

Svensk finanspolitik

Finanspolitiska rådets rapport 2024

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 publicerar även särskilda studier inom avgränsade delar av finanspolitiken samt underlagsrapporter som rådet beställt från externa experter och där författaren själv ansvarar för innehållet.

Finanspolitiska rådet
Box 3273
SE-103 65 Stockholm
Fleminggatan 7
Tel: 08-453 59 90
info@fpr.se
www.fpr.se

ISSN 1645-7993
ISBN 978-91-985545-6-4

Förord

Finanspolitiska rådet har i uppdrag att följa upp och analysera finanspolitiken. Rådet ska även verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken. Rådet ska senast den 15 maj varje år lämna en rapport till regeringen och detta är rådets sjuttonde årliga rapport.

Rådet består av sex ledamöter. Sedan föregående rapport har Annette Alstadsæters och Mats Dilléns förordnanden löpt ut. Runar Brännlund och Annika Sundén är nya ledamöter sedan den 1 juli 2023.

Rådet bistås av ett kansli som består av Göran Hjelm, kanslichef och chef för myndigheten; Niklas Frank, Mikael Hemlin, Charlotte Sandberg Gavatin och Markus Sigonius.

I samband med denna rapport publicerar rådet även två underlagsrapporter: ”Gymnasial yrkesutbildning för arbetslösa” (2024/1) av Linus Liljeberg, Sara Roman och Martin Söderström, samt ”Fördelningseffekter av klimatomställningen och politik som motverkar dem” (2024/2) av Daniel Spiro.

I arbetet med rapporten har vi fått värdefulla föredragningar av Svante Axelsson, Emelie Värja, Annika Wallenskog och författarna till underlagsrapporterna ovan. Vi har därutöver haft givande diskussioner med Fredrik Dannelöv, Lennart Flood, Anders Forslund, Adnan Habibija samt medarbetare vid Klimatpolitiska rådet, Konjunkturinstitutet, Regeringskansliet, Riksbanken och Sveriges kommuner och regioner. Medarbetare vid Regeringskansliet har faktagranskat texten.

Analysen avslutades den 19 april.

Stockholm den 6 maj 2024

Lars Heikensten
Ordförande

Lisa Laun
Vice ordförande

Runar Brännlund

Jesper Roine

Anna Seim

Annika Sundén

Innehållsförteckning

Finanspolitiska rådets uppdrag	VI
Det finanspolitiska ramverket	VII
Sammanfattning	9
1 Det makroekonomiska läget.....	19
1.1 Den internationella utvecklingen	19
1.2 Utvecklingen i Sverige	29
1.3 Makroekonomin på länge sikt	37
1.4 Slutsatser.....	39
2 Det finanspolitiska ramverket	41
2.1 Åtgärderna i BP24 och VÄB24.....	41
2.2 De budgetpolitiska målen	44
2.3 Finanspolitiken i ett konjunktorellt perspektiv	55
2.4 Slutsatser.....	63
Appendix 2A: Implikationer av regeringens metodbyte.....	65
3 Kommunernas och regionernas ekonomi	77
3.1 Kommunsektorns finanser	78
3.2 God ekonomisk hushållning.....	88
3.3 Statsbidragens utveckling	95
3.4 Slutsatser.....	102
4 Den svenska arbetsmarknaden	105
4.1 Det internationella perspektivet.....	106
4.2 Den outnyttjade arbetskraften.....	110
4.3 Varför står människor utan arbete?	115
4.4 Slutsatser.....	134
Appendix 4A: Det ekonomiska utbytet av att arbeta.....	137
Appendix 4B: Arbetsmarknadens svaga grupper.....	145
Appendix 4C: Har Sverige ett geografiskt matchningsproblem?	151
5 Åtgärder för fler i arbete	157
5.1 Regeringens åtgärder för fler i arbete	157
5.2 Rådets syn på arbetsmarknadspolitiken	163
5.3 Slutsatser.....	179

Appendix 5A: Bidragssystemen och det ekonomiska utbytet av att arbeta.....	181
6 Statens roller i klimatomställningen.....	187
6.1 Bakgrund.....	188
6.2 Varför behövs statliga styrmedel?.....	191
6.3 EU:s och Sveriges klimatmål.....	195
6.4 Styrmedel för företag.....	207
6.5 Styrmedel för hushåll och fördelningspolitiska aspekter	214
6.6 Slutsatser.....	231
7 Prognosutvärdering	235
7.1 Utvärdering av makroekonomiska prognoser	236
7.2 Utvärdering av strukturellt sparande.....	240
7.3 Slutsatser.....	251
Appendix 7A.....	254
Referenser.....	257
Ordlista	271

Fördjupningar

Fördjupning 2A.1	Regeringens metodändring för beräkning av det strukturella sparandet.....	67
Fördjupning 4.1	Förklaringar till den positiva sysselsättnings- utvecklingen bland utomeuropeiskt födda.....	113
Fördjupning 4.2	De ekonomiska incitamenten att arbeta har stärkts sedan 2005	120
Fördjupning 5.1	Anslagsflexibilitet på Arbetsförmedlingen	172
Fördjupning 6.1	Sätt för Sverige att påverka EU:s totala utsläpp.....	197

Finanspolitiska rådets uppdrag

Rådet ska enligt sin instruktion¹ följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och 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, med utgångspunkt i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, bedöma om finanspolitiken är förenlig med långsiktigt hållbara offentliga finanser och de budgetpolitiska målen, särskilt överskottsmalet och utgiftstaket, men också skuldankaret och vid behov det kommunala balanskravet.

Rådet ska även bedöma hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till konjunkturutvecklingen. Om rådet vid sin bedömning av finanspolitiken konstaterar att det finns en tydlig avvikelse från överskottsmalet, ska rådet bedöma de skäl som regeringen anfört för avvikelsen samt överväga och redogöra för i vilken takt en återgång till målet bör ske.

Rådet ska vidare utvärdera regeringens prognoser för ekonomins utveckling samt redovisningen till riksdagen av de offentliga finanserna och kostnaderna för reformförslag.

Rådet får också bedöma om finanspolitiken ligger i linje med vad som krävs för en god, långsiktigt uthållig tillväxt och om politiken leder till en långsiktigt hållbar hög sysselsättning, granska tydligheten i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, särskilt med avseende på angivna grunder för den ekonomiska politiken samt skälen för förslag till åtgärder, och analysera finanspolitikens effekter på välfärdens fördelning på kort och lång sikt.

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

¹ Förordning (2011:446), ändring införd SFS (2017:1316).

Det finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket innehåller de grundläggande principer som finanspolitiken ska följa för att vara långsiktigt hållbar.² Några av dessa principer är reglerade i lag, andra följer praxis. De budgetpolitiska målen – dvs. överskottsmålet, skuldankaret, utgiftstaket och balanskravet för kommuner och regioner – utgör tillsammans med en stram budgetprocess i både regering och riksdag, samt extern uppföljning och transparens, de centrala delarna i det finanspolitiska ramverket.

Riksdagen har lagt fast ett överskottsmål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Sedan 2019 uppgår målet till 1/3 procent av BNP i genomsnitt över konjunkturcykeln. Vid en bedömd avvikelse från överskottsmålet ska regeringen redogöra för hur en återgång till målet ska ske. Planen för återgång ska vara tidsatt och normalt inledas nästkommande år, och hastigheten för återgång till målet ska ta hänsyn till konjunkturläget.

Enligt budgetlagen måste regeringen i budgetpropositionen föreslå ett utgiftstak för det tredje tillkommande året. 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.

Utgiftstaket är den övergripande restriktionen för budgetprocessen. I budgetprocessen ställs olika utgifter mot varandra och utgiftsökningar prövas utifrån ett på förhand fastställt totalt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket och överskottsmålet. I princip måste utgiftsökningar inom ett utgiftsområde täckas genom förslag om utgiftsminskningar inom samma område.

Som ett komplement till överskottsmålet infördes från 2019 ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden). Skuldankaret är inte ett operativt mål, utan ett riktmärke för den önskade skuldnivån på medellång sikt, och nivån är fastställd av riksdagen till 35 procent av BNP.

Sedan år 2000 tillämpas ett balanskrav för kommunsektorn som anger att varje kommun och region ska budgetera för ett resultat i balans. Om det finns synnerliga skäl kan dock en kommun budgetera för tillfälliga underskott.

² Denna sammanfattning bygger på skr. 2017/18:207, ramverksskrivelsen.

Överskottsmålet och skuldankaret ska vara stabila över längre tidsperioder, men samtidigt kunna omprövas vid t.ex. ändrade bedömningar av demografi- eller skuldutvecklingen. För att undvika att målen ändras på ett sådant sätt att deras trovärdighet minskar bör ändringar genomföras på ett förutsägbart sätt och med så brett politiskt stöd som möjligt. Målnivåerna ska därför ses över vart åttonde år, i slutet av varannan mandatperiod. För närvarande pågår en sådan översyn och eventuella förslag till ändringar av överskottsmål och skuldankare kommer att presenteras i slutet av året.

