåtgärden att stegvis slopat avdrag för privat pensionssparande.

na drygt 16 mdkr lägre och 2008 var utgifterna 2629 mdkr lägre än i BP15. Minskningen i relation till budgetpropositionen beror dels på att Alliansen i sitt förslag ersatte regeringens utgiftsökning med sina egna mindre omfattande, dels att man avvisade det utrymme som regeringen har väntat s.k. beräkningsteknisk överföring. Vad gäller utgifternas utveckling vid sidan av de åtgärderna baserades Alliansens motion på samma bedömning som budgetpropositionen. De utgiftsökningar som berodde på annat än reformer, främst ändrade volymer i makroekonomiska förändringar, fick därmed genomslag i motionen och i riksdagens beslut. Utgifterna i den beslutade statsbudgeten för 2015 var därför lägre än i regeringens förslag, men högre än i VP14. Eftersom utgiftstaken justerades innebär det att budgeteringsmarginalerna var betydligt mindre. I jämförelse med Alliansens beräkningar i VP14 så halverades budgeteringsmarginalerna i grova drag.

**Tabell 2.2 Utgiftstak enligt riksdagens beslut**

Mdkr	2015	2016	2017	2018
Beslutade och bedömda utgiftstak	1 125	1 163	1 210	1 250
Takbegränsade utgifter	1 117	1 145	1 186	1 218
Budgeteringsmarginal	8	18	24	32

Källa: Motion 2014/15:3002.

### 2.3.4 Regeringens förslag till utgiftstak våren 2015

I VÄB15 återkom regeringen med förslag om utgiftstak som innebär en återgång till vad som föreslogs i BP15<sup>20</sup> (tabell 2.3). Utgiftstaket som föreslogs uppgick liksom i BP15 till ca 28 procent av den potentiella BNP. Förslagen till reformer i ändringsbudgeten var mindre omfattande än i BP15 och budgeteringsmarginalerna därför större. Regeringen återkom också med den s.k. beräkningstekniska överföringen som innebär att det finns ett visst finansierat utrymme för åtgärder. Den beräkningstekniska överföringen uppgår till 0 mdkr per år 2018 och 5 mdkr 2019.

<sup>20</sup>Till följd av tekniska justeringar utgiftstaken inte exakt desamma som i BP15.

**Tabell 2.3 Utgiftstak enligt VP15**

Mdkr	2015	2016	2017	2018	2019
Beslutade och bedömda utgiftstak	1 158	1 204	1 262	1 319	1 378
Takbegränsade utgifter	1 117	1 166	1 213	1 249	1 274
Budgeteringsmarginal	41	38	49	70	104

Källa: VP15, tabell 7.2, s. 131

De höjda utgiftstaken ger gradvis ökande budgeteringsmarginaler. För 2019 uppgår marginalen till drygt 8 procent av de takbegränsade utgifterna vilket innebär ett betydande utrymme för högre utgifter. Åtgärder ska finansieras fullt ut, men det är inte tänkt att denna princip ska gälla utgifter som ökar av andra skäl än åtgärder, t.ex. stigande volymer, omfattas inte av principen att de ska vara fullt finansierade men ryms i stor utsträckning under utgiftstaket. Utgiftstakets nivå är ett uttryck för politisk vilja till en annan utgiftsutveckling än den tidigare regeringen. Vi har inga synpunkter på detta men vi bedömer att det finns en risk att de stora budgeteringsmarginalerna försvagar utgiftstakets styrande roll så att taket inte ger tillräckligt stöd för att successivt förstärka det offentliga sparandet.

### 2.3.5 Behovet av säkerhetsmarginal

Det finns etablerade riktlinjer för hur stora marginaler som behövs för att hantera osäkerheter i beräkningarna så att utgiftstaket inte behöver justeras till följd av normala variationer i utgifterna. Detta utrymme kallas för säkerhetsmarginal och är en del av budgeteringsmarginalen men är alltså inte ett utrymme som kan användas för att finansiera åtgärder. Utgiftstaken som riksdagen fastställde i december 2014 innebär att det inte fanns något utrymme utöver denna säkerhetsmarginal. För 2015 var marginalen mindre än säkerhetsmarginalen, dvs. utrymmet för åtgärder var negativt. De fastställda utgiftstakerna lämnade således inget utrymme för utgiftshöjande åtgärder, dessa var finansierade, och möjligheterna att hantera utgiftsökningar

<sup>21</sup>I VP15 (s. 97) skriver regeringen att man avser att tillämpa principen även i BP16. Det finns dock inte något åtagande som sträcker sig längre än så.

<sup>22</sup>Riktlinjerna är i procent av takbegränsade utgifter: 1 procent (t+1), 1,5 procent (t+1,5), 2 procent (t+2), 3 procent (t+3) och 4,3 procent (t+4,3). Dessa riktlinjer är inte formellt fastställda och inte bindande. De har dock använts under lång tid.

som beror på volymer eller makroekonomiska förändringar v  
mycket begränsade.

Regeringen har en skyldighet enligt budgetlagen att vidta åtgärder om man bedömer att utgiftstaket är för stort. Rådet skrev i 2014 års rapport att utrymmet under utgiftstaket 2015 som kan användas för aktiva åtgärder var obefintligt, och framhöll att det var viktigt att undvika situationer där kortsiktiga åtgärder tvingas fram för att hålla utgiftstaket. Sådana åtgärder riskerar att påverka effektiviteten och styrningen inom staten negativt och går dessutom på tvärs mot budgetdisciplinen att ge myndigheterna stabila planeringsförutsättningar. Rådet ansåg därför att det var viktigt att upprätthålla ett gyllnande mot utgiftstaket. Statsbudgeten för 2015 och de fastställda ta  
2016-2018 levde inte upp till detta.

Regeringen föreslog i VÄB15 att utgiftstaken skulle ändras till nivåer till de nivåer som hade föreslagits i budgetpropositionen. De lägre nivåerna på utgiftstaket som riksdagen fastställde 2014 kommer för inte att få någon praktisk betydelse. Snarare finns det en risk att budgeteringsmarginalerna nu är så stora att utgiftstakets roll i att hålla ner gas.

### 2.3.6 Utgiftsrisker

Utgiftskvoten har haft en fallande trend sedan mitten på 1990-talet till följd av bl.a. minskande sjukfrånvaro och ändrade regler i transporthyrningssystemen. I 2014 års rapport konstaterade rådet att utgiftskvoten med en sjunkande utgiftskvot inte nödvändigtvis fortsätter. Rådet noterade bl.a. att sjukpenningen sedan ett par år tillbaka har minskats och visade i en överslagskalkyl att utgifterna för sjukpenningen kunde komma att bli väsentligt högre än vad som beräknas i BP14.<sup>25</sup>

Prognoserna för både sjukfrånvaro och migration har varit uppåtgående vid ett flertal tillfällen sedan dess. Sjukfrånvaron, som uppvisat en fallande trend efter 2002 och under 2010 låg på en historiskt låg nivå, har börjat öka igen under de senaste åren (diagram 2.3). S

<sup>23</sup>SFS 2011:203, 2 kap 4 §.

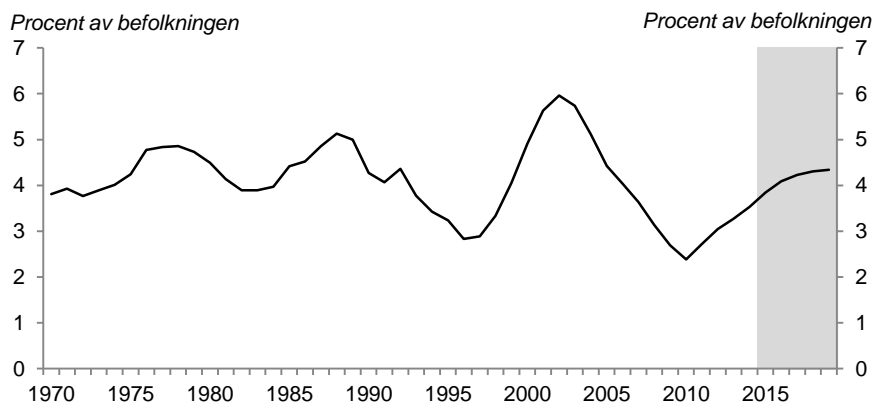
<sup>24</sup>Finanspolitiska rådet (2014), s.154.

<sup>25</sup>Finanspolitiska rådet (2014), s.43-44. Se även Finanspolitiska rådet (2013), s. 79



andelen psykiska diagnoser, generellt sett längre varaktighet i sjukskrivning, har ökat på senare år.

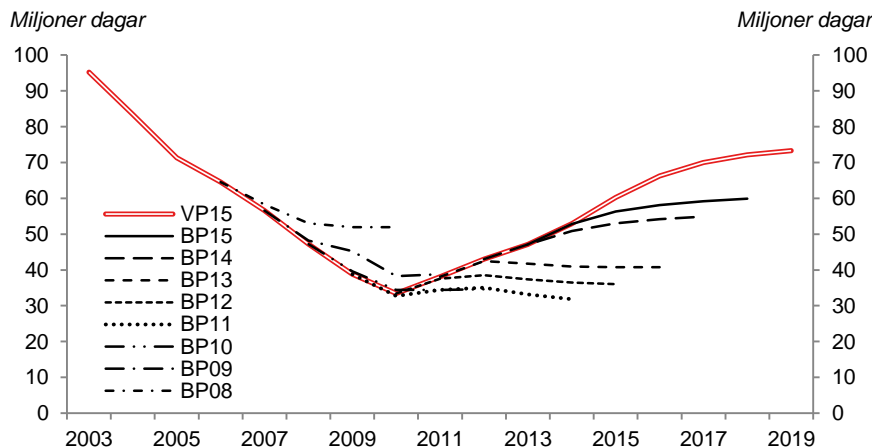
**Diagram 2.3 Andel av befolkningen med sjuk- och rehabiliteringspenning**



Anm: Antal personer mäts som helårsekvivalenter, dvs. två personer som är sjukskrivna ett halvår var räknas som en helårsekvivalent. Anges i procent av befolkningen. Källa: VP15.

Prognosen för antalet sjukrehabiliteringspenningdagar rades upp igen i VP15 med hänsyn till ett ökat inflöde av nya sjukfall och längre varaktiga sjukfallen (diagram 2.4).

**Diagram 2.4 Prognoser för antal sjukpenning- och rehabiliteringspenningdagar**



Källor: BP08-VP15.

Befolkningen ökade med drygt 9000 personer under 2014, varav invandringen (netto) stod för 6000 personer. Antalet asylsökande från Syrien har ökat kraftigt under de senaste åren. Migrationsverket har sedan februari 2014 reviderat upp prognosintervallet för nya asylsökande under 2015 till 105000 till 115000 personer (tabell 2.4).

**Tabell 2.4 Migrationsverkets prognos för nya asylsökande**

<i>Tusental (intervall)</i>	2015	2016	2017	2018	2019
Prognos (februari 2015)	80–105	70–105	48–87	45–87	42–87
Prognos (februari 2014)	47–67	45–67	41–67	38–67	

Källor: Migrationsverket (2014) och (2015)

Även utgiftsprognoserna har följaktligen höjts (tabell 2.5). Utgifter för migration beräknas vara som högst 2015 och därefter minska, medan utgifterna för integration och för sjukfrånvaron sätter akt under hela prognosperioden.

**Tabell 2.5 Anslagsprognoser för sjukpenning, migration och integration**

<i>Mdkr</i>	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Sjukpenning och rehabilitering</b>					
Försäkringskassan (februari 2015)		41,4	43,9	45,8	46,9
BP15	34,9	36,9	38,0	39,1	
BP14	32,6	34,1	34,9		
<b>Migration</b>					
Migrationsverket (februari 2015)	17,9	20,0	17,2	14,2	12,7
BP15	17,4	17,7	15,8	14,4	
BP14	9,5	9,4	9,5		
<b>Integration</b>					
BP15	16,8	20,9	25,0	25,0	
BP14	13,5	14,4	14,4		
<i>Varav kommunersättningar vid flyktingmottagande:</i>					
Migrationsverket (februari 2015)	9,1	12,4	17,4	20,6	20,3
BP15	9,5	11,8	14,6	15,4	
BP14	8,0	8,3	8,5		

Anm: Avser 010 (anslag 1:10) och 013 (anslag 1:2).  
Källor: Försäkringskassan (2015), Migrationen (2015) och BP15.

I VP15 revideras de takbegränsade utgifterna upp med mellan 24 och 34 mdkr 2018 i jämförelse med den beslutade budgeten för 2015 (tabell 2.6). En stor del av utgiftsökningarna beror på de ökade volymerna inom transfereringssystemen, bl.a. asylsökande, p etableringsuppdraget, personer med studiemedel samt personer med sjukpenning och sjukersättning. Utgifterna beräknas bli ca 22 mdkr högre 2018 till följd av volymförändringarna, vilket motsvarar nä mare 0,5 procent av BNP. I VÄB15 föreslås en höjning av sjukpenninganslaget med 2,5 mdkr för innevarande år av de ökade sjukfallen.

**Tabell 2.6 Förändring av takbegränsade utgifter i VP15 i jämförelse med den beslutade budgeten för 2015**

Mdkr	2016	2017	2018
Förändring av takbegränsade utgifter	23,5	29,8	34,3
Varav volymförändringar	10,9	16,8	21,8

Källa: VP15, §40.

Det finns en stor osäkerhet i prognoserna och därmed en betydande risk för att utgifterna utvecklas på ett annat sätt än vad som har prognostiserats. Effekten av volymförändringarna i transfereringssystemen på de offentliga finanserna är därtill stor. Det är viktigt att finanspolitiken kan hantera dessa oförutsedda utgiftsökningar med hänsyn till både utgiftstaket och överskottsmålet.

## 2.4 Stabiliseringspolitiken

I 2014 års rapport bedömde rådet att finanspolitiken riskerade att bli för expansiv. Skrivningarna i BP14 lämnade ett stort utrymme för variationer i stabiliseringspolitiken. I VP14 var regeringen tydligare med att alla reformer skulle behöva finanseras samtidigt flyttades tidpunkten för att nå upp till 1 procents sparande fram ett år, trots att konjunkturutvecklingen inte pekade på en mer utdragen lågkonjunktur, utan på att den ekonomiska utvecklingen var starkare än man hade bedömt tidigare.

I BP15 beräknade regeringen det strukturella sparandet för 2014 till -0,9 procent av BNP, knappt 2 procentenheter under den målsatta nivån på 1 procent. Beräkningarna gav även samtidigt att konjunkturläget bedömdes vara balanserat 2018. En återgång ti

sparande på 1 procent vid ett balanserat konjunkturläge skulle det ha krävt en förstärkning av det strukturella sparandet med ca 1 cent av BNP, motsvarande ca 75 mdkr, över en period av fyra år. Regeringens bedömning var att en sådan förstärkt strukturella sparandet skulle försvåra återgången till full sysselsättning och att det därför inte var lämpligt att sikta på att uppnå 1 procent sparande till 2018.

Rådet fann inte regeringens argumentation övertygande. En strama åt finanspolitiken i en konjunkturuppgång är en del av normal stabiliseringspolitik. Aktiv konjunkturpolitik innebär att konjunkturbedgångar motverkas genom expansiv politik och att konjunkturuppgångar bromsas av kontraktiv politik. Förmågan att ta tillbaka underskott som har uppstått i en konjunkturbedgång när konjunkturen väl återgår till den normala, är en central förutsättning för aktiv stabiliseringspolitik huvudsakligen vara möjlig. En stram finanspolitik i konjunkturuppgångar innebär att utvecklingen blir svagare än den skulle ha blivit utan en kontraktiv politik. En dämpning av konjunkturen i uppgång är som måste betalas för att stabiliseringspolitiken ska kunna mildra konjunkturbedgången genom en expansiv politik. Att nå ut till överskottsmålet då par konjunkturåterhämtningen är därför i sig inte ett tillräckligt argument för att avstå ifrånsöka uppnå överskottsmålet.

Hade det krävts en orimligt snabb åtstramningstakt för att i räkna med att nå upp till 1 procent överskott 2018? Den nödvändiga förstärkningen av det strukturella sparandet beräknades till ca 1 cent av BNP under fyra år, dvs. ca 0,5 procent av BNP per år. En sådan förstärkning kan inte anses vara oroväckande snabb. I stället är det rimligt att en ambitiös stabiliseringspolitik ofta kommer att innebära ett behov av förstärkningar i en sådan takt. Förstärkning av det strukturella sparandet ligger väl i linje med både den takt som utgör riktmärke i EU:s budgetregler och tumregler som används av Internationella valutafonden (IMF). Med dessa måttstockar förefaller en strukturell förstärkning med 2 procent över fyra år inte som särskilt hög.

## Fördjupning 2.1 Vad är en normal konjunktur och en normal sparandeförstärkning?

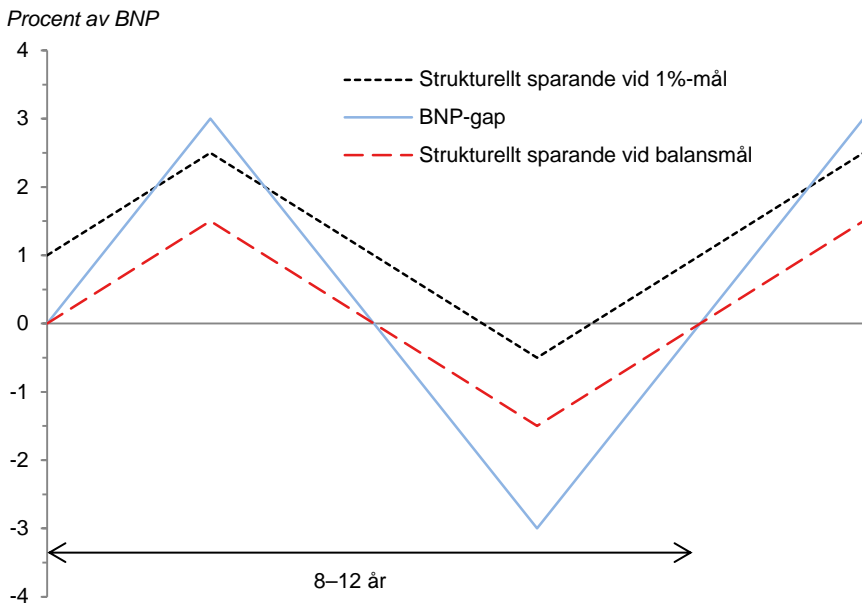
Det finanspolitiska ramverket innebär att man avviker från målet för det offentliga sparandet om det finns särskilda skäl för det. I denna fördjupning vill vi beskriva vilka krav som kan tänkas ställas på hur snabbt en avvikelse från det offentliga sparmålet normalt behöver återtå. Siffrorna ska inte ses som precisa utan diskussionen är tänkt att ses som en utgångspunkt för en bedömning av normala storleksordningar. Det kan vara viktigt att göra överslagsberäkningar för undvika risken att alltid argumentera för att konjunkturläge exceptionellt och därför motiverar avsteg från ramverket.

Även EU och IMF gör enkla uppskattningar av vad som kan ses vara en normal budgetförstärkning. Båda bedömer att en förstärkning av det strukturella sparandet med 0,5 procent av BNP per år i en konjunkturåterhämtning normalt inte innebär en konflikt med stabiliseringspolitiken. Vi delar denna bedömning.

Tanken bakom stabiliseringspolitiken är att låta det offentliga sparandet variera i takt med konjunkturutvecklingen. Genom att spara det tillts vara lägre i lågkonjunktur och högre i högkonjunktur, motverkas variationer i produktion, sysselsättning och arbetslöshet. Detta leder till en stabilare ekonomisk utveckling, vilket är bra för samhälls- ekonomin. Automatiska variationer i det offentliga uppstår genom att många offentliga utgifter antingen är beroende av konjunkturer eller ökar när konjunkturer försvagas samtidigt som de offentliga inkomsterna samvarierar positivt med konjunkturer. Utöver dessa automatiska stabilisatorer kan regering och riksdag också bedriva en aktiv (diskretionär) stabiliseringspolitik, dvs. besluta om ökade utgifter eller minskade skatter i lågkonjunktur och motsatsen i högkonjunktur.

Effekten av de automatiska stabilisatorerna är att sparandet i genomsnitt förändras med en halv procent av BNP för varje procentenhets förändring i BNP. Rådet har tidigare argumenterat för att den diskretionära politiken inte bör vara starkare än den automatiska. Det betyder att det konjunkturjusterade sparmålet, som bortsett om effekten av de automatiska stabilisatorerna, normalt bör kunna ändras med mellan 0 och 0,5 procent av BNP för varje procentenhets förändring i BNP.

**Diagram 2.5 Principskiss för det strukturella sparandet vid olika mål**



Hur stor är en normal variation i konjunkturen och hur lång är en normal konjunkturcykel? Givetvis finns det inget exakt svar på den frågan, men en uppskattning kan göras utifrån standardavvikelsen i BNP-gapet. Enligt KI:s beräkningar för perioden 1980-2019 är standardavvikelsen 2,7 procent och BNP-gapet avvek från noll med i genomsnitt 1,7 procent. Utifrån detta bedömer vi att djupet i en normal konjunkturedgång är i storleksordningen 3 procent. Vad gäller längden på en konjunkturuppgång utgår vi ifrån en vanlig definition som säger att konjunkturer är fluktuationer med en ungefär våglängd (topp-topp) på 82 år. Tiden från konjunkturbotten till dess BNP-gapet återigen är noll är därmed normalt (Diagram 2.5).

Detta resonemang leder till att vid ett konjunkturförlopp är BNP-gapet som lägst 3 procent och återgår till noll under en period av 123 år. Det offentliga sparandet kan enligt resonemang ovan förväntas försämrats med ungefär 1,5 procent av BNP när konjunkturen är i ett normalt bottenläge som resultat av de automatiska stabilisatorerna. Det strukturella sparandet är då mellan 0 och 1,5 procent under det normala. Vi får därmed räkna med att det under normala omständigheter kan behövas förstärkningar av det s

turella sparandet med upp till procent av BNP under en tid på 2-3 år.

Detta innebär att en normal stabiliseringspolitik ofta kommer att kräva att det strukturella sparandet förstärks med ca 0,5 procent av BNP per år. Detta gäller oavsett vilken målnivå som gäller för det offentliga sparandet. Rådets bedömning är att en sådan förstärkning är fullt rimlig. Om man i stället bedömer att en förstärkning med 0,5 procent per år är orimligt stram blir slutsatsen att finanspolitiken måste vara mindre ambitiös i konjunkturedgångar så att det inte ske utan en diskretionär politik.

Avslutningsvis kan vi konstatera att principen för en normalt bedöms ge en förstärkning av det offentliga sparandet med knappt 0,5 procent per år. Detta sker huvudsakligen genom att ett antal transferenceenheter till hushåll och kommuner inte följer med BNP-utvecklingen. Denna förstärkning är i samma storleksordning som de 0,5 procent som kommer att behövas vid normala konjunkturvariationer. Principen för en konjunkturaftåring kommer dock inte att räcka i ett läge där omfattande kostnader uppstår eller då konjunkturedgångar motverkas av aktiva åtgärder. En ambitiös stabiliseringspolitik i konjunkturedgångar kommer normalt också att kräva aktiva besparingsåtgärder i en konjunkturuppgång.

Rådets bedömning i höstas var att överensskottsmålet var inom räckhåll och att regeringen borde ha siktat på att uppnå målet. Vi anser fortfarande att det var en rimlig bedömning. Det hävdades ibland i den offentliga debatten att överskottsmålet i praktiken redan var överspelat i höstas och att avvikelserna från målet var så stora att det varken var möjligt eller lämpligt att försöka återgå till målet. Rådet delar inte denna bedömning. Avvikelsen från överskottsmålet i höstas var enligt vår bedömning inte så stor att en återgång hade varit möjlig. En förstärkning i linje med internationella riktlinjer hade varit rimligt väl anpassad för att nå upp till 1 procentens sparande 2018.

Det är också värt att notera att det strukturella sparandet bedömdes förbättras med 0,5 procentenheter mellan 2015 och 2017, 2018 och med 0,4 procentenheter mellan 2016 och 2017. Detta bedömdes dock det strukturella sparandet vara oförändrat. Denna

<sup>26</sup>Vi har använt oss av: ESO, "Budgetförstärkning av den offentliga sektorn", 2013

ojämna bana för förbättringen av det strukturella sparandet ha samman med att återgången till ett överskott ger inte den automatiska förstärkningen av sparandet med hjälp av aktiva åtgärder.

Det ligger i rådets uppdrag att utvärdera finanspolitiken i förhållande till de gällande budgetpolitiska målen, överskottsmålet och giftstaket. Särskilt viktigt är att granska argument för att avvika från målet. Riksdagens beslut från 2007 om målet för det offentliga sparandet ska uppgå till 1 procent i genomsnitt över en konjunkturcykel gäller tills dess riksdagen beslutar något annat. Vi anser att de stabiliseringspolitiska argumenten i BP15 för att avstå från att återgå till ett sparande på nollprocent 2018 var övertygande.

Uppgiften att utvärdera om politiken ligger i linje med det befintliga finanspolitiska ramverket är emellertid fortfarande så omfattande att diskutera ramverkets utformning. I kapitel 5 utvecklar vi vår syn på överskottsmålet och förespråkar att pensionssystemet lyfts ut från målet. Vi resonerar även om regeringens planer på att sänka överskottsmålet för den offentliga sektorn från 1 procent till noll i genomsnitt över konjunkturcykeln.

Den gängse bedömningen är att ekonomin för närvarande befinner sig i en återhämtningsfas och kommer att nå konjunkturrell bottna de närmaste åren. Underskotten i det finansiella sparandet bör minska framöver. I den ekonomiska debatten har det förts fram flera skäl till varför finanspolitiska åtstramningar bör skjutas på framtiden. Ett argument är att penningpolitiken inte kan bli mycket mer expansiv och att hela den stabiliseringspolitiska dämpningen faller på finanspolitiken. Ett annat argument är att de låga räntorna ger ett gynnsamt tillfälle för staten att låna till investeringar. Argumenten för en mer expansiv finanspolitik är inte övertygande.

För det första är finanspolitiken redan mycket expansiv. Under 2014 skottet i de offentliga finanserna uppgår till ca 1,5 procent av BNP. Efterfrågeläget är ojämnt och det är framför allt exportindustrin som har drabbats av lågkonjunkturen. Den inhemska efterfrågan har varit mot hållits uppe, bl.a. till följd av expansiv finanspolitik och låga räntor. Hushållens konsumtion ökade med 2,4 procent 2014. Arbetlösheten är fortsatt hög, men mycket talar för att det i huvudsak

---

<sup>27</sup>Bet 2006/07:FiU20.



ror på strukturella problem på arbetsmarknaden snarare än på en generell efterfråga. Det finns därför behov av riktade åtgärder mot strukturella problem på arbetsmarknaden, snarare än av generella efterfrågestimulanser.

För det andra är det realräntans nivå, inte nominalräntans, som är avgörande för den samhällsekonomiska avkastningen. Nominalräntorna är historiskt låga men även om realräntorna dagär låga så är de inte exceptionellt låga i ett historiskt perspektiv. Än viktigare är att det finns betydande brister i det sätt som de offentliga medlen kanaliseras till investeringar. I kapitel 6 pekar vi på att det verkar finnas en mycket svag koppling mellan de investeringar inom väg och järnväg som bedöms ge störst samhällsekonomiska nytta och de som faktiskt har genomförts. Samhällsekonomiska överväganden förefaller ha en obetydlig roll i valet av investeringsprojekt. Vi bedömer att det är angeläget att förbättra metoderna för prioriteringar mellan infrastrukturprojekt, särskilt med tanke på den diskussion som nu förs om behovet av att öka investeringarna i infrastruktur.

För det tredje vill vi framhålla att ekonomin enligt regeringens egna beräkningar inte befinner sig särskilt långt från ett balanserat konjunkturläge. Enligt VP15 beräknas BNP till 1,4 procent 2015 och gapet bedöms vara ungefär lika stort. Konjunkturläget är därmed snart över enligt regeringens egna bedömningar. KI räknar med ett mindre BNP än regeringen, och både Riksbanken, OECD och IMF bedömer att produktionen befinner sig betydligt närmare sin potentiella nivå än vad regeringen skulle vara riktigt så är det strukturella underskottet i de offentliga finanserna större än vad regeringen räknar med samtidigt som argumenten för behovet av stimulanser är betydligt svagare.

Ovan redogjorde vi för tumregeln som säger att den strukturella förstärkning per år av det strukturella sparandet under en konjunkturåterhämtning normalt inte bör bedömas som stabiliseringspolitiskt riskabel. Enligt VP15 förbättras det strukturella sparandet mellan 2014 och 2015 med 0,4 procentenheten nära denna tumregel. Rådet konstaterar att om det strukturella sparande skulle fortsätta att förbättras i denna takt skulle 1 procentens sparande fortfarande vara inom räckvidden för innevarande mandatperiod.

Regeringens inriktning på politiken följande principen att alla reformer ska vara finansierade fullt ut. Det innebär att det strukturella

underskottet minskar i den takt som ges av den automatiska återvinningen, vilken normalt är runt 0,5 procent av BNP per år. Som stabiliseringspolitisk strategi har emellertid en sådan princip stora brister. Politikens stramhet bestäms till stor del av omständigheter som regimen inte kontrollerar. Om exempelvis utgifterna ökar eller skatteintäkterna minskar oväntat, av skäl som inte beror på konjunkturen, så försvagas åtstramningen och det skulle behövas aktiva åtgärder för att hålla kvar den ursprungliga åtstramningstakten. Även inflations-takten påverkar hur stram politik som följer av denna princip. Lägre inflation, desto svagare blir den automatiska förstärkningen.

I BP15 förbättrades det strukturella sparandet med 1,4 procent mellan 2014 och 2018 men i VP15 är motsvarande förstärkning 0,4 procent (tabell 2.7). Denna lägre takt i förstärkningen är inte en följd av en annan politik utan följer till stor del av ökade utgifter som inte beror på konjunkturen utan på ökade volymer.

**Tabell 2.7 Finansiellt och strukturellt sparande i VP15**

Procent av BNP	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Finansiellt sparande	-1,9	-1,4	-0,7	-0,4	0,0	0,4
Strukturellt sparande	-0,9	-0,5	-0,4	-0,3	-0,1	0,4

Källa: VP15.

Principen att alla åtgärder ska vara fullt finansierade är förenlig både en snabb och en långsam åtstramningstakt och ger därför mycket vägledning när det gäller åtstramningstaktens koppling till konjunkturen. Handlingsregeln för krona innebär alltså inte något åtagande att sparandet ska återgå till någon viss nivå när gapet är slutet. För att sparandet ska uppgå till den målsatta nivån vid en viss tidpunkt behöver alla strukturella utgifter finansieras, inte bara sådana som beror på aktiva åtgärder. I normala fall kan krona räcka för att återta en finanspolitisk expansion men det kan och kommer att uppstå situationer när det inte räcker.

I en underlagsrapport till årsrapport diskuteras hur konjunkturen påverkas av förändringar i det offentliga finansiella sparandet (fördjupning 2).<sup>28</sup> En viktig slutsats är att ekonomins känslighet för sådana förändringar inte är en konstant utan beror på en rad olika

<sup>28</sup>Corsetti och Müller (2015)

digheter. Särskilt ökar känsligheten för ekonomiska chocker om ekonomin befinner sig i en finansiell kris med en stor andel lånebegränsade hushåll (ii) om växelkursen är fast (iii) om centralbanken uttömt sina möjligheter att understödja en konjunkturåterhämtning. Under sådana omständigheter kan finanspolitiska åtstramningar få betydande negativa konsekvenser för en konjunkturåterhämtning. Om däremot den statsfinansiella situationen är ohållbar och ökande underskott riskerar leda till ökade räntor kan åtstramningar till och med understödja en konjunkturåterhämtning.

Av dessa faktorer är det bara en som är potentiellt relevant för den aktuella svenska finanspolitiken. För närvarande är Riksbankens styrränta vid eller åtminstone nära räntegolvet. Riksbankens bedömning är att finanspolitiken kommer att kunna börjas mot slutet av 2016. En viss försiktighet vad gäller återhämtningen av de offentliga underskotten är befogad för 2016.

Vi bedömer emellertid att finanspolitiken för perioden 2016 bör vara stramare än som föreslås i VP15. En förstärkning av det strukturella sparandet med 0,5 procent av BNP per år torde inte dämpa den ekonomiska utvecklingen på något allvarligt sätt och skulle som noterats ovan göra att målet om 1 procents sparande skulle vara inom räckhåll under innevarande mandatperiod. Några övertygande stabiliseringspolitiska argument för en långsammare återhämtning av underskotten föreligger inte.

### Fördjupning 2.2 Finanspolitiska multiplikatorer – Några lärdomar från den ekonomiska krisen

Den ekonomiska krisen har gett upphov till ett förnyat intresse inom forskningen när det gäller att uppskatta hur förändringar i finanspolitiken påverkar konjunkturutvecklingen. Längre handlade den empiriska forskningen om att, med hjälp av linjära tidsseriemodell fram pålitliga uppskattningar av de finansiella multiplikatorn var, dvs. hur mycket BNP förändras av en viss given förändring i statliga utgifter (eller skatter). Senare tids forskning har i stället utgått ifrån att finanspolitiska effekter på konjunkturen inte kan antas alltid vara lika stora. Man har framför allt studerat finanspolitikens effekter under de situationer som har följt efter krisen, såsom statsfinansiell oro, recession och nollränta liksom under olika växelkursregimer.

= ' i b X Y f ` U [ g f U d d c f h Y b ` İ : ] g W U ` ` A i  
 F Y W Y g g ] c b ` Z c f ` G a U `(2015) Sammanfattar Wc b d  
 Giancarlo Corsetti och Gernot J. Müller en del av den empiriska  
 forskningen inom området. Ett genomgående resultat är att d  
 nanspolitiska multiplikatorerna antagligen är ganska små i norm  
 tider, men större i recessioner och under finansiella kriser. De e  
 riska resultaten ger också stöd för att multiplikatorerna är stör  
 der fast än rörlig växelkurs.

Corsetti och Müller ~~konstruerar~~ sedan dessa empiriska resultat  
 med vad en stiliserad nykeynesiansk modell för en liten, öppen e  
 nomi har att säga om finanspolitiska multiplikatorer under olika  
 nomiska förhållanden. Deras modellresultat stöder de empiriska  
 sultaten att multiplikatorerna är större under fast växelkurs, i  
 recessioner och i finansiella kriser, men ganska små under rörlig  
 elkurs och normala förhållanden. De finner också att multiplikato  
 na kan vara större när penningpolitiken uttömt sina möjligheter  
 nåt räntegolvet (noll eller något negativ ränta). Förändringar  
 nanspolitiken leder då inte till motverkande förändringar i ränt  
 vilket ökar effekten av finanspolitiken. Corsetti och Müller vi  
 också hur samspelet mellan en expansiv finanspolitik och  
 nansiell oro, definierad som stigande riskpremiastatsobligationer,  
 kan minska multiplikatorn och till och med ge multiplikatorn ett  
 vänt tecken. I det senare fallet skulle en åtstramande finanspoli  
 och med kunna få expansiva effekter i konjunkturen.

Utifrån sin analys och tidigare resultat sammanfattar Corsetti  
 Müller några lärdomar vad gäller finanspolitiken ur ett stabiliser  
 politiskt perspektiv:

*Står sig den tidigare synen att diskretionär finanspolitik bara bör  
 exceptionella förhållanden?*

Ja, senare års forskning, liksom Corsetti och Müllers egna res  
 visar att finanspolitiken kan vara effektiv för att stabilisera ekon  
 vid stora störningar, förutsatt att statsfinanserna bedöms som  
 siktigt hållbara. Det är därför rimligt att begränsa användandet  
 aktiva finanspolitiska stabiliseringsåtgärder till dess situationer  
 der normala förhållanden bör finanspolitiken bedrivas på ett sätt  
 skapar ett tillräckligt manöverutrymme vid kr

*Finanskrisen har gjort tydligt att det finns ett nära samband mellan finansstatsfinansiell sårbarhet för ett land. Vad har det för implikationer för finanspolitikens utformning?*

Corsetti och Müllers analys visar hur en statsfinansiell oro som sprider sig till instabilitet i det finansiella systemet kan ha stor inverkan på finanspolitiska multiplikatorer och därmed starkt begränsa möjligheterna till en stabiliseringspolitik med finanspolitiska medel. Oväntat kan en finansiell sårbarhet också inverka på den statsfinansiella stabiliteten, vilket bl.a. utvecklingen i Irland och Spanien har visat på. Dessa risker för onda cirklar där finansiell och finanspolitisk instabilitet förstärker varandra stärker argumenten för att finanspolitiken bör bedrivas från en rigorös tillämpning av sunna principer.

## 2.5 Decemberöverenskommelsen

I 2014 års rapport uttryckte rådet oro över att riksdagens hantering av BP14 innebar en försvagning av den s.k. rambeslutsmodellen. Vår bedömning var att det fanns en uppenbar risk för att rambeslutsmodellen skulle urvattnas och bli mindre tydlig och mindre stram. Vi ansåg att det var mycket angeläget att de politiska partierna enades om formerna för riksdagens budgetbehandling och att beslutsmodellen var stark nog att överleva ett komplicerat parlamentariskt läge.

Bakgrunden var att riksdagen under hösten 2013 beslutade att höja brytpunkten för statlig skatt, som en del av rambeslutet. Där efter fattade riksdagen, efter initiativ från finansutskottet, ett nytt beslut som innebar att höjningen av brytpunkten togs tillbaka. Det rådde olika uppfattningar om huruvida detta var i enlighet med riksdagsordningens (RO) regler om rambeslutsmodellen och frågan avgjordes slutligen av konstitutionsutskottet (KU). KU gjorde bedömningen att det som hänt inte stod i strid med RO, men utskottet var inte enigt. Regeringspartierna gjorde en annan tolkning än KU:s majoritet. Den breda politiska samsynen om beslutsreglerna för budgetten bröts därmed och rådet uttryckte en oro både över att så hade brutits och att förutsättningarna för minoritetsregeringar att igenom sin ekonomiska politik hade försämrats.

Mot bakgrund av det parlamentariska läget hösten 2014 och m aviserat extraval den 22 mars 2015 slöt alla riksdagspartier u och SD den 26 december 2014 en överenskommelse som tog på att stärka minoritetsregeringars ställning, den s decemberöverenskommelsen. Kärnpunkterna i överenskommelsen att den statsministerkandidat som har stöd från den största tä partikonstellationen ska släppas fram och att en minoritetsrege ska kunna få igenom sin budget. Rådet kommenterar här var formerna för statsministerval eller hur riksdagspartierna agera budgetomröstningarna i kammaren. Däremot kommenterar vi de ar av överenskommelsen som ansluter nära till diskussionerna budgetprocessen under hösten 2013.

Överenskommelsen innebär att riksdagens utskott inte ska ta tiativ till lagstiftning eller till ändringsbudgetar som påverkar de slutade budgeterna. Detta förbinder sig alltså att avstå från initiat liknande det som togs av finansutskottet hösten 2013. Därmed neras den försvagning av budgetprocessen som då gjordes och rådet kritiserade.

Överenskommelsen innebär också att lagstiftningsförsl kopplade till budgeten ska släppas igenom riksdagen så att det uppstår motsägelser mellan de inkomster som beräknas i budg och dem som följer av den beslutade skattelagstiftningen. Det även tidigare funnits informella överenskommelser om att inte skapa sådana motsägelser för de fall då lagstiftningsförslag ingår i själva budgetpropositionen. Skrivningarna i överenskommen sen innebär i praktiken att de tidigare informella överenskomme na fortsätter att gälla.

När anslagen ska beslutas av riksdagen har fackutskotten rätt omfördela resurser mellan anslagen inom ett utgiftsområde eller avstå från att fullt ut utnyttja en ram som riksdagen har fastställt. Överenskommelsen innebär att fackutskotten avstår från de lighet och förbinder sig att inte ändra i den anslagsförord regeringen föreslår.

När det gäller utskottsinitiativ och hanteringen av inkom beräkningar och skattelagstiftning kan decemberöverenskomme tolkas som en återgång till tidigare, vilket rådet välkomnar. Åtagandet att fackutskotten inte ska ändra i anslagsfördelninge nebar en inskränkning i förhållande till rådande praxis. Fack utskottens möjlighet att fördela om anslagen inom sina utg

områden har emellertid använts sparsamt så den praktiska betydelsen av den nya inskränkningen är troligen begränsad.

Decemberöverenskommelsen innebär att minoritetsregeringars möjlighet att få sin budget igenom riksdagen blir avsevärt större. För andra beslut än budgetbesluden kärnsken att en minoritets regering förlorar riksdagsomröstningar inte mindre äg-tidigare. Re lerna ger således minoritetsregeringar en stark ställning i budgetfrågor men inte något extra stöd i andra frågor och det får därför avgörande betydelse om fråga betraktas som en budgetfråga eller inte. Detta är inte i sig något nytt. Även tidigare hade en minoritetsregering stöd av en särskild beslutsordning i budgetfrågor och möjligheterna att få frågan genom riksdagen var större än för förslagen till andra pro er. Decemberöverenskommelsen innebär emellertid att denna skill nad mellan beslutsprocesserna förstärks eftersom en minoritets regering mer eller mindre garanteras att få sitt budgetförslag godkänt av riksdagen helt utan ändringar.

I och med decemberöverenskommelsen avblåstes det aviserade extra valet och en tillfällig beslutsordning<sup>29</sup> infördes. Emellertid flera anledningar till viss skepsis mot att överenskommelsen är stabil nog att hålla ända till valdagen 2022. För det första har överenskommelsen en svag formell ställning och den enskilda riksdags ledamoten har ingen skyldighet att följa den. För det andra kan gränsdragningar kring vad som bör klassas som budgetfrågor bli problematiska och vålla politiska spänningar. För det tredje finns politisk kritik både vad gäller överenskommelsen och legitima politiska konsekvenser.

Rådet anser att det är viktigt med en stram och tydlig budget process som ger minoritetsregeringar goda förutsättningar att kunna få igenom sin budget och i så fall sammanhållen ekonomisk politik. Därför är det angeläget att budgetreglerna är stabila och har ett brett politiskt stöd. Rådet är positivt till att decemberöverenskommelsen bidrar till en ordnad budgetprocess och ger stöd till minoritetsregeringar. Men eftersom överenskommelsen har en svag formell ställning och kan visa sig bräcklig räcker den troligen inte för att ge tillräcklig stadga åt budgetprocessen. Det är därför mycket angeläget att den utredning för att se över budgetprocessen som aviserats

<sup>29</sup>Överenskommelsen gäller t.o.m. valdagen 2022.

överenskommelsen kommer till stånd och att utredningen kan i långsiktigt hållbara lösningar på de frågor som decemberöverenskommelsen under en övergångsperiod syftar till att komma till med.

## 2.6 Bedömningar och rekommendationer

I höstas gjorde rådet bedömningen att regeringens plan i BP15 att inte nå 1 procent i finansiellt sparande 2018, även om BNP-gapet skulle vara slutet, var ett brott mot överskottsmålet. Regeringen har tillitning, att det skulle vara stabiliseringspolitiskt oansvarigt att stärka budgeten med 0,5 procent av BNP när ekonomin har återgått till balans, var enligt rådets mening inte övertygande. Denna bedömning kvarstår.

Enligt rådets mening kräver det finansiella ramverket att finanspolitiken inriktas på att nå det målet för sparandet när BNP-gapet är slutet om inte övertygande skäl, t.ex., stabiliseringspolitiska, talar emot detta. Åtagandet att alla reformer ska finansieras inte tillräckligt för att leva upp till detta. För att kunna sikta på en nivå på sparandet när BNP-gapet är slutet, och därmed leva upp till överskottsmålet, behöver även varaktiga budgetförsvagningar beror på annat än aktiva åtgärder finansieras. Vi bedömer att åtagandet att alla reformer ska vara finansierade inte är tillräckligt tillgodose ramverkets krav.

Finanspolitiken bör nu inriktas mot att återta de betydande underskott som har uppstått under lågkonjunkturåren. Det är alltid betydande att avstå från nödvändiga budgetförstärkningar i en återgångsfas. Men en förutsättning för att en aktiv stabiliseringspolitik ska vara förenlig med hållbara offentliga finanser är att underskott återtas när konjunkturen vänder.

KI bedömer att BNP-gapet är slutet 2016. Att nå 1 procents sparande redan då skulle kräva en förbättrad strukturell sparande med 2 procent av BNP mellan 2015 och 2016. En så snabb solideringstakt vore enligt vår mening inte rimlig. Inriktningen finanspolitiken för 2015 och 2016 bedömer vi därför som en avvikelse från överskottsmålet och ett brott.

För åren 2016-2018 avstannar förbättringen av sparandet enligt både KI:s prognoser och regeringens planer. För denna period beräknar regeringen att det faktiska sparandet förbättras med sam-



lagt 0,7 procent av BNP och det strukturella sparandet 0,7 av BNP så att sparandet är nära balans 2018. Trots att konjunkturgapet beräknas slutas och att målet om 1 procent inte är nått är förbättringen mycket långsam. Enligt rådets uppfattning är detta inte i linje med ett överskottsmål på 1 procent och bör betraktas som ett brott mot det finanspolitiska ramverket.

Det är inte rådets uppgift att exakt föreskriva i vilken takt avviken från överskottsmålet ska återtå. En fortsättning i den takt som beräknas för tiden 2014-2015, dvs 0,5 procentenheters förbättring av det strukturella sparandet per år, skulle dock vara förenlig med vad som normalt krävs i en konjunkturåterhämtning och därmed stabiliseringspolitiskt acceptabel. Med en sådan utveckling skulle det finansiella sparandet kunna nivå ut med överskottsmålet under innevarande mandatperiod.

Det är viktigt med en stram och tydlig budgetprocess som ger minoritetsregeringar goda förutsättningar att kunna få igenom sin ekonomiska politik. Budgetreglerna behöver vara stabila och ha ett bredt politiskt stöd. Vi är positiva till att decemberöverenskommelsen bidrar till en ordnad budgetprocess och ger stöd till minoritetsregeringen. Överenskommelsen kan dock komma att visa sig bräcklig. Det är därför mycket angeläget att utredningen som överenskommit mellan Riksdagen och regeringen hittar långsiktiga lösningar på dessa frågor.

Vi anser att rådets formella möjligheter att få tillgång till den information som uppdraget kräver bör stärkas. Rådet ska enligt sin uppgift kunna sammanställa och offentliggöra de lämnade prognoser och i de modeller som ligger till grund för prognoserna. Riksdagen ska också kunna kräva att Riksdagen får tillgång till all den information som de anser sig behöva för att fullfölja sitt uppdrag att granska finanspolitiken.



## 3 Arbetsmarknaden

En av rådets uppgifter är att bedöma om den ekonomiska politiken leder till en varaktigt hög sysselsättning. I det här kapitlet studeras först hur arbetsmarknaden utvecklats sett utifrån några dimensioner såsom arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och arbetslöshet. Därefter diskuterar rådet utformningen av det mål för arbetslösheten som regeringen har satt upp och hur förutsättningar att nå detta mål genom ökad sysselsättning ser ut. Detta görs dels med utgångspunkt i hur arbetslöshetsproblematiken ser ut dels med utgångspunkt i de åtgärder som regeringen hittills har presenterat. Konflikter mellan vad som troligen krävs för att nå ett ambitiöst mål för arbetslöshet och andra mål för den ekonomiska politiken belyses och diskuteras.

### 3.1 God utveckling av arbetskraft och sysselsättning

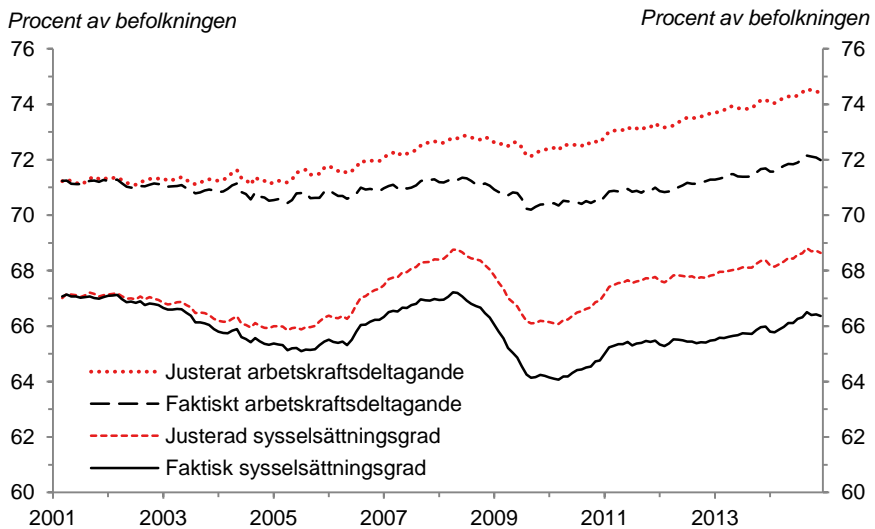
Utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden ser i flera avseenden god ut. Arbetskraftsdeltagandet, dvs. andelen av befolkningen i arbetsför ålder som står till arbetsmarknadens förfogande, är högt. År 2014 uppgick det till den högsta nivån sedan början av 2000 (diagram 3.1), trots att arbetskraftsdeltagandet sjönk i samband med finanskrisen. Att arbetskraftsdeltagandet sjunker under lågkonjunktur är ett normalt konjunktorellt mönster men det får isker att stående effekter om individer varaktigt slås ut från arbetsmarknaden. År 2013 var dock arbetskraftsdeltagandet tillbaka på samma nivå som före krisen och under 2014 fortsatte det öka ytterligare. Ett högt arbetskraftsdeltagande är en förutsättning för en hög nivå på sysselsättningen. På lång sikt är det rimligt att anta att nivån på sysselsättningen i stor utsträckning bestäms av arbetskraftsdeltagandet.

Hur arbetskraftsdeltagandet för befolkningen i sin helhet utvecklas beror bl.a. på demografiska förändringar. Under det senaste decenniet har framför allt andelen 74-åringar i befolkningen ökat. Det har bidragit till att dämpa ökningen i arbetskraftsdeltagandet eftersom de generellt deltar i arbetskraften i mindre utsträckning

<sup>1</sup> SOU 2011:11 oEbrslund(2015).

än yngre. Om arbetskraftsdeltagandet för demografiska förändringar blir därför utveckling mer positiv (Diagram 3.1). Sedan 2001 har åldersjusterat arbetskraftsdeltagande ökat från drygt 71 procent av befolkningen till drygt 74 procent.

**Diagram 3.1 Faktisk och åldersjusterat arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad (15-74 år)**



Anm: Säsongsrensade, 3 månaders glidande medelvärden. Befolkningens ålderssammansättning hålls konstant på 2001 års nivå (januari) och sysselsättningen respektive arbetskraften skrivs fram i varje åldersgrupp (19, 204, 234, 334, 454, 534 och 674 år) med hjälp av den faktiska sysselsättningsgraden respektive faktiska arbetskraftsdeltagandet för varje åldersgrupp. Den justerade sysselsättningsgraden och det justerade arbetskraftsdeltagandet visar därför utvecklingen rensad för demografiska förändringar i befolkningen.

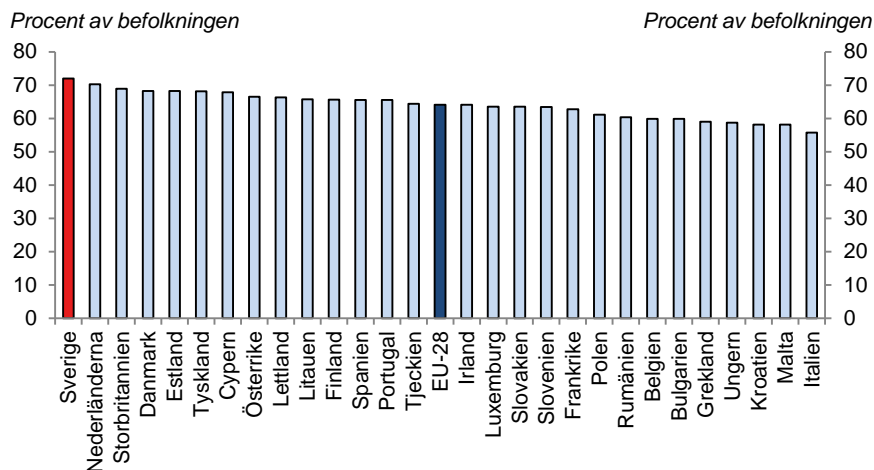
Källor: SCB 2015 och egna beräkningar.

Även sysselsättningen utvecklats förhållandevis gynnsamt under senare år. Sysselsättningen mäts vanligen som sysselsättningsgrad, dvs. andelen sysselsatta av befolkningen i arbetsför ålder. Sysselsättningsgraden sjönk kraftigt under finanskrisen, som lägst till 64 procent, men har därefter återstigit till slutet av 2014 till 66 procent. Den var dock fortfarande lägre än före finanskrisen.

Men även utvecklingen av sysselsättningen blir mer positiv när man kontrollerar för demografiska förändringar. Justerat arbetskraftsdeltagande för ålderssammansättningen var sysselsättningsgraden i slutet av 2014 på ungefär samma nivå som före finanskrisen. I ljuset av att realutnyttjandet i ekonomin bedöms ha varit högt åren före krisen

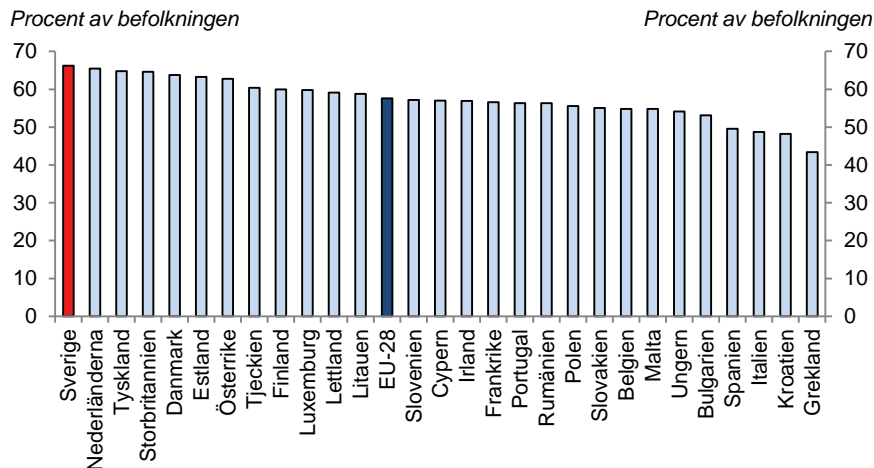
danen lågkonjunktur fortfarande rådde 2014, det mest betraktas som en oväntat gynnsam utveckling av sysselsättningen.

### Diagram 3.2 Arbetskraftsdeltagande i EU 2014



Anm: Avser 154 år.  
Källa: Eurostat (2015)

### Diagram 3.3 Sysselsättningsgrad i EU 2014



Anm: Avser 154 år.  
Källa: Eurostat (2015)

<sup>2</sup>Både regeringens (2015) och Konjunkturinstitutets (2015) gör denna bedömning av konjunktur utvecklingen, se kapitel

Både arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad är höga även i ett europeiskt perspektiv. År 2014 hade Sverige både det högsta arbetskraftsdeltagandet och den högsta sysselsättningsgraden inom EU (diagram 2 och 3 ovan).

Av diagram 3.3 framgår dock så oakt flera andra länder, Nederländerna, Tyskland, Storbritannien och Danmark, har en sysselsättningsgrad nära den svenska nivån.

För att få en bättre förståelse av vad som förklarar skillnaden i sysselsättningsgrad mellan länder jämför vi nedan sysselsättningsgraden för olika åldersgrupper och kön. Vi begränsar jämförelsen till övriga nordiska länder, Tyskland och ett genomsnitt av sysselsatta i de övriga EU-länder<sup>3</sup>.

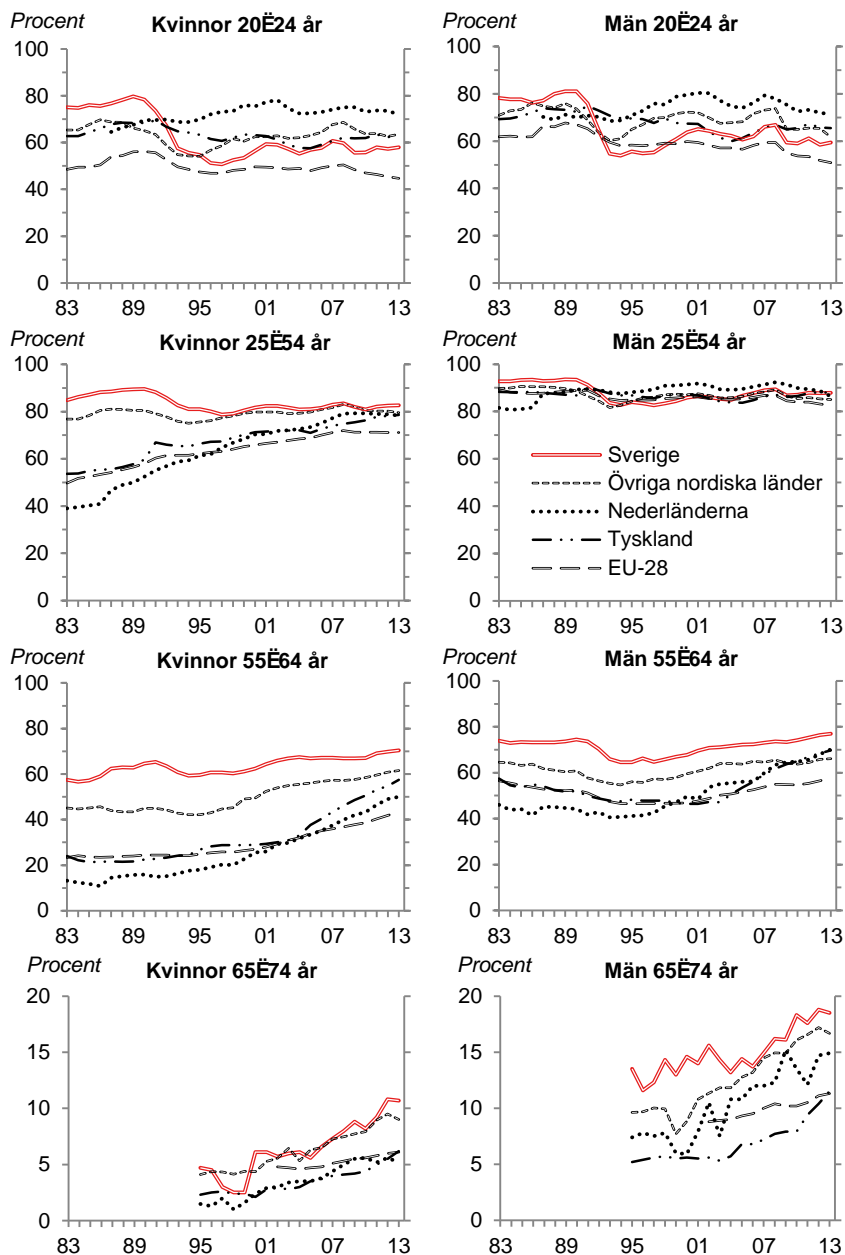
Vi exkluderar de yngsta åldersgrupperna i jämförelsen. Internationella jämförelser av sysselsättningsgraden bland gymnasieungdomar komplikerar av skillnader i utbildningssystem<sup>4</sup>.

Av diagram 3.4 framgår att det är bland kvinnor i åldern 25 och bland äldre (55 och 64 år) som Sverige har en jämförelsevilligt hög sysselsättningsgrad. Den höga sysselsättningen bland de äldre gäller för både kvinnor och män. Noterbart är att sysselsättningen bland de äldre, framför allt i gruppen 64-74 år och bland män i gruppen 64 år, har varit högre än i jämförelseländerna under flera decennier, men att det ändå (trots det goda utgångsläget) framför allt är i dessa grupper som den svenska sysselsättningen har ökat under senare år.

<sup>3</sup>För en utförligare jämförelse av arbetsmarknaden i Sverige och andra länder i dessa och andra dimensioner se Malmberg och Öberg 2014.

<sup>4</sup>I t.ex. Danmark och Tyskland får de som går en lärlingsutbildning på gymnasiet lön redan under studietiden och räknas därför som sysselsatta. Se Ekonomiska rådet (2014) s. 3.4, för en utförligare diskussion av problem med internationella jämförelser av ungdomars arbetsmarknad.

**Diagram 3.4 Sysselsättningsgrad bland kvinnor och män i EU uppdelad på åldersgrupper 1983–2013**



Anm: Övriga nordiska länder avser genomsnitt för Danmark, Finland och Norge. Data saknas för åldersgruppen 75 år innan 1995.  
Källa: OECD (2015b)

Bland män i åldersgruppen 15-25 är sysselsättningsgraden endast marginellt högre än i andra länder. Över huvudtaget är det mycket liten variation i sysselsättningsgrad för män i den här åldersgruppen både mellan länder och över tiden.

Till skillnad från övriga åldersgrupper är sysselsättningsgraden bland 20-24-åringar lägre i Sverige än i närliggande länder. Den är förvisso högre än i Storbritannien och Norge än i andra nordiska länder, Tyskland och Nederländerna. Sysselsättningsgraden bland unga hög i Sverige fram till början av 1990-talet föll sedan kraftigt i samband med 1990-års krisen. En möjlig förklaring till den gången är sannolikt den expansion av utbildningssystemet av universitet och högskolor som då skedde och som ledde till att fler valde att studera istället för att delta i arbetskraften.

Det är positivt att det är i denna åldersgruppen Sverige har en jämförelsevis hög sysselsättningsgrad. Det är inte uppenbart hur skillnader mellan länder i sysselsättningsgrad för unga ska värderas ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. För den 16-64-års åldersgruppen är det huvudsakliga alternativet till sysselsättning arbetslöshet eller att man står utanför arbetskraften utan att studera. I Sverige är det inte sysselsatta ungdomar ägnar sig dock åt att studera, vilket naturligtvis kan ha positiva samhällsekonomiska effekter på längre sikt. Skillnader mellan länder när det gäller ungas sysselsättningsgrad hänger samman med i vilken utsträckning de som studerar väljer att arbeta samtidigt, vilket i sin tur påverkas av hur studiestödsystemet är utformat. En förklaring till att sysselsättningsgraden bland unga är lägre i Sverige än i t.ex. Tyskland är att färre av dem som studerar i Sverige sysselsätter studietiden (se diagram 3.8). Av diagram 3.9 framgår också att andelen ungdomar i Sverige som inte är sysselsatta, studerar, eller deltar i någon praktik är högre än i Sverige än i Tyskland men andelen är inte högre än i genomsnittet för övriga nordiska länder.

<sup>5</sup>Erikson m.fl. (2006).

<sup>6</sup>Se också avsnitt 3.4.3 i Finanspolitiska rådet (2014b).



### Fördjupning 3.1 Utvecklingen av arbetade timmar per person

Rådet har tidigare argumenterat för att den mest måttfatta för att belysa utvecklingen på arbetsmarknaden är det genomsnittliga antalet arbetade timmar per person. Detta mått är esynnerhet relevant om man vill studera arbetsmarknaden med avseende på dess betydelse för den offentliga sektorn.<sup>7</sup>

Arbetade timmar per person ökar om sysselsättningsgraden ökar men också om medelarbetstiden per sysselsatt ökar. I tabell 3.1 har vi delat upp förändringen i arbetade timmar i olika delar och ser hur utvecklingen sammantaget har sett ut sedan 1993. Antalet arbetade timmar per person ökade med knappt 6 procent mellan 1993 och 2014, framför allt beroende på en ökad arbetsinsats bland kvinnor. Den ökade kvinnliga arbetsinsatsen förklaras i sin tur i huvudsak av att medelarbetstiden ökade till följd av en ökad närvarofrekvens (ökad andel i arbete av de sysselsatta) och längre genomsnittlig veckoarbetstid. Den ökade arbetsinsatsen bland män förklaras helt av en ökad sysselsättningsgrad. Medelarbetstiden för män har sjunkit sedan 1993.

**Tabell 3.1 Dekomponering av förändringen i arbetade timmar per person 1993–2014**

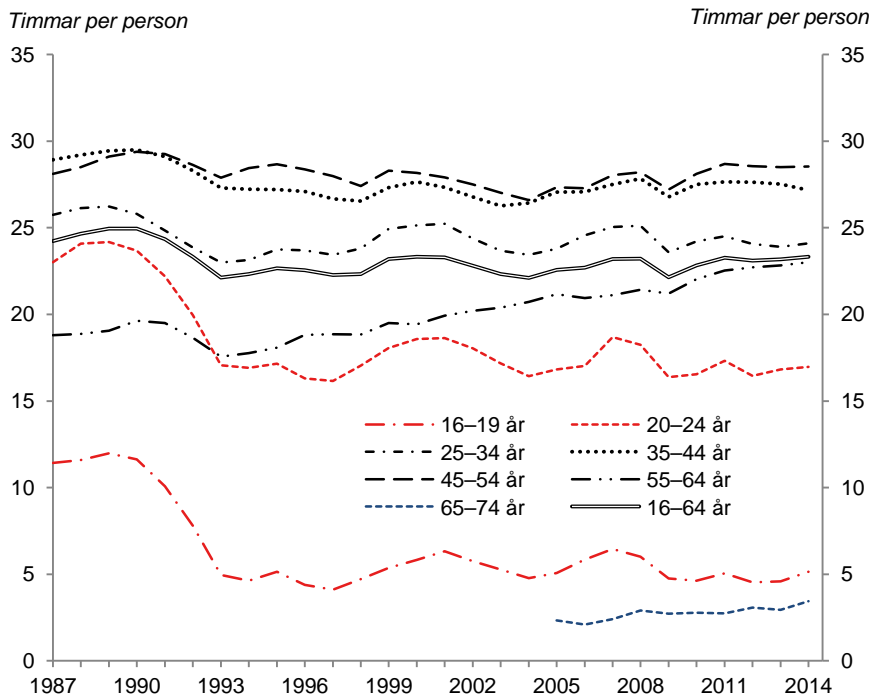
Procentuell förändring	Hela befolkningen	Kvinnor	Män
<b>Arbetade timmar per person</b>	5,8	10,0	2,5
Sysselsättningsgrad	4,2	2,4	5,9
Arbetskraftsdeltagande	1,8	1,5	2,1
Sysselsatta bland arbetskraften	2,4	0,9	3,8
Medelarbetstid per sysselsatt	1,6	7,6	-3,4
Andel i arbete av sysselsatta	1,9	3,3	0,4
Arbetade timmar per person i arbete	-0,3	4,3	-3,8

Anm: Beräknat på säsongsrensade data för åldersgrupper förändringar i kumulerade loggdifferenser, som approximerar den faktiska procentuella förändringen i respektive komponent. Källor: SCB 2015 och egna beräkningar.