Sammanfattning

Under de senaste åren har det skett flera omvälvande förändringar i den ekonomiska utvecklingen. Från pandemi till återhämtning och vidare till en höginflationsmiljö sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022. Därefter stramades penningpolitiken åt, inflationen föll tillbaka och konjunkturen försvagades.

Från att ha varit mycket aktiv, med stora tillfälliga stöd under pandemin 2020–2021, har finanspolitiken 2023–2024 varit relativt återhållsam med hänvisning till den höga inflationen. Finanspolitiken har ändå varit i fokus i debatten under det senaste året i och med att den parlamentariska översynen av det finanspolitiska ramverket har inletts. Översynen handlar i huvudsak om nivån på överskottsmålet och skuldankaret men också om samspelet mellan finans- och penningpolitik. Rådet har lämnat en skrivelse till den parlamentariska kommittén där vi beskriver vilka principer som bör vägleda ramverksöversynen.¹ Frågan analyseras därför inte i årets rapport.

Utöver en utvärdering av regeringens makro- och finanspolitiska prognoser behandlar rapporten tre huvudsakliga politikområden.

Finanspolitik. Vi analyserar regeringens finanspolitik i relation till det finanspolitiska ramverket (kapitel 2), fördjupar oss i kommunernas och regionernas ekonomi och diskuterar statens roll för deras finansiering i den nuvarande ansträngda ekonomiska situationen (kapitel 3).

Arbetsmarknads- och sysselsättningspolitik. Vi analyserar de huvudsakliga skälen till att det finns människor i arbetsför ålder som står utan arbete (kapitel 4), hur regeringen angriper detta problem och på vilka områden det kan krävas större ansträngningar (kapitel 5).

Klimatpolitik. Vi beskriver vilka olika roller staten behöver ta för att klimatomställningen ska bli effektiv, accepterad och uthållig (kapitel 6). Särskild vikt läggs vid betydelsen av politiskt ledarskap och kompensatoriska åtgärder för att stödja de som behöver det mest utan att omställningen motverkas.

Kapitel 1 Det makroekonomiska läget

Konjunkturutvecklingen är märkbart svagare i Sverige och Europa än i USA. En förklaring till det är att finans- och penningpolitiken

¹ Skrivelsen finns på rådets hemsida, fpr.se. Rådet publicerade även en särskild studie i februari om utvecklingen av ekonomisk ojämlikhet i Sverige. Även den finns på vår hemsida.

sammantaget varit mer åtstramande på vår sida Atlanten. Särskilt finanspolitiken skiljer sig åt; USA har fört en mycket expansiv politik med stora underskott med de risker det innebär för de offentliga finanserna på längre sikt. Inflationen har fallit tillbaka i snabb takt i alla tre ekonomierna, om än mindre i USA, och prognosmakare bedömer att centralbankerna kommer att sänka styrräntorna flera gånger i år.

BNP i Sverige har i princip varit oförändrad sedan slutet av 2021. Då var resursutnyttjandet högre än normalt vilket är en förklaring till den svaga utvecklingen under senare år. Dessutom har den relativt svaga utvecklingen i Europa samt Riksbankens räntehöjningar bidragit till att hålla tillbaka efterfrågan. Under 2022 och första halvåret 2023 ökade andelen företag som behöll sina anställda trots en svag efterfrågan vilket kan tolkas som en förväntan om att konjunkturen snart skulle vända upp igen. Under andra halvåret 2023 steg dock antalet varsel och konkurser med ökad arbetslöshet som följd. Både regeringen och Konjunkturinstitutet bedömer att arbetslösheten fortsätter att öka under 2024. Samtidigt överstiger sysselsättningsgraden nivån 2021–2022 då resursutnyttjandet var högre än normalt.

Osäkerhetsfaktorer saknas inte. Rysslands fullskaliga anfallskrig i Ukraina har stora återverkningar på vår försvarspolitik inklusive bistånd i form av vapen, materiel och pengar. Det finns även en risk att kriget sprider sig till andra delar av i Europa. Utvecklingen i Ukraina och i Gaza, inklusive den intensifierade konflikten mellan Israel och Iran, kan komma att påverka inflationen via råvarumarknaderna och utvecklingen på transportområdet.

Kapitel 2 Det finanspolitiska ramverket

Finanspolitiken i BP24 och VP24 är i linje med de budgetpolitiska målen och det finanspolitiska ramverket. Utgiftstaket klaras med god marginal och skuldankaret ligger inom toleransintervallet. I VP24 finns dock en avvikelse från överskottsmalet; det strukturella sparandet understiger målnivån med 0,5 procentenheter i år, men det kan som vi återkommer till motiveras av den rådande lågkonjunkturen.

I BP24 räknade regeringen med att lågkonjunkturen skulle fördjupas och att inflationen skulle nå målet under loppet av 2024. Vid beslutstillfället var dock inflationen fortsatt hög och Riksbanken fortsatte att höja styrräntan till 4 procent vid sitt möte i september. Likt i BP23 lade regeringen i BP24 stor vikt vid att inte försvåra Riksbankens inflationsbekämpning. Regeringen valde därför en nära nog neutral

inriktning av finanspolitiken trots att prognoserna visade på stigande arbetslöshet. I likhet med regeringen anser rådet att hänsyn till inflationen var viktig i det läge som rådde när BP24 togs fram. Omfattningen av regeringens åtgärder i BP24 på 40 mdkr var därför rimlig även om en något mer expansiv inriktning troligen hade varit möjlig utan att det hade behövt föranleda ytterligare räntehöjningar. En lämplig åtgärd hade i så fall varit högre statsbidrag till regioner, något som sedan föreslogs i VP24.

Rådet noterar liksom i fjolårets rapport att större åtgärder för att påverka ekonomins struktur till det bättre lyser med sin frånvaro. Områden som i flera sammanhang lyfts fram av rådet är bostadsmarknaden och skattesystemet. Andra områden där utmaningarna är stora och av strukturell karaktär är skolan, sjukvården och äldreomsorgen.

Rådet är fortsatt kritiskt till hur regeringen har genomfört sitt metodbyte för beräkning av det strukturella sparandet. Det strukturella sparandet är den viktigaste indikatorn för att följa upp överskottsmålet och kraven på metod, dokumentation och tydlighet bör därför vara höga. Den nuvarande situationen där regeringen och Konjunkturinstitutet använder olika metoder försvårar granskningen av regeringens finanspolitik betydligt. Frågan är därför väsentlig även om den är teknisk till sin karaktär. I föregående årsrapport uppmanade vi regeringen att ta fram en konsekvensanalys men så har inte skett. Om regeringen väljer att behålla sin nuvarande metod behöver den anpassa sin analysram för vad som är lämplig finanspolitik ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv och ta fram en konsekvensanalys.

Kapitel 3 Kommunernas och regionernas ekonomi

Den höga inflationen 2022 och 2023 innebär att pensionsskulden har skrivits upp kraftigt 2023 och 2024 i kommuner och regioner. Den ökade pensionsskulden försvagar resultatet tillfälligt och gör det därmed svårare för kommuner och regioner att klara balanskravet. Det går dock att avvika från balanskravet om det finns synnerliga skäl. Vi menar att den uppkomna situationen utgjorde ett sådant skäl. Vissa kommuner och regioner kan dock ha gjort en annan tolkning och som konsekvens genomfört tillfälliga neddragningar eller skattehöjningar i syfte att nå balanskravet. Från detta perspektiv hade det varit lämpligt att regeringen meddelat sin syn kring användningen av synnerliga skäl. Huruvida regeringen bör göra detta är dock oklart från ett konstitutionellt perspektiv. Nuvarande hantering av frågan är inte optimal och

hur regeringen bör agera i liknande situationer framöver behöver analyseras vidare.

Även i ett mer långsiktigt perspektiv finns det kommuner och regioner som har ekonomiska problem, men det gäller långt ifrån alla. I debatten har det framförts att ett skäl till problemen är att statsbidragen har släpat efter kostnadsutvecklingen i kommunsektorn och därför borde indexeras. Vår analys visar att statsbidragen hållit jämna steg med den utveckling som ges av ökade priser, löner och en förändrad demografi. Vi är inte övertygade om att statsbidragen behöver indexeras. De har alltså inte urholkats över tid och en indexering skulle fortfarande kräva årliga beslut då faktorer som påverkar kommunsektorns ekonomi, utöver de som ryms inom en indexering, varierar år från år. Dessutom finns ett värde i att årligen väga statsbidragens nivå mot övriga offentliga utgifter. Klart är dock att nuvarande system innebär planeringssvårigheter för kommuner och regioner eftersom besluten om statsbidragen kommer sent. Regeringen bör därför undersöka möjligheterna att underlätta för kommuner och regioner genom att, likt i exempelvis Norge, lämna information om statsbidragen tidigare än idag.