<sup>7</sup>Förenformell beskrivning av dekomponeringen i tabell 5 i kapitel 5 i Finanspolitiska rådet (2012)

I diagram 3.5 studeras stället hur antalet arbetade timmar per person har utvecklats för åldersgrupper. Det är framförallt i åldersgruppen 16-19 år som arbetsinsatsen har ökat i sysselsättningsgrad för den här åldersgruppen som framkommer i diagram 3.1 såltsägenom även i utvecklingen av arbetade timmar. Sedan 2006 tar även 20-24 åringar alltmer i genomsnitt. Under de senaste fem åren har även ålder 45-54 ökat sin arbetsinsats.

**Diagram 3.5 Arbetade timmar per person och vecka uppdelat på åldersgrupper**



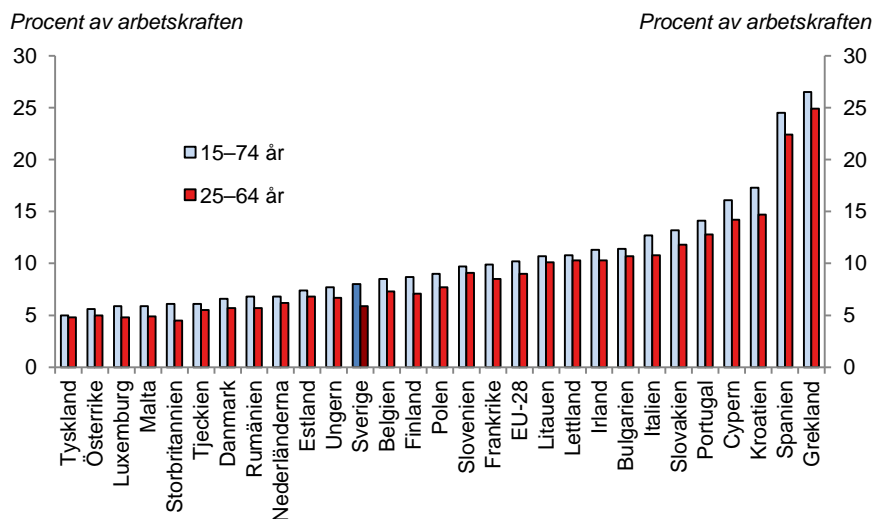
Källa: SCB 2015 och egna beräkningar.

<sup>a</sup> Avsaknad av längre tidsserier över arbetade timmar för ålder 74 år gamla då det inte är möjligt att studera utvecklingen i den här åldersgruppen längre tillbaka än 2005.

## 3.2 Arbetslösheten ger inte en lika positiv bild

Situationen på arbetsmarknaden ser mindre positiv ut om man fokuserar på antalet arbetslösa som andel av arbetskraften. De fluktuerat runt 8 procent sedan 2011. Den sysselsättningsökning som har skett under senare år har med andra ord inte mer än balanserat det ökade arbetsutbudet. Även om den svenska arbetslösheten inte är anmärkningsvärt hög i ett internationellt perspektiv så klarar sig Sverige betydligt sämre vid internationella jämförelser än vid jämförelser av sysselsättning eller arbetskraftsdeltagande. Som diagram 3.6 (blå staplar) visar har länder inom EU lägre arbetslöshet än Sverige och 19 länder hade högre arbetslöshet år 2014.

**Diagram 3.6 Arbetslöshet i EU 2014**

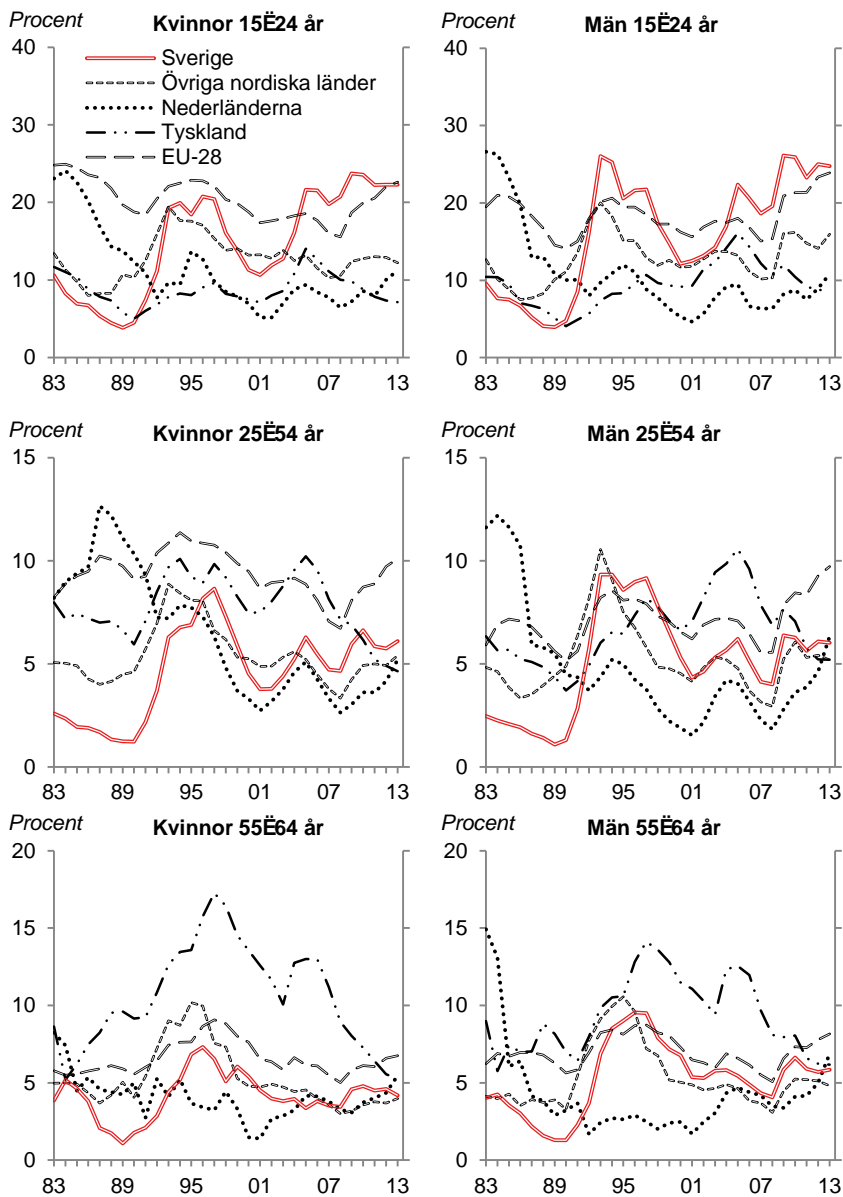


Källa: Eurostat (2015)

Det är framför allt åldersgruppen 15-24 år som arbetslösheten är hög i Sverige jämfört med andra EU. I diagrammet studerar vi även hur jämförelsen ser ut för åldersgruppen 25-64 år. Där placerar sig Sverige då lite bättre. 8 länder hade lägre arbetslöshet 2014 och 19 hade högre.

Nedan jämför vi arbetslösheten för flera olika åldersgrupper och kön med ett urval av EU-länder (diagram 3.7)

**Diagram 3.7 Arbetslöshet bland kvinnor och män i EU uppdelad på åldersgrupper 1983–2013**



Anm: Övriga nordiska länder avser genomsnitt för Danmark, Finland och Norge.  
Källa: OECD(2015b)

Av diagrammen framgår att arbetslösheten bland ungdomarna är utmärkande i Sverige. För både 15- och 24-åringar steg arbetslösheten framför allt i början av finanskrisen och har sedan dess fallit tillbaka något. En tydlig utveckling syns för de övriga nordiska länderna. Det är framför allt Tyskland som avviker i jämförelsen med en betydande nedgång i arbetslösheten de senaste decennierna, både för kvinnor och för män.

Det är i synnerhet ungdomsarbetslösheten som är högre i Sverige än i de andra länderna i jämförelsen. Arbetslösheten bland 15-åringar steg kraftigt i samband med 1990- och 2000-års recessionerna. Under större delen av 2000- och 2010-talet sjönk den åter. Under större delen av 2000- och 2010-talet stigit gradvis och mer än i de andra länderna i jämförelse. År 2014 uppgick den till 23 procent, jämförelsevis 12 procent 2001. I synnerhet Tyskland uppvisar en helt annan utveckling av ungdomsarbetslösheten än Sverige. Sedan 2005 har ungdomsarbetslösheten i Tyskland sjunkit, från nivåer nära 16 procent till 8 procent 2014.

Internationella jämförelser av ungdomsarbetslöshet påverkas dock bl.a. av skillnader i utbildningssystem och i arbetsmarknadssituationen för olika åldersgrupper av unga i Sverige och Tyskland 2013.

Som noterades tidigare, och som framträder i diagrammet, är den mest påtagliga skillnaden mellan Sverige och Tyskland i utbildningsgraden bland studerande är betydligt högre i Tyskland samtidigt som arbetslösheten bland studerande är betydligt lägre i Sverige. En förklaring till den jämförelsevis låga arbetslösheten bland studerande i Tyskland är sannolikt att tyska studenter som går en lärlingsutbildning räknas som sysselsatta i Sverige. En betydligt högre andel av de studerande arbetslösa i Sverige är en betydligt högre andel av de studerande arbetslösa. Dessutom utgörs en del av arbetslösheten i Sverige bland dem som inte studerar (rött fält i diagrammet) av studerande som söker arbete under sommarlovet.

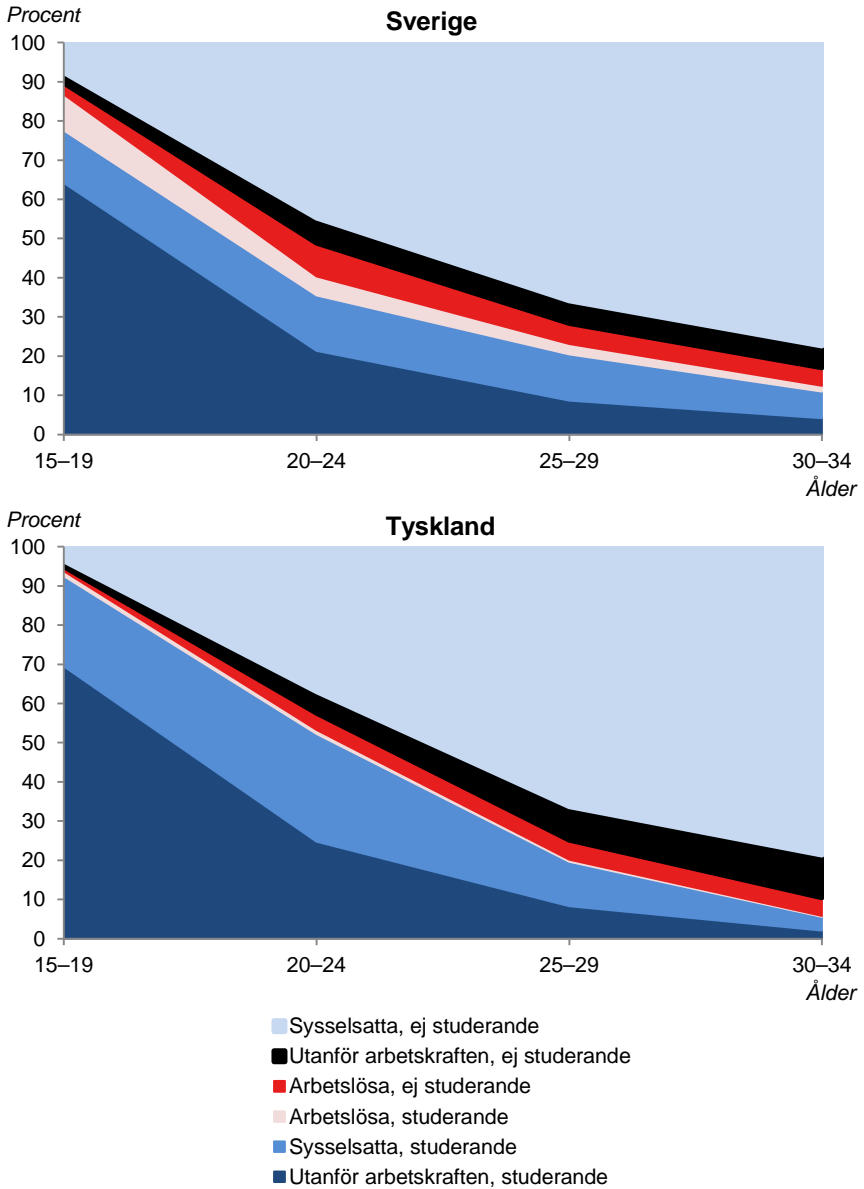
<sup>9</sup>Uppgången verkar delvis hänga samman med en ökad andel unga lärlingar under de första åren på 2000-talet. Till viss del kan även statistikomläggningen 2005, då arbetssökande heltidsstuderande började räknas som arbetslösa, ha bidragit till uppgången.

<sup>10</sup>Se Konjunkturinstitutet (2014b), s. 99. För en utförlig jämförelse av arbetslösheten i Sverige och Tyskland.

<sup>11</sup>Se kapitel 3 i Finanspolitiska rådet (2014b) för mer utförlig diskussion av problem med arbetslöshetsmättet för ungdomar.

<sup>12</sup>Se avsnitt 3.4.2 i Finanspolitiska rådet (2014b) för en uppdelning av ungdomsarbetslösheten under skolåret respektive under sommarmånaderna.

**Diagram 3.8 Unga efter arbetsmarknadsstatus i Sverige och Tyskland 2013**

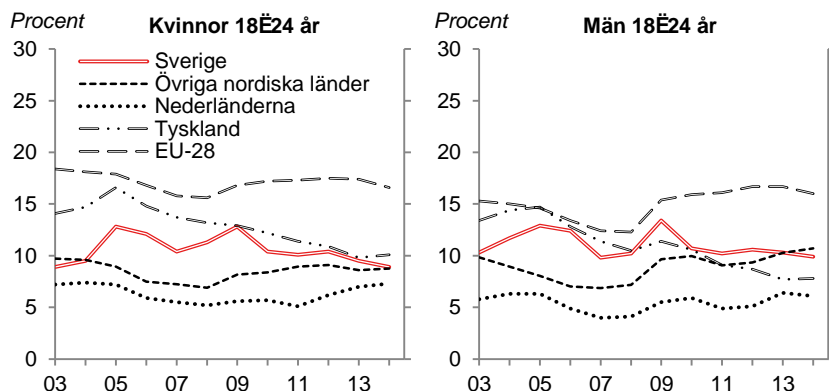


Anm: I kategorin studerande ingår såväl utbildning som praktik, dvs. även personer som deltar i exempelvis lärlingsystem, utbildningsrelaterad praktik eller arbetsmarknadsprogram ingår. Betald praktik räknas som sysselsättning.  
 Källa: Eurostat (2015)

Arbetslösheten i Sverige bland unga som inte studerar är framför allt hög i åldrarna 19 år dvs. de åldrar då många avslutar sina studier. Det tyder på att en anledning till att arbetslösheten bland unga är högre i Sverige än i Tyskland göra övergången från skola till arbetsliv.<sup>13</sup>

Ett mått som regel mäter ungdomsarbetslöshetsproblembättre än arbetslöshetsstatistiken är inaktivitet bland unga, NEET. Detta mått ange andelen unga som varken är i sysselsättning, studerar eller deltar i något arbetsmarknadspolitiskt program (mättet motsvarar de röda och de svart fälten i diagram 3.8). Ser vi att densamma ungdomsarbetsmarknaden mätt på detta sätt sett tydligt ett europeiskt perspektiv (diagram 3.9) jämförelse med Tyskland är det framför allt bland unga män som det är högre.

**Diagram 3.9 NEET uppdelat på kön**



Anm: NEET står för 'Not in Education, Employment or in Training' som varken studerar, arbetar eller deltar i praktik.

Källa: Eurostat (2015)

### 3.3 Regeringens mål för arbetslösheten

Regeringen har angett ett målsättningspolitiskt mål för arbetslösheten i VP15 liksom i BP15 preciseras målet som nomin ska öka så mycket att Sverige når lägsta arbetslöshet i EU & jämförelse med rådande arbetslöshetsnivå i EU i år

<sup>13</sup>Se SOU 2011:11 för en mer utförlig diskussion om detta.

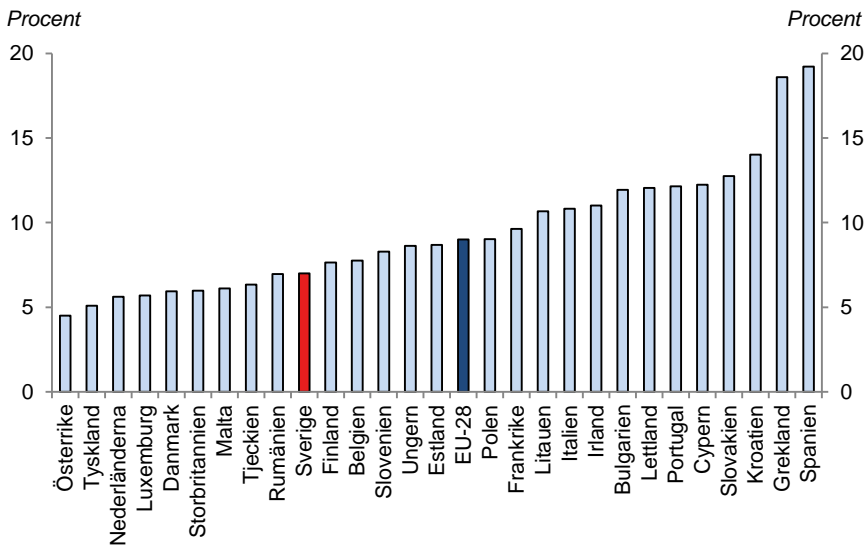
bär detta att arbetslösheten behöver sjunka med 3 procentenheter för att målet ska nås (diagram 3.10).

Det faktum att målet baseras på en jämförelse med de andra länderna betyder att måluppfyllelsen inte påverkas av gemensamma svängningar i den europeiska konjunkturen. Detta är en positiv aspekt av målformuleringen, liksom att målet ger en ökad sysselsättning.

En konsekvens av målformuleringen är dock att det inte finns någon anledning att tro att den konjunkturåterhämtningen som förväntas ske under de nästkommande åren kommer att förpackas till ett mycket närmare målet.

Ett alternativt sätt att bedöma hur långt från måluppfyllelse Sverige befinner sig i nuläget är att analysera bedömningar av hur arbetslösheten (för konjunktursvägningar) är i olika EU-länder. I diagram 3.10 jämför vi de bedömningar av den strukturella arbetslösheten i olika länder som Ek-kommissionen gör.

**Diagram 3.10 Strukturell arbetslöshet i EU 2014**



Källa: Europeiska kommissionen (2015a)



Av diagrammet framgår att när effekterna av skillnader i den nuvarande konjunkturlägen tas bort, finns det en väsentlig skillnad i arbetslöshet mellan Sverige och länderna med den lägsta arbetslöshet inom EU. Avståndet är 2,5 procentenheter enligt EU-kommissionens uppskattningar av strukturell arbetslöshet.

För att Sverige ska kunna nå det uppsatta målet om lägst arbetslöshet inom EU till 2020 krävs således att den strukturella arbetslösheten sänks väsentligt. Detta ska dessutom enligt regeringens precisering av målet ske via ökad sysselsättning och ett minskat arbetskraftsdeltagande. Rådet bedömer att det kommer att vara mycket svårt att uppnå detta mål.

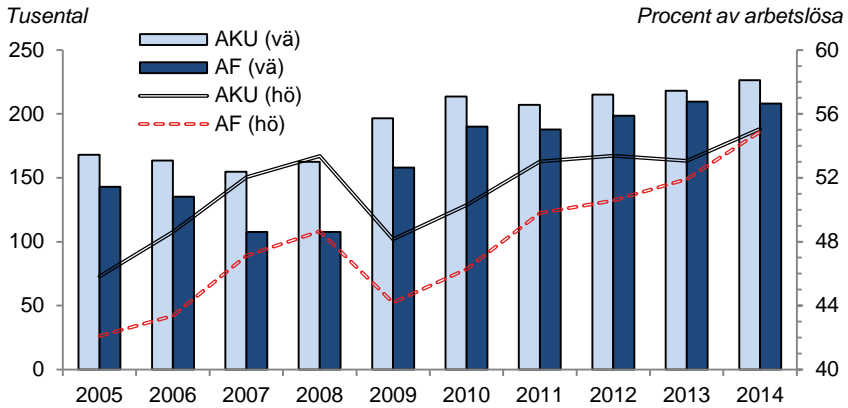
Ett skäl till denna bedömning är det faktum, som framgick ovan, att ungdomsarbetslösheten står för en jämförbart hög arbetslösheten i Sverige. Som nämndes ovan spelar institutionella skillnader i utbildningssystemet, och studenternas sysselsättningsstus under utbildningstiden, en stor roll för dessa skillnader. Till viss del kan därför skillnaderna i ungdomsarbetslöshet mellan Sverige och andra EU-länder förväntas bestå, förutsatt att utbildningssystemet förändras i grunden.

Ett annat skäl är att den relativt höga svenska arbetsutbudet troligen bl.a. återspeglar att även personer med relativt sett svaga jobbchanser deltar på den svenska arbetsmarknaden. Enligt den officiella statistiken (AKU) och Arbetsförmedlingens statistik över inskrivna arbetsutgjord personer med relativt svaga jobbchanser utgör nästan hälften av de arbetslösa (diagram 3.11).

Inom de EU-länder där arbetskraftsdeltagandet är lägre står sannolikt fler av personerna med låga jobbchanser utanför arbetskraften. Detta betyder att det kan vara en större utmaning att nå den lägsta arbetslöshetsnivån inom EU för Sverige än för andra länder, alltom man vill behålla det höga arbetskraftsdeltagandet.

<sup>14</sup>Uppskattningar av nivån på den strukturella arbetslösheten bör därför tolkas med försiktighet. Kommissionen bedömer att den strukturella arbetslösheten 2014 var 6,4 procent, jämförbart med regeringens bedömning att den var 6,4 procent. Konjunkturinstitutets bedömning (6,9 procent) ligger däremot högre än kommissionens.

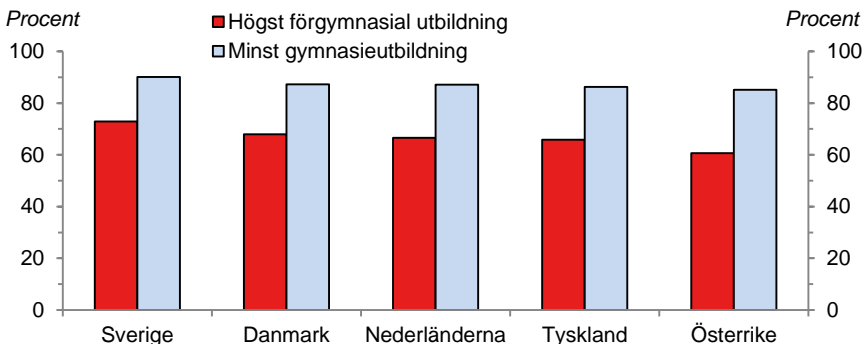
**Diagram 3.11 Arbetslösa i utsatta grupper**



Anm: Som utsatta grupper räknas utomeuropeiskt födda, personer med högst förgymnasial utbildning och de som är äldre än 55 år när de blir arbetslösa. Arbetsförmedlingen räknar även personer med arbetshandikapp till de utsatta grupperna. I AKU finns dock ingen information om avseende på arbetshandikapp. För att få så bra jämförbarhet som möjligt mellan AF:s statistik och AKU har arbetslösa med funktionsnedsättning som inte samtidigt tillhör någon av de andra grupperna exkluderats från AF:s statistik. Arbetslösa i AF:s statistik hörs av 16 månader medan AKU avser 7,5 månader. Källor: Arbetsförmedlingen (2015) SCB 2015 och egna beräkningar.

En indikation på att det förhåller sig på detta vis är att Sverige ligger relativt sett högt i arbetskraftsdeltagande bland lågutbildade (diagram 3.12). Diagrammet visar arbetskraftsdeltagandet för andelen av befolkningen med högst förgymnasial utbildning respektive för de med gymnasieutbildning eller mer. Länderna med lägst arbetslösa inom EU, Tyskland och Österrike, har det lägsta arbetskraftsdeltagande bland lågutbildade bland länderna i jämförelsen.

**Diagram 3.12 Arbetskraftsdeltagande efter utbildning (25-64 år)**

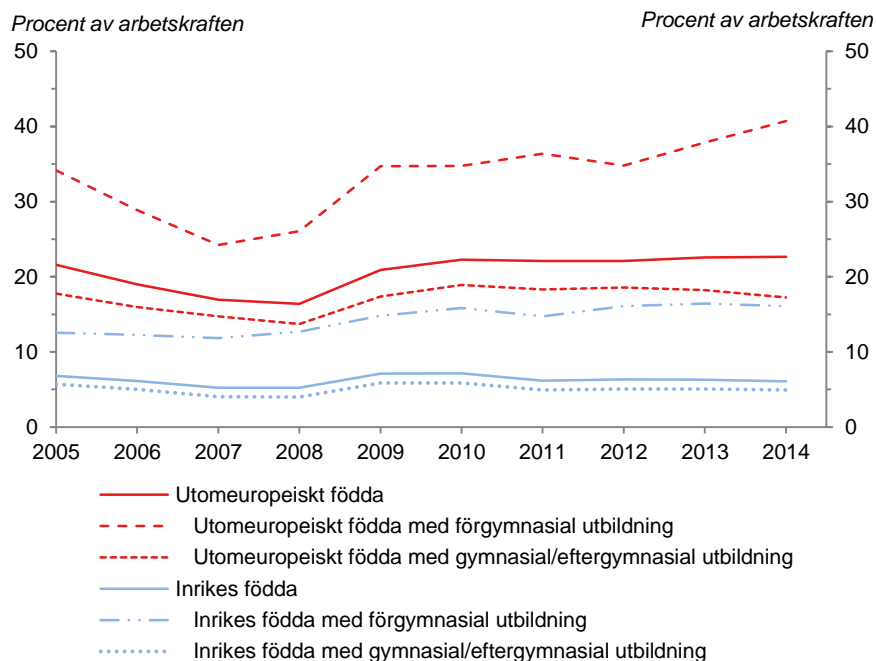


5 b a . . . [ A ] b g h . [ m a b U g ] Y i h V . ` X b ] b [ i . V Y f ] \_ b U e r . g c a . [ Y b med gymnasieutbildning och personer med eftergymnasial utbildning. Källa: OECD (2014)

Andelen utsatta grupper bland de arbetslösa förväntas öka ytterligare i Sverige under nästkommande till följd av den stora flyktinginvandringen (se kapitel 2, prognoser för migrationen) eftersom nyanlända flyktingar i genomsnitt har fler och längre arbetslöshetsperioder än andra grupper. Som framgår av diagram 3.13 är arbetslösheten mycket hög bland utomeuropeiskt födda. Bland utomeuropeiskt födda med utbildning var arbetslösheten över 40 procent 2014.

Detta stärker bilden av att en stor del av den svenska arbetslösheten kommer att kvarstå i en konjunkturläge som normaliserats, och tyder på att målet om en kraftigt sänkt arbetslöshet kommer att vara mycket svårt att nå. Sammantaget bedömer rådet att det kommer att bli mycket svårt för Sverige att uppnå målet om lägst arbetslöshet inom EU 2020 via höjd sysselsättning utan mycket betydande strukturella åtgärder.

**Diagram 3.13 Relativ arbetslöshet efter födelseregion och utbildningsnivå**



Anm: Utomeuropeiskt födda redovisas exkl. Nordamerika.

Källor: SCB 2015 och egna beräkningar.

### 3.3.1 Arbetslöshetsmålet och stabiliseringspolitiken

I den allmänna debatten finns förespråkare för att arbetslöshetsmålet bekämpas genom att bedriva mer expansiv finanspolitik som tillgripas på efterfrågan i ekonomin och därmed efterfrågan på arbetskraft. Ett argument för en sådan politik är att finanspolitiken därigenom skulle kunna motverka konjunkturrelaterad arbetslöshet blir strukturell och med individer slås ut från arbetsmarknaden efter en lång tid i arbetslöshet. Rådet konstaterar att forskningen stödjer att efterfrågestimulanser i en lågkonjunktur kan ha kvardröjande effekter på arbetslösheten genom att minska risken för persistens, dvs. att arbetslösheten vidmakthålls på en hög nivå den väntas ha hamnat över sin jämviktsnivå. Det finns däremot inget stöd för att en sådan politik skulle medföra ett lägre arbetslöshetsmål.<sup>5</sup>

Lämpligheten för en expansiv politik måste också bedömas utifrån konjunkturläget. I kapitlet konstaterade rådet att ekonomin inte längre befinner sig särskilt långt ifrån ett normalt resursutnyttjande. Kloch Riksbanken räknar med att ett normalt resursutnyttjande nås redan nästa år. Regeringen bedömer att det tar ytterligare ett år. Att i ett sådant läge föra en redan expansiv finanspolitik i en mer expansiv riktning skulle riskera att verka destabiliserande eftersom effekterna av ekonomiska åtgärder i regel släpar efter.

Rådet anser också att det finns anledning att vara skeptisk till utsträckningen av den typen av finanspolitiska satsningar som diskuteras i sammanhanget, såsom offentliga investeringar i infrastruktur och bostäder, skulle leda till ökade sysselsättningsgrupper av arbetslösa som står långt från arbetsmarknaden.

## 3.4 Effekter av regeringens förslag

I BP15 och VP15 presenterade regeringen olika åtgärder i syfte att minska arbetslösheten. Det handlar främst om utökade och ändrade satsningar inom arbetsmarknadspolitiken och fler utbildningsplatser inom Komvux och folkhögskolor. De i kostnadstermer mest omfattande

<sup>5</sup>Se t.ex. kapitel 2 i SOU 2011:11 och Bergman (2010).

tande åtgärderna är en lagad garanti för unga borte gräns för hur länge en ung person ska kunna vara arbetslös utan att åtgärder såsom extratjänster inom välfärdssektorn för långtidsarbetslösa. Viktiga delar i garantin för unga är subventionerade anställningar i form av traineejobb och, de ovan nämnda, sätningarna på Komvux och folkhögskolor. Tjänsterna ska vara subventionerade anställningar till avtalsenliga löner och ersätter nuvarande Fas 3 inom jobb och utvecklingsgarantin. Regeringen föreslår även förändringar inom integrationspolitiken, framför allt åtgärder i syfte att förbättra utvecklingen av utbildningarna i andra länder och att underlätta för kompletterande utbildningar inom högskolan.

Rådets bedömning är att dessa åtgärder kan ha viss positiv effekt på sysselsättningen. Forskningen tyder på att subventionerade anställningar som liknar ordinarie anställningar fungerar bättre än andra subventionerade arbetsformer. Samtidigt kan undanträngningseffekterna på sysselsättningen antas bli stora av den här typen av åtgärder. När det gäller utbildningssatsningarna för unga arbetssökare finns det skäl att inte räkna med alltför stora varaktiga sysselsättningseffekter. Studier tyder på att det generellt är svårt att kompensera otillräckliga studieresultat tidigt i livet med senare utbildningsåtgärder. För att förbättra integrationen är det viktigt för sysselsättningspolitiken men det är viktigt att dessa utformas så att de även omfattar grupper av lågutbildade invandrare från länderna utanför Europa där arbetslösheten är som högst. Sammantaget menar rådet att de åtgärder som regeringen har presenterat hittills sannolikt inte kommer att ha mer än ganska små effekter på arbetslösheten, framför allt i förhållande till vad målet för arbetslösheten kräver.

I VP15 föreslår regeringen dessutom att höja tak i arbetslöshetsförsäkringen och höja socialavgiften för unga som kan bedömas verka i motsättning och höja arbetslösheten.

Förslaget om höjd socialavgift för unga innebär att den sänkning som den förra regeringen genomförde tas bort. En uppskattning av vad detta betyder för sysselsättningen kan fås av den studie som IFAU gjorde av den tidigare sänkningen. Nedsättningen av avgifterna för unga bedömdes öka sysselsättningen bland unga med

<sup>16</sup>Calmfors m.fl. (2002) och Forslund och Vikström (2010).

<sup>17</sup>OECD (2015) och Gustafsson m.fl. (2014).

6000-10000 jobb på kort sikt.<sup>18</sup> Ettligt rådets bedömning är det dock troligt att deaktiga sysselsättningseffekterna mindre eftersom uppskattningarna inte tog hänsyn till undanträngningseffekter, dvs. att arbetsgivare kan välja bort individer som befinner sig precis ovanför brytpunkten till förmån för yngre arbetskraft.

Effekterna av förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen diskuteras i nästa avsnitt. I avsnittet diskuteras både effekter på sysselsättningen och på inkomstfördelningen. Forskningen visar att en generösare ersättning leder till högre arbetslöshet och arbetslöshetsetiderna förlängs och att lönerna ökar mer än vad som annars fallet.<sup>19</sup> Men en generösare ersättning innebär även ett förbättrat inkomstskydd för dem som drabbas av arbetslöshet och leder till en jämnare inkomstfördelning. Det bör också noteras att taket i arbetslöshetsförsäkringen har varit nominellt oförändrat sedan 1990 och att detta har inneburit en mycket kraftig erodering av det kollektiva försäkringskyddet under de senaste 13 åren.