Det finns även en diskussion om att automatiska variationer av statsbidragen skulle kunna spela en större roll i stabiliseringspolitiken. Vi avvisar inte en sådan möjlighet men menar att sådana förändringar i så fall bör vara en del av en bredare analys av användningen av automatiska stabilisatorer.

Rådet anser att regeringen behöver bli tydligare i sin redovisning av kommunernas och regionernas ekonomi. Förbättringar på tre plan behövs. Prognoserna över resultatet behöver redovisas uppdelat på kommuner och regioner. Vidare behöver de poster som förklarar skillnaden mellan resultatet och det finansiella sparandet redovisas. Slutligen behöver det framgå huruvida ett tillskott till kommuner och regioner innebär en real förändring eller bara täcker ökade kostnader och förändrade uppgifter. Sammantaget innebär nuvarande redovisning att det inte på ett rimligt sätt går att analysera på vilka grunder regeringen har bestämt statsbidragens omfattning.

Kapitel 4 Den svenska arbetsmarknaden

Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas av hög sysselsättning och utvecklingen har varit stark de senaste 15 åren, särskilt bland utomeuropeiskt födda. Grupper som har svårt att få fäste på arbetsmark-

naden deltar i arbetskraften i större utsträckning än i andra länder, vilket i grunden är positivt. Det bidrar dock samtidigt till en högre arbetslöshet än i länder där färre står till arbetsmarknadens förfogande.

Arbetslösheten har blivit alltmer koncentrerad till grupper som Arbetsförmedlingen benämner som svaga. Vi uppskattar att det under 2022 fanns omkring en halv miljon personer som stod varaktigt utan arbete trots att de borde kunna arbeta. Tre problem brukar lyftas fram för att förklara sådant varaktigt utanförskap: svaga ekonomiska incitament att arbeta, bristande matchning mellan arbetsgivares behov och arbetslösas kompetenser samt otillräcklig produktivitet bland vissa grupper av arbetssökande.

De ekonomiska incitamenten att ta ett arbete har ökat betydligt de senaste decennierna och bristande incitament är därför enligt vår bedömning inte någon huvudförklaring till att människor inte arbetar. Bristande matchning mellan arbetsgivares behov och arbetslösas kompetenser tycks vara en viktigare förklaring till arbetslösheten bland konkurrenssvaga grupper. Det gäller i synnerhet med avseende på utbildning, eftersom arbetssökande ofta saknar de specifika kompetenser som arbetsgivare efterfrågar, exempelvis inom vård, IT och pedagogik. Matchningsproblematiken har även mindre inslag av att jobben och de arbetslösa finns på olika platser i landet.

Vi bedömer även att det finns problem med mer generell kompetens. En del individer har inte – eller bedöms inte ha – en produktivitet som är tillräcklig för att få ens enkla jobb till kollektivavtalens lägsta löner. Inom exempelvis restaurang och kundservice finns det ingen tydlig samvariation mellan antalet lediga jobb och antalet arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden. I vilken mån det beror på att grupperna i fråga *faktiskt* inte är tillräckligt produktiva, eller på att deras produktivitet *missbedöms* av arbetsgivare på grund av bristande information eller diskriminering, är svårt att urskilja. Verkligheten innehåller sannolikt inslag av både bristande produktivitet och bristande information.

Kapitel 5 Åtgärder för fler i arbete

Vår bedömning är alltså att de ekonomiska incitamenten att arbeta är starka för de allra flesta. Vi är därför tveksamma till att jobbskatteavdrag som kommer alla till del får några betydande sysselsättnings-effekter. Även om regeringens beräknade sysselsättningseffekter för jobbskatteavdraget i BP24 är små är de sannolikt en överskattning. För

att ytterligare stärka de ekonomiska incitamenten till arbete har regeringen även aviserat att flerbarnstillägget ska ses över och att ett bidragstak ska införas. Eftersom det ekonomiska biståndet, till skillnad från flerbarnstillägget, avräknas mot arbetsinkomster skulle ett slopat flerbarnstillägg inte stärka utan snarare försvaga det ekonomiska utbytet av att ta ett arbete för biståndshushåll med barn. Vidare skulle en sänkning av nivån på det ekonomiska biståndet behöva vara tämligen omfattande för att tydligt stärka incitamenten där de är svaga, huvudsakligen bland barnfamiljer där bara den ena föräldern står till arbetsmarknadens förfogande. En sådan förändring skulle samtidigt påverka levnadsstandarden för samtliga bidragsmottagare och innebära en omprövning av skälig levnadsnivå. En mer framkomlig väg vore att minska avräkningen av det ekonomiska biståndet mot arbetsinkomster. En sådan reform skulle sannolikt ha positiva, men små, effekter på sysselsättningen.

Fokus bör i stället ligga på att förbättra matchningen och mildra problemen med bristande produktivitet och information. Matchningsproblemet kan motverkas genom att fler arbetslösa går en gymnasial yrkesutbildning. Antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning behöver därför öka, vilket borde kunna uppnås genom ett antal förändringar i styrningen av Arbetsförmedlingen; arbetsmarknadsutbildning bör kunna ges även inom områden där Komvux verkar, anslagsflexibiliteten bör bli större och upphandlingsprocesserna bör ses över.

Problemet med bristande produktivitet och information kan motverkas genom att arbetsgivare bär lägre risk, exempelvis genom att möjlighet till provanställning införs för någon av de befintliga anställningssubventionerna eller att staten tar arbetsgivaransvaret under en inledande fas. Subventionerade anställningar har förutsättningar att öka i omfattning om de kompletteras med intensiva förmedlingsåtgärder, till exempel *Matchning från dag 1*. Regeringen bör styra Arbetsförmedlingen att införa denna typ av arbetsförmedling permanent i verksamheten.

I allmänhet behöver arbetsmarknads- och sysselsättningspolitiken bli bättre på att omsätta forskningsresultat och beprövad erfarenhet i faktiska åtgärder.

Kapitel 6 Statens roller i klimatomställningen

För att bromsa jordens uppvärmning måste utsläppen av växthusgaser begränsas. Detta kommer att kräva en omfattande omställning av

samhällsekonomin och oundvikligen få effekter på enskilda hushåll och företag. Staten har flera viktiga roller att fylla för att klimatomställningen ska bli effektiv, accepterad och uthållig.

Vi är kritiska till regeringens klimatpolitik på flera punkter. Mest grundläggande är att regeringen saknar en sammanhållen och begriplig strategi för att nå såväl de svenska som EU:s klimatmål till 2030. Åtgärder har vidtagits som i sig ökar utsläppen medan utsläppsminskningar skjuts på framtiden. Detta, tillsammans med optimistiska förhoppningar om att kunna köpa utsläppsrätter av andra länder och avsaknad av tillräckliga åtgärder för att öka upptaget av koldioxid i skog och mark, riskerar att klimatmålen antingen inte uppfylls eller blir dyra att uppfylla.

En sammanhållen strategi behövs också för att ge hushåll och företag förutsättningar att i tid fatta genomtänkta investeringsbeslut och därigenom ställa om på ett kostnadseffektivt sätt. En tydlig färdriktning är särskilt viktig för hushåll med mindre ekonomiska marginaler och som påverkas mer av klimatomställningen. På grund av regeringens politik behöver utsläppen minska mycket snabbt i slutet av 2020-talet och det finns en stor risk att de som påverkas mest av de styrmedel som då krävs inte har anpassat sig.

Klimatomställningen kommer att innebära en ekonomisk belastning på kort sikt för relativt många hushåll. Det gäller särskilt omställningen till en fossilfri fordonsflotta och till högre drivmedels- och elpriser men även EU:s direktiv kring energieffektiviseringen kommer att medföra kostnader. I regeringens klimathandlingsplan utlovas att hushåll och verksamheter inte ska påverkas negativt av klimatomställningen, bl.a. utlovas att *alla fullt ut* ska kompenseras för högre drivmedelspriser. Det är varken rimligt eller genomförbart. Denna typ av utfästelser kan också komma att utgöra en hämsko för omställningen och riskerar att bli en källa till missnöje när löftet visar sig inte kunna infrias. Vill man kompensera hushåll för högre drivmedelspriser vars syfte är att minska utsläpp kan man naturligtvis inte sänka priset eftersom det helt motverkar själva syftet med högre pris. Snarare bör man använda sig av kompensationsmekanismer som i så liten grad som möjligt påverkar incitamenten till att minska utsläppen.

Rådet anser att regeringen särskilt bör undersöka möjligheter till olika former av s.k. lokal kompensation, särskilt i syfte att minska skillnaderna i hur omställningen påverkar stad och glesbygd. Till exempel kan statliga intäkter från koldioxidskatt användas för att stödja

hushåll i glesbygd. Riktade stöd kan vara generösa utan att det innebär stora offentligfinansiella kostnader. Vidare bör kommuner ges ekonomiska incitament att bejaka utbyggnad av vindkraft, t.ex. genom en kommunal fastighetsskatt på vindkraft eller genom att en del av vinsterna från vindkraften tillfaller kommunen.

Klimatomställningen är nödvändig. Ska den fungera väl förutsätter den en bred folklig acceptans. Studier visar att attityder till klimatåtgärder kan påverkas genom information om åtgärdernas effektivitet, fördelningseffekter och påverkan på den egna ekonomin. Staten behöver visa ledarskap i omställningen; klimatpolitiken behöver förklaras – och försvaras – för att nå acceptans kring nödvändiga uppoffringar.

Kapitel 7 Prognosutvärdering

Regeringens prognoser för den ekonomiska utvecklingen är viktiga för att finanspolitiken inte ska bli procyklisk och förstärka konjunktursvängningar. Det finns internationella exempel där regeringars prognoser systematiskt varit för optimistiska. Det är en anledning till att finanspolitiska råd inom EU har en granskande funktion inom detta område.

Baserat på KI:s utvärderingar finner vi att det inte finns några systematiska fel i regeringens prognoser när det gäller BNP-tillväxt, arbetslöshet, styrränta eller finansiellt sparande. Vi finner även att regeringens prognoser har likvärdig träffsäkerhet som KI och Riksbanken för nästkommande år. Däremot har KI en signifikant högre träffsäkerhet än regeringen när det gäller BNP-tillväxt, arbetslöshet och det finansiella sparande för innevarande år. Rådet anser att regeringen bör undersöka orsakerna till detta.

Strukturellt sparande är den viktigaste indikatorn på om finanspolitiken är i linje med överskottsmålet. Det är därför viktigt att veta hur osäker bedömningen av denna variabel är. Det strukturella sparandet beror på icke-observerbara variabler som potentiell BNP och det finns inget utfall att jämföra med. Vi jämför därför med den senaste bedömningen av denna variabel för att uppskatta prognososäkerheten. Vår slutsats är att osäkerheten i regeringens prognoser för det strukturella sparandet är i linje med KI:s och att det även fortsättningsvis är rimligt att betrakta en avvikelse från överskottsmålet som tydlig om det strukturella sparandet avviker mer än 0,5 procentenheter från målnivån.

Vår analys visar också att prognosfelen för strukturellt sparande är större när konjunkturläget förändras kraftigt. Det beror sannolikt på

att förändringar av BNP i viss mån påverkar bedömningen av potentiell BNP i samma riktning. Eftersom strukturellt sparande samvarierar positivt med potentiell BNP kommer ett förbättrat BNP-gap igenomsnitt innebära ett förbättrat strukturellt sparande och vice versa. Det är goda nyheter eftersom det innebär att finanspolitiken förändras i kontracyklisk riktning när bedömningar av konjunkturläget revideras.

1 Det makroekonomiska läget

Under året som gått har makroekonomin försvagats både i Sverige och omvärlden. Räntorna har stigit, inflationen har varit hög och konjunkturen har försämrats. Utvecklingen kan delvis härledas till de utbudsrelaterade problem som uppstod när pandemin släppte greppet om världsekonomin under andra halvåret 2021, och som förvärrades av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022. Det stod tidigt klart att den höga inflationen, tillsammans med centralbankernas snabba räntehöjningar 2022–2023, skulle försvaga konjunkturutvecklingen. IMF bedömer att utvecklade ekonomier fortsätter försvagas under 2024, för att sedan återhämta sig under åren därpå.

Vi inleder detta kapitel med att teckna en bild av det internationella makroekonomiska läget. Därefter beskriver vi utvecklingen i svensk ekonomi mer ingående. Mot denna bakgrund diskuterar vi sedan om utvecklingen under de senaste åren, med högre inflation och högre räntor, representerar ett trendskifte, eller om de neutrala realräntorna kan förväntas vara låga framöver.² Kapitlet avslutas med rådets slutsatser.

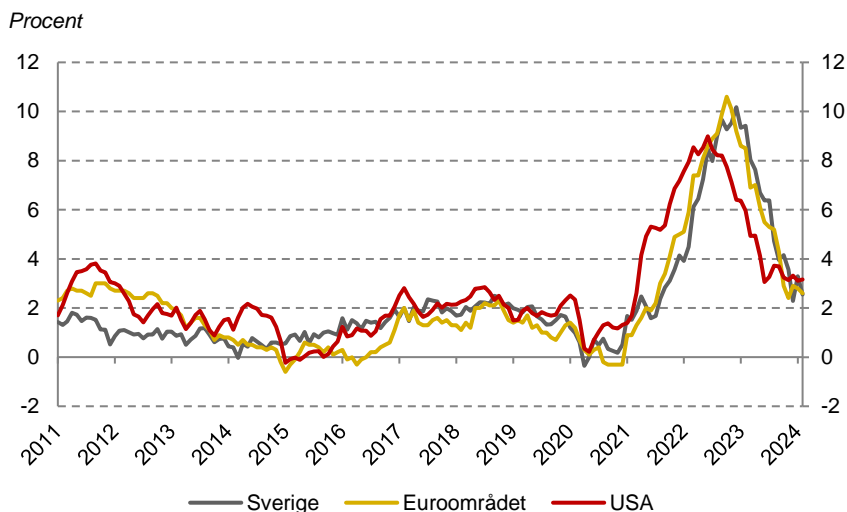
1.1 Den internationella utvecklingen

De senaste årens internationella makroekonomiska utveckling har präglats av gemensamma drag men har också haft landspecifika inslag. Inflationen tog fart under 2021 i både USA och Europa, och steg till nivåer som saknar motstycke de senaste decennierna (diagram 1.1). I USA toppade prisökningstakten på 9,0 procent i juni 2022, inom euroområdet på 10,6 procent i oktober 2022 och i Sverige på 10,2 procent i december 2022. Sedan dess har inflationen fallit tillbaka kraftigt, särskilt i Europa där den under våren 2024 har närmat sig 2 procent, men även i USA där den verkar ha planat ut omkring 3 procent de senaste månaderna. Den snabba återgången, och det faktum att de långsiktiga inflationsförväntningarna bara steg marginellt under inflationsuppgången, indikerar att förtroendet för inflationsmålen är intakt, vilket skapar goda förutsättningar för en låg och jämn prisökningstakt framöver. Risken för nya utbudsstörningar kopplade till geopolitiska faktorer är dock fortsatt överhängande.

² Den neutrala realräntan är den realränta som är förenlig med fullt resursutnyttjande och inflation vid inflationsmålet.

För att bekämpa inflationen har centralbankerna stramat åt penningpolitiken. Åtstramningarna påbörjades under våren 2022 och har hittills inneburit en höjning från omkring noll till 5,5 procent i USA, 4,5 procent i euroområdet och 4,0 procent i Sverige (diagram 1.2). Det råder enighet om att den penningpolitiska åtstramningen har spelat en roll för att få ner inflationen, även om det finns olika uppfattningar om hur viktig den varit relativt andra faktorer. Konjunkturinstitutet bedömer att styrräntan kommer att sänkas framöver för att stabilisera sig omkring 2,25–2,50 procent till 2026. Marknadsprissättningen talar för att denna uppfattning är utbredd.³

Diagram 1.1 Inflation



Anm.: KPIF för Sverige, KPI för USA och HICP för euroområdet. Tolvmånadersgenomsnitt, månadsstatistik. Data t.o.m. februari 2024.

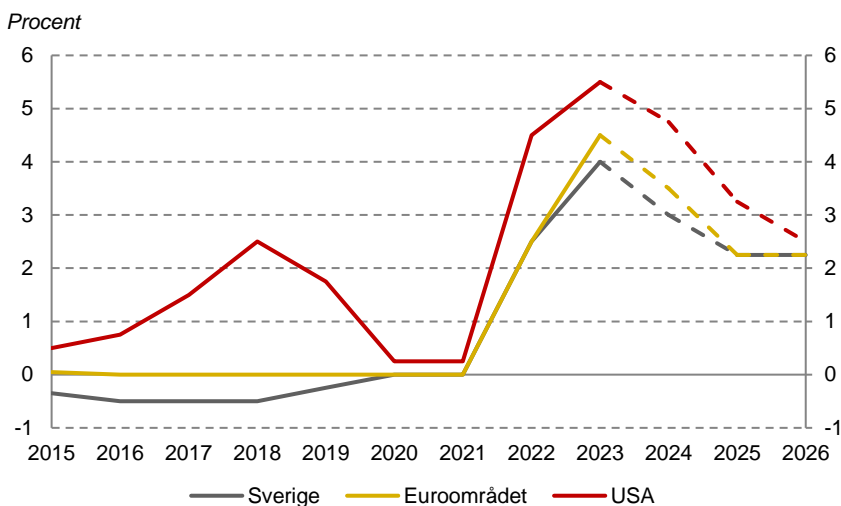
Källa: Nationella statistikmyndigheter via Macrobond.