Samtidigt menar rådet att utifrån regeringens hittills har presenterat är långt ifrån tillräckliga för att arbetslöshetsmålen nås vilket även är regeringens bedömning. Förändringar inom arbetsmarknadspolitiken kan ha viss effekt på den strukturella arbetslösheten, men för att arbetslösheten ska närma sig de lägsta nivåerna inom EU krävs med stor sannolikhet mer genomgripande reformer av arbetsmarknaden. Exempel på områden där arbetsmarknaden förefaller fungera dåligt är utformningen av det svenska anställningskyddet och nivån på de kollektivavtalade minimilönelöngärder inom dessa områden innebär dock samtidigt konflikter med andra ekonomiska politiska mål på liknande sätt som förändringar inom arbetslöshetsförsäkringen. En jämförelse med Tyskland visade även att målet kan vara svårt att nå utan att reformera utbildningssystemet.

<sup>18</sup>EgebarochKaunitz (2013)

<sup>19</sup>I BP15 fanns det ytterligare en rad förslag om att Regeringen föreslog nedtrappning av jobbskatteavdraget, en särskild löneskatt för äldre, och en uppräkning av gränsen för inkomstskatt. Sådana förändringar av den direkta beskattningen av individer påverkar både inkomstfördelning och sysselsättning. Riksdagen röstade dock ned regeringens förslag. Regeringen vill att man ska återkomma i höstens budgetproposition med förslag om skatteändringar. Vi ska diskutera dessa förslag och återkomma med en diskussion av dem när de presenterats.

<sup>20</sup>För en teoretisk och empirisk översikt, se t.ex. Örtengren och Österman (2010) eller en översikt av empiriska data för Sverige, se Forslund (2008).

<sup>21</sup>SOU 2011:11 och OECD (2015)

att färre studenter räknas som arbetslösa och fler som sysselsatta. Det är dock inte lämpligt att i detta avsnitt diskutera denna, något mekaniska, aspekt vara vägledande för utformningen av arbetspolitiken.

Att ensidigt inrikta politiken mot att nå målet för arbetslösheten kommer därför troligen att kräva kompromisser med andra mål inom den ekonomiska politiken. En viktig förutsättning för en konstruktiv diskussion om den ekonomiska politikens inriktning är dock konflikter redovisas öppet och politiska avvägningar tydliggörs. I avsnitt 5.2 nedan konstateras att regeringen inte har utvärderat några av de förslagen vad gäller de föreslagna förändringarna inom arbetslöshetsförsäkringssystemet. Detta innebär att det är olyckligt.

## 3.5 Effekter av höjd A-kassa

### 3.5.1 Fördelningseffekter

Regeringen föreslår i VAB 15 att den högsta dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen ska höjas från 680 kronor till 910 kronor under de första 100 dagarna i en ersättningsperiod och därefter från 680 kronor till 760 kronor. Den högsta dagpenningen i grundförsäkringen ska höjas från dagens 320 kronor till 365 kronor per dag. Förändringarna träder i kraft den 7 september i år. I det följande analyseras effekter på inkomstfördelningen med hjälp av beräkningar i FASIT-modellen som rådgivare i KI i uppdrag att utföra.<sup>22</sup>

Förslaget innebär att de som med gällande regler slår i taket eller endast har grundförsäkringen får höjd ersättning. Eftersom taket för grundförsäkringen motsvarar en lön om 480 kronor per månad är

<sup>22</sup>Regeringens förslag VAB 15 om att höja ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen är mycket lika förslaget som regeringen la fram i BP15 (i BP15 föreslogs att grundbeloppet i försäkringen skulle höjas till 350 kronor per dag medan förslaget i VAB15 är en höjning till 365 kronor per dag). Mellan VAB15 och rådets rapport varit knapp, har vi valt att utgå ifrån en analys av det förslag som fanns med BP15. Analysen bygger på ett antagande om att regeländringen trädde i kraft den 1 januari 2015. En detaljerad analys finns i Konjunktur (2015) den finns även en analys av ett antal andra åtgärder som fanns med BP15 såsom begränsad avdragsrätt för privat pensionsparande, avdragsrätt för arbetsinkomster över 60 000 kronor, begränsad uppräkningsgrad i skattgälden, höjt grundavdrag för äldre samt höjd ersättning för aktivitet i arbetslöshetsförsäkringen. Förslaget om avdragsrätten för privat pensionsparande fanns även i Alliansens budgetmotion, som antogs av riksdagen i december 2014. De övriga förslagen har ännu inte antagits av riksdagen.

det många som slår i <sup>23</sup> faktorsäkerhetsfaktor när det gäller uppskattningar av hur många som de facto kommer att få höjd ersättning vid arbetslöshet är dock en roll kompletterande inkomstförsäkringar spelar för den faktiska ersättningsnivån. Under det senaste decenniet har det blivit vanligare med kompletterande försäkringar som ersätter inkomster som överstiger taket i arbetslöshetsförsäkringen. De flesta som har en sådan försäkring har det genom kollektivavtal mellan fack och arbetsgivare eller via sin fackliga organisation, men det går också att teckna en försäkring på egen hand. Det är svårt att utifrån tillgänglig statistik få en bra uppfattning om hur många som på detta sätt har ett ytterligare inkomstersom de olika försäkringarna överlappar <sup>24</sup> var FASFA-modellen ingår uppskattningar av de försäkringar som följer av kollektivavtalen, men inte de försäkringar som kan tecknas genom fackliga organisationerna eller de egna inkomstförsäkringar som individen kan ha. Det betyder att FASFA:ns förmodligen överräkningar skattar effekterna av genomslaget av regelförändringen på inkomstfördelning och på sysselsättning något.

### *Effekter på kort sikt*

I diagram 3.14 redovisas effekterna på inkomstfördelning på kort sikt. Staplarna visar de justerade disponibla inkomsterna för de olika grupperna i genomsnitt per decilgrupp, givet individernas ursprungliga inkomst och decilgruppstillhörighet <sup>25</sup>.

I och med att det är hushållsinkomsten som analyseras här, innebär förslaget till högre inkomster i alla decilgrupper. Effekten på justerade

<sup>23</sup>År 2013 var medianlönen 3027 kr per månad. Källa: SCB.

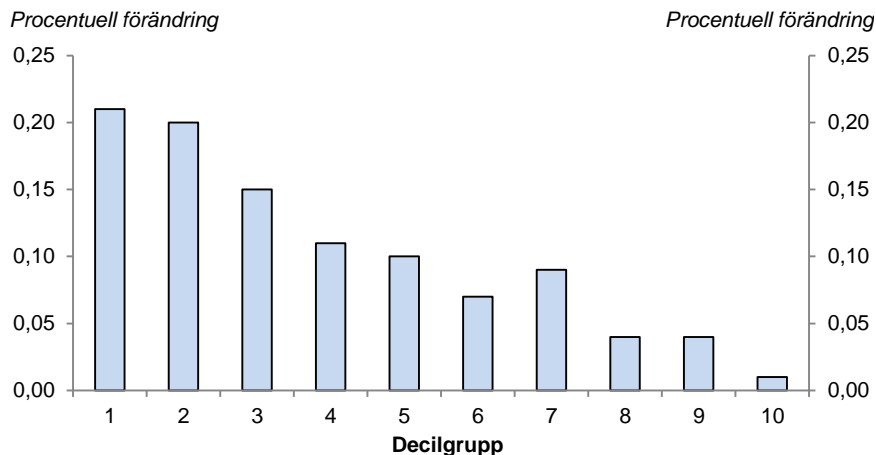
<sup>24</sup>Rådet genomförde 2010 en enkätundersökning om kompletterande försäkringar. Rådet fann att det var förvånansvärt få arbetslösa som fick ersättning från kompletterande försäkringar. Av samtliga intervjuade uppgav endast 9 procent att de hade en kompletterande inkomstförsäkring. Bland de som hade inkomster från arbetslöshetsförsäkringen var andelen 15 procent och bland dem som slog över 24 procent. Eftersom kunskaperna om dessa försäkringar kan antas vara bristande, ställdes även frågor om fackförbundstillhörighet. Av samtliga intervjuade var det drygt 20 procent som var osäkra på om de hade en försäkring, men som var med i ett fackförbund. En sådan försäkring ingår i medlemsavgiften. Det visade sig att många hade dåliga kunskaper om sin försäkringssituation. Eftersom så få uppgav att de fick ersättning från en kompletterande inkomstförsäkring, samtliga kunskaper om försäkringarna föreföll bristande, menade rådet att det fanns anledning att tro att många inte utnyttjar de försäkringsförmåner de har rätt till. För att få ersättning från dessa försäkringar krävs att man ansöker om det. Om många är omedvetna om detta kan det innebära att de inte får någon ersättning från sina kompletterande försäkringar.

<sup>25</sup>Ett hushålls justerade disponibelinkomst är disponibelinkomsten dividerad med hushållets konsumtionsvikt enligt den svenska konsumtionsenhetsskalan.



disponibel inkomst är som störst i decilgrupp 1 och efter som arbetslöshetsersättningen utgör en större andel av inkomsterna i dessa grupper. Även decilgrupp 7 påverkas jämförelsevis mycket.

**Diagram 3.14 Förändring av justerad disponibel inkomst till följd av höjd ersättning i arbetslöshetsförsäkringen 2015**



Anm: De direkta effekterna är de inkomstökningar som uppkommer momentant när skattereglerna ändras. Staplarna visar den procentuella förändringen av medelvärdet för de som före regelförändringarna tillhörde respektive decilgrupp.  
Källa Konjunkturinstitutet (2015b)

### Effekter på lång sikt

Med långsiktiga fördelningseffekter menas att hänsyn tagits till hur arbetsutbudet anpassas till förändringen. Den föreslagna höjningen ger en förhållandevis liten minskning av arbetade timmar på lång sikt. När det gäller tolkningen av detta resultat bör det dock noteras att modellen som används är en arbetsutbudsmodell (som kopplats till FASIT). Den tar inte hänsyn till effekter på efterfrågan på arbetskraft. Eventuella effekter på lönebildning och av den förslagna förändringen finns därför inte med. Vi fortsätter diskussionen av förslaget i sysselsättningskonsekvenserna i avsnitt 3.

Beräkningarna av långsiktiga effekterna visar att kvinnor sänker sitt arbetsutbud mer än männen (tabell 3.2). Störst minskning ser vi i kvartilgrupp 3. De största förändringarna sker via den s.k. extensiva marginalen, dvs. individer går från arbete till arbetslöshet (eller från arbetslöshet till arbete). I denna grupp vi ingen effekt på den extensiva marginalen.

**Tabell 3.2 Arbetsutbudseffekter (förändringar)**

Procent, antal	Totalt	Kvartilgrupp				Kön	
		1	2	3	4	Kvinnor	Män
Arbetade timmar (%)	-0,09	-0,04	-0,06	-0,16	-0,06	-0,11	-0,07
Årsarbetskrafter <sup>1</sup>	-4 413	-138	-538	-2 461	-1 277	-2 477	-1 936
<i>Intensiva marginalen</i>							
Årsarbetskrafter <sup>1</sup>	-320	-119	-272	12	58	-145	-176
<i>Extensiva marginalen</i>							
I arbete <sup>2</sup>	-3 656	-238	-306	-2 037	-1 075	-2 129	-1 527
Arbetslösa <sup>2</sup>	3017	0	306	1 636	1 075	1 644	1 373
Sjuka <sup>2</sup>	0	0	0	0	0	0	0
Pensionärer <sup>2</sup>	0	0	0	0	0	0	0
Övriga <sup>2</sup>	639	238	0	401	0	486	154

Anm: I tabellen redovisas de simuleringsresultat som FASIT ger.

<sup>1</sup>En årsarbetskraft är 800 timmar.

<sup>2</sup>Antalet personer som har bytt status till följd av regelförändringarna.

Källa: Konjunkturinstitutet (2015b)

I tabell 3.3 visas hinkomstfördelningmätt med Ginikoefficienten påverkas.

**Tabell 3.3 Förändring av decilgränser i jämförelse med medianen (höjd ersättning i arbetslöshetsförsäkringen)**

	Före regelförändringar	Efter regelförändringar	Differens	Procentuell förändring
p10/p50	0,554	0,560	-0,006	-1,10 %
p20/p50	0,677	0,678	-0,002	-0,24 %
p30/p50	0,794	0,795	-0,001	-0,12 %
p40/p50	0,897	0,898	-0,001	-0,08 %
p50/p50	1,000	1,000	0,000	0,00 %
p60/p50	1,116	1,116	0,001	0,05 %
p70/p50	1,244	1,244	0,000	0,02 %
p80/p50	1,423	1,423	0,000	-0,02 %
p90/p50	1,686	1,687	0,001	0,06 %
Median=p50	233 109	233 108	0	
Gini	0,272	0,271		

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

Källa: Konjunkturinstitutet (2015b)

Höjningar av arbetslöshetsersättningen resulterar i en minskning av inkomstfördelningens G-koefficienten minskar ca 0,25 del. Förutom en sammanpressande effekt i den nedre delen av inkomstfördelningen, är det också en del förändringar i den övre halvan av fördelningen. I den övre halvan av inkomstfördelningen ökar inkomstspridningen något.

### 3.5.2 Beräkningar av sysselsättningseffekter

Varken BP15 eller VÅB15 har regeringen redovisat någon analys av sysselsättningseffekterna av att höja ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen. I BP15 fanns det inte heller någon sådan analys av andra förslag med uppenbara effekter på sysselsättningen, t.ex. en trappning av jobbskatteavdraget. Tidigare har regeringen redovisat sådana beräkningar.<sup>26</sup> Rådet menar att det är värt att regeringen inte redovisar beräkningar av sysselsättningseffekter. Rent generellt bör regeringen alltid redovisa analys förväntade sysselsättningseffekter för de förslag man lägger fram i sina propositioner.

Med utgångspunkt från hur Finansdepartementet tidigare bedömt förändringar av arbetslöshetsförsäkringen har rådet gjort egna beräkningar av sysselsättningseffekterna av den föreslagna höjningen. Dessa tyder på att arbetslösheten på lång sikt ökar med ungefär en halv procentenhet som en följd av de höjda ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen. Uppskattningen baseras på beräkningar av hur mycket ersättningsgraden kan förändras. Ersättningsgraden är den genomsnittliga disponibela inkomsten vid arbetslöshet i förhållande till disponibela inkomsten vid arbete och är ett mått på lönsamheten av att arbeta jämfört med att inte arbeta. Beräkningarna i FASIModellen som rådet uppdragit åt KI att göra innebär den föreslagna höjningen av arbetslöshetsersättningen att ersättningsgraden ökar med drygt fyra procentenhet.<sup>27</sup> Detta betyder att utvecklingen av arbetsmarknadens lönsamhet i Sverige 2011 anges att Finansdepartementet har gjort bedömningen att kvä elasticiteten är 0,12. Det betyder att om ersättningsgraden ökar med

<sup>26</sup>Se t.ex. BP14, tabell 159.

<sup>27</sup>Finansdepartementet använder interimsmodellen för att göra bedömningar av sysselsättningseffekterna av en ändrad ersättningsnivå utan sig i stället för arbetslöshetsstatistik från Arbetförmedlingen. Det är dock statistik som rådet har tillgång till.

procentenheter ökar jämviktsarbetslösheten 0,5 procentenheter, vilket motsvarar ungefär 27 000 färre sysselsatta.

I VP15 aviserar regeringen att man ska se över metoderna för att beräkna beteendeeffekter av reformer. Rådet ser positivt på att regeringen kontinuerligt utvecklar sina metoder men menar att en framtida metodutveckling interseraktat frånvaron av beräkningar för de förslag som nu läggs fram.

### 3.6 Bedömningar och rekommendationer

Rådet konstaterar att den svenska arbetsmarknaden i flera avseenden utvecklas väl. Sverige hade den högsta sysselsättningsgraden och högstarbetskraftsdeltagandet i EU år 2014.

Det ser däremot lite sämre ut vad gäller arbetslösheten. År 2014 var det 11 länder inom EU som hade lägre arbetslöshet än Sverige och 6 som hade högre.

Det är framför allt arbetslösheten bland unga som är högre i Sverige än i länderna med lägst arbetslöshet inom EU. En jämförelse mellan Sverige och Tyskland visar att det delvis beror på att Sverige har en högre andragasom är arbetslös och färre som är sysselsatta)id sidan av studier. Arbetslösheten bland Sverige är också jämförelsevis hög under övergången från skola till arbets

Regeringen har som mål att arbetslösheten i Sverige ska vara den lägsta inom EU år 2020 och att målet ska nås genom att öka antalet personer som arbetar och antalet anställda i ekonomin. Rådet välkomnar att regeringen uttryckligen anger att målet ska nås genom att öka sysselsättningen men noterar också att Sverige är långt från målet.

I VP15 räknar regeringen med att arbetslösheten faller under kommande år, från 7,0 procent 2014 till 6,4 procent 2018. Såsom målet är formulerat, i relation till andra länder inom EU, är det troligt att den utvecklingen i Sverige är mycket nära målet. Att arbetslösheten väntas falla beror på en konjunkturförbättring som i stora drag är gemensam för EU. Enligt EU-kommissionens bedömning av strukturell arbetslöshet, dvs. den arbetslöshet som väntas vara kvar i ett normalt konjunkturläge, beror den

<sup>28</sup>Se promemoria från Finanspolitiska rådet (2015) för en redogörelse för dessa beräkningar.

Sveriges del minska med drygt 2,5 procentenheter om Sverige ska ha lägst arbetslöshet inom EU. Det motsvarar ca 100 000 arbetstillfällen.

Vi bedömer att en så stor minskning av den strukturella arbetslösheten kommer att vara mycket svår att nå. Framför allt kommer det att fordras kompromiser med fördelningsspolitiska målen för att arbetslöshetsmålet ska vara inom räckhåll. Den typen av åtgärder som skulle behövas för att varaktigt höja sysselsättningen såsom sänkt arbetslöshetsersättning och lägre lönekostnader, skulle samtidigt medföra en ojämnare inkomstfördelningen i Tyskland är ett belysande exempel på dessa målkonflikter. Sedan mitten av 2000-talet har den tyska arbetslösheten sjunkit kraftigt men samtidigt har andelen låglönejobb ökat betydligt.

Vi bedömer att de åtgärder som regeringen presenterat inom arbetsmarknadspolitiken kan ha vissa positiva effekter på arbetslösheten. De utökade volymer och insatser för förbättrad kvalitet inom utbildningssystemet som regeringen planerar för kommer sannolikt också att ha vissa positivare effekter. Men i förhållande till vad som behövs för att nå arbetslöshetsmålet rör det sig om allt att döma om relativt små effekter. Regeringen har också aviserat åtgärder (den slopade sänkningen av socialavgifterna för unga och de höjda ersättningsnivåerna inom arbetslöshetsförsäkringen) som är åt motsatt håll. Gångsberäkningsmetoderna pekade på att den slopade sänkningen av socialavgifterna för unga och de höjda ersättningsnivåerna inom arbetslöshetsförsäkringen kan förväntas sysselsätta i storleksordningen 100 000 personer.

Rådet noterar att regeringen inte själv redovisar sysselsättningseffekter av de planerade förändringarna inom arbetslöshetsförsäkringen. Rådet anser att det är olyckligt. I VPM 15 skriver regeringen att metoderna för att beräkna effekterna av ekonomisk-politiska åtgärder ska ses över. Framtida beräkningsrevisorer är enligt vår mening inte ett godtagbart skäl för att dag inte redovisa resultat som baseras på de faktiska metoderna.

Åtgärderna inom arbetslöshetsförsäkringen är ett tydligt exempel på de avvägningar som måste göras mellan fördelningsspolitiska och sysselsättningspolitiska. Rådet menar att det är tydligt att regeringen i den nu aviserade politiken prioriterar fördelningsspoli-

<sup>29</sup>OECD (2014b).

effekt. Det finns goda argument för att höja inkomsten i arbetslöshetsförsäkringarna i reala termer, särskilt under lång tid och för närvarande innebär ett mycket dåligt inkomstskydd vid arbetshet. Vi anser också att det är motiverat att nedsätta socialavgifterna för unga eftersom sysselsättningsförlusterna förmodligen är små i förhållande till statsfinansiella kostnaden.

Ekonomisk politik handlar i betydande grad om att göra avvägningar mellan olika mål som står i mindre stark konflikt mot varandra. En förutsättning för konstruktiv diskussion om den ekonomiska politikens inriktning är sådana målkonflikter redovisas öppet och politiska avvägningar tydliggörs.

Rådet ser risk för enad med att konflikter som finns mellan målet att nå EU:s lägsta arbetslöshetsmål för den ekonomiska politiken tydliggjorts av regeringen. Målkonflikten mellan arbetslöshetsmålet och andra ekonomiska mål kan tillfälligt maskeras genom att regeringen åtgärder som kortsiktigt eller rent statistiskt minskar arbetslöshetsexempel på sådana åtgärder är lånefinansierade politiska stimulanser. Det är möjligt att temporärt nå en lägre arbetslöshet genom finanspolitisk expansion (och förlängningen lånefinansierad överhettning) sådana politik kan skapligt öka efterfrågan på den arbetskraft som dagstår långt från arbetsmarknaden. Den etablerade forskningen tyder dock på att en sådan politik små eller inga permanenta effekter på arbetslösheten. Däremot riskerar förlängningen skada förtroendet för en långsiktigt stabil offentlig finansiell utveckling. Det är också viktigt att regeringen står fast vid ambitionen att sänka arbetslösheten och öka sysselsättningen och antalet arbetade timmar. Det vore olämpligt att sätta på arbetslöshetstatistiken genom att minska antalet deltagare i arbetsmarknaden bland grupper med svag ställning på arbetsmarknaden. Sådana åtgärder skulle försämra förutsättningarna för en långsiktigt hållbar hög sysselsättning.

## 4 Pensionsålder och långsiktig hållbarhet

Långsiktiga hållbarhetsbedömningar för de offentliga finanserna föutsätter normalt att pensionssystemet är självständigt och finansie stabilt. Med en stigande medellivslängd uppnås dock pensions systemets stabilitet till priset av att de allmänna pensionerna i geno snitt successivt minskar i relation till lönerna. I kapitlet diskuteras vi pensionsålderns betydelse för nivån på de framtida pensionerna och de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

### 4.1 Sjunkande ersättningskvot i det allmänna pensionssystemet

Pensionssystemets konstruktion med en automatisk-balansering mekanism säkerställer att systemet är långsiktigt hållbart genom begränsa uppräknigen av pensionerna om skulderna i systemet är större än tillgångarna. Det är emellertid samtidigt så att för att pensionssystemet ska vara mekaniskt hållbart måste den s.k. ersättningskvoten, dvs. pensionerna i genomsnitt i förhållande till antalet pensionärer ökar i förhållande till antalet förvärv arbetande.

Pensionssystemet är avgiftsbestämt, dvs. pensionsavgiftens nivå är förutbestämd medan pensionernas nivå bestäms av hur stora inkom ter till pensionssystemets avgifter genererar per pensionär. Komstdelen av den allmänna pensionen finansieras med en avgift på 16 procent av det s.k. pensionsunderlaget som i huvudsak består av löneinkomster. Grundprincipen i detta system är att de pensions avgifter som den arbetsverksamma delen av befolkningen betalar in direkt betalas ut till pensionärerna. Premiedelen av den allmänna pensionen finansieras med en avgift på 2,5 procent därutöver. Till skillnad från den allmänna pensionen investeras dessa avgifter för att betalas ut först när den person som har betalat in dem blir pensionär.

Långsiktiga demografiska kalkyler pekar på att medellivslängden kommer att fortsätta öka och är ca 7 år längre än i dag år 2099. Om pensionsåldern inte ändras innebär det att hela livetidångr kommer att utgöras av tid i pension. Detta innebär att de pension avgifter som betalats in under den aktiva tiden behöver fördelas på

ett större antal pensionsår. Systemet är i princip robust för en utveckling genom att pensionerna automatiskt minskar i relation till lönerna. Detta är en rent mekanisk effekt av pensionsystemets konstruktion. En utveckling där pensionerna successivt minskar i relation till lönerna riskerar emellertid på sikt att uppfattas som oacceptabelt vilket motiverar för att systemet kanske inte kan vara politiskt robust.

## 4.2 KI:s beräkningar av långsiktig hållbarhet

Konjunkturinstitutet redovisade beräkningar av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet i senaste Konjunkturläget (mars 2013) och publicerade samtidigt en särskild studie av den långsiktiga hållbarheten.<sup>1</sup> Beräkningarna utgår från SCB:s befolkningsprognos och bygger på några centrala antaganden: för det första antas pensionsåldern är oförändrad, för det andra antas att behovet av vård och omsorg för äldre är samma som i dag vid varje ålder, och för det tredje antas ett s.k. bibehållet offentligt åtagande. Ett bibehållet offentligt åtagande innebär i KI:s beräkningar dels att personalkostnaden per brukare är oförändrad i de offentliga, dels att statliga investeringar följer utvecklingen av BNP, dels att de sociala transfereringarna följer löneutvecklingen. Det kan noteras att ett bibehållet offentligt åtagande innebär en successiv höjning av standarden i den offentliga verksamheten eftersom en förmodad produktionsökning stannar kvar i verksamheten och inte tar form av minskad personalstyrka.

KI:s beräkningar visar att de offentliga finanserna i detta s.k. bibehållna scenario inte är långsiktigt hållbara. För att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara samtidigt som det offentliga åtagandet bibehålls skulle de offentliga finanserna behöva förstärkas omedelbart och permanent med hela 5,6 procent av BNP.

Konjunkturinstitutet har även gjort beräkningar för att undersöka hur känsliga de offentliga finanserna är för förändringar i pensionsålder och hälsoläge. För pensionsåldern har KI antagit att den gradvis ökar i proportion till medellivslängden i linje med Pensionsåldersutredningens förslag.<sup>2</sup> Dessa beräkningar innebär att av den längre livstiden sållsträmmas ca två tredjedelar i arbete och en tredjedel

<sup>1</sup> Konjunkturinstitutet (2013)

<sup>2</sup> SOU 2013:25.



pension, dvs. proportionerna mellan arbete och pensionering bibehålls i stort sett. Detta innebär att arbetslivet förlängs med ca 5 av de 7 år som livslängden beräknas öka till 2099.

Beräkningarna för hälsoläget innebär att när medellivslängden stiger så uppträder även åldersrelaterade sjukdomar senare. En sådan utveckling skulle ha stor betydelse för de offentliga finanserna eftersom livet då förlängs med friska år. I KI:s senaste beräkning för läget förbättras med fem år till 2099, så att exempelvis en 75-årig person blir lika frisk år 2099 som en 70-åring idag.

Dessa båda förändringar har stor betydelse för de offentliga finansernas utveckling, men ingen av dem är ensam tillräcklig för att åstadkomma långsiktigt hållbara finanser. Om de två kombineras skulle det emellertid enligt KI peka på att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara utan stora behov av skattehöjningar. De offentliga finanserna är alltså enligt denna beräkning hållbara med ett ökat antal äldre och en stigande medellivslängd, om arbetslivet samt sjukvården förbättras. I denna kalkyl ingår dock inte risken för att pensionssystemet kan komma att uppfattas som så snålt att krav på ökat bidrag från statskassan blir nödvändiga.

### 4.3 Nödvändigt att höja pensionsåldern

Allteftersom medellivslängden stiger kommer antalet pensionärer som ska försörjas av varje yrkesverksam att öka, om inte pensionsåldern ökar i proportion till ökningen i storleken eller befolkningsstillväxten tilltar. Pensionerna blir då lägre i relation till lönerna. Pensionssystemet är stabilt i den meningen att en sådan minskning av pensionernas relativa värde äger rum med automatik. KI:s beräkningar bygger på ett antagande om ett oförändrat offentligt åtagande. För pensionerna är emellertid utgångspunkten att det nuvarande pensionssystemet fortsätter att gälla. Detta innebär att pensionerna inte följer löneutvecklingen utan att de gradvis minskar i relation till lönerna. Man bör hålla i minnet att resonemangen och beräkningarna i detta avsnitt avser det allmänna pensionssystemet. Tjänstepensioner eller rent privata pensionslösningar beaktas inte. För personer med tjänstepension och med lång anställningstid är pensionsnivån tydligt högre vad dessa beräkningar anger.

Minskningen av pensionssystemets ersättningskvot riskerar att bli så stor att den uppfattas som oacceptabel. I fallet med oförändrad

pensionsålder beräknar KI att pensionerna i genomsnitt kommer minska från dagens ca 45 procent av lönerna till ca 27 procent om premiepensionerna inkluderas. Minskningen är relativt snar efter 2020 och ersättningskvoten beräknas ha minskat till 30 procent 2040. Utan premiepensioner beräknas pensionerna till 30 procent av lönerna 2040 och bedöms ha sjunkit till 22 procent. Med ett arbetsliv som förlängs med ca två tredjedelar av den livslängden är minskningen inte lika kraftig men fortfarande betydande. Pensionernas andel av lönerna minskar till ca 27 procent 2040 och fortsätter därefter att minska svagt för att vara nära 35 procent 2099, premiepensionerna inräknade.

Minskningen av ersättningskvoten förklaras i huvudsak av två saker, dels infasningen av det nya pensionssystemet, vilket är generöst än det gamla, och dels stigande medellivslängden.

Rådet har låtit KI räkna på vad som skulle krävas för att även pensionerna konstanta på dagens nivå i relation till lönerna, dvs. långsiktigt uppgå till ca 45 procent av lönen. Att ställa ett sådant villkor skulle innebära att de offentliga finanserna behövt förstärkas med ytterligare ca 3 procent av BNP, utöver basscenariot på 5,6 procent, för att vara långsiktigt hållbara. Ett sådant scenario innebär en oförändrad ersättningskvot i kombination med oförändrad pensionsålder, skulle innebära att pensionssystemet självt blev kroniskt underfinanserat och att pensionssystemets buffertfonder försvann. Underskottet skulle behöva täckas med stora överföringar från andra delar av statsbudgeten.

Rådet har även låtit KI göra beräkningar på hur mycket pensionsåldern skulle behöva öka för att ersättningsgraden ska kunna bibehållas på dagens nivå. KI har beräknat fyra alternativ. Tre scenarier innebär att pensionsåldern höjs från 65 till 71 år i snitt, vilket innebär en snabb ökning över ca 8 år till en långsammare höjning närmare 30 år. Det fjärde alternativet är att justera upp pensionsåldern med två tredjedelar av den ökande medellivslängden vilket resulterar i en pensionsålder på 69,5 år från 2015 till 2060.

<sup>3</sup>KI har gjort simuleringar med hjälp av Pensionsmyndighetens modell till 2060.

En sådan ökning är i linje med vad Pensionsmyndigheten skrev 2013 i sin s.k. orange rapport:

*Av den totala ökningen av livslängden behöver cirka två tredjedelar till arbetslivet för att få samma pensionsnivå medan en tredjedel av ökningen kan läggas till åren som pensionär.*

Inget av alternativen räcker fullt ut för att hålla ersättningskvoten konstant. I alla scenarier beräknas ersättningskvoten sjunka fram till ca 2030 så länge utfasningen av det gamla pensionssystemet pågår. Därefter stiger ersättningskvoten men når inte i något av fallen upp till 2013 års nivå. I fallet då pensionsåldern höjs med två tredjedelar av den ökande medellivslängden stabiliseras ersättningskvoten på en nivå som innebär att pensionerna blir ca 20 procent mindre i relation till lönerna. En sådan sänkning kan mycket väl komma att uppfattas som oacceptabel.

Vår bedömning att en stigande pensionsålder är helt nödvändig för att behålla acceptabla pensionsnivåer och skapa förutsättningar för långsiktigt hållbara offentliga finanser. Det finns ingen lagstadgad pensionsålder, utan beslutet att gå i pension beror på en rad olika faktorer vad gäller villkor för pensionsuttag m.m. men det finns en stark erfarenhetsnorm som är kopplad till både allmänna och avtalspensionsregler. Vi anser att det är mycket viktigt att gränsen för vad som betraktas som en normal pensionsålder flyttas uppåt i åldrarna.

Om pensionsåldern ökar med en månad per år skulle det yrkesverksamma livet, allt annat lika, öka med sju till åtta år. Eftersom sju år också motsvarar prognosen för hur mycket medellivslängden beräknas öka fram till dess skulle detta betyda att hela ökningen av livslängden tas ut i form av ett längre arbetsliv. Enligt de kalkyler vi gjort skulle en ökning av pensionsåldern med en månad per år troligen inte räcka till för att upprätthålla pensionssystemets nuvarande ersättningsgrad.

Kalkylerna pekar på ett betydande problem. En ökning av pensionsåldern med en månad per år är försiktig och optimistisk. Samtidigt kommer en sådan ökning inte att räcka för att upprätthålla dagens ersättningsnivåer. De enda påståendet

<sup>4</sup> Pensionsmyndigheten 2013, s. 61.

problem är att (i) acceptera sänkta ersättningar, (ii) höja pensionsavgiften, (iii) kraftigt höja målet för att kunna finansiera framtida överföringar till pensionssystemet eller (iv) pensionsåldern snabbare än livslängden ökar.

Vi menar att frågan om höjd pensionsålder bör ges ökad politisk uppmärksamhet och som ett första steg öka pensionsåldern med en månad per år byggas in i avtal och i pensionsregler. Även s.k. LAS-åldern, dvs. rätten att fortsätta arbeta bör höjas i samma takt. Det är väsentligt att bryta normen att gå i pension vid 67 år. En ordning där en automatisk uppskrivning sker varje år är att föredra framför en ordning där återkommande beslut behöver tas om åtgärder för en höjd pensionsålder. En automatisk uppskrivning skapar förutsägbarhet och bidrar till en allmän insikt om pensionsåldern i ett något fast utan behöver justeras upp löpande i takt med ökad medellivslängd. En sådan insikt är avgörande för att pensionssystemet ska kunna vara hållbart på lång sikt.

Förutsättningarna för att kunna arbeta högre upp i åldrarna varierar mellan olika grupper på arbetsmarknaden. För grupper med fysiskt slitsamma arbeten kan en förlängning av arbetslivet vara svårt. Detta kan komma att skapa ökade fördelningspolitiska spänningar inom pensionärskollektivet som kan behöva mötas med kompensationsåtgärder. Alla inte klarar att arbeta längre får emellertid inte bli ett argument för att ingen ska göra det. Med fler äldre och längre medellivslängd kommer en förlängning av arbetslivet att vara nödvändig.

Pensionsåldersutredningen publicerade sin rapport i oktober 2013 med huvudbudskapet att det med stigande livslängd också kommer att vara nödvändigt att arbeta längre än i dag. Utredningen lämnade en rad förslag för att stimulera äldres deltagande i arbetslivet och även att införa en s.k. riktålder som knyts till åldergränser i pensionssystemet och närliggande system och successivt höjas med stigande medellivslängd. Behovet av att genomföra dessa eller liknande förslag är stort. Om inte pensionsåldern ökar i förhållande till den snabba ökningen av medellivslängden riskerar stora finansiella problem att skjutas på framtiden.

## 4.4 Bedömningar och rekommendationer

Hållbarhetsbedömningarna från regeringen och från KI förutsätter att pensionssystemet är stabilt och autonomt. Pensionssystemets regler innebär emellertid att pensionsgradvis minskar i relation till lönerna. KI:s beräkningar pekar på att ersättningskvoten i det allmänna pensionssystemet kommer att halveras fram till nästa sekelskifte om pensionsåldern förblir oförändrad. Det finns anledning att betvivla att en sådan successiv minskning av pensionernas relativa värde kommer att anses acceptabel.

Medellivslängden beräknas stiga successivt och förväntas under detta sekel öka med ca 7 år. Om pensionsåldern förblir oförändrad så kommer hela denna ökade livslängd tas ut av tid som pensionär. Om tiden som pensionär förlängs och tiden i arbete inte ändras så behöver intjänade pensionsrätter betalas ut under en all längre tid. Detta leder med nödvändighet till att pensionsnivåerna gradvis minskar i förhållande till lönen. Med det innebär att ersättningskvoten minskar.

En stigande pensionsålder är enligt vår bedömning helt nödvändig för att behålla såväl acceptabla pensionsnivåer i det allmänna pensionssystemet som långsiktigt hållbara offentliga finanser. Det är väsentligt att byta normen att gå i pension vid 65 års ålder. Som ett första steg bör pensionsregler och avtal ändras så att pensionsålder ökar med en månad per år. Reglerna i LAS bör också automatiskt skrivas upp med en månad per år. Även om detta förmodligen inte räcker för att behålla dagens ersättningsnivåer i det allmänna pensionssystemet skulle det bidra till mer rimliga framtida pensioner och till hållbara offentliga finanser.



## 5 Ett ändrat överskottsmål

I avsnitt 5.1 diskuterar vi varför målet är utformat som i avsnitt 5.3 hur sparandet fördelas mellan den offentliga sektorns olika delar. Kort- och långsiktiga konsekvenser av att lyfta ut pensions systemet diskuteras i avsnitt 5.4.

### 5.1 Målet omfattar hela den offentliga sektorn

Dagens överskottsmål omfattar det finansiella sparandet i den konsoliderade offentliga sektorn, dvs. summan av sparandet i staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet, där transaktioner mellan sektorerna har eliminerats. Utformningen av målet diskuterades i flera propositioner i mitten av 1990 och målet fick i allmänhet sin nuvarande utformning i och med BP97, då också utgiftstaket gavs sin nuvarande form. Överskottsmålet har genomgått vissa förändringar sedan dess. Det fanns från början både ett mål för genomsnittet över en konjunkturcykel och årsvisa mål. Nivån på målet var 2 procent av BNP men som en konsekvens av Eurostats beslut att premiepensionerna inte skulle räknas till den offentliga sektorn utan till den privata, sänktes målet till 1 procent i början av 2007. Grundprincipen att överskottsmålet ska omfatta hela den offentliga sektorn har dock inte ändrats sedan målet infördes. Argumentationen för varför målet skulle omfatta hela den offentliga sektorn var emellertid inte särskilt ingående i propositionerna. Det framställdes snarast som uppenbart att det bästa var att låta målet omfatta hela den offentliga sektorn.

När målet utformades befann sig Sverige fortfarande i slutet av 1990-talets budgetsanering. En av många förändringar som då ägde rum var att statsbudgeten gjordes heltäckande vilket också skrevs in i den nya budgetlagen. Detta ska ses mot bakgrund av att det hade funnits flera s.k. utombudgetära fonder, t.ex. arbetsmarknadsfonden, lönegarantifonden och sjukförsäkringsfonden, vars över- och underskott inte ingick i själva budgetsaldot även om de var en del av statens lånebehov. Eftersom några av fonderna var mycket stora innebär det att budgetsaldot inte gav rättvisande information. Att lyfta in fonderna i statsbudgeten så att budgetsaldot blev samma sak var således ett led i att göra budgeten mer transparent och

förbättra kontrollen över statens finanser. På motsvarande sätt  
 det goda argument ur ett sparingskontrollperspektiv  
 kludera hela den offentliga sektorn i överskottsmålet.

Sverige hade också nyligen blivit medlemmar i EU och skrivit  
 under Stabilitets- och tillväxtpakten som innefattade mål för den  
 konsoliderade offentliga sektorn. Genom att använda samma de-  
 finition för det inhemska målet blev kopplingen till EU tydlig  
 och logisk, inte minst mot bakgrund av att Sveriges sparmål de  
 åren sattes så att vi gradvis skulle anpassas till Stabilitets-  
 pakets krav.

Det är också viktigt att hålla i minnet att reformeringen  
 av pensionssystemet inte klarades vid tiden då målet för de offentliga  
 finanserna formulerades. Pensionsreformerna pågick men systemet  
 hade inte fått sin nuvarande utformning. Det fanns alltså inget  
 klart och enkelt samband mellan pensionssystemet och överskottsmålet.  
 Det var dock känt redan vid denna tidpunkt att sparandet i pensionssystemet  
 skulle kunna variera och att den demografiska belastningen på  
 pensionssystemet skulle komma att öka. Detta bedömdes dock  
 som en bra bit in i framtiden och skulle kunna mötas med förändringar  
 i överskottsmålets nivå. I kombination med att erfarenheten av det  
 pensionssystemet var mycket begränsad, talade övervägande skäl  
 för att pensionssystemet skulle inkluderas i överskottsmålet.

## 5.2 Utvärderingen av överskottsmålet 2010

Regeringen gjorde en utvärdering av överskottsmålet 2010 och disk-  
 utretades då bl.a. frågan om vilka sektorer målet borde omfatta.  
 Utredningen konstaterade att det fanns argument för att lyfta  
 pensionssystemet ur målet men landade i den samlade bedömningen  
 att argumenten för att behålla det nuvarande systemet vägde tyngre.  
 Det främsta skälet till detta var att utredningen menade att det  
 var tveksamt om pensionssystemet i praktiken kunde betraktas  
 som autonomt. Den rådande ekonomiska krisen hade då för första gången  
 inneburit att balanseringsmekanismen i pensionssystemet hade aktiverats,  
 vilket hade bidragit till lägre pensioner. Detta hade föranlett  
 en politisk debatt angående hur, snarare än om, pensionärerna skulle

---

<sup>1</sup> Finansdepartementet (2010).



kompenseras. Utredningen konstaterade att få förespråkade att automatiska balanseringen skulle överges, men enligt utredarna vade debatten ändå att det fanns politiska svårigheter med att låta balanseringen slå igenom fullt ut.

Finanspolitiska rådet diskuterade frågan i 2008 års rapport och såg att argumenten för att exkludera pensionssystemet inte var starka nog att motivera ändringar av reglerna. Rådet återkom till frågan i 2010 års rapport och gjorde samma bedömning, som då även så man föll med utredningens.

Pensionsmyndigheten (PM) ansåg emellertid att till 2010 års utredning, att argumenten för att exkludera pensions systemet ur överskottsmålet avvisades alltför lätt. Man skrev

*När det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet varierar som följd av demografiska och ekonomiska variationer tvingas staten och kommunsektorn att agera dragspel vid ett fast överskottsmål, vilka situationer kan äventyra uppfyllandet av t.ex. det stabiliseringsmålet. I valet mellan att utesluta inkomstpensionssystemet ur överskottsmålet och att låta detta systemets finansiella sparande påverka överskottsmålet anser Pensionsmyndigheten att det förra är att föredra.*

PM ansåg alltså att pensionssystemet borde lyftas ut ur överskottsmålet.

### 5.3 Sparandets fördelning inom den offentliga sektorn

För kommunsektorn gäller ett balanskrav. Det innebär att kommunerna ska uppvisa en budget i balans och om en kommun uppvisar underskott ska detta rättas till inom en period av tre år. Under hela tiden sedan överskottsmålet gjordes har sparandet i kommunsektorn som helhet varit nära noll. Kommunsektorn har därför inte bidragit till variationer i den offentliga sektorns sparande.

Pensionssystemets sparande har däremot förändrats avsevärt under motsvarande period. Om man bortse stora överföringar som gjordes från pensionssystemet till staten under åren 1999

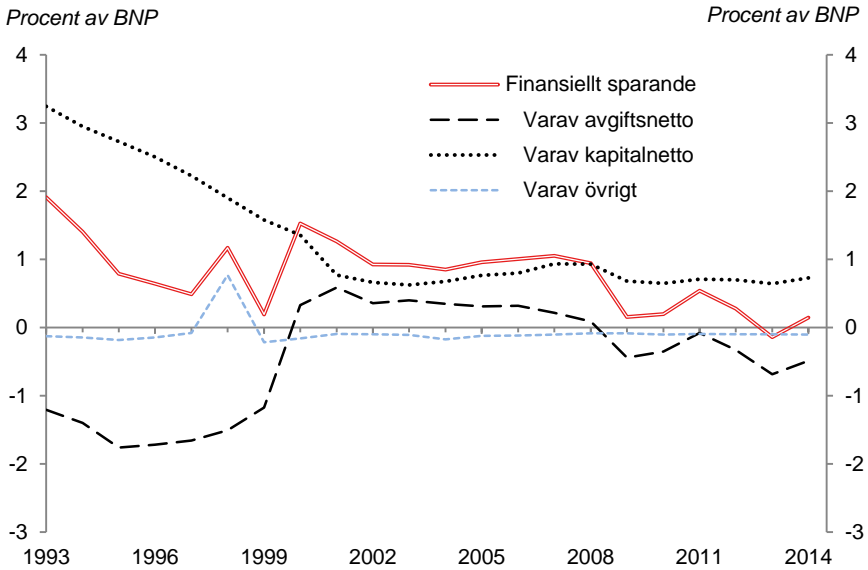
<sup>2</sup>Finanspolitiska rådet 2008, avsnitt 2.3.3.

<sup>3</sup>Finanspolitiska rådet 2010, avsnitt 4.1.

<sup>4</sup>Pensionsmyndigheten (2010).

uppvisade ålderspensionssystemet fram till 2008 ett betydande tillräckligt tämligen stabilt överskott på ungefär 1 procent av BNP (diagram 5.1).

**Diagram 5.1 Finansiellt sparande i ålderspensionssystemet per delpost 1993–2014**

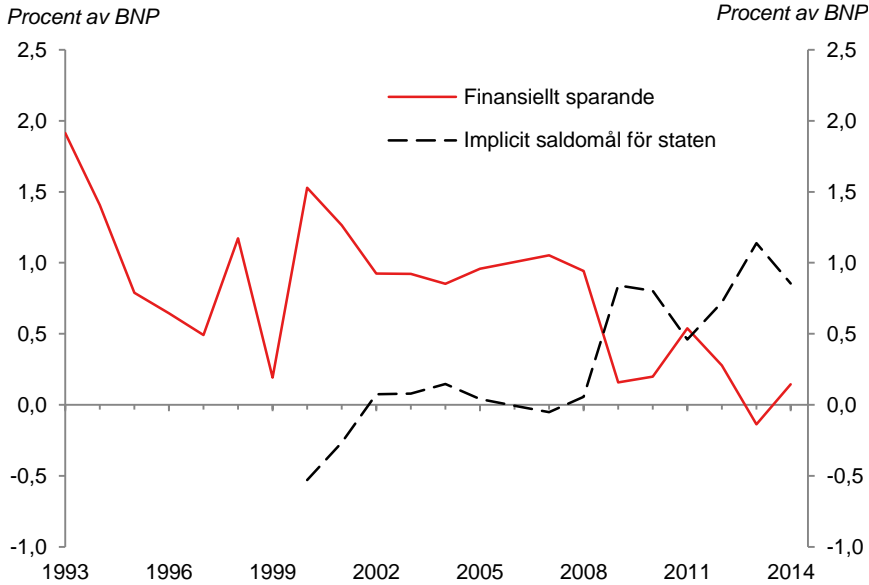


Anm: Till följd av ålderspensionsreformen gjordes tre engångsöverföringar från ålderspensionssystemet till staten (motsvarande 45, 45 och 155 mdkr) under åren 1999, 2000 och 2001. Detta innebär ett tillägg till det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet. Det finansiella sparandet i diagrammet ovan redovisas exklusive dessa överföringar.

Källor: Konjunkturinstitutet (2015) egna beräkningar.

Eftersom överskottsmålet också är 1 procent av BNP, kan man säga att sparandet i pensionssystemet fram till 2008 räckte för att nå överskottsmålet även om statens sparande var lika med noll. Detta uttrycks också så att överskottsmålet för den offentliga sektorn i kombination med sparandet i pensionssystemet under den perioden innebär ett implicit balansmål för staten (diagram 5.2). Efter 2008 har sparandet i pensionssystemet gradvis minskat mot noll, vilket innebär att det implicita sparmålet för staten har därmed stigit till runt 1 procent av BNP.

**Diagram 5.2 Finansiellt sparande i ålderspensionssystemet och implicit saldomål för staten givet 1 procent överskott i offentlig sektor**



Anm: Till följd av ålderspensionsreformen gjordes tre engångsöverföringar från ålderspensionssystemet till staten ( motsvarande 45 och 155 mdkr) under åren 2001-2004. Detta innebär ett tillfälligt lägre finansiellt sparande i ålderspensionssystemet. Det finansiella sparandet i diagrammet ovan redovisas exklusive dessa överföringar. Sparandet i kommunsektorn antas vara en del av det implicita målet för staten.  
 Källor: Konjunkturinstitutet (2015) egna beräkningar.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att så länge sparandet i pensionssystemet är någorlunda konstant över tiden innebär dagens konstruktion av överskottsmålet att det implicita sparmålet för staten också är konstant. Om överskottsmålets nivå tar lämplig hänsyn till sparandet i pensionssystemet, är det oproblematiskt att inkludera pensionssystemet i överskottsmålet. Om däremot pensionssystemets sparade varierar uppkommer frågor om vilka konsekvenser detta ska tillåtas ha för statens sparande. Med dagens överskottsmål ändras det implicita sparmålet för staten ett till ett men med motsatt tecken när sparandet i pensionssystemet ändras. Om sparandet i pensionssystemet ökar med en procent av BNP minskar det implicita sparmålet för staten med lika mycket. Ett minskat sparande i pensionssystemet innebär att sparandet i staten behöver öka i motsvarande grad för att klara överskottsmålet.

## 5.4 Ett överskottsmål utan pensionssystem

Huruvida pensionssystemet ska inkluderas i överskottsmålet har framgått ovan diskuterats flera gånger tidigare. Slutsatsen har varit att det inte har funnits några avgörande skäl för att ändra nuvarande målets konstruktion. Det har särskilt hävdats att pensionssystemet inte är fullständigt autonomt och att detta talar för att det bör inkluderas i överskottsmålet. Vi menar att det finns goda skäl att se över överskottsmålets konstruktion.

### 5.4.1 Pensionssystemet är mekaniskt robust – men kanske inte politiskt

Pensionssystemet är konstruerat så att det är finansiellt hållbart på lång sikt. Om de förväntade framtida utbetalningarna blir större än vad som kan finansieras med framtida avgifter och kapitalet i fonderna, passas nivån på pensionerna automatiskt så att systemet upprätthåller en långsiktig balans mellan inkomster och utgifter. Den långsiktiga hållbarheten innebär dock inte att inkomster och utgifter måste balansera varje år. Temporära demografiska förändringar kommer att innebära att det finansiella sparandet ibland är negativt och ibland positivt. Fonderna är buffertar med vars hjälp dessa variationer hanteras. Att pensionssystemet från tid till annan uppvisar ett negativt sparande är alltså inget som i sig själv på en kris övertygar om att man ska ändra inriktningen av finanspolitiken. Ett underskott i pensionssystemet innebär inte ett behov av ett större sparande i staten, lika lite som ett högre sparande i pensionssystemet skapar ett utrymme för skattesänkningar eller statliga utgiftsökningar.

Ett återkommande argument för att inkludera pensionssystemet i överskottsmålet, är att ansvaret för en kris i pensionssystemet ytterst vilar på regeringen. Om pensionssystemet inte levererar pensioner som upplevs som acceptabla, kommer politiska krav på kostnadskrävande förändringar att resas, antingen i form av ändringar i själva pensionssystemet eller som någon form av kompensation från staten. En ansvarsfull finanspolitik måste därför följa utvecklingen i pensionssystemet.

I det korta perspektivet är den politiska risken relaterad till pensionssystemets balanseringsmekanism, den s.k. bromsen, som innebär att uppräkningsgraden av pensionsnivåerna sänks om förväntade utbetalningar blir större än vad som kan finansieras med framtida avgifter och kapitalet i fonderna.

pensionsutbetalningar beräknas bli större än summan av de förväntade avgifterna och värdefonderna. I samband med finanskrisen aktiverades denna mekanism beroende på negativa värdeförändringar i AP-fondernas aktieinnehav. Detta ledde till krav på åtgärder för att åtminstone delvis kompensera pensionärernas i komstbortfall. Oavsett om en sådan kompensation är befogad eller inte, är det troligt att en aktiverad broms kan leda till liknande kompensationskrav även i framtiden.

### Fördjupning 5.1 Balanseringsmekanismen

Pensionssystemet har en automatisk balanseringsmekanism som säkerställer att pengarna i systemet inte tar slut. Varje år beräknas ett s.k. balanstal genom att pensionssystemets tillgångar divideras med dess skulder. Tillgångarna består av beräknade avgiftsintäkter, inkomster och buffertfonden, dvs. marknadsförståendet samt sjötaffonden. Skulderna består av alla beräknade framtida pensionsutbetalningar. Om denna kvot är mindre än 1 så är skulderna större än tillgångarna. I normala fall räknas pensionerna med ett inkomstindex, men om balanstalet är mindre än 1 så används istället ett s.k. balansindex som då ger en lägre uppräkningstakt. Detta kallas ibland att bromsen är aktiverad och kan innebära att pensionerna räknas upp i en lägre takt. När balanstalet åter har blivit positivt räknas pensionerna upp i en högre takt till dess att de kommit upp och når den nivå de skulle ha varit om balanseringen inte hade ägt rum.

Det finanspolitiska ramverket tillåter inte att tvinga fram en diskussion om vilka politiska prioriteringar som regering och riksdag vill göra. Ökade utgifter eller sjunkande skatteintäkter ska inte automatiskt leda till underskott utan ska hanteras av det politiska systemet med stöd av det finanspolitiska ramverket. Åtgärder som kompenserar för lägre pensioner påverkar statens finansiella sparande. Detta gäller oavsett om pensionssystemets finansiella sparande ligger rutanför öve

<sup>5</sup>Sådana värdeförändringar ligger utanför det finansiella sparandet och är alltså inte orsaken till att sparandet i pensionssystemet efter 2008. I diagram 5.1 ser vi att orsaken till fallet i det finansiella sparandet i pensionssystemet från 2008 och framåt inte i huvudsak beror på kap utan på skillnaden mellan inbetalade avgifter och utbetalade pensioner, dvs. avgiftsnettot.

skottsmålet eller omfattas av målet. Att pensionssystemet i vändigtvis är politiskt stabilt i det korta perspektivet är därmed sig ett argument för att behålla pensionssystemets finanssparande i överskottsmålet. Det är viktigt att vara medveten om det inte är pensionssystemets finanssida som avgör om bromsen aktiveras eller inte. Det avgörs i stället av den långsiktiga balansen mellan framtida beräknade inkomster och utgifter. Där är det fullt möjligt att bromsen aktiveras även om det finanssparandet är positivt, eller att inte aktiveras trots att sparandet är negativt.

Som vi har diskuterat i kapitel 4 finns det en risk för att pensionssystemet i framtiden kommer att uppfattas som otillräckligt och detta leder till ett politiskt tryck på att kompensera pensionärer på ett eller annat sätt. Det finns enligt vår bedömning inte några argument för varför statens sparande ska variera för att uppväga de tillfälliga förändringar i pensionssystemets sparande. Det krävs och för sig inte uteslutas att pensionssystemet behöver prövas politiskt för att det ger pensionsnivåer som uppfattas som orimligt låga. Frågor kring pensionssystemet långsiktiga politiska hållbarhet löses emellertid inte av att pensionssystemets sparande inkluderas i överskottsmålet.

#### 5.4.2 Kommunsektorn och annat sparande

Utöver staten och pensionssystemet inkluderar överskottsmålet kommunsektorns sparande. Man skulle kunna argumentera för att även kommunsektorn är oberoende och i formell mening stabil och autonom i förhållande till staten och därför också borde lyftas ut ur överskottsmålet. Argumenten för att exkludera kommunerna är dock inte alls lika starka som för pensionssystemet. Kommunerna omfattas av ett balanskrav och det ska därför inte uppstå betydande överskott eller underskott. Om ett underskott ändå uppkommer pekar det naturligtvis till skillnad från ett underskott i pensionssystemet på problem som kan komma att kräva statliga åtgärder. Att staten behöver öka sitt sparande när det uppstår underskott i kommunerna är dock knappast ett problem utan snarare en motiverad ordning.

Vissa delar av det finansiella sparandet består av inbetalningar till Kärnavfallsfonden och Insättningsgarantifonden. Dessa inbetalningar förstärker det finansiella sparandet i staten och ingår därmed

skottsmålet. Inbetalningarna fonderas alltså inte separat utan innebär i praktiken att andra inkomster kan vara lägre eller att utgifterna är högre än om inbetalningarna inte räknats in i det finansiella sparandet. Inbetalningarna motsvaras till exempel av åtaganden från staten, dels för insättningsgarantin, dels för kostnader för förvaring av kärnavfall. Sådana åtaganden bör vägas in när man bedömer en lämplig nivå på det finansiella sparandet.

Staten lånar också upp betydande belopp och lånar ut de belopp, dels till Riksbanken, dels till studenter via CSN. Denna upplåning påverkar inte direkt det finansiella sparandet men innebär att både statsskulden och den offentliga bruttoskulden ökar. Även detta bör beaktas när nivån på det finansiella sparandet bestäms.

Ett viktigt argument för att lyfta ut pensionssystemet ur överskottsmålet är att variationer i sparandet leder till motiverade förändringar av statens sparande. Problemet gäller dock varken för kommunernas sparande, avsättningarna till för statsutlåning och det finns därför inte motsvarande argument för att även lyfta ut dessa delar ur överskottsmålet. Nivån för målet för statens sparande, oavsett om det är explicit eller implicit, bör dock väljas med hänsyn tagen till dessa faktorer.

### 5.4.3 Osäkerhet om statens finansiella sparande på lång sikt

I 2014 års rapport argumenterade vi för att utvecklingsbanorna för statens nettoförmögenhet och bruttoskuld är centrala för att bedöma en lämplig nivå på överskottsmålet. Vi noterade att om åtaganden kommer kvoten mellan nettoförmögenheten i form av räntebärande tillgångar och BNP att konvergera mot en nivå som ges av överskottsmålets nivå delad med den nominella tillväxttakten i BNP.<sup>6</sup> Om t.ex. överskottsmålet på 1 procent uppnås och tillväxttakten i nominell BNP är 4 procent per år kommer netto

<sup>6</sup>Det centrala antagandet här är att värdeökningen på icke räntebärande tillgångar (aktier) motsvarar ökningstakten i BNP och att den del av den effektiva som överskottsmålet avser inte köper eller säljer sådana tillgångar netto. Även om det inte nödvändigtvis är det bästa antagandet för alla regeringars politik är det en naturlig utgångspunkt för resonemangen om överskottsmålets konsekvenser för utvecklingen av bruttoskuld och nettoförmögenhet. (Svetsiska rådet 2014) för en mer utförlig diskussion.

förmögenheten att konvergera mot 25 procent av BNP medan balansmål leder till att nettoförmögenheten konvergerar mot noll.

Den nivå som nettoförmögenhetskvoten konvergerar mot är den del av den offentliga sektorn som överskottsmålet omfattar. För att nå målet måste därför ta hänsyn till hur överskottsformuleringen är formulerat. Med nuvarande överskottsmål konvergerar nettoförmögenheten i räntebärande tillgångar till 25 procent av BNP för stat, kommun och pensionssystem sammantaget. Om vi kan bortse från finansiellt sparande i kommunerna kommer därmed statens nettoförmögenhet i räntebärande tillgångar att konvergera mot 25 procent av BNP minus den räntebärande förmögenheten som genereras av sparandet i pensionssystemet. Detta beror på att statens förmögenhet genereras av statens sparande, vilket med nuvarande formulering ges av överskottsmålets nivå minus pensionssystemets sparande.

Vi ansåg 2014 att övervägandena för att behålla den nuvarande nivån på överskottsmålet för den offentliga sektorn. Detta byggde på antagandet att sparandet i pensionssystemet på sikt skulle vara positivt så att följande storlek i grova drag följer BNP-utvecklingen. Det dras i sin tur på de framskrivningar av sparandet i pensionssystemet som då gjordes och redovisades i årets rapport. En sådan utveckling skulle innebära att det implicita sparmålet för staten även fortsättningsvis skulle vara i närheten av noll, dvs. att överskottsmålet på sikt ungefär motsvarar ett balansmål för staten. Därmed skulle statens bruttoskuld förväntas falla över tiden men inte försvinna. På lång sikt skulle statsskuden röra sig mot ett jämviktsläge som motsvarar statens samflånad i form av CSN och lån till Riksbanken, vilken i dag uppgår till ca 10 procent av BNP. En utveckling som pekar mot en långsiktig statsskuld i storleksordningen 10 procent av BNP är i ett internationellt perspektiv mycket ambitiös och ett stort finanspolitiskt handlingsutrymme. Ett lägre sparmål skulle vara förenligt med en hållbar utveckling, men marginalerna skulle minska. Möjligheten att generera upplåning finansiera t.ex. en eventuell framtida stor omställning av Sveriges energiförbrukning skulle minska om statens upplåning redan i

<sup>7</sup>Vi förutsätter här att överskottsmålet nås.

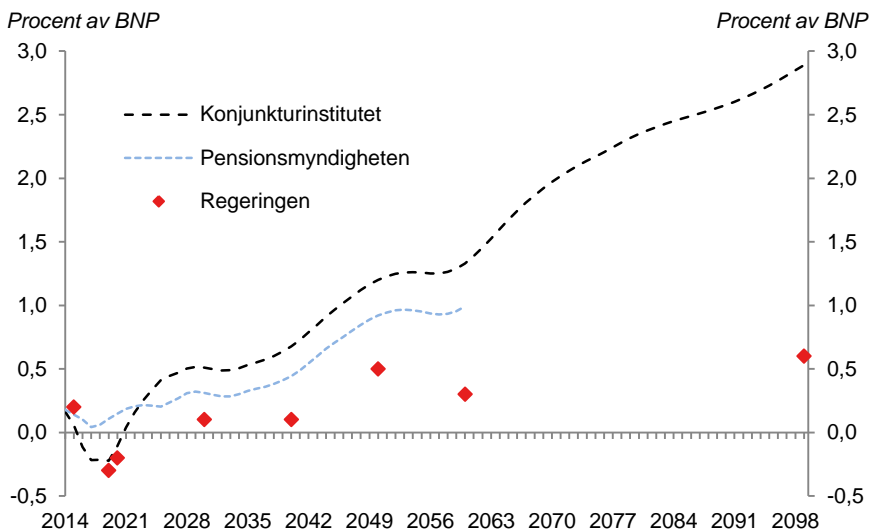
<sup>8</sup>Statens bruttoförmögenhet i räntebärande tillgångar är nettoförmögenheten minus utlåningen till Riksbanken och via CSN utgör ca 10 procent av BNP).



dag skulle öka. Vi ser därför inga övertygande skäl för att ändra bedömningen att ett sparmål som leder till ungefär 10 procenters statsskuld för staten för närvarande är långsiktigt rimligt.

Det finns emellertid olika prognoser för sparandet i pensionsystemet som pekar i radikalt olika riktning. Det är därför i praktiken oklart vilket sparmål för staten, och därmed vilken utveckling av statens nettoförmögenhet som följer av ett visst sparmål för den offentliga sektorn. Dessutom är de långsiktiga och kortsiktiga prognoserna inte konsistenta. I diagram 5.3 visas tre långsiktiga prognoser för sparandet som har gjorts av regeringen, KI och Pensionsmyndigheten (PM). Enligt regeringen bedöms sparandet varaktigt bli ca 0,5 procent av BNP, medan KI och PM räknar med att sparandet succesivt ökar mot betydligt högre nivåer.

**Diagram 5.3 Prognoser för finansiellt sparande i ÅP-systemet 2014–2099**



Källor: Konjunkturinstitutet (2015) och Pensionsmyndigheten (2015) och Finansdepartementet (2015)

Med utgångspunkt från KI:s och PM:s prognoser skulle ett balansmål för hela den offentliga sektorn innebära ett betydande underskott i statens sparande. Detta skulle tillsammans med övrig utlåning få finansieras med en ökande statsskuld. Enligt KI:s prognoser skulle även ett överskottsmål på 1 procent på lång sikt leda till ett underskott i statens sparande. Regeringens prognoser över pensions

systemet innebär i stället att statens sparande måste visa ett överskott för att klara det nuvarande överskottsmålet för den offentliga sektorn, vilket skulle innebära att statsskulden försvinner. Det råder alltså en betydande osäkerhet om pensionssystemets sparande på lång sikt, och detta spiller över i osäkerhet om den statsutveckling. Det finns därför goda anledningar att undersöka anledningen till att prognoserna är så olika. Robusta analyser är betydelsefulla för att bedöma pensionssystemets hållbarhet.

#### 5.4.4 EU:s budgetregler

EU:s stabilitets- och tillväxtpakt innehåller krav på att underskottet i den konsoliderade offentliga sektorn högst får vara 3 procent av BNP och ett medelfristigt budgetmål (MTO) som för Sveriges del innebär att det konjunkturjusterade sparandet normalt inte ska vara lägre än 1 procent av BNP. Europeiska rådet diskuterade i 2012 års rapport relationen mellan EU:s regler och det svenska finanspolitiska ramverket. Slutsatsen var att det svenska ramverket är mer flexibelt genom att överskottsmålet är formulerat för en konjunkturcykel utan att specificera regler för sparandet för enskilda år. Det svenska ramverket är också mer ambitiöst vad gäller långsiktig offentlig nettoutgiftsförmogenhet, och understöds dessutom av andra regler som utgiftstaken och rambeslutsmodellen.

I dag använder både Sverige och EU mål som avser hela den offentliga sektorn. Om Sverige skulle exkludera pensionssystemet från överskottsmålet, så minskar den direkta jämförbarheten mellan de två ramverken. Detta används ibland som ett argument för att inte ändra överskottsmålets avgränsning. Det är emellertid redan i dag så att de båda regelsystemen måste hanteras parallellt, och att följa det svenska ramverket betyder inte med automatik att man också lever upp till EU:s budgetregler. Den flexibilitet som överskottsmålet ger genom att vara formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel tillåter underskott som enskilda år kan vara större än 3 procent av BNP och strukturella underskott som är större än 1 procent av BNP.

BNP.<sup>9</sup> EU:s regler om att den offentliga bruttoskulden ska uppgå till högst 60 procent av BNP har heller inget stöd i det nationella ramverket. EU har även ett utgiftskriterium som sätter gränser för hur mycket de offentliga utgifterna får öka när ett land avviker från sitt MTO. Inte heller det har någon direkt koppling till nationella ramverket.

Att det nationella ramverket inte överensstämmer med EU:s är heller inget unikt. Flera länder har olika typer av nationella finanspolitiska regler som inte är samma som de som finns på EU-nivå varken till form eller innehåll. Att lyfta ut pensionssystemet ur överskottsmålet innebär visserligen att Sveriges nationella sparmål får en annan avgränsning än den som tillämpas i stabilitetsväxtpakten, men det är enligt vår bedömning inte något avgörande argument i fråga om hur det svenska överskottsmålet ska vara formulerat.