Trots inflationen och den penningpolitiska åtstramningen har produktionen inte utvecklats så svagt som många inledningsvis befarade. Utvecklingen har varit överraskande stark i USA där BNP har fortsatt att växa under 2023 och nu ser ut att följa den trend som gällde innan pandemin (diagram 1.3). I euroområdet har återhämtningen sedan pandemin gått långsammare och konjunkturen har klart försvagats under det senaste året. Även i Sverige är konjunkturavmattningen

³ Riksbanken (2024).

tydlig men har skett från en högre nivå. Under 2024 väntas tillväxten vara fortsatt starkast i USA, och betydligt svagare i euroområdet och Sverige.

Diagram 1.2 Styrräntor



Anm.: Styrränta vid slutet av året. Streckade linjer avser prognos.

Källa: KI (2024).

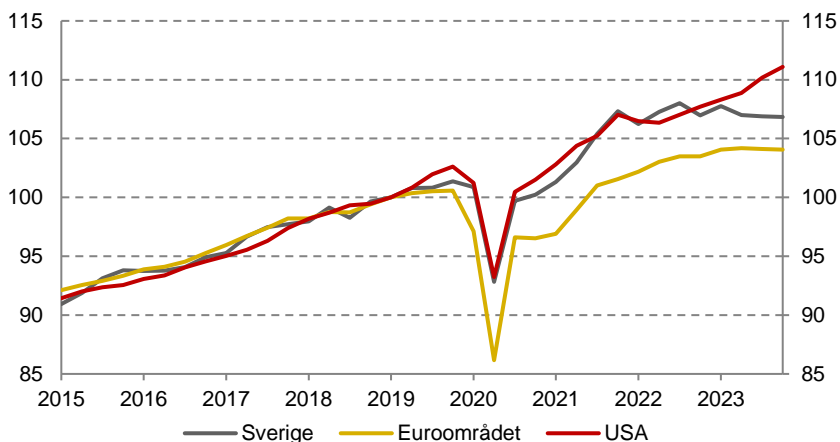
Den jämförelsevis starka amerikanska konjunkturen återspeglas på arbetsmarknaden. I USA har arbetslösheten underskridit 4 procent i över två års tid; en mycket låg nivå ur ett historiskt perspektiv (diagram 1.4). Den har inte heller ökat på något tydligt sätt sedan den penningpolitiska åtstramningen inleddes. Även inom euroområdet har arbetsmarknaden utvecklats positivt på senare år, och arbetslösheten befinner sig på sin lägsta nivå sedan den gemensamma valutan infördes. I Sverige ser det något annorlunda ut i meningen att arbetslösheten har ökat till följd av konjunkturedgången och är förhållandevis hög ur ett historiskt perspektiv. Den svenska arbetsmarknaden har samtidigt varit motståndskraftig; ökningen i arbetslösheten har varit begränsad trots den vikande konjunkturen.⁴ Det bör också betonas att sysselsättningsgraden i Sverige fortsätter vara mycket hög och att den jämförelsevis höga strukturella arbetslösheten främst förklaras av ett

⁴ Motståndskraften beror delvis på att svenska arbetsgivare i många fall valt att behålla sin arbetskraft trots konjunkturförsvagningen. Se vidare avsnitt 1.2.

högt arbetskraftsdeltagande. Det är en ovanligt stor andel i Sverige som arbetar, både ur ett internationellt och historiskt perspektiv.⁵

Diagram 1.3 BNP i nivå

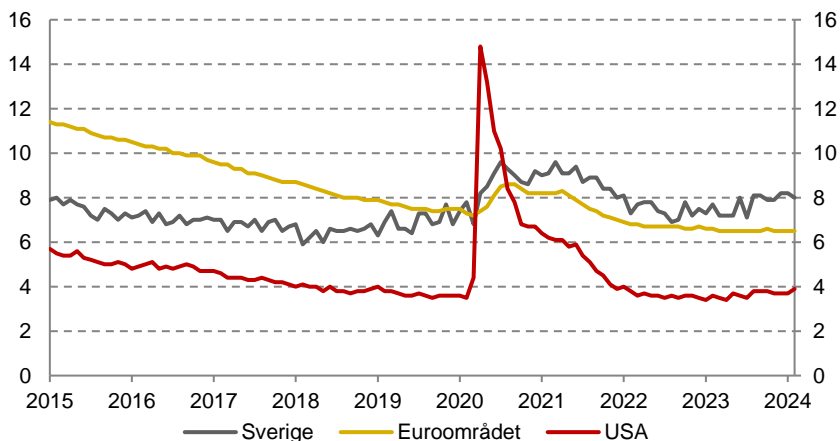
Index, 1 kvartalet 2019=100



Anm.: Fasta priser, säsongsjusterat. Landets egen valuta. Data t.o.m. sista kvartalet 2023.
Källa: Nationella statistikmyndigheter via Macrobond.

Diagram 1.4 Arbetslöshet

Procent

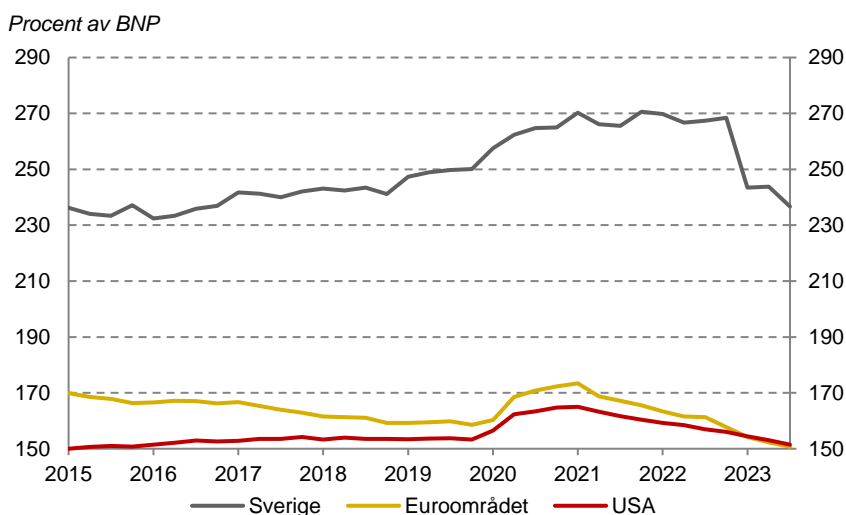


Anm.: Alla åldrar 15 eller äldre, säsongsjusterat. Data t.o.m. februari 2024.
Källa: Eurostat, EULFS via Macrobond.

⁵ Se vidare kapitel 4.

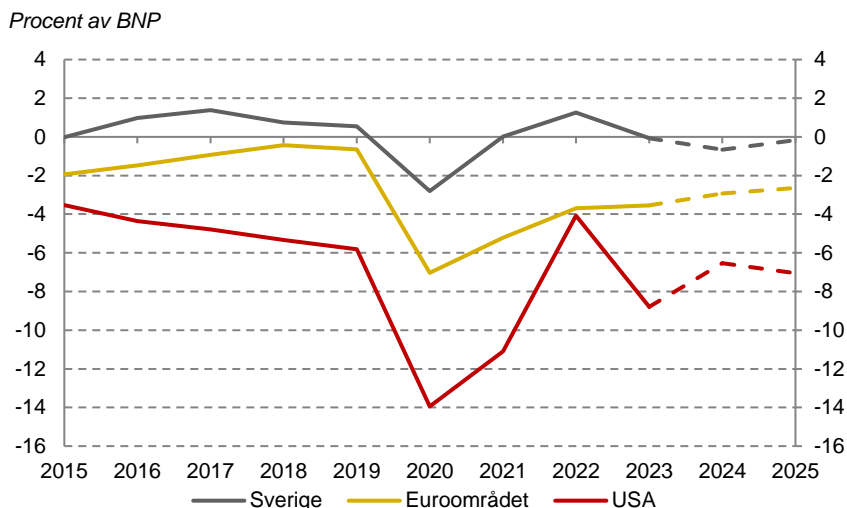
Att den amerikanska konjunkturen utvecklats starkt, trots att styrrentan är högre, kan ha flera förklaringar. En första förklaring är skillnader i penningpolitikens genomslagskraft. Räntekänsligheten är betydligt lägre i USA än i framför allt Sverige, men sannolikt även än i euroområdet. Det beror dels på att den privata skuldsättningen är markant högre, dels på att den genomsnittliga bindningstiden på de svenska hushållens lån är kort i en internationell jämförelse. Som framgår i diagram 1.5 var skuldsättningen i svensk privat sektor över 240 procent av BNP under tredje kvartalet 2023, att jämföra med strax över 150 procent i USA och euroområdet. En betydande andel av denna skuldsättning utgörs av bolån, där den genomsnittliga bindningstiden är mycket längre i USA och euroområdet än i Sverige.⁶ Dessa två faktorer leder till att en räntehöjning, genom att påverka hushållens och företagens kassaflöden, får både *kraftigare* och *snabbare* effekter i Sverige än i andra ekonomier.

Diagram 1.5 Privat skuldsättning



Källa: BIS via Macrobond.