#### 5.4.5 Ett kortare perspektiv

Som vi tidigare diskuterat kan man förvänta sig att sparandet i pensionssystemet från tid till annan avviker från det historiska genomsnittet. Under senare år har sparandet i pensionssystemet minskat kraftigt och är nu nära noll. Fram till 2018 förväntas minskningen enligt Pensionsmyndigheten fortsätta ned till 0,41 procent av BNP där sparandet förväntas ligga kvar under ett antal år. Minskningen sedan 2008 motsvarar ungefär 1,5 procent av BNP (diagram 5.4).

Det minskande sparandet i pensionssystemet innebär att statens sparande måste höjas från den tidigare nivån på noll till ungefär 1,5 procent av BNP vilket innebär en skärpning av statens implicita sparmålned över 50 mdkr. Detta är emellertid bara en spegelbild av

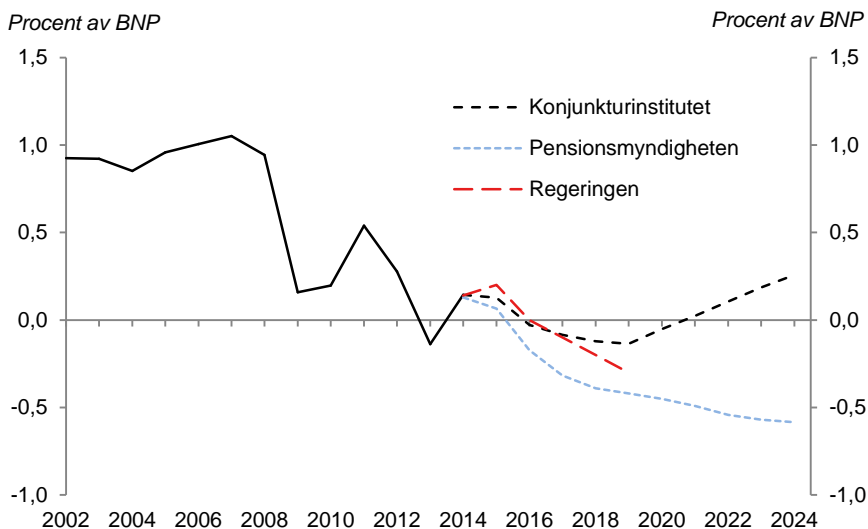
<sup>9</sup>Regeringen skriver i 2015 års konvergensspringsdepartementet, 2015:50 att om öve skottsmålet nås, så uppnås stabilitets- och tillväxtpaktens krav, och att gällande öve skottsmålet skulle sänkas till noll. Rådet emellertid att överskottsmålet synnerhet inte om det skulle sänkas till noll, garanterar att Sverige lever upp till sitt medelfristiga budgetmål. De båda regelverken måste följande eftersom Sverige för närvarande klarar sitt MTO och de offentliga finanserna successivt förbättras. Inse även akut risk att Sverige kommer att bryta mot EU:s budgetregler. I en fotnot i konvergensprogrammet påpekar regeringen att överskottsmålet innebär att EU:s krav nås med stor sannolikhet.

<sup>10</sup>IMF (2013) har gjort en samställning av finanspolitiska regler i ett stort antal länder där både nationella regler och internationella åtaganden framgår.

variationer i pensionssystemets sparande. Vi anser inte att en höjning av statens implicita sparmål är motiverad.

Om statens implicita sparmål sätts till noll eller till 1,5 procent av BNP har betydelse för utformningen av finanspolitiken. Det nuvarande målet ställer större krav på åtstramningar mot slutet av varande mandatperiod än om det implicita balansmålet för staten skulle fortsätta att gälla. Vår bedömning är att såväl det nuvarande målet som ett balansmål för staten kan nås 2018 utan oacceptabla stora stabiliseringspolitiska problem.

**Diagram 5.4 Prognoser för finansiellt sparande i ÅP-systemet 2014–2024**



Anm: Regeringens prognoser i VP15 redovisas endast t.o.m. 2019.

Källor: Konjunkturinstitutet (2015) och Pensionsmyndigheten (2015) och VP15.

## 5.5 Regeringens planer på ett balansmål

Den 3 mars meddelade regeringen vid en presskonferens att avsåg att ge KI i uppdrag att utreda konsekvenserna av att å nivån på dagens mål från 1 procentens överskott till noll i genom över en konjunkturcykel.

<sup>11</sup> KI fick till den 1 augusti 2015 att redovisa sina resultat.

Rådet diskuterade överskottsmålets nivå i 2014 årsrapport och rekommenderade då inte en sänkning av målet. Det berodde dock inte på att rådet ansåg att en sänkt balansmål skulle leda till ohållbara offentliga finanser. Beräkningarna visade i stället att ett balansmål troligen var förenligt med både hållbara offentliga finanser och med tillräckliga buffertar för stabiliseringspolitik. Det fanns emellertid andra argument som bidrog till rådets bedömning, och i ljuset av att regeringen överväger en övergång till ett balansmål finns det anledning att åter nämna dessa.

Vi har i flera rapporter riktat kritik mot att uppföljningen av överskottsmålet inte är tillräckligt tydlig. Ett mål som avser en konjunkturcykel måste i och för sig utvärderas med hänsyn till konjunktursituationen och det finns inget enkelt sätt att göra detta. Vår uppfattning är ändå att det borde gå att göra uppföljningen mer stringent och ha tydligare kriterier för om det föreligger en avvikelse från målet eller inte. Budgetlagen säger att regeringen ska redogöra för hur en återgång till överskottsmålet ska ske om man bedömer att det finns en avvikelse.<sup>12</sup> Det förutsätter att det går att tydligt identifiera om det föreligger en avvikelse. Rådet ansåg våren 2014, i likhet med flera andra bedömare, att det förelåg en klar avvikelse från överskottsmålet. Den dåvarande regeringen hävdade emellertid motsatsen. Uppföljningen av målet innebär så ett stort utrymme för tolkningar.

Bristen på klara kriterier för hur målet ska följas upp har enligt rådets bedömning bidragit till den avdrift från överskottsmålet som har skett. Med ett lägre mål för sparandet riskerar konsekvenserna att när målet att bli allvarligare, både i form av en sämre långsiktig utveckling och av mindre marginaler mot de gränser som EU:s budgetregler sätter. Vi skrev därför i 2014 års rapport att om målet skulle sänkas så borde det kombineras med förändringar av verket som stärker förutsättningarna för att målet nås framöver. Det är därför angeläget att den planerade sänkningen av överskottsmålet kombineras med åtgärder för att stärka uppföljningen.

Enligt de senaste prognoserna från regeringen beräknas det finansiella sparandet gradvis förstärkas från 1,9 procent 2014 till 3,9 procent av BNP 2018 då konjunkturläget bedöms vara balanserat.

<sup>12</sup>Finanspolitiska rådet (2014), kapitel 7.

<sup>13</sup>SFS2011:202 kap 1a §.

Dessa beräkningar bygger på att principen att alla reformer ska fullt finansierade respekteras. Att döma av beräkningarna kommer alltså handlingsregeln för krona att leda till att de offentliga finanserna når balans när konjunkturgapet-sluts. Krona skulle därmed vara tillräckligt stramt för att klara balansmål för den offentliga sektorn för att nå upp till det nuvarande överskottsmålet. Principen att alla reformer ska vara finansierade ingick i BP15 och samma princip ligger nu fast och lämpas i VP15. Den finanspolitiska handlingsregeln är alltså stram som tidigare. Övergång till ett balansmål ger således inte något ökat finanspolitiskt handlingsutrymme de närmaste åren, vilket regeringen också konstaterar<sup>14</sup> i VP15.

På något längre sikt borde ett sänkt överskottsmål innebära att uppstår ett utrymme för högre eller lägre skatter med 1 procent av BNP, eller ca 40 mdkr per år. Detta bygger dock på att överskottsmålet verkligen nåddes före sänkningen. Om sparandet för lågt i relation till överskottsmålet på 1 procent så blir sänkningsmålet till ett balansmål praktiken mindre än 40 mdkr. Skillnaden mellan nuläget när vi inte når upp till överskottsmålet eller som regeringen skriver tydligt avviker från målet att uppfylla ett balansmål är rimligen mindre än 1 procent av BNP.

På lång sikt, 25 år, begränsas utrymmet av att ett lägre sparmål leder till att statsskulden stabiliseras på en högre nivå än den som skulle ha gjort vilket i sin tur leder till en högre nivå på räntebetalningarna. Under rimliga beräkningsförutsättningar kommer det ökade utrymme som ges av ett lägre sparmål att tas ut av högre räntebetalningar som följer av en större statsskuld. På lång sikt leder därför en lägre nivå på sparmålet inte till något ökat finanspolitiskt handlingsutrymme.

En övergång från ett överskottsmål på 1 procent av BNP till ett balansmål innebär således en viss ökning av det finanspolitiska utrymmet men det är inte någon dramatisk eller omedelbar ökning. Det ökade utrymmet tar sig uttryck i ett mindre åtstramningsbehov på kort sikt jämfört med om politiken skulle sikta på att nå 1 procent, och en viss ökning av utrymmet under en övergångstid därefter. En övergång till ett balansmål inte innebär någon stor ökning av

<sup>14</sup>VP15 s39.

<sup>15</sup>Finanspolitiska rådet (2014), kapitel 7.

finanspolitiska utrymmet illustreras även av hur Sverige lever upp till sitt s.k. medfristiga mål (MTO) i Stabilitets- och tillväxtpakten.

Målet innebär att Sverige normalt inte ska ha ett strukturellt sparande som är svagare än procent av BNP. Enligt Kommissionens vinterprognos<sup>16</sup> beräknades Sveriges strukturella sparande 2014 till -1,3 procent av BNP, men Sverige bedöms ändå klara kravet eftersom sparandet förbättras i tillfredsställande takt. Marginalerna till åtagandena inom EU är alltså begränsade och en övergång till ett balansmål skapar utrymme i detta avseende.

Vi har i detta kapitel argumenterat för att ändra överskottsmålets avgränsning genom att lyfta ut ålderspensionssystemet. Det skulle likhet med en övergång till ett balansmål för hela den offentliga sektorn skapa en viss ökning av det finanspolitiska utrymmet i landet till en politik som syftar till att nå det nuvarande överskottsmålet.

Det är viktigt hur en eventuell övergång från ett överskottsmål till ett balansmål motiveras. Den demografiska utvecklingen innebär att pensionssystemets finansiella sparande<sup>17</sup> svagats sedan 2008 och troligen kommer att förbli negativt under det kommande decenniet. Tidigare klarades överskottsmålet till stor del tack vare överskottet i pensionssystemet. Med ett svagare sparande i pensionssystemet framöver kommer därför ett sparande att behöva vara högre för att uppnå överskottsmålet. Vi anser att en sådan skärpning av sparandet i staten inte är motiverad. I stället ger pensionssystemets minskade sparande anledning att se över överskottsmålets konstruktion.

Vi är däremot kritiska till stabiliseringspolitiska argument för att sänka överskottsmålet. Som framgår av avsnitt 2.4 finns det skäl att tvivla på att generella efterfrågestimulanser skulle vara önskvärda dagsläget. Det finns också skäl att ifrågasätta genuppfyllandet<sup>18</sup> i att det finns stora samhällsekonomiskt lönsamma infrastrukturinvesteringar som kan och bör genomföras i närtid (se kapitel 6). Dessutom innebär en ändring till ett balansmål som vi har diskuterat ovan inte något ökat utrymme på kort sikt. Rådets mening<sup>19</sup> är att det ur stabiliseringspolitisk synvinkel inte hade varit orimligt att återgå till 1 procent överskott till 2018 och att det är viktigt att stabiliseringspo-

---

<sup>16</sup>Europeiska kommissionen (2015b)

tiken inte blir ett huvudargument för att ändra överskottsmålet. Igen underskott kommer alltid att vara kostsamt, såväl ekonomiskt som politiskt, och det gäller oavsett om målets nivå är överskottsbalans. Det är därför, som vi även skrev i förra årets rapport, viktigt att ett ändrat mål inte uppfattas som ett resultat av brist på eller förmåga att upprätthålla det fastlagda målet.

Vi vill även peka på vad rådet skrev i sitt yttrande över regeringens utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4). Rådet menade då att det inte med någon större säkerhet går att säga något om vilket målet som är mest lämpligt. Däremot har förmodligen själva valet av ett mål för det finansiella sparandet stor betydelse. Både erfarenhet och forskning visar att det finns en stark tendens i finanspolitiken att låta kortsiktiga hänsyn dra över mer långsiktiga och därmed leda till en kraftig skulduppbyggnad. Sådana tendenser motverkar tydliga saldomål. För att målet ska vara trovärdigt och stabilt krävs det har ett brett politiskt stöd och att uppföljningen och redovisningen av målet präglas av tydlighet och transparens. Dessa frågor är så viktiga, kanske än mer viktiga, än målets exakta nivå.

Vi anser att det finns fördelar med att ändra målets definition för att lyfta ut pensionssystemet snarare än att sänka målets nivå. Att ändra dera pensionssystemet skulle eliminera förändringar i statens inkomstsparmål som beror på att pensionssystemets finansiella sparandepåslag varierar. Att ändra överskottsmålets definition är i och för sig en mer komplicerad åtgärd än att ändra dess nivå i budgetlagen i så fall troligen skulle behöva åtgärdsomgående anser vi att det finns behov av en bredare analys av överskottsmålet som även tar upp frågor om t.ex. målets avgränsning. Målet bör följas upp.

Det är dessutom angelägenheten att de politiska samsyner kring det finanspolitiska ramverket består. För närvarande finns tre utredningar som kommer att arbeta med frågor om det finanspolitiska ramverket: ett uppdrag till KI som ska vara klart i augusti 2014, ett tillkännagivande om att regeringen bör tillsätta en parlamentarisk utredning och en utfästelse i decemberöverenskommelsen att utreda frågor om budgetprocessen. Förutsättningarna torde vara goda för att genomlysna flera sidor av det finanspolitiska ramverket.

<sup>17</sup>Budgetlagen (SFS 2011:203) 2 kap 1 § säger att regeringens förslag till riksdagen om mål för den offentliga sektorns finansiella sparande.

<sup>18</sup>Bet 2014/15:FiU30.



## 5.6 Bedömningar och rekommendationer

Pensionssystemet är utformat så att det ska vara finansiellt hållbart. Det finansiella sparandet i pensionssystemet kan emellertid variera utan att detta är ett problem för hållbarheten. Eftersom överskottsmålet avser hela den offentliga sektorn måste emellertid variationer som orsakas av pensionssystemet motverkas av variationer i staten eller kommunsektorns sparande. Detta kan i sin tur ge oönskade effekter för stabiliseringspolitiken och i förlängningensäven för statens skuldens utveckling. Vi anser att det finns goda skäl att överväga att lyfta ut pensionssystemet ur överskottsmålet.

För närvarande är pensionssystemets sparande nära noll och det finns en samstämmig bedömning att det kommer att minska framöver och vara negativt under nästa mandatperiod. Med ett överskottsmål för hela den offentliga sektorn som ligger fast på 1 procent leder det till att det implicita sparmålet för staten ökar med nästan 1,5 procentenheter i förhållande till vad som gällde fram till 2008. Vår bedömning är att en sådan ökning inte är motiverad.

I 2014 års rapport gjorde vi bedömningen att det nuvarande överskottsmålet på 1 procent av BNP borde ligga fast tills vidare. Analysen vilade på bedömningen att ett överskottsmål på 1 procent på lång sikt leder till ett implicit balansmål för staten. Statens nett förmögenhet i räntebärande tillgångar konvergerar då mot noll. Bruttoskulden försvinner inte utan kommer att motsvara värdet på statens fordringar på Riksbanken, återbetalningar på studielån och andra tillgångar som Kärnavfallsfonden. Vi anser att den bedömning av en långsiktigt lämplig nivå på överskottsmålet som då gjordes fortfarande är rimlig.

Det finns emellertid en betydande osäkerhet om den långsiktiga utvecklingen av pensionssystemets sparande vilket är ett väsentligt argument för att exkludera pensionssystemet från överskottsmålet. Om pensionssystemet skulle lyftas ut vore det enligt vår bedömning rimligt att upprätthålla det implicita balansmålet för staten som dess överskottsmål har inneburit. Vi ser inte heller några övertygande argument för att frångå detta implicita mål för statens sparande på kortare sikt. Om pensionssystemet exkluderas är en rimlig utgångspunkt därmed att statens sparmål för staten förstaten.

Ett alternativ till att lyfta ut pensionssystemet vore att ändra nivå i takt med att det finansiella sparandet i pensionssystemet minskar. Detta skulle dock riskera att minska målets stabilitet och trovärdighet. Ett system där målets nivå sällan men regelbundet ändras under ordnade former, t.ex. var tionde år, skulle kunna bidra till att målet ges viss flexibilitet utan att dess långsiktiga trovärdighet äventyras. Det är dock viktigt att eventuella ändringar av målets nivå baseras på långsiktiga överväganden och inte på kortsiktiga politiska motiver.

Regeringen aviserade den 3 mars i år att man avsåg att sänka skottsmålet till ett balansmål och att KI skulle få i uppdrag att utreda en sådan förändring. Vi bedömer att det är skäl att se över målet och att de offentliga finansernas hållbarhet tillåter ett sparande än nuvarande överskottsmål. Utöver uppdraget till KI har två ytterligare utredningar aviserats, en på initiativ av riksdagen genom decemberöverenskommelsen. Det borde finnas goda förutsättningar för att genomföra en allsidig belysning av överskottsmålet och andra delar av ramverket.

## 6 Infrastrukturbeslut och samhällsekonomisk lönsamhet

Kapitel 6 behandlar investeringar i transportinfrastruktur, dvs. investeringar och underhåll av vägar och järnvägar. I avsnitt 6.1 försöker vi hitta svar på frågan om det investeras för lite i vägar och järnvägar. Avsnitt 6.2 analyserar effektiviteten i regeringens beslut i infrastrukturfrågor. Avsnitt 6.3 sammanfattar bedömningar och rekommendationer.

### 6.1 Är investeringarna för låga?

Vi har i tidigare rapporter diskuterat olika aspekter av offentliga investeringar. I 2009 års rapport gjorde vi en översikt över investeringarna och kapitalstocken i offentlig sektor. Vi fann inte några starka belägg för att de statliga investeringarna skulle ha varit eftersatt. Däremot fann vi indikationer på att det kan finnas ett behov av att öka de kommunala investeringarna framöver. Vår allvarligaste kritik gällde bristen på tillfredsställande statistiskt underlag: statistiken var så pass bristfällig att de slutsatser vi då kunde dra var mycket osäkra. Vi menade att regeringen fram till dess ägnat området alldeles för litet intresse och konstaterade att en konsekvensutvärdering inte har fått ett tillfredsställande beslutsunderlag.

Regeringen publicerade i VP12 en bilaga med en utförlig redogörelse av den offentliga sektorns investeringar, kapitalstock och reala förmögenhet. Sedan dess har regeringen visat den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock i en särskild bilaga till den ekonomiska vårpropositionen. Rådet menar att det är bra att regeringen på detta sätt regelbundet rapporterar statistik och analytiska överväganden. I dessa bilagor konstaterade den dåvarande regeringen att de offentliga investeringarna inte är eftersatta när man jämför situationen i Sverige med andra länder. Samtidigt framhöll man att det är svårt att bedöma vad som är en optimal investeringsnivå. Vi håller med den dåvarande regeringen om bägge dessa slutsatser.

Även den nuvarande regeringen har tilldelat ekonomiska vårpropositioner som beskriver investeringar och kapitalstock i

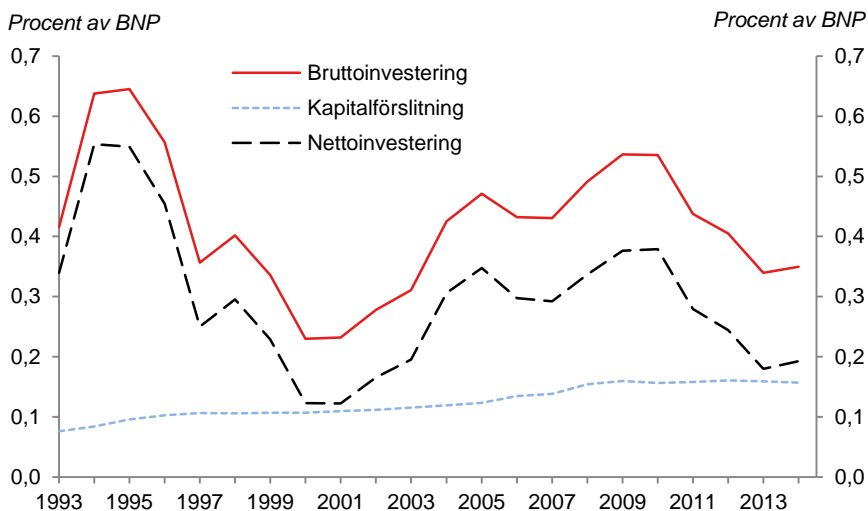
<sup>1</sup> Se Finanspolitiska rådet (2008).

svensk ekonomi, med särskilt fokus på den offentliga sektorn. I bilagan belyser vi även investeringar i bostäder, vilket är bra. Regeringen framhåller i bilagan vikten av att varje investeringsprojekt prioriteras utifrån sin förväntade samhällsekonomiska avkastning. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 6.2.

### 6.1.1 Investeringar i järnväg och väg

I diagram 6.1 nedan visar vi hur bruttoinvesteringar, kapitalförslitning och nettoinvesteringar i järnväg har utvecklats mellan 1993 och 2014. I mitten av 1990-talet var bruttoinvesteringarna i järnväg betydligt större än dess kapitalförslitningarna som andel av BNP. Sedan sjönk mot millennieskiftet för att därefter återigen ha en uppåtgående trend fram till omkring 2010, varefter de har sjunkit något. Nettoinvesteringarna har under hela denna period varit betydligt större än kapitalförslitningen vilket har medfört att nettoinvesteringarna nästomgående har varit positiva. Kapitalstocken i form av järnvägar har därmed vuxit kraftigt.

**Diagram 6.1 Investeringar i järnvägar 1993–2014**

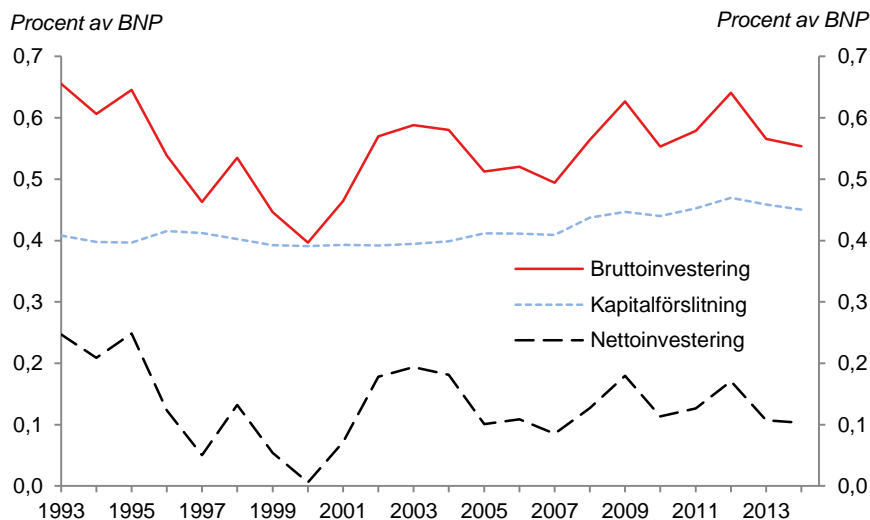


Anm: Järnvägsinvesteringar finns enbart i statens och kommunsektorn.  
Källa: VP15.

<sup>2</sup> Tillbakagången efter 2010 förklaras delvis av att sista etappen av Botniabanans (Ådalsbanan) då ställdes.

I diagram 6.2 nedan visar vi bruttoinvesteringar, kapitalförslitning och nettoinvesteringar i form av vägar under perioden 1993–2014. Bruttoinvesteringarna i väg har inte varierat lika mycket som investeringar i järnväg utan har legat på ca 0,6 procent av BNP under hela perioden. Trots att bruttoinvesteringar i vägar i snitt har varit högre än i järnvägar har nettoinvesteringarna varit lägre. Det förklaras av att kapitalförslitningen av vägar är betydligt högre än av järnvägar. Det krävs därför större investeringar i vägar i jämförelse med järnvägar för att hålla kapitalstocken konstant.

**Diagram 6.2 Investeringar i vägar 1993–2014**



Anm: Avser både statliga och kommunala investeringar.

Källa: VP15.

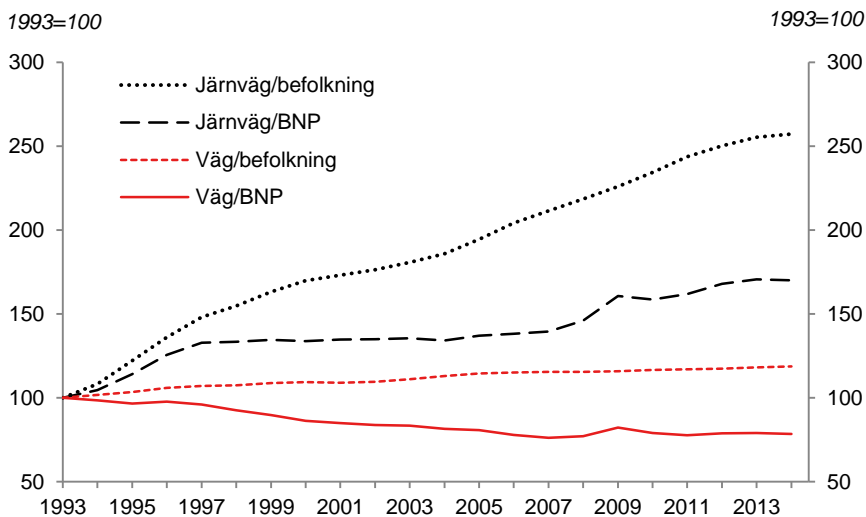
Vi kan konstatera att om bruttoinvesteringarna i väg under tiden efter 1993 har varit tillräckligt stora för att mer än väl täcka kapitalförslitningen. Kapitalstockarnas volym har därmed vuxit.

### 6.1.2 Kapitalstocken av järnväg och väg

Den del av den offentliga kapitalstocken som utgörs av infrastruktur är särskilt viktig för den ekonomiska tillväxten. Det transportrelaterade kapitalet utgör lejonparten av infrastrukturen och de viktigaste delarna är väg och järnvägsnätet.

I diagram 6.3 visas hur kapitalstocken av vägar och järnvägar har utvecklats som andel av BNP i fasta priser förhållande till befolkningen.

**Diagram 6.3 Kapitalstocken av vägar och järnvägar i relation till BNP och befolkningen 1993–2014**



Anm: Kapitalstocken och BNP beräknas i fasta priser med basår 1993 = 100.  
Källa: Finansdepartementet (2015).

Att relatera kapitalstocken av vägar och järnvägar till BNP i fasta priser ger en bild av utvecklingen i förhållande till den totalt producerade volymen varor och tjänster i Sverige. BNP kan förklaras som att mängden producerade varor och tjänster ökar och för att kvaliteten på dessa förbättras. Belastningen på transportinfrastrukturen antas öka om mängden producerade varor och tjänster ökar. Det är inte alltid uppenbart att transportinfrastrukturen ökar om kvaliteten på de producerade varorna och tjänsterna ökar. Men det är inte orimligt att anta att förbättrad kvalitet ställer krav på tillförligheten i transportsystemet.

Transportinfrastruktur används också till exempel för persontransporter. Det är därför relevant att relatera kapitalstocken av vägar och järnvägar till befolkningen.

Perioden 1993–1997 ökade kapitalstocken av järnvägar i fasta priser som andel av BNP till följd av stora investeringar. Åren därefter utvecklades den i takt med BNP. Sedan finanskrisen

bröt ut har kapitalstocken av järnvägar ökat något. I förhållande till befolkningen har kapitalstocken av järnvägar fördubblats sedan 1993.

Kapitalstocken för vägar minskade dock i sin andel av BNP mellan 1993 och 2007. Därefter har den varit i stort sett oförändrad. I förhållande till befolkningen har den ökat marginellt sedan 1993.

I den allmänna diskussionen framförs ibland att en alltför låg investeringsnivå i vägar och järnvägar har orsakat en gradvis försämring av transportinfrastrukturen. Den statistik vi har presenterat här ger inget stöd för detta. Tvärtom har åtminstone investeringsbudgeten för järnvägar varit så stor att järnvägskapitalet per person har mer än fördubblats på två decennier. I den mån denna kraftiga tillväxt inte upplevs som tillfredsställande ligger det närmare till hands att ifrågasätta om järnvägsinvesteringarna verkligen har gjorts där de behövs än att hävda att investeringsbudgeten har varit tillräcklig. I nästa avsnitt visar vi tydliga exempel på att investeringarna inte alls har prioriterats på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Underhåll och reparationer av vägar och järnvägar är centrala för ett väl fungerande väg- och järnvägsnät. Medierapporteringen om problem i tågtrafiken har ökat under de senaste åren så att man kan misstänka att underhåll och reparationer av spår, växlar, banvallar m.m. är eftersatt. Den bilden förstärks av den information som regeringen ger i BP15.<sup>3</sup> Regeringen har avsatt för lite resurser till drift och underhåll av järnvägssystemet. Det är emellertid inte möjligt att utifrån statistik och analyser som regeringen redovisar bedöma om det har funnits för lite resurser till underhåll och reparationer av vägar och järnvägar. En nyligen publicerad utredning slår fast att kunskap om järnvägsnätet och dess underhåll är eftersatt.<sup>4</sup> Rådet för järnvägen har också påpekat att det är svårt att bedöma om det har funnits för lite resurser till underhåll och reparationer av vägar och järnvägar.<sup>5</sup> Regeringen har avsatt för lite resurser till drift och underhåll av järnvägssystemet. Det är emellertid inte möjligt att utifrån statistik och analyser som regeringen redovisar bedöma om det har funnits för lite resurser till underhåll och reparationer av vägar och järnvägar. En nyligen publicerad utredning slår fast att kunskap om järnvägsnätet och dess underhåll är eftersatt.<sup>6</sup> Rådet för järnvägen har också påpekat att det är svårt att bedöma om det har funnits för lite resurser till underhåll och reparationer av vägar och järnvägar.<sup>7</sup>

<sup>3</sup>För planeringsperioden 2009 uppgick den statliga anslagsramen till 417 mdkr i 2009 års priser. Av dessa avsattes 200 mdkr för drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar. Rådet för järnvägen har också påpekat att det är svårt att bedöma om det har funnits för lite resurser till drift och underhåll av vägar och järnvägar (se Näringsdepartementet, 2014).

<sup>4</sup>Se t.ex. Dagens Nyheter (2015).

<sup>5</sup>Se BP15, 622, s. 38.

<sup>6</sup>BP15, 622, s. 61.

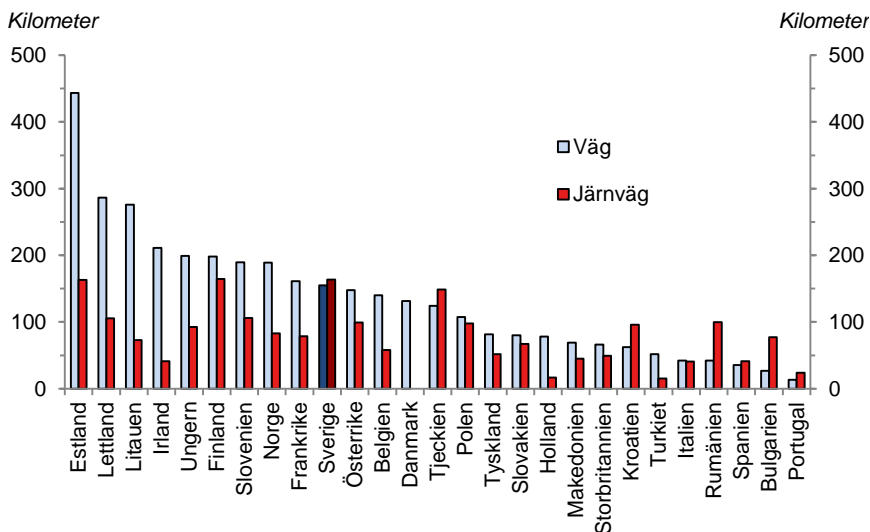
<sup>7</sup>SOU 2015:42, s. 14.

mycket anmärkningsvärt. Regeringen bör presentera en sammanhållen analys av underhållsbehovet för det svenska järnvägsvägsnätet. Det finns annars en betydande risk att resurser till underhåll och reparationer inte kommer att användas där de behövs och därför inte heller kommer att lösa existerande problem.

### 6.1.3 Investeringar i järnväg och väg i ett internationellt perspektiv

I diagram 6.4 visas järnvägsvägsnätet i relation till befolkningen i flertalet europeiska länder. Vi ser i diagrammet ett förhållande till befolkningen har Sverige ett av de största järnvägsvägsnäten i Europa. Flera länder har däremot ett större vägsnät per invånare än Sverige.