⁶ I USA och Frankrike är den genomsnittliga bindningstiden på bolån över 20 år (Banque de France, 2022 och Federal Housing Finance Agency, 2023). I Tyskland har mer än hälften av bolånen en bindningstid på 10 år eller mer (Fitch Ratings, 2023). I Sverige har nästan 90 procent en bindningstid på två år eller mindre (Riksbanken, 2023a).

Diagram 1.6 Finansiellt sparande

Anm.: Streckade linjer avser prognos.

Källa: IMF via Macrobond.

En andra förklaring till skillnaderna mellan USA, euroområdet och Sverige är den finanspolitiska inriktningen. USA har under lång tid, och särskilt på senare år, bedrivit en mycket expansiv finanspolitik. Under perioden 2021–2023 låg det amerikanska finansiella sparandet på -11,1, -4,1 respektive -8,8 procent av BNP (diagram 1.6). Det är betydligt lägre än i Europa och kontrasten är särskilt tydlig mot Sverige, där det offentliga sparandet konsekvent varit omkring noll. Den amerikanska finanspolitiken är dock anmärkningsvärt expansiv även jämfört med euroområdet, där sparandet under de senaste åren i regel legat några procentenheter under noll. Stabiliseringspolitiken, alltså finans- och penningpolitiken sammantaget, är därmed betydligt mer åtstramande i Sverige än i USA i synnerhet, men även relativt euroområdet.⁷

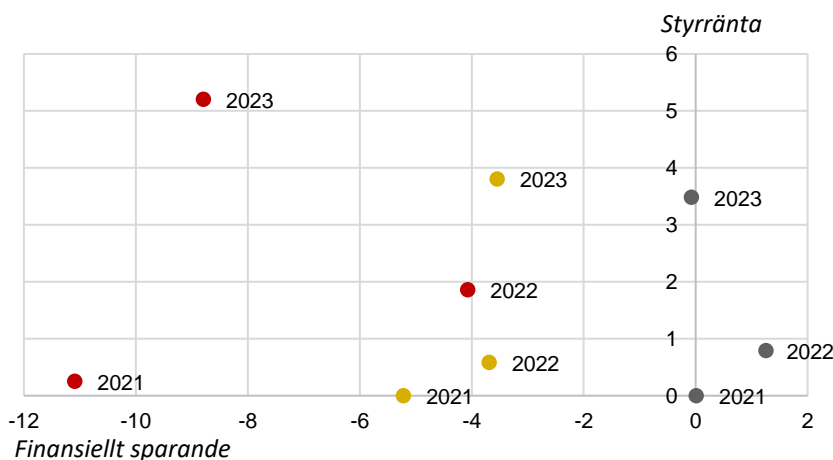
Ländernas stabiliseringspolitiska ställning, och hur den har förändrats under de senaste tre åren, illustreras i figur 1.1. Av figuren framgår att USA:s samlade politik (röd) har varit överlägset mest expansiv, och att skillnaden till stor del beror på finanspolitiken.

⁷ Den svenska kronans nominella växelkurs har också varit förhållandevis svag under de senaste åren, vilket har påverkat den svenska exportsektorns konkurrenskraft positivt och kan ha mildrat konjunkturförsvagningen.

Figuren bekräftar bilden av att den svenska policymixen har varit mer åtstramande än i både USA och euroområdet. Den svenska penningpolitiken kan dessutom klassificeras som mer åtstramande vid en given räntenivå än i de andra ekonomierna, på grund av den högre räntekänsligheten. De stabiliseringspolitiska skillnaderna, och de resulterande effekterna på efterfrågan, är troligen en viktig förklaring till att produktionen utvecklats starkare i USA än i euroområdet och Sverige. Det bör dock påpekas att den expansiva finanspolitiken i USA sannolikt har bidragit till att inflationen där verkar ha planat ut på en högre nivå. Länderna har alltså gjort olika avvägningar mellan inflationsbekämpning och efterfrågestöd.

Figur 1.1 Stabiliseringspolitikens ställning

Styrränta (y-axel) och finansiellt sparande i procent av BNP (x-axel)



Anm.: Grå=Sverige, gul=euroområdet och röd=USA. I figuren är den samlade stabiliseringspolitiken som mest expansiv i nedre vänstra hörnet (lågt sparande och låg styrränta) och som mest åtstramande i det övre högra hörnet (høgt sparande och hög styrränta).

Källor: Egen illustration baserad på data från IMF och nationella centralbanker via Macrobond.

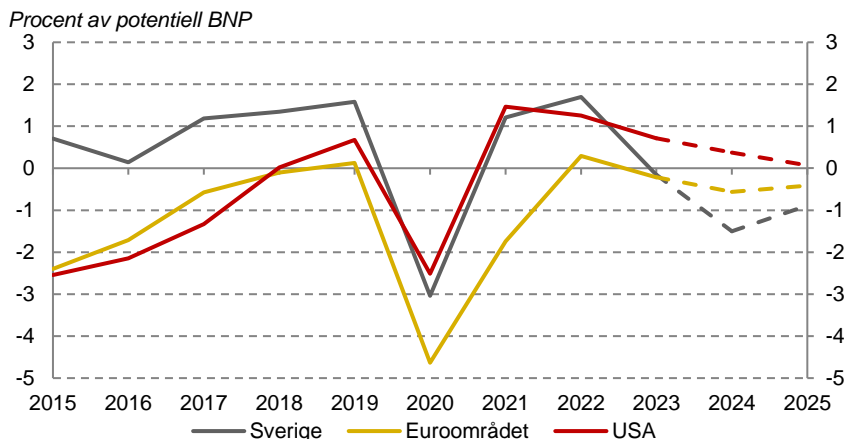
Att ländernas inflation har utvecklats på ett likartat sätt trots konjunkturskillnaderna måste ses i ljuset av de exogena störningar som drabbat både utbudet och efterfrågan. Flera studier talar för att efterfrågan har fått betydelse för inflationsutvecklingen i USA genom att påverka arbetsmarknaden.⁸ Landets expansiva finanspolitik har bi-

⁸ Se t.ex. Gourinchas (2024) och Bernanke och Blanchard (2023).

dragit till detta. Efterfrågeläget på arbetsmarknaden verkar dock ha spelat en mindre roll i euroområdet. I stället har inflationen i stor utsträckning drivits av utbudsstörningar, antingen direkt via minskat utbud på viktiga varumarknader (t.ex. halvledare, gas, el och livsmedel) eller indirekt via övervältring från producent- till konsumentpriser.⁹

Att inflationen inte främst förklaras av läget på arbetsmarknaden är väntat. Resursutnyttjandet var visserligen högre än normalt under 2022, men avvikelsen var inte särskilt stor (diagram 1.7). I Sverige och USA låg BNP-gapet på mellan 1 och 2 procent, och i euroområdet bedömdes resursutnyttjandet ungefär vara i balans. För Sveriges och euroområdets del är det nivåer i linje med 2018 då inflationen låg på eller under målet. Om prisökningarna till stor del kunde förklaras av en stark efterfrågan på arbetskraft skulle det förutsätta att relationen mellan resursutnyttjandet och inflationen blivit mycket starkare under de senaste åren.¹⁰ Det skulle också förutsätta att inflationen i viss mån drivits av löneutvecklingen (diagram 1.8). Så kan i viss mån ha varit fallet i USA, men knappast i Sverige där den mer centraliserade lönebildningen och ansvarstagande parter har resulterat i relativt små löneökningar som förhindrat en pris-lönespiral.

Diagram 1.7 BNP-gap

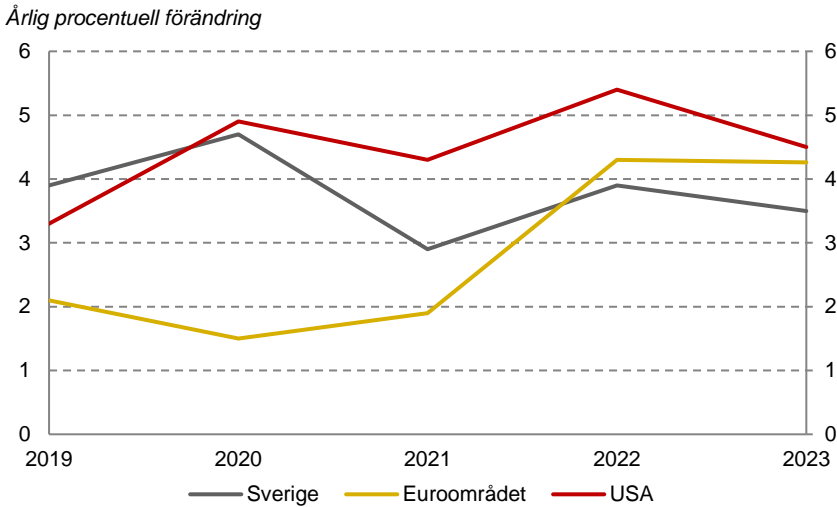


Källa: IMF via Macrobond.

⁹ Hansen m.fl. (2023) och Arce m.fl. (2023).

¹⁰ Furman (2021) och Benigno och Eggertsson (2023) finner stöd i data för en Phillipskurva med kvoten av lediga tjänster och arbetssökande som oberoende variabel. En sådan Phillipskurva stämmer betydligt bättre överens med utvecklingen i USA under de senaste åren än standardmodellen med arbetslöshet som oberoende variabel.

Diagram 1.8 Nominell löneutveckling



Källa: Nationella statistikmyndigheter via Macrobond.

Efterfrågeläget kan ha haft viss effekt på prisökningstakten via varumarknaderna både i USA och Europa, särskilt i början av inflationsuppgången. Bristen på viktiga komponenter ledde under 2021 till stora prisökningar på bilar, datorer och andra industrivaror. Efterfrågeuppgången efter pandemin skedde alltså i ett läge då leveranskedjorna inte fungerade normalt, vilket är en utbudsorienterad förklaring till inflationsuppgången. Flertalet varor som företag använder i sin produktion ökade i pris, och företagen hanterade det genom att höja konsumentpriserna. Producentprisökningarna tog ytterligare fart i Europa när Ryssland invaderade Ukraina i februari 2022, vilket kraftigt störde de europeiska marknaderna för energi och livsmedel.

Som framgår i diagram 1.9 steg producentpriserna mycket snabbt i samtliga tre ekonomier under 2021 och 2022 för att sedan falla tillbaka under 2023 och 2024. Skillnaderna är dock tydliga; utbudsstörningarna var betydligt kraftigare i Europa än i USA. Att inflationen trots det blev ungefär lika hög kan förklaras av efterfrågeeffekterna av den amerikanska finanspolitiken. Utbudsstörningarna förefaller alltså ha

varit större i Europa och Sverige medan efterfrågestörningarna var kraftigare i USA. Liknande slutsatser har dragits av IMF och ECB.¹¹

Inflationen kan delvis också ha drivits av att företag höjt priserna med mer än kostnadsökningarna. Det gäller i synnerhet i euroområdet, där vissa analyser antyder att så mycket som 40 procent av inflationsuppgången 2021–2023 kan härledas till stigande vinstmarginaler.¹² I USA verkar företagens vinster ha varit en betydande förklaring till prisutvecklingen under 2021, vilket ligger i linje med vad som vanligen sker i samband med en kraftig konjunkturåterhämtning.¹³ Under 2022 slutade dock vinsterna spela en avgörande roll. I Sverige har konsumentpriserna inom vissa sektorer, särskilt på livsmedel, ökat väsentligt snabbare än företagens kostnader.¹⁴ Det har bidragit till att urholka hushållens köpkraft. Ur ett helhetsperspektiv vägs prisutvecklingen i livsmedelshandeln dock upp av att priserna ökat mindre än kostnaderna i andra branscher, t.ex. transport och kommunikation. Ökade vinstmarginaler verkar således inte ha varit någon huvudsaklig drivkraft bakom den totala konsumentprisutvecklingen i Sverige. Vinstandelen i ekonomin har visserligen stigit till mycket höga nivåer, men det beror främst på prisökningar på den andel av företagens produktion som riktar sig till utlandet.

Utvecklingen framöver präglas av risker för fortsatta störningar på utbudssidan. För svensk del gäller det i synnerhet Rysslands anfallskrig i Ukraina, men även den pågående konflikten i Mellanöstern skulle kunna påverka råvarumarknader och transporter i Europa. Ett sådant händelseförlopp skulle kunna skapa nya inflationsimpulser via producentpriserna. Utvecklingen kan också komma att påverkas av de många politiska val som hålls i stora ekonomier under året. Det gäller i synnerhet det amerikanska presidentvalet i november.

¹¹ Gourinchas (2024) och Goncalves och Koester (2022).

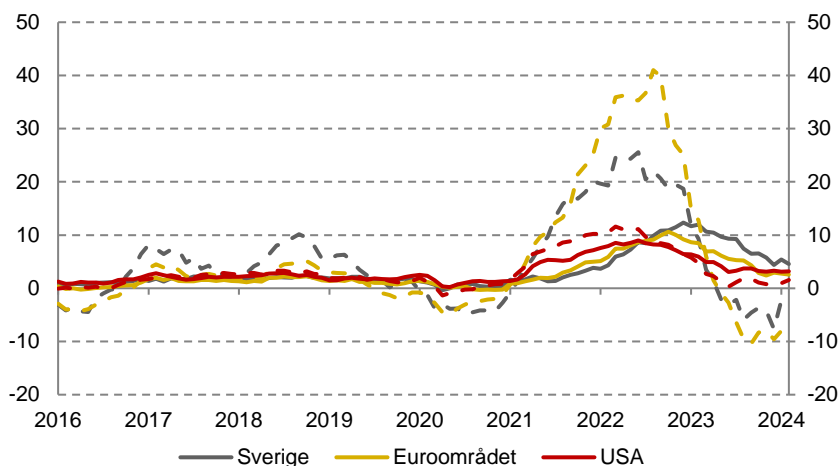
¹² Hansen m.fl. (2023) och Arce m.fl.(2023).

¹³ Glover m.fl. (2023).

¹⁴ KI (2023a).

Diagram 1.9 Konsument- och producentpriser

Årlig procentuell förändring



Anm.: Producentprisindex (streckade linjer) resp. konsumentprisindex (heldragna linjer). HICP för euroområdet. Tolv månadersgenomsnitt, månadsstatistik. Se SCB (u.å.), US BLS (2024) samt Eurostat (2012) för beskrivningar av PPI. Data t.o.m. februari 2024.

Källa: Nationella statistikmyndigheter via Macrobond.

1.2 Utvecklingen i Sverige

Under det senaste året har den svenska konjunkturbilden tecknats i dystra färger. Inflationen har varit hög, räntorna har stigit och vi befinner oss i en lågkonjunktur. Under 2023 föll BNP med 0,2 procent, huvudsakligen till följd av fallande privat konsumtion och en svag investeringsutveckling i bostadssektorn (tabell 1.1). Resursutnyttjandet väntas fortsätta försvagas under 2024 för att sedan återhämta sig under åren därpå. Regeringen bedömer emellertid att det dröjer till 2026–2027 innan konjunkturen normaliseras och BNP-gapet slutits.

Tabell 1.1 Makroekonomiska nyckeltal

Regeringen, 15 april 2024	2022	2023	2024	2025
BNP-tillväxt	2,7	-0,2	0,7	2,5
BNP-gap	0,7	-1,2	-2,3	-1,4
Sysselsättning ¹	3,1	1,4	-0,4	0,7
Arbetade timmar	2,3	1,8	-0,1	0,9
Arbetslöshet ²	7,5	7,7	8,3	8,4
KPIF	7,7	6	2,1	1,7
Finansiellt sparande ³	1,2	-0,6	-1,2	-0,3
Strukturellt sparande ⁴	0,9	0,1	-0,2	0,7
Maastrichtskuld ^{3,5}	33,2	31,2	31,8	31,5
Konjunkturinstitutet, 26 mars 2024	2022	2023	2024	2025
BNP-tillväxt	2,7	-0,2	0,8	2,5
BNP-gap	1,8	-0,7	-1,6	-1
Sysselsättning	3,1	1,4	-0,4	0,8
Arbetade timmar	2,3	1,8	0,4	1
Arbetslöshet	7,5	7,7	8,3	8,2
KPIF	7,7	6	1,9	1,5
Finansiellt sparande	1,2	-0,5	-1,3	-0,7
Strukturellt sparande	0,1	0,5	0,6	-0,2
Maastrichtskuld	32,9	30,8	32,3	32,8

Anm.: ¹ 15–74 år, förändring mot föregående period, gäller båda prognoserna. ² 15–74 år, gäller båda prognoserna. ³ Procent av BNP. ⁴ Procent av potentiell BNP.

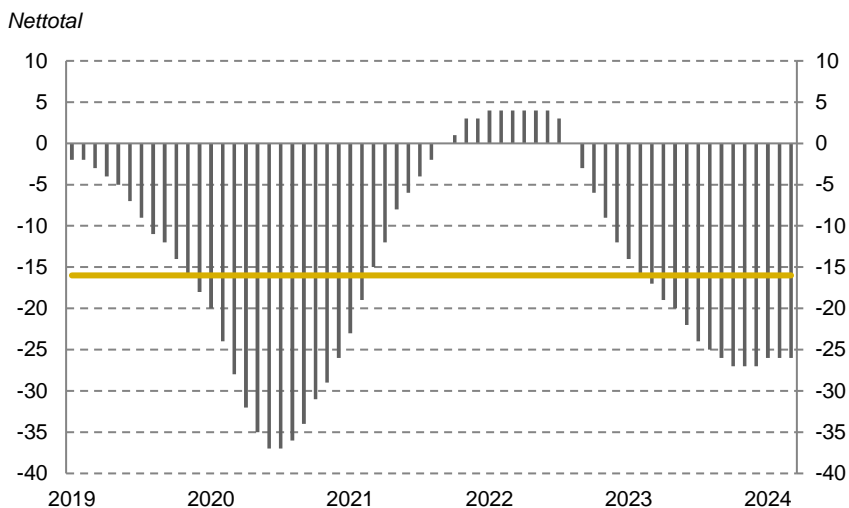
Källor: VP24 och KI (2024).