**Diagram 6.4 Väg- och järnvägsvägsnät i relation till befolkningen**



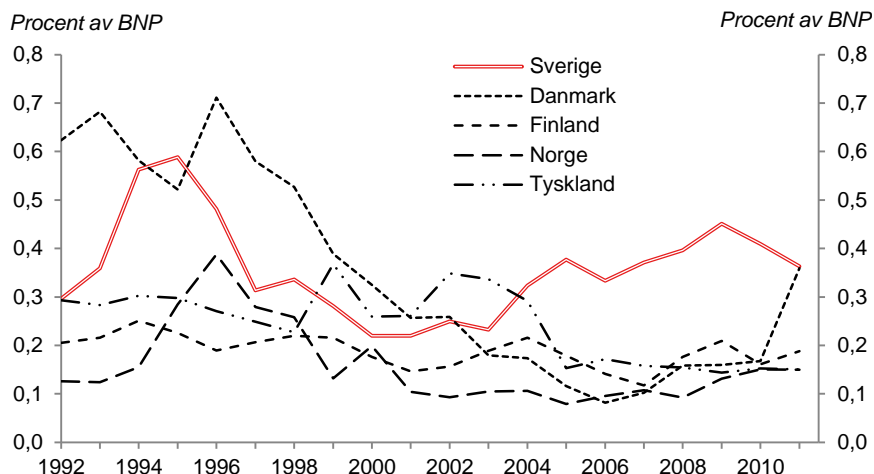
Anm: Järnväg anges i km per 1000 invånare och väg i km per 1000 invånare. Data avser 2009 för de flesta länder, förutom järnväg i Irland och väg i Danmark (2008). Tysklands vägsnät 2011 baserat på data från Världsbanken då aktuell data saknas hos Eurostat.

Källa: Finansdepartementet (2015a)

Sammanfattningsvis visar diagram 6.4 att Sverige har ett förhållandevis stort järnvägsvägsnät per invånare jämfört med andra europeiska länder.

Om vi ser till hur investeringar i järnvägar har utvecklats över tiden (diagram 6.5) i de nordiska länderna och Tyskland kan vi konstatera att Sverige ligger förhållandevis högt.

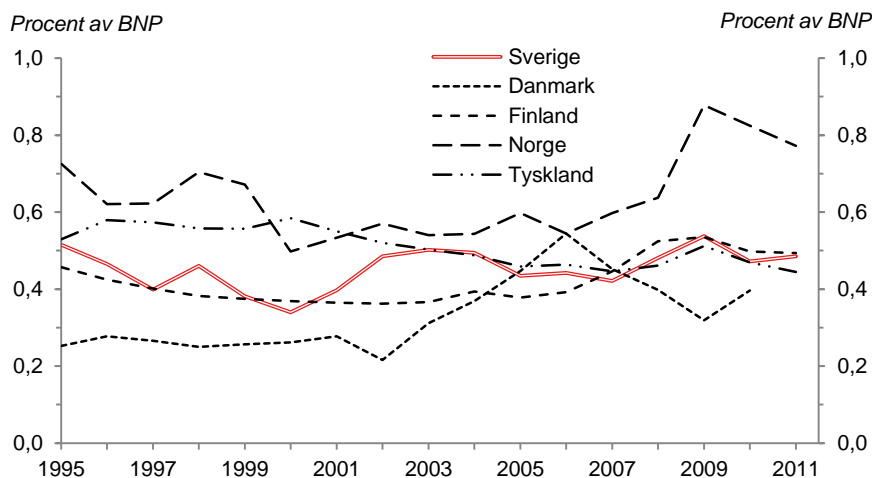


**Diagram 6.5 Infrastrukturinvesteringar i järnvägar 1992–2011**

Källa: VP14.

Järnvägsinvesteringarna har sedan första halvåret 2000 på ca 0,35 procent av BNP i Sverige, medan Finland, Norge och Tyskland legat på 0,20 procent av BNP.

I diagram 6.6 ser vi utvecklingen av investeringar i vägar. I Sverige har väginvesteringarna legat på en genomsnittlig nivå i förhållande till övriga länder som redovisas i diagrammet

**Diagram 6.6 Infrastrukturinvesteringar i vägar 1995–2011**

Anm: Data saknas för Danmark 2011.

Källa: VP14.

År 2011 låg väginvesteringarna i Sverige som andel av BNP lägre än Norge, men på ungefär samma nivå som i Tyskland och Finland.

I ett europeiskt perspektiv finns det inte något i statistiken som indikerar att svenska investeringar i transportinfrastruktur är för

## 6.2 Samhällsekonomisk lönsamhet och infrastrukturbeslut<sup>8</sup>

Ett övergripande mål för infrastrukturpolitiken är att säkerställa samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning i hela landet. Målet har varit normgivande under mycket lång tid och har inte ändrats med regeringens politiska sammansättning. Flera studier emellertid funnit att kostnadseffektivitet har ökat betydligt. Därmed delse för vilka investeringar som görs. Påföretsmänar att det är anmärkningsvärt att det har visat sig så svårt att hitta något som mellan den samhällsekonomiska nyttan per investerad krona och sannolikheten för att en investering genomförs.

I arbetet med åtgärdsplaneringen för perioden 2012-2016 rättade Trafikverket en kandidatlista med tänkbara infrastrukturprojekt. Trafikverket och regeringen valde sedan från den listan vilka investeringsobjekt som skulle genomföras. Detta beslut hade det mycket värdefulla med sig att det har gått att utvärdera urvalet av projekt gått till. En nyligen genomförd studie av åtgärdsplaneringen sammanfattas i tabell 6.1.

Tabell 6.1 visar hur stor andel av investeringarna inom varje samhällsklass som valdes ut av regeringen respektive Trafikverket. Om samhällsekonomisk lönsamhet påverkar valet av investeringar bör andelarna i de övre raderna vara högre än i de lägre raderna.

För att maximera den samhällsekonomiska nyttan bör projekterna tas i ordning i form av lönsamhet. Då skulle inte projekt med låg lönsamhet (högre ned i tabellen) genomföras så länge som mer lö

<sup>8</sup> Avsnitt 6.2 baseras på Börjesson m.fl. (2014b) och Börjesson m.fl. (2015).

<sup>9</sup> Se t.ex. VP15, s. 48. En bra diskussion om samhällsekonomisk nytta och investeringar i transportinfrastruktur finns i B14 bilaga 3, s. 22.

<sup>10</sup> Redan Lindbeckkommissionen (SOU 1993:16) lyfte fram detta problem. Börjesson m.fl. (2015) och referenserna i denna artikel.

<sup>11</sup> Studien är begränsad till väginvesteringar.

<sup>12</sup> Om endast samhällsekonomisk lönsamhet avgör valet ska samtliga objekt väljas om de högsta kl (så långt de räcker).

samma projekt (högre tabell) blir genomförda. Som framgår av tabellen avviker särskilt regeringen från icke sådant pr

**Tabell 6.1 Andel väginvesteringar i respektive grupp som valts ut till den nationella planen**

Investeringar grupperade efter lönsamhet		Regeringen	Trafikverket
Mycket lönsamma	(NNK ≥ 1)	23 %	63 %
Lönsamma	(0,5 ≤ NNK < 1)	17 %	57 %
Svagt lönsamma	(0 ≤ NNK < 0,5)	16 %	41 %
Olönsamma	(-0,5 ≤ NNK < 0)	16 %	41 %
Mycket olönsamma	(NNK < -0,5)	9 %	19 %

Anm: NNK avser den s.k. nettonuvärdeskvoten. Nuvärdet av nyttor minus nuvärdet av kostnader för drift, underhåll och investeringar dividerat med investeringskostnaden ger nettonuvärdeskvoten. Den högsta investeringen dividerat med investeringskostnaden ger nettonuvärdeskvoten. Maximerar den beräknade samhällsnyttan givet en viss investeringsbudget genom att välja de investeringsförslag som har högst NNK tills den givna budgeten är uppfylld.

Källa: Börjesson m.fl. (2014).

Vid en statistisk analys av materialet, där inte bara samhälls ekonomisk lönsamhet utan även andra faktorer som skulle kunna påverkat valet av projekt har undersökts, fann rapportförfattarna tydliga mönster.

Nettonuvärdeskvoten (NNK), dvs. nuvärdet av nyttor minus nuvärdet av kostnader för drift, underhåll och investeringar dividerat med investeringskostnaden, påverkar Trafikverkets val av investeringar. Både NNK:s absoluta storhet och huruvida den är större än noll påverkar val. Utöver vad som kan förklaras av NNK hade investeringar i storstadsregioner en större chans att väljas och investeringar i glesbygd en mindre chans. Detta förklaras förmodligen av att Trafikverket har följt regeringens instruktion att prioritera specialiserade arbetsmarknadsregioner.

Samhällsekonomisk lönsamhet spelade däremot en mycket liten roll för regeringens val av investeringsobjekt. Sannolikheten att regeringen väljer ett objekt med hög NNK ökar marginellt om det kostar lite att genomföra investeringen. Däremot påverkar inte NNK regeringens val av kostsamma investeringar. Dessa väljs uppenbarligen utifrån andra bevekelsegrunder.

Att samhällsekonomisk lönsamhet knappast alls påverkar vilka objekt som väljs leder totalt sett till en låg investeringspekning, i synnerhet som regeringen främst pekar ut stora investeringar. Totalt pekade den dåvarande regeringen ut investeringar för 70 mdkr, vilket genererade 77 mdkr i kalkylerade nyttor. Om regeringen i stället hade

valt de investeringar som högst kalkylerad nytta per investerad krona hade man för samma budget kunnat generera 119 mdr nyttor. Regeringens val ledde alltså till att man gick miste om 4 mdr i samhällsnytta.

Att Trafikverket lägger vikt vid samhällsekonomisk nytta redan i sammanställningen av en kandidatlista kan motverka problemet med att regeringen fäster så liten vikt vid samhällsekonomiska faktorer. Menar därför att Trafikverket ska ha en tydlig instruktion att endast samhällsekonomiskt lönsamma projekt ska finnas med på över investeringslistan som föreslår till regeringen.

Budgeten för väginvesteringar under den period som studien omfattar fattar uppgick till 95 mdr. Budgeten översteg den totala kostnaden för samtliga samhällsekonomiskt lönsamma vägprojekt som finns med på Trafikverkets kandidatlista. Även om investeringarna valt efter rangordning efter lönsamhet upp till denna budget, så har NNK varit negativ för den minst lönsamma investeringen. Börjes m.fl. (2014) anger NNK för det sist genomförda projektet, dvs. för varje krona som satsades förlorade man 36 öre. Rådet menar att detta är en tydlig indikation på att en större infrastruktur inte leder till ett bättre samhällsekonomiskt utfall. Analysen av Trafikverkets kandidatlista visar på vikten av att verket har ett tydligt uppdrag att endast föra upp samhällsekonomiskt lönsamma projekt på kandidatlistan.

Det har inte gått att göra motsvarande analys för infrastrukturinvesteringar innan åtgärdsplanen för 2020. Det är dock troligt att prioriteringen inte heller tidigare utifrån samhällsekonomiska behov gör bedömningarna om bristfälliga prioriteringar. Det är alltså arnaghgjort att det samhällsekonomiska värdet inte är omfattning som skulle ha varit möjligt.

### 6.3 Bedömningar och rekommendationer

Vi kan utifrån tillgänglig statistik inte dra slutsatsen att investeringarna i väg eller järnväg ersätta i termer av investeringsvolym. Sett i ett europeiskt perspektiv är inte de svenska investeringarna i transportinfrastruktur vare sig höga eller låga. Statistik över förändringen mellan investeringar i vägar respektive järnvägar visar dock att det har investerats förhållandevis mycket i järnväg. Kapitalstock

järnväg per person har mer än fördubblats under de senaste trettio åren.

Underhåll och reparationer är centrala för ett väl fungerande vägnät och järnvägsnät. Utifrån statistik och analyser som regeringen hittills har redovisat går det dock inte att uttala sig om resurserna till underhåll och reparationer av vägar och järnvägar är tillräckliga. Existerande problem kan bero på en för liten budget, men också på att tilldelade resurser används ineffektivt. Kunskapsläget är här oroväckande dåligt. Regeringen bör därför presentera en sammanhållen analys av underhållet för det svenska vägnätet och järnvägsnätet i relation till avsatta resurser. Utan en sådan analys är risken stor att försök att lösa problem genom att öka underhållsanslagen leder till resursslöseri, och dessutom inte resulterar i förbättringar av transportinfrastrukturnätet.

En analys av tillgänglig statistik visar att svenska regeringar i praktiken lägger alldeles för liten vikt vid samhällsekonomisk lönsamhet när investeringsplaner beslutas. En analys av den beslutade investeringsplanen för vägar under perioden 2010-2014 visar att den dåvarande regeringens prioriteringar var samhällsekonomiskt ineffektiva. Bättre prioriteringar inom planen, omfattande 95 mdkr, kunde ha ökat de beräknade nettointäkterna för samhället från 7 till 42 mdkr. Detta är ett stort resursslöseri och förklarar förmodligen strukturen upplevs som otillräcklig trots en rimlig investeringsbudget. En större budgetering lösning på problemen.

Infrastrukturens samhällsekonomiska betydelse och de uppenbara bristerna i systemet för att prioritera mellan olika projekt motiverar införandet av ett ramverk för infrastrukturbeslut. Syftet med detta bör vara att tydliggöra de samhällsekonomiska avvägningarna utan att för den skull inskränka den politiska beslutsmakten. Ett ramverk bör innehålla krav på att alla beslut om infrastrukturinvesteringar ska föregås av en samhällsekonomisk kalkyl. Efter beslut och genomförande ska en uppföljande kalkyl genomföras. Det bör utformas ett regelverk som beskriver hur såväl beslut som uppföljning ska utformas. Reglerna bör ta hänsyn till både typ och storlek på projekten.

Samhällsekonomisk lönsamhet för enskilda projekt är beroende av faktorer som inte är oomtvistade. Exempel på sådana faktorer är diskonteringsränta, värde minskade personskador och klimat effekter. Däremot visar studier att rangordningen mellan olika

projekts samhällsekonomiska lönsamhet i praktiken är mycket rörlig för variationer i sådana faktorer. Denna observation bör vara vägledande för konstruktionen av ramverket. Utgångspunkten för beslut om infrastrukturinvesteringar bör därför vara en lista där den samhällsekonomiska lönsamheten för ett tillräckligt stort antal projekt rangordnas.

Samhällsekonomiska kalkyler tar inte hänsyn till alla aspekter av de fördelningspolitiska. Det är därför inte rimligt att infrastrukturinvesteringar mekaniskt ska prioriteras utifrån en rangordning baseras på en beräknad samhällsekonomisk lönsamhet. Däremot är det centralt att det blir tydligt för politiker vilka samhällsekonomiska kostnader som avsteg från en sådan rangordning medför.

Fram till dess att ett ramverk för infrastrukturinvesteringar i plats bör regeringen ge Trafikverket i uppdrag att offentligt rangordna föreslagna projekt från deras samhällsekonomiska lönsamhet. Kostnaden för eventuella avsteg från listan bör också preciseras. Vad gäller verkets egna beslut ska alltid avsteg från en rangordning utifrån samhällsekonomisk lönsamhet motiveras och kostnader beräknas.

---

<sup>13</sup>Börjesson m.fl. (2014).

## 7 Finanspolitik och inkomstfördelning

I kapitel 7 diskuterar vi vilken roll finanspolitiken har haft för inkomstfördelningens utveckling. I avsnitt 7.1 analyserar vi två stånpunkter i den aktuella debatten om inkomstfördelningen. I avsnitt 7.2 analyserar vi hur transfereringar och direkta skatter har förändrat fördelningen av disponibla inkomster. Avsnitt 7.3 sammanfattar rådets bedömningar och rekommendationer.

### 7.1 Inkomstfördelningen och den svenska debatten

En ökad inkomstspridning är en trend inom hela OECD, sin början i Sverige kring 1980. Den aktuella svenska debatten har inte i första hand handlat om denna långsiktiga förändring, utan har varit fokuserad på utvecklingen under åren efter 2006. I debatten går det att urskilja två tydliga, till synes olika, bilder av utvecklingen efter 2006. Förespråkare för den ena bilden, som vi kan kalla för den "öskade bilden", hävdar att inkomstspridningen har ökat dramatiskt sedan 2006. Deras meningsmotståndare hävdar å sin sida att inkomstspridningen bara ökat marginellt efter 2006. I lyfter de fram växande disponibla inkomster och ett väl fungerande socialt skyddsnät som det mest utmärkande för tiden efter 2006. Vi kallar för de två olika bilderna "öskade bilden" och "den faktiska bilden".

Nedan visar vi exempel på två debattartiklar som representerar de två olika bilderna. Artiklarna som citaten är hämtade ifrån skrevs kort efter valet hösten 2014.

---

<sup>1</sup> OECD (2014) och Björklund och Jäntti (2011).

**Den alarmistiska bilden**

En del av arvet (efter Reinfeldt och Borg) är ökar växande klyftor på vä som vi inte trodde var möjlig för samhälle. Enligt SCB ökade fattigdomen i Sverige från 50 procent. Bland arbetarna har andelen ar fattiga nästan fördubblats. I vissa grupper som ar det nu hela 30 procent som definieras som fattiga. Oj kraftigt. Från att ha varit i topp i jämlikhet har vi nu nordiska länder, men också flera andra länder i Europ av de länder som sett den största av ojämlikhet.

Stefan Carlén, Arbetet, 19 september 2014

**Den obekymrade bilden**

Svenskarnas inkomster har ökat med 18 procent sedan 2001. Ökning är bland de största i modern tid. Inkomstklyftan det är samma de ökade mest under mitten av 1990-talet. 9 Z h Y f U U b g Y b g h h f } \_ c b g h U b h I ž c W \ ; ] b ] \_ c Y Z Z ] \_ c b g h U b h I ž Y b ] [ här i dag det mest rättvisa landet i EU, enligt Bertelsens stora Andelen med mycket låg materiell standard har enligt från 2,3 till 1,3 procent sedan 2006 till 10 procent.

Jasenko Selovic, Expressen, 3 oktober 2014

Anm: F € X Y h \ U f g \_ f ] j ] h U h h X Y h I a ^ ^ ] [ Y b \_ fl \_ U b E : Z f U g h U V ] \ : Z f € b Finansiella politiska jä 2013, & 138% samt att spridningen i disponibel inkomst mätt med G (in\_c Y Z Z ] W] Y b h Y b I \ U f \ ] \ g Finansiella politiska jä 2014, s. f ] h \ \_ c b 31).

I nedanstående avsnitt granskar vi dessa bilder och försöker se hur pass oförenliga de är och om det är möjligt att avgöra vilka dem som är mest rätt.

**7.1.1 Den alarmistiska bilden**

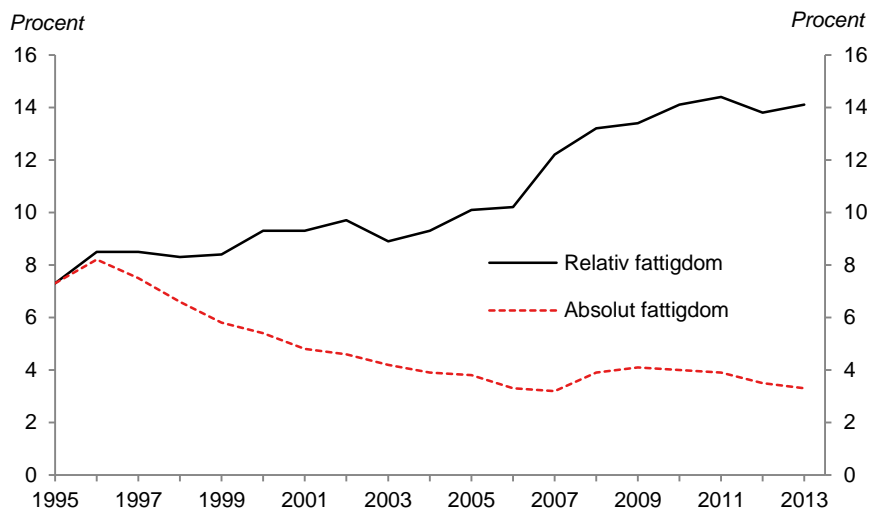
Det finns ingen allmänt vedertagen definition av fattigdom. I forskning används flera olika mått beroende på vilken frågeställning är man vill undersöka. Vi undersöker därför hur de två vanliga



fattigdomsmåttet **absolut fattigdom** och **relativ fattigdom** utvecklats under perioden 1995–2013.

Som mått på absolut fattigdom använder vi här Finansdepartementets beräkningar av det de kallar den absoluta låginkomsgränsen, vilken definieras som 60 procent av 1995 års medianinkomst.<sup>3</sup> När ekonomin växer kommer allt färre individer att falla under denna gräns. Vi ser också i diagram 7.1 att andelen absolut fattiga faller trendmässigt mellan 1995 och 2007. Därefter ökar den svagt under ett par år för att sjunka tillbaka mot 2007 års nivå.

### Diagram 7.1 Absolut och relativ fattigdom



Anm: Relativ fattigdom avser personer som lever i ett hushåll som har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som är mindre än 60 procent av medianvärdet för samma givna år. Absolut fattigdom avser andelen personer som lever i ett hushåll som har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som är mindre än 60 procent av medianvärdet av 1995 års prisjusterade inkomst. Källor: SCB 2015 och Finansdepartementet (2015).

Relativ fattigdom definieras ofta som den andel av befolkningen som har lägre än 60 procent av medianinkomsten i ett land.<sup>4</sup>

<sup>2</sup>Andra fattigdomsmått som används är andelen som tar emot försörjningsstöd (tidigare benämnt socialbidrag) och andelen som saknar kontantresor (Socialstyrelsen 2010).

<sup>3</sup>Det finns olika sätt att definiera absolut fattigdom. Givetvis ligger det ett mått av godtycke i varje valt av fattigdomsgräns. I detta fall uppgår gränsvärdet till 60 procent av 1995 års penningvärde.

<sup>4</sup>Eurostat definierar relativt fattiga som den andel av befolkningen som har mindre än 60 procent av medianinkomsten; OECD definierar relativt fattiga som den andel av befolkningen som har mindre än 50 procent av medianinkomsten. År 2013 uppgår gränsvärdet för relativ fattigdom (enligt Eurostat) till en disponibel inkomst om 3 200 kr per år.

tionellt perspektiv har Sverige mindre relativ fattigdom än genomsnittet för OECD-länderna, men ökningen under senare år har varit större än i de flesta andra länder. Mellan 1995 och 2013 ökade den relativa fattigdomen från 7,3 procent till 14,1 procent, vilket motsvarar en ökning med 93 procent. Under den period som har stått i fokus för debatten ökar den relativa fattigdomen från 10,2 procent 2006 till 14,1 procent 2013, vilket innebär en ökning med 38 procent.

Det finns goda argument för varför man ska följa både hur den absoluta och relativa fattigdomen utvecklas. Det är inte självklart att man ska värdera utvecklingen där den absoluta fattigdomen minskar och den relativa ökar, så som har varit fallet mellan 1995 och 2006. Däremot är det bekymmersamt om både den absoluta och relativa fattigdomen ökar, så som var fallet i 2007-2008. Utvecklingen efter 2009 med oförändrade andelar absolut och relativ fattigdom är inte fullt lika problematisk. Den indikerar emellertid att det kan ha gått rum ett trendskifte i förhållande till perioden 1995-2006.

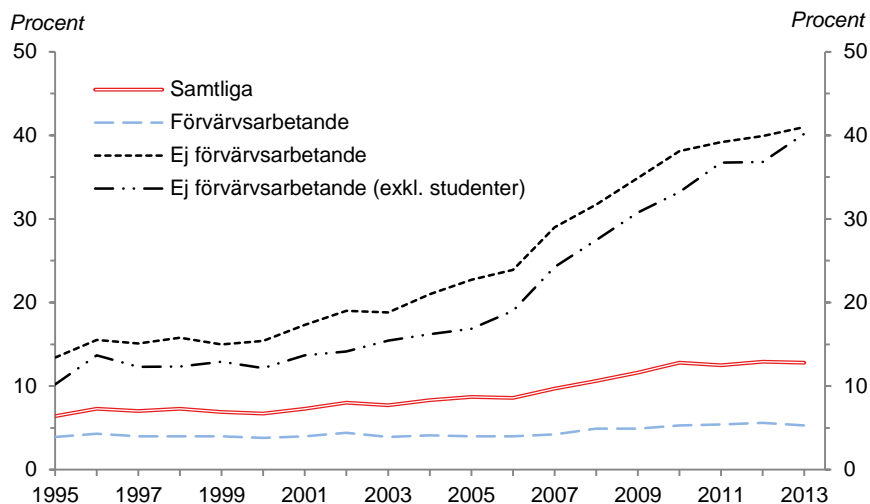
Diagram 7.2 nedan visar utvecklingen av relativ fattigdom för förvärvsarbetsrespektive förvärvsarbetande. Bland förvärvsarbetande är andelen under gränsen 60 procent av medianen i storleksordningen konstant ca mitten av 1990-talet. Bland icke-förvärvsarbetande i åldern 16-64 år sker däremot en trendökning i relativ fattigdom från början av 2000-talet, och särskilt från mitten av decenniet. År 2013 var ca 40 procent av icke-förvärvsarbetande relativt sett fattiga.

Finans och eurokrisen har förmodligen påverkat utvecklingen efter 2008. Därutöver så kan orsakerna till utvecklingen sannolikt relaterade till de sedan början av 2000-talet ökande ersättningskvoterna i socialförsäkringen. Även den tidigare regeringens politik har bidragit till utvecklingen. I förra årets rapport konstaterade vi att skatteavdragen har lett till att avståndet har ökat något mellan lägre inkomsterna i inkomstfördelningen och medianinkomsten.

<sup>5</sup> OECD (2008), OECD (2011) och OECD (2013).

<sup>6</sup> För en analys av hur ersättningsnivåerna i socialförsäkringen har utvecklats mellan 1992 och 2012, se Inspektionen för socialförsäkring (2013).

<sup>7</sup> Se Finanspolitiska rådet (2014), kapitel 4.

**Diagram 7.2 Relativ fattigdom efter sysselsättning (2006-14 år)**

Anm: Ej förvärsarbetande omfattar arbetslösa och sjuksjuk (2014-år) som har en summerad inkomst av sjukpenning och arbetsmarknadsstöd som är större än hälften av den sammanräknade förvärsinkomsten samt studerande och övriga som ej deltar i arbetskraften. Statistiken i diagrammet bygger enbart på svarspersoner i HEK. Svarsfrekvensen i HEK har sjunkit över tiden och låg 2013 på drygt 50 procent.

Källa: SCB 2015c

Vid internationella jämförelser används oftast Ginikoefficienten för disponibel inkomst (exklusive realiserade kapitalvinster) som ett övergripande mått på inkomstspridningen. Sverige har haft fortfarande små inkomstskillnader i jämförelse med de flesta andra jämförbara länder. Som framgår av tabell 7.1 har emellertid bilden delvis förändrats sedan mitten-talet 1990-talet då det skett en viss konvergens i inkomstspridningen inom OECD. Spridningen av disponibla inkomster har minskat en aning i länder med högst inkomstspridning och ökat i länder med minst inkomstspridning. De största ökningarna har skett i Sverige, Danmark och Finland, som trots det fortfarande tillhör de länder i OECD som har jämnast i inkomstfördelning. De största minskningarna i inkomstspridningen har skett i Turkiet, Mexiko och Chile, länder som ändå har störst inkomstspridning inom OECD.

<sup>8</sup>Vi väljer här att använda OECD:s databas, trots att den saknar uppgifter för vissa år. Skälet till att vi väljer OECD:s data som för Sveriges HEK är de problem med SILC som vi har pekats på i avsnitt 1.4.2. Data från EU täcker dessutom en mycket kortare period än OECD.

<sup>9</sup>OECD (2015c).

**Tabell 7.1 Ginikoefficienter i några OECD-länder**

	1995	2005	2011	Förändring 1995-2011	Förändring 2005-2011
Nederländerna	0,297	0,284	*0,278	*-0,019	*-0,006
Italien	0,327	*0,331	0,321	*-0,006	*-0,010
Ungern	0,294	0,291	*0,290	*-0,004	*-0,001
Tjeckien	*0,257	0,261	0,256	*-0,001	-0,005
Norge	0,243	*0,276	0,250	*0,007	*-0,026
Australien	0,309	*0,315	*0,324	*0,015	*0,010
Luxemburg	*0,259	0,283	0,276	*0,017	-0,007
<b>OECD</b>	<b>0,300</b>	<b>0,320</b>	<b>0,320</b>	<b>0,020</b>	<b>0,000</b>
Kanada	0,289	0,317	0,316	0,027	-0,001
Tyskland	0,266	0,297	0,293	0,027	-0,004
USA	0,361	0,380	0,389	0,029	0,009
Frankrike	*0,277	0,288	0,309	*0,032	0,021
Danmark	0,215	0,232	0,253	0,038	0,021
Israel	0,338	0,378	0,377	0,039	-0,001
Finland	0,222	0,266	0,265	0,043	-0,001
<b>Sverige</b>	<b>0,211</b>	<b>*0,234</b>	<b>0,273</b>	<b>*0,062</b>	<b>*0,039</b>

Anm: \* I de fall värden saknas för angivna årtal har det för 1996, 2004 respektive 2012. För t.ex. Sverige saknas OECD:s databas för 2007.

Källa: OECD (2015)

Ginikoefficienten för disponibel inkomst i Sverige har mellan 1995 och 2011 ökat med drygt sex procentenheter eller ca 29 procent. För OECD som helhet har Ginikoefficienten ökat med 2 procentenheter eller ca 5 procent under denna period. Sverige hade år 2011 större inkomstskillnader än Norge, Finland och Danmark. Men det är respektatvå utveckling som började före 2006. Det är alltså inte korrekt att beskriva detta som något som uteslutande har skett efter 2006. Det är däremot korrekt att säga att bland OECD-länderna är ökningen av Ginikoefficienten störst i Sverige räknat från både 1995 och 2004.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att fattigdomen har ökat efter 2006. Att ökningen enbart skulle bero på den politik som bedrevs av den förra regeringen är däremot inte klart. Även finanskrisen och eurokrisen har förmodligen bidragit till att ökningen av fattigdomen genom ökad arbetslöshet.

## 7.1.2 Den obekymrade bilden

Förespråkare för den obekymrade bilden framhåller att de disponibla inkomsterna har ökat sedan 2006. Och det är riktigt. Den disponibla inkomstsumman för samtliga individer har ökat med 21,4 procent mellan 2006 och 2013. Under samma period ökade den disponibla inkomst i genomsnitt med 16,0 procent om man inkluderar realiserade kapitalvinster och med 19,6 procent om man exkluderar dessa. Mot bakgrund av att den allvarigaste krisen sedan andra världskriget inträffade under dessa år, är det en aning överraskande att inkomstutvecklingen varit så pass god. Som vi såg i kapitel 1 har den ekonomiska politiken bidragit till denna utveckling, det är i sig inte någon särskilt stor ökning. Mellan 1998 och 2006 ökade den disponibla inkomstsumman för samtliga hushåll med 36 procent. Den disponibla inkomsten inklusive realiserade kapitalvinster ökade i genomsnitt med 35 procent. Exklusive kapitalvinster var ökningen 29 procent.

I kapitel 1 såg vi att det har skett en trendmässig uppgång av skillnaderna i disponibel inkomst från 1995 till omkring 2006, 0,23 till 0,29 fram till 2006 när man inkluderar realiserade kapitalvinster, och från 0,21 till 0,25 när vinster exkluderas. Vi noterade även att Ginikoefficienten för de disponibla inkomsterna inte har förändrats i samma takt som tidigare mellan 2006 och 2013. Ginikoefficienterna varit i det närmaste oförändrad om man inkluderar kapitalvinster och ökat från 0,25 till 0,28 om dessa exkluderas. Dessa mått ger inte någon indikation på att det på ett övergripande plan har skett några betydande förändringar av inkomsspridningen sedan 2006. Samtidigt konstaterade vi att andelen relativt fattiga har ökat tagligt efter 2006, samt att vi vissa år efter 2006 haft en svagt ökande andel absolut fattiga.

Det kan vara svårt att med hjälp av statistik som bygger på det inkomstbegrepp som t.ex. HEK använder, få en rättvisande bild av situationen för individer som har mycket låga registrerade inkomster. Ett problem med HEK är att den redovisade årsinkomsten för individer med mycket låga inkomster inte fullt ut speglar den ekonomiska standard som de faktiskt lever med. För att belysa livssituationen för dessa individer har man inom ramen för EU

<sup>10</sup>Kapitel 1, avsnitt 1.4

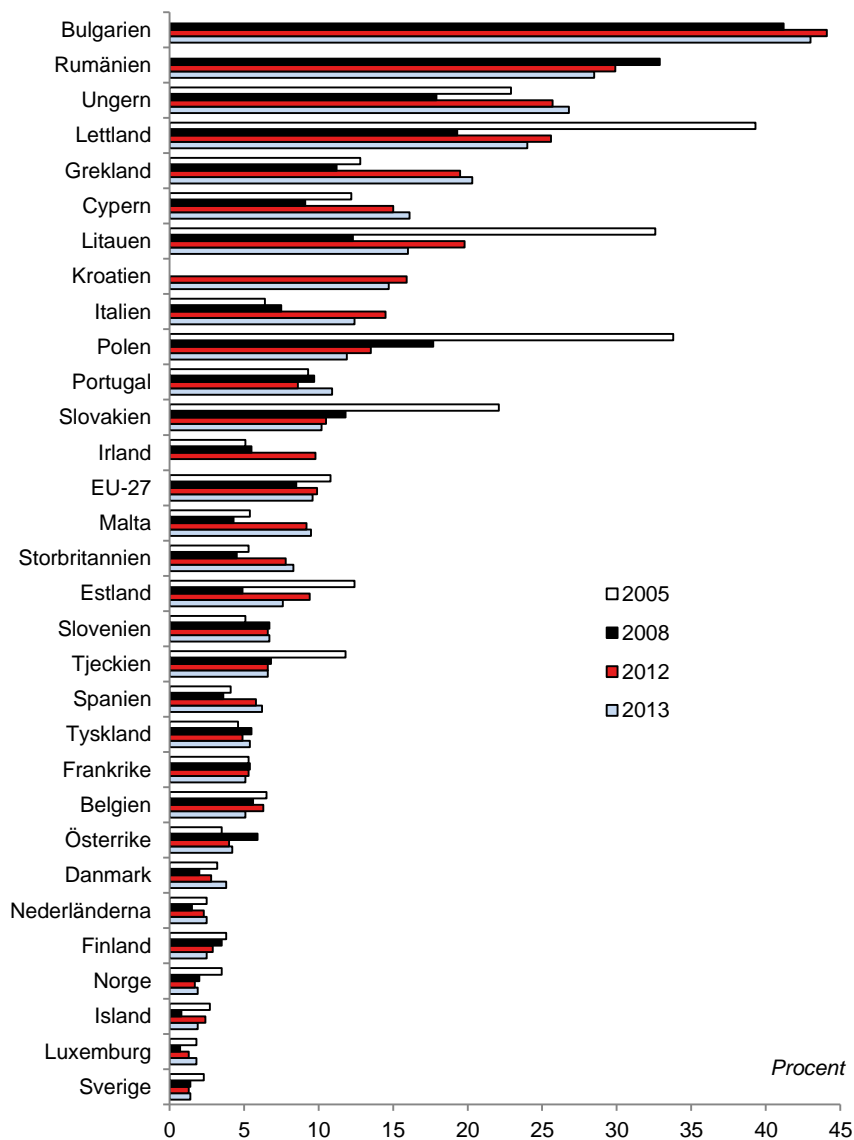
tagit fram ett mått som avser att mäta frånvaron av varor och tjänster samt oförmåga att delta i vardagliga aktiviteter som kan betraktas som socialt nödvändiga. Måttet, kallat **levnadsstandard**, och definieras som individen inte har råd med fyra av följande nio poster: kan betala oförutsedda utgifter; ta en veckas semester; äta en måltid med kött, kyckling eller fisk (eller motsvarande vegetariskt alternativ) varannan dag; ha bostaden tillräcklig varm; ha kapitalvaror som tvättmaskin, tv, telefon eller bil; eller kan betala skulder (t.ex. hypotekslån eller hyra).

I diagram 7.3 framgår det att andelen individer som lever i allvarlig materiell fattigdom låg 2011 till 9,6 procent. Andelen individer som befinner sig i denna utsatta situation varierar kraftigt mellan olika länder, från ca 1 procent till ca 45 procent. Lägst andel finns i Sverige. De högsta andelarna återfinns i nya medlemsstater i östra Europa. Mellan 2005 och 2013 sjönk andelen individer som befann sig i allvarlig materiell fattigdom i hälften av medlemsstaterna. Nedgången ägde huvudsakligen rum mellan 2005 och 2008. Från 2008 har det dock skett en ökning i flera EU-länder. I Sverige sjönk andelen mellan 2005 och 2012: från 2,3 procent 2005 till 1,3 procent 2012, och till 1,3 procent 2013. År 2013 låg andelen på 0,38 procent, vilket motsvarar ca 38 individer (ca 500 män och ca 72500 kvinnor).

Det finns även bredare mått på välförhållningen av denna, exempelvis det index som Bertelsmann har konstruerat ( fördjupning 7.1). I sin senaste rapport lyfter stiftelsen Sverige som en toppnation vad det gäller förvälföring i en bred mening.

Sammanfattningsvis kan konstatera att de disponibla inkomsterna i genomsnitt har vuxit för samtliga inkomstgrupper sedan 2006. Mot bakgrund av att vi har genomgått en allvarlig internationell ekonomisk kris under perioden är det lite överraskande. Den ekonomiska politiken har varit en bidragande orsak till utvecklingen. Samtidigt har den relativa fattigdomen ökat signifikant efter 2006. Även här har den ekonomiska politiken bidragit till utvecklingen.

**Diagram 7.3 Andel med mycket låg materiell standard i EU-länder 2005, 2008, 2012 och 2013**



Källa: Eurostat/ESILC (2015)

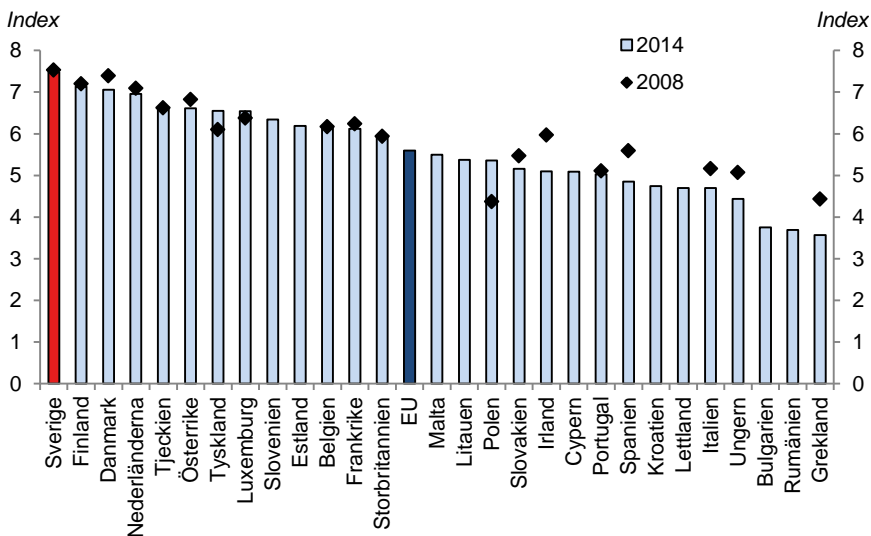
### Fördjupning 7.1 Bertelsmann-stiftelsens rapport 2014

konstrueras ett index för länderna i syfte att mäta olika aspekter av social rättvisa i samhället. Högre indexvärde ett land tilldelas, desto större bedöms den sociala rättvisan vara i landet.

Sverige och de nordiska länderna rankas högst totalt sett, följt av Nederländerna, Tjeckien, Österrike och Tyskland (se diagram 7.4). Längst ned på listan återfinns främst länder från södra och sydöstra Europa.

I delkomponenterna rankas Sverige högst på områdena jämlikhet i utbildningssystemet; social sammanhållning; diskriminering; samt, hälsa och rättvisa mellan generationer. På området för bekämpning rankas Sverige som tredje land och på området tillgång till arbetsmarknad som femte land. Även områden där utvecklingen i Sverige har varit mindre bra pekas ut: ökande relativ fattigdom, PISA-resultat, ofullständig integration utlandsfödda, hög ungdomsarbetslöshet och långa köer i sjukvården.

**Diagram 7.4 EU Social Justice Index 2008 och 2014**



Källa: Schraa... och Kroll (2014)

<sup>11</sup> Social Justice Index (SJI) se Schraa... och Kroll (2014)



### 7.1.3 Sammanfattande bedömning

I kapitel 1 konstaterade vi att det har skett sig uppgångs av skillnaderna i disponibel inkomst från 1995 fram till omkring 2007. Utvecklingen därefter är mindre tydlig. Mätt med Gini koefficienten har inkomstspridningen varit i stort sett oförändrad sedan 2007. Den relativa fattigdomen stigen dock inte efter 2006, för att plana ut omkring 2010. Vår beskrivning täcker väl in de två bilderna av utvecklingen under senare år som lyser i detta avsnitt.

I den alarmistiska bilden betonas en utveckling med ökande ojämlikhet. Det är dock utveckling som har pågått under flera decennier och inget som gör entré efter 2006. I den alarmistiska beskrivningen av utvecklingen bortser man ifrån att de genomsnittliga disponibla inkomsterna har ökat för samtliga grupper även efter 2006 trots att de har gått igenom en av de allvarligaste ekonomiska kriserna sedan andra världskriget. Man bortser också från att andelen mycket fattiga i jämförelse med andra länder fortfarande är låg i Sverige.

Förespråkare för den obekymrade bilden fram de växande disponibla inkomsterna, de små variationerna sedan 2006 i Gini koefficienten, ett i internationellt perspektiv väl fungerande socialt skyddsnät, samt den internationellt sett låga andelen mycket fattiga människor i Sverige. Däremot ser man i sin verklighetsbeskrivning från att den relativa fattigdomen ökar signifikant efter 2006.

Rådet finner att inkomstfördelningens utveckling inte är så entydig att den bara går att beskriva på ett sätt. Beroende vilket segment av inkomstfördelningen, samt vilka utvecklings tendenser man väljer att betona, framträder av utvecklingen.

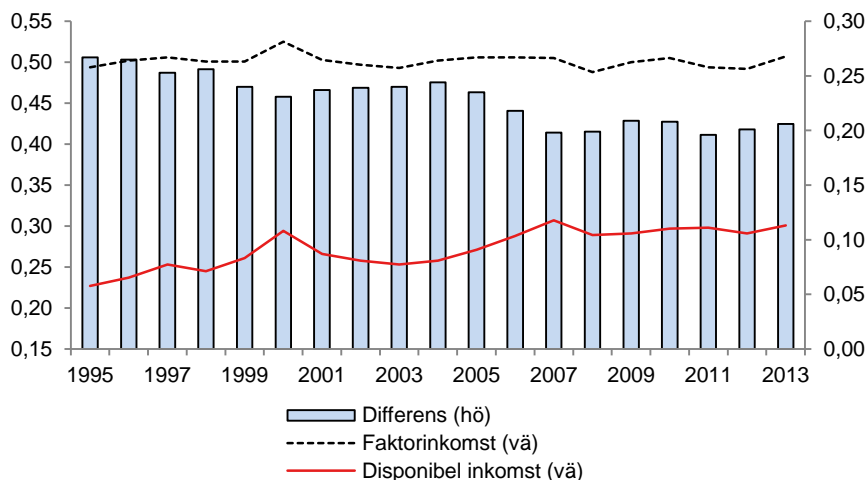
## 7.2 Skatter, transfereringar och omfördelning

Sedan 1995 har det skett en rad förändringar av både socialförsäkringar och skatter. Den har haft betydelse för hur inkomstfördelningen har utvecklats. I diagram 7.5 visar vi utvecklingen av faktor inkomsternas fördelning och fördelningen av disponibel inkomst,

båda mätta med Ginikoefficienten. Skillnaden mellan faktorinkomst och disponibel inkomst är direkta skatter och bidrag som dras ifrån respektive läggs till när man tar steget från faktorinkomst till disponibel inkomst. Skillnaden mellan Ginikoefficienten för faktorinkomst och disponibla inkomster ger en indikation på hur omfördelningen av skatte- och transfereringssystemet är. Större skillnader indikerar starkare omfördelande effekter medan mindre skillnader innebär mindre omfördelningseffekter.

Fördelningen av faktorinkomster, mätt med Ginikoefficienten, har i stort sett varit stabil över den period 1995-2013. Undantaget är år 2000 då inkomstspridningen var större på grund av de realiserade kapitalvinsterna. Innebörden av detta är att den ökade spridningen i disponibel inkomst fram till 2007 inte kan förklaras med ökade skillnader i faktorinkomster. I stället tyder diagram 7.5 på att den samlade utjämnings-effekten av skatter och bidrag har försvagats under denna period. För perioden 2007 till 2013 är båda kurvorna i allt väsentligt stabila, vilket indikerar att den sammantagna utjämnings-effekten av direkta skatter och transfereringar har varit konstant.

**Diagram 7.5 Ginikoefficient för faktorinkomst och disponibel inkomst**

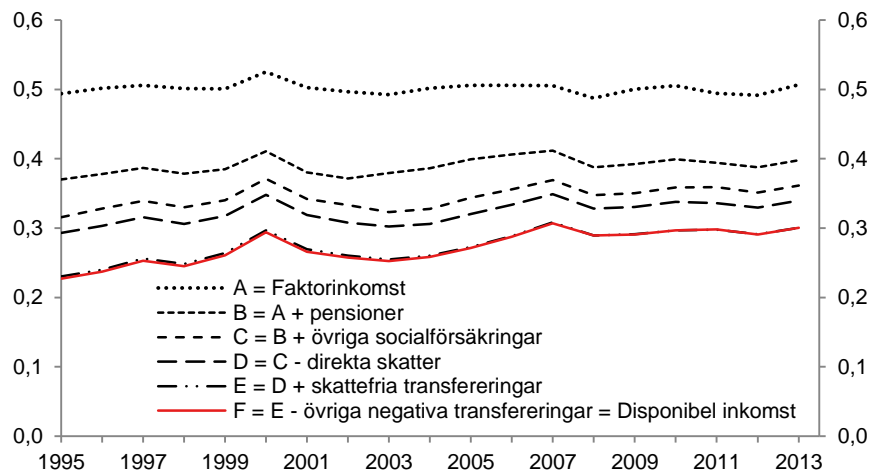


Källa: SCB 2015c

<sup>12</sup>Faktorinkomster utgörs av löneinkomster, inkomstbeskattad verksamhet samt kapitalinkomster.  
<sup>13</sup>Meddirekta skatter avses här: inkomstskatt, allmän pensionsavgift, egenavgifter för näringsidkare, begravningsavgift, förmögenhetsskatt och fastighetsskatt/fastighetsavgift.

I diagram 7.6 nedan visar vi hur Ginikoefficienten förändras då vi stegvis går från Ginimåttet för faktorinkomster till måttet för disponibel inkomst. Rörelser nedåt i diagrammet visar på en utjämning av inkomsterna.

**Diagram 7.6 Ginikoefficienten för faktorinkomster samt efter skatter och transfereringar**



Anm: Inkomst per konsumtionsenhet.

Källa: SCB 2015d.

Störst utjämnande effekt har pensioner och socialförsäkringar brutto före skatt. Även den direkta skatten har en utjämnande effekt, liksom de skattefria transfereringarna. De negativa transfereringarna påverkar däremot den övergripande inkomstfördelningen.

Vi undersöker nu stegvis omfördelningseffekten av olika typer av transfereringar. Det finns ingen unik metod att analysera Ginimåttet med.<sup>15</sup> Det har lett till att det då och då blossar upp en diskussion i litteraturen om vilken metod som bäst ska användas i olika sammanhang.<sup>16</sup> Den metod vi här använder för att dekomponera Ginimåttet är mekanisk.<sup>17</sup> Ett problem med vår metod är att slutsatserna

<sup>14</sup>Negativa transfereringar utgörs av betalning av studielån, återbetalning av givet underhållsbidrag, egen pensionsförsäkringspremie i näringsverksamhet, samt allmänt avdrag avseende premie för pensionsförsäkring/pensionssparkonto. Källa: SCB.

<sup>15</sup>Se Shorrocks (1982) för en diskussion.

<sup>16</sup>Se Lerman och Yitzhaki (1985).

<sup>17</sup>Den analysansats vi använder tillämpas i Lindqvist (2013), där man även undersöker vilken omfördelningseffekt offentliga välfärdstjänster har.

kan påverkas av i vilken ordning vi lägger till transfereringar och ifrån direkta skatter.<sup>18</sup> Vi menar dock att det i den analys vi gör här inte utgör något allvarligt problem. Vi spjälkar här upp skillnaden mellan faktorinkomster och disponibla inkomster i de olika transfereringar och direkta skatter som utgör skillnaden mellan de båda komstbegreppen. Därefter undersöker vi hur direkta skatter och transfereringar har förändrat skillnaden mellan faktorinkomster och disponibla inkomster över tiden. Vårt tillvägagångssätt är lätt att förstå och intuitivt rimligt.

I tabell 2 nedan analyserar vi åren 1995 respektive 2013. På rad ett i tabellen visas effekten av att gå från den totala lönelönen till inkomster (s.k. faktorinkomster) till förhållande till kapitalinkomster, där även skattepliktiga transfereringar (pensioner, -arbetslöshetsersättning, sjukersättning, etc.) ingår. Ginikoefficienten för 1995 sjunker då med 17,8 procentenheter från 0,494 till 0,316. Rad två visar omfördelningseffekten av skatter 1995 minskar Ginikoefficienten med ytterligare 2,3 procentenheter till 0,293.

På rad tre visas omfördelningseffekten av att lägga till skattefria transfereringar, vilket 1995 minskar Ginikoefficienten med 0,003 procentenheter från 0,293 till 0,230. Och slutligen drar vi bort negativa transfereringarna och får den disponibla inkomsten för 1995. Ginikoefficienten är 0,227.

Omfördelningseffekten av de skattepliktiga och skattefria transfereringarna är 1995 sammantaget 0,241 (=0,178+0,063). Inkomstspridningen minskade alltså med närmare femtio procent (0,241/0,494=0,49) år 1995 som en följd av riktade transfereringar till hushållen. De direkta skatterna minskade inkomstspridningen 1995 med drygt sju procent (0,023/0,316=0,07).

Som vi såg i diagram 7.5 har den sammantagna effekten av skatter och transfereringar blivit mindre omfördelande över tiden. Vi gör här samma beräkning av omfördelningseffekten av skatter och transfereringar på inkomståret 2013.

<sup>18</sup>En matematisk metod att hantera detta problem är Shapleyvärde dekomponering, se t.ex. Sastre och Trannoy (2002).

**Tabell 7.2 Omfördelningseffekten av skatter och transfereringar år 1995 respektive år 2013**

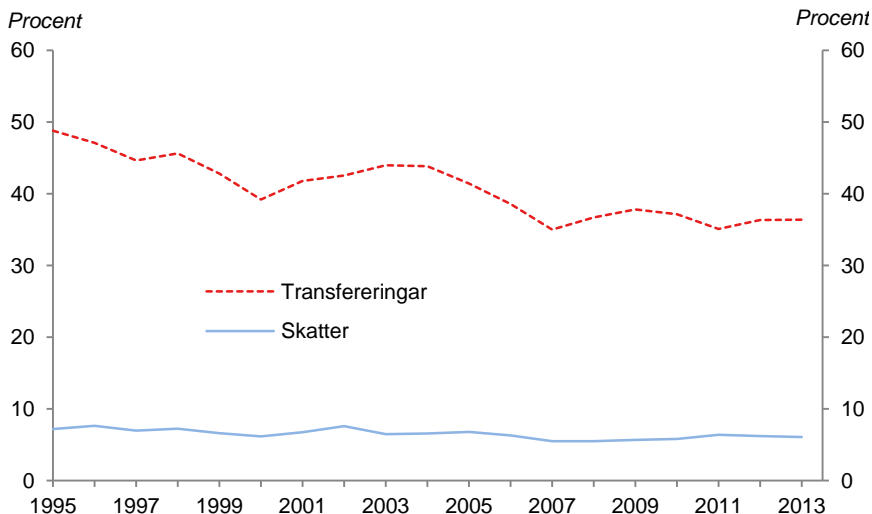
År	Inkomst före omfördelning	Omfördelning	Inkomst efter omfördelning	Omfördelningseffekt	Akkumulerad omfördelning
	<b>1. Faktorinkomst</b>	+ skattepliktiga transfereringar	Förvärvs- och kapitalinkomst före skatt		
1995	Gini = 0,494		Gini = 0,316	0,178	0,178
2013	Gini = 0,507		Gini = 0,361	0,146	0,146
	<b>2. Förvärvs och kapitalinkomster före skatt</b>	- skatter	Förvärvs- och kapitalinkomst efter skatt		
1995	Gini = 0,316		Gini = 0,293	0,023	0,201
2013	Gini = 0,361		Gini = 0,339	0,022	0,168
	<b>3. Förvärvs- och kapitalinkomst efter skatt</b>	+ skattefria transfereringar	Förvärvs- och kapitalinkomst efter skatt samt skattefria transfereringar		
1995	Gini = 0,293		Gini = 0,230	0,063	0,264
2013	Gini = 0,339		Gini = 0,300	0,039	0,207
	<b>4. Förvärvs- och kapitalinkomst efter skatt samt skattefria transfereringar</b>	- negativa transfereringar	<b>Disponibel inkomst</b>		
1995	Gini = 0,230		Gini = 0,227	0,003	0,267
2013	Gini = 0,300		Gini = 0,300	0,000	0,207

Källa: SCB 2015c

De skattepliktiga transfereringarna har nu en klart mindre omfördelningseffekt: Ginikoefficienten sjunker med 14,6 procentenheter från 0,507 till 0,361. De direkta skatternas omfördelningseffekt är däremot nästan densamma som år 1995: Ginikoefficienten minskar med ytterligare 2,2 procentenheter till 0,339. De skattefria transfereringarna har 2013 bara drygt hälften av den omfördelningseffekt de hade 1995. De negativa transfereringarna är så små att de inte ger utslag på tredje decimalen, vilket gör att Ginikoefficienten för disponibel inkomst knappt påverkas av dem.

Omfördelningseffekten av de skattepliktiga och skattefria transferingarna är 2013 bara 0,185, dvs. den har sjunkit med 23 procent sedan 1995. Inkomstspridningen minskar 2013 med drygt 35 procent (0,185/0,507=0,36) som en följd av de riktade transfereringarna till hushållen, i jämförelse med drygt 49 procent sedan 1995. Skattebetalningen har däremot bara en mindre omfördelningseffekt 2013 i jämförelse med 1995; skatterna minskar inkomstspridningen 2013 med drygt 1 procent (0,022/0,306).

**Diagram 7.7 Omfördelningseffekten av transfereringar och direkta skatter**



Anm: Omfördelningseffekten av transfereringar (skattepliktiga och skattefria) avser differensen mellan Gini för faktorinkomster och Gini efter transfereringar, och anges som procent av Gini för faktorinkomster. Omfördelningseffekten av skatter avser differensen mellan Gini för faktorinkomster före och efter skatt, och anges som procent av Ginikoefficienten för faktorinkomster före skatt.

Källor: SCB 2015 och egna beräkningar.

I diagram 7.7 ovan visar vi hur mycket direkta skatter och transfereringar årligen har minskat inkomstspridningen sedan 1995. Trenden är tydlig; transfereringarna har blivit allt mindre omfördelningseffektiva medan de direkta skatternas omfördelningseffekt inte har ändrats. Vårt resultat ligger i linje med vad tidigare studier av transfereringarnas utveckling sedan början av 1990-talet har funnit. I dessa studier visas att socialförsäkringsförmånerna inte har följt på samma sätt som

förändringarna efter den ekonomiska krisen i början av 1990-talet då förmånsnivåer frystes sänktes.<sup>19</sup>

Vår slutsats verkar emellertid inte gå ihop med den analys som görs i SNS (2011) och den fördelningspolitiska bilagan i VP13. I dessa studier använder man sig av en annan dekomponeringsteknik och finner att det är skatternas utjämnande effekt som har ökat över tiden. Någon säker slutsats av vår analys kan vi därför inte dra men mycket tyder på att transfereringarna i dag är mindre omfördelade än i mitten av 1990-talet.

### 7.3 Bedömningar och rekommendationer

Den aktuella svenska debatten om inkomstfördelningen har utvecklats är fokuserad på åren efter 2006. I debatten går det att urskilja två tydliga, till synes oförenliga, bilder av utvecklingen. Förespråkare för att inkomstspridningen har ökat dramatiskt sedan 2006.

Meningsmotståndare hävdar å sin sida att inkomstspridningen bara har ökat marginellt efter 2006. I stället lyfter de fram en växande dispersion i inkomster och ett väl fungerande socialt skyddsnät som det mest utmärkande för tiden efter 2006. Vi har här kallat den senare bilden för "den goda bilden".

Vi finner vid en analys att inkomstfördelningens utveckling efter 2006 inte är så entydig att den bara går att beskriva på ett sätt. Både på vilket segment inkomstfördelningen, samt vilka utvecklingstendenser man väljer att betona, framträder olika bilder. I kapitel 1 konstaterade vi att det har skett en trendmässig uppgång av skillnaderna i disponibel inkomst från 1995 fram till omkring 2007. Utvecklingen därefter är mindre tydlig. Mätt med Ginikoefficienten har inkomstspridningen varit i stort sett oförändrad sedan 2007. Även andelen absolut fattiga har varit ungefär konstant, medan andelen relativt fattiga har ökat påtagligt under samma tidsperiod. Vår beskrivning täcker gott och väl in de två bilder av utvecklingen under senare år som vi har analyserat i detta kapitel.

<sup>19</sup>Se t.ex. inspektionen för socialförsäkring (2011) där det visas att ett hushåll med två heltids arbetande med låg lön sedan början av 1990-talet har fått en höjning av den reala inkomsten med ca 50 procent, medan de hushåll som är bidragsberoende under samma period har haft en i det närmaste reellt oförändrad inkomst.

Vår analys av finanspolitiken indikerar att transfereringarna har allt mindre omfördelande över tiden, medan de direkta skatter omfördelande effekt inte verkar ha förändrats. Andra studier av socialförsäkringarna utvecklats över tiden pekar i samma riktning. Sammantaget indikerar detta att finanspolitiken mindre omfördelande än i mitten av 1990-talet.





- Calmfors, L., Forslund, A. och Hemström, M. (2002), *Vad är den svenska arbetsmarknadspolitens sättnings effekter?* IFAU 2002:8.
- Carlén, S. (2014), *De lämnar ett sjunkande skepp*, Arbetet, 19 september.
- Corsetti, G. och Müller, G. (2015), *Fiscal multipliers: Lessons from the great recession in a small open economy*. Studier i finanspolitik 2015/2, Underlagsrapport till Finanspolitiska rådet.
- Dagens Nyheter (2015), *Nytt växelfel stoppade tågtrafiken*, 28 april.
- EEAG (2014), *The EEAG report on the European economy 2014: The road towards cohesion*, CESifo.
- EEAG (2015), *The EEAG report on the European economy 2015: Blurring the borders*, CESifo.
- Egebark, J. och Kaunitz, N. (2013), *Sänkta avgifter för unga*, IFAU -rapport 2013:26.
- Erikson, R., Nordström Skans, O., Sjögren, A. och Åslund, M. (2006), *Fritt inträde? Ungdomars och invandras väg till det första arbetet*, Valförklaringsrådets rapport, SNS.
- ESV (2013), *Automatisk diskretionär finanspolitik*, 2013:58.
- Europeiska kommissionen (2015a), *Annual economic database (AMECO)*, [ec.europa.eu/economy\\_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm](http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm).
- Europeiska kommissionen (2015b), *European economic forecast: Winter 2015*, februari 2015.
- Eurostat (2012), *Official journal of the European Union*, [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2012:328:FULL&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2012:328:FULL&from=EN).
- Eurostat (2015), *Database*, [ec.europa.eu/eurostat/data/database](http://ec.europa.eu/eurostat/data/database).
- Finansdepartementet (2010), *Utvärdering av överskottsålet*, Ds 2010:10.
- Finansdepartementet (2011a), *Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadsfunktionssätt bedömas?* Rapport från ekonomiska avdelningen, 2011:1.
- Finansdepartementet (2011b), *KORAM-verk för finanspolitiken*, Regeringens skrivelse 2010/11:79.
- Finansdepartementet (2015a), *Dataunderlag från ekonomiska avdelningen*, april 2015.

- Finansdepartementet (2015b), Ny modell för en strukturerad sparande i offentlig sektor, Promemoria till 2015 års ekonomiska vårproposition.
- Finansdepartementet (2015c), Svensk konvergensprogram 2015, april 2015.
- Finansdepartementet (2015d), Utvecklad bedömning av finanspolitiken långsiktiga hållbarhet 2015, Promemoria till 2015 års ekonomiska vårproposition.
- Finanspolitiska rådet (2008), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2008.
- Finanspolitiska rådet (2009), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2009.
- Finanspolitiska rådet (2010), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2010.
- Finanspolitiska rådet (2011), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2011.
- Finanspolitiska rådet (2012), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2012.
- Finanspolitiska rådet (2013), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2013.
- Finanspolitiska rådet (2014a), Finanspolitiska rådet om den offentliga finanserna och regeringens syn på överskottssituationen, 16 oktober 2014, [www.finanspolitiskaradet.se](http://www.finanspolitiskaradet.se)
- Finanspolitiska rådet (2014b), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2014.
- Finanspolitiska rådet (2015), Beräkningsunderlag av höjd ersättning i Akassan, Promemoria till Svensk finanspolitik 2015, [www.finanspolitiskaradet.se](http://www.finanspolitiskaradet.se).
- Flood, L., Nordblom, K. och Waldenström, D. (2013), Dags för enkla skatter! Konjunkturrådets rapport 2013, SNS.
- Forslund, A. (2008), Den svenska jämviktsarbetslöshetsrisken, En översikt, Studier i finanspolitik 2008, Arbetsrapport till Finanspolitiska rådet.
- Forslund, A. (2015), Ungdomsarbetslösheten går inte att pensionera bort, SNS Analys 25.

- Forslund, A. och Vikström, J. (2010), Arbetsmarknadspolitiken effekter på sysselsättning och arbetslöshet översikt Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2010:88.
- Försäkringskassan (2015), Budgetunderlag 2016, februari 2015.
- Gustafsson, J., Lind, P., Mellander, E. och Myrberg, M. (2014), Lära av livet? Om skola och arbetslivets avtryck i vuxnas förförigheter, ningsrapport till SNS.
- IMF (2013), Fiscal rules database 2013, databas från IMF Fiscal Affairs Department, [www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm](http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm)
- IMF (2015a), World economic outlook update: Cross currents, januari 2015.
- IMF (2015b), World economic outlook: Uneven growth and strong term factors, april 2015.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2014), Utvärderingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990 Rapport 2014:4.
- Kilian, L. (2009), Not all oil price shocks are alike: Disentangling demand and supply shocks in the crude oil market American Economic Review 99.
- Konjunkturinstitutet (2014a), Konjunkturläget, augusti 2014.
- Konjunkturinstitutet (2014b), Lönebildningsrapporten.
- Konjunkturinstitutet (2015a), Den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna Specialstudie 43
- Konjunkturinstitutet (2015b), Fördelningseffekterna av urskold-förslagetpropositionen för 2015 i finanspolitik 2015:5 Berlings-rapport till Finanspolitiska rådet.
- Konjunkturinstitutet (2015c), Konjunkturläget, mars 2015.
- Lerman, R. I. och Yitzhaki, S. (1985), Income inequality effects by income source: A new approach and application to the United States, The Review of Economics and Statistics 67.
- Lind, H. och Song, S. (2012), Dålig produktivitet utveckling i byggindustrin: Ett faktum eller ett mirage? Rapport för Sveriges Bygginstitut.
- Malmberg, H. och Öberg, E. (2014), Hur presterar svensk arbetsmarknad? En internationell jämförande rapport till Socialdemokraternas förs

- Migrationsverket (2014), Verksamhetskostnadsprognos, februari 2014.
- Migrationsverket (2015), Verksamhetsgiftsprognos, februari 2015.
- Motion 2014/15:3002, Motion till riksdagen av Fredrik Reinfeldt m.fl. (M, C, FP, KD): Ett starkare Sverige.
- Näringsdepartementet (2014), Åtgärdsplanering för transportsystemet 2014-2025, Regeringens skrivelse 2013/14:233.
- OECD (2008), Growing unequal, oktober 2008.
- OECD (2011), Divided we stand: Why inequality keeps rising, december 2011.
- OECD (2013), Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty, maj 2013.
- OECD (2014a), Economic outlook 96, november 2014.
- OECD (2014b), Economic survey of Germany, maj 2014.
- OECD (2014c), Employment outlook, september 2014.
- OECD (2014d), Recommendation of the Council on principles for independent fiscal institutions, 13 februari 2014, [acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=301&InstrumentPID=316&Lang=en&Book=False](http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=301&InstrumentPID=316&Lang=en&Book=False).
- OECD (2014e), Rising inequality: youth and poor fall further behind, juni 2014.
- OECD (2015a), Economic survey of Sweden, mars 2015.
- OECD (2015b), OECD.Stat, [stats.oecd.org](http://stats.oecd.org).
- OECD (2015c), Growth reforms: Their impact on income inequality and household economic vulnerability, Economic policy brief, april 2015.
- OECD (2015d), Growth clouds on the horizon, Interim economic assessment, mars 2015.
- Ollivaud, P. och Turner, D. (2014), The effect of the global financial crisis on OECD potential output, Working paper 1166.
- Pensionsmyndigheten (2010), Yttrande över departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4), 24 mars 2010.
- Pensionsmyndigheten (2013), Orangel rapport om pensionsystemets s-årsredovisning 2013.



- SFS 2011:446, Förordning med instruktion för Finanspolitiska rådet, Finansdepartementet.
- Shorrocks, A. F. (1982), Inequality decomposition by factor components, *Econometrica* 50.
- Socialstyrelsen (2010), Social rapport 2010.
- SOU 1993:16, Nya villkor för ekonomipolitik, Ekonomikommittens betänkande
- SOU 2011:11, Långtidsutredningen 2011, betänkande.
- SOU 2013:25, Åtgärder för ett längre Slutbetänkande av Pensionsåldersutredningen.
- SOU 2015:42, Koll på anläggningarna. Betänkande av Utredningen om järnvägens organisation
- Sveriges Riksbank (2014), Penningpolitisk uppföljning, september 2014.
- Sveriges Riksbank (2015), Penningpolitisk rapport, april 2015.
- Tatsiramos, K. och van Ours, J. C. (2011), Arbetsmarknadseffekter av arbetslöshetsförsärens utformning. Bilaga 9 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2011:2.