Konjunkturen har i hög grad påverkats av inflationens och styrrentehöjningarnas effekter på efterfrågan. Företagens egna bedömningar är att efterfrågan har försvagats kraftigt under året som gått och att den under våren 2024 låg under sitt historiska medelvärde (diagram 1.10). Den svaga efterfrågan har fört med sig en betydande ökning av antalet företagskonkurser (diagram 1.11). Under 2023 ansökte sammanlagt nästan 9 500 bolag om konkurs; den högsta siffran sedan 1990-talskrisen. Det är notabelt att konkursfrekvensen minskade under pandemiåren 2020 och 2021 trots att många företag förlorade stora delar av sin omsättning.¹⁵ Såväl nedgången under pandemin som uppgången under 2023 kan

¹⁵ Finanspolitiska rådet (2021) och (2022a).

delvis förstås som ett resultat av de företagsstöd och skatteanstånd som infördes under 2020 för att stötta näringslivet. Det är sannolikt att stöden gjorde att svaga företag överlevde, och att kombinationen av vikande efterfrågan och återkrav på uppskjutna skatter nu har drivit dem i konkurs.¹⁶ Uppgången förklaras dock i princip helt av konkurser i enmansbolag. Bland företag med en eller fler anställda har antalet konkurser ökat jämfört med 2022 men befinner sig trots det på normala nivåer ur ett historiskt perspektiv. Antalet berörda anställda är ändå högre än det historiska genomsnittet.

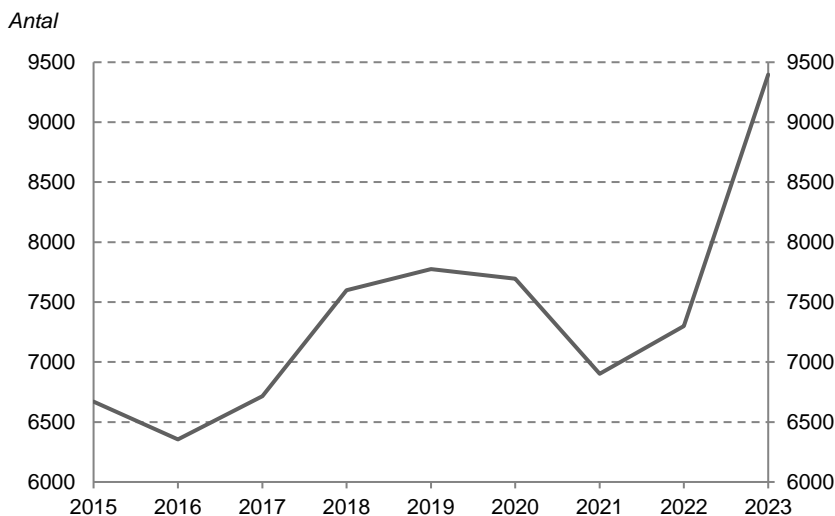
Diagram 1.10 Omdöme av efterfrågeläget i näringslivet



Anm.: Efterfrågan i näringslivet utifrån ett av respondenterna bedömt normalläge (0). Det historiska medelvärdet är minus 16 (gul linje) och gäller fr.o.m. 2001.

Källa: Konjunkturbarometern mars 2024.

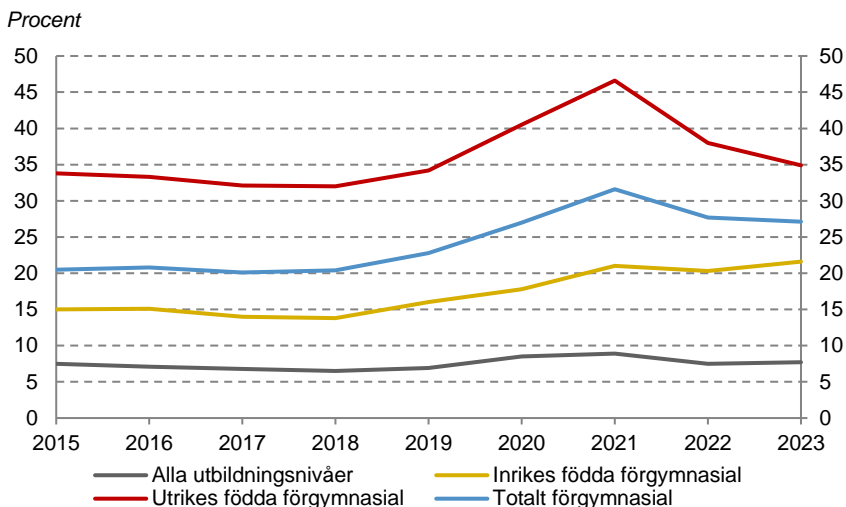
¹⁶ Riksbanken (2023).

Diagram 1.11 Konkurer i näringslivet

Källa: SCB via Macrobond.

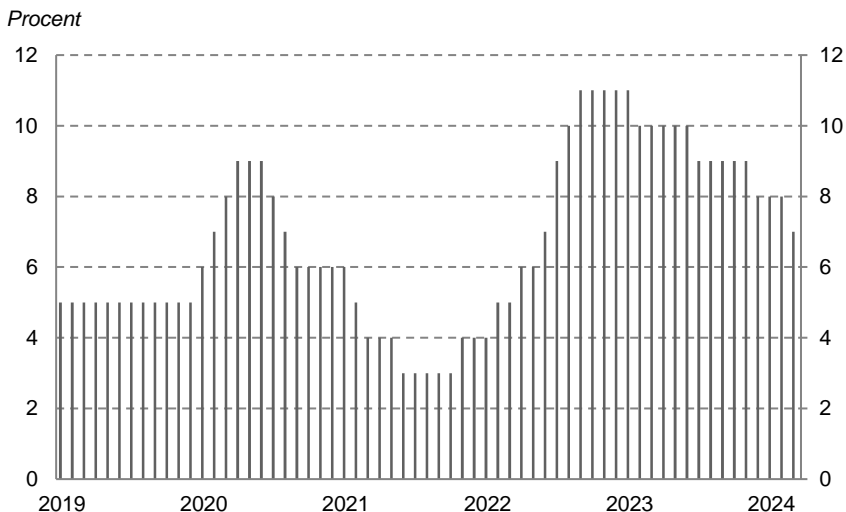
Arbetsmarknaden har dock visat sig motståndskraftig. Efterfrågan i näringslivet började minska i mitten av 2022, vilket var långt innan sysselsättningen började falla och arbetslösheten öka. Totalt steg andelen arbetslösa bara med 0,2 procentenheter mellan 2022 och 2023 (diagram 1.12). Arbetsgivare valde alltså under lång tid att behålla sin arbetskraft trots att behoven minskade; ett fenomen som ibland kallas övervintring av arbetskraft (*labour boarding*). Övervintringen var som mest omfattande omkring årsskiftet 2022–2023 men är fortfarande ovanligt hög (diagram 1.13). Denna utveckling har bidragit till att mildra och fördröja lågkonjunktrens effekter på arbetsmarknaden. Sammantaget bedömer regeringen att arbetslösheten stiger till 8,3 procent 2024.

Diagram 1.12 Arbetslöshet i olika grupper



Källa: SCB, AKU via Macrobond.

Diagram 1.13 Övervintring av arbetskraft



Anm.: Y-axeln visar andelen av företagen som övervintrar arbetskraft. Ett företag bedöms övervintra arbetskraft om de förväntas bibehålla eller öka antalet anställda samtidigt som efterfrågan på deras produktion minskar.

Källa: Konjunkturbarometern mars 2024.

Försvagningen av arbetsmarknaden som skedde under 2023 fördelade sig ojämnt mellan olika grupper (diagram 1.12). Så brukar det också vara. En skillnad mot tidigare konjunktunedgångar är att de allra svagaste grupperna, utrikes födda och personer utan gymnasieutbildning, ännu inte har drabbats i någon stor omfattning.¹⁷ I ett något längre perspektiv kan vi dock konstatera att pandemins effekter på arbetsmarknaden fortsatt syns mycket tydligt bland personer utan gymnasieutbildning. Arbetslösheten i den gruppen var mer än 4 procentenheter högre 2023 än 2019. Vi noterar att den kvardröjande försämringen bland lågutbildade *inte* gäller för utrikes födda. Den förklaras i stället av utvecklingen bland inrikes födda, där andelen arbetslösa utan gymnasieutbildning ökat från 16,0 procent 2019 till 21,6 procent 2023.¹⁸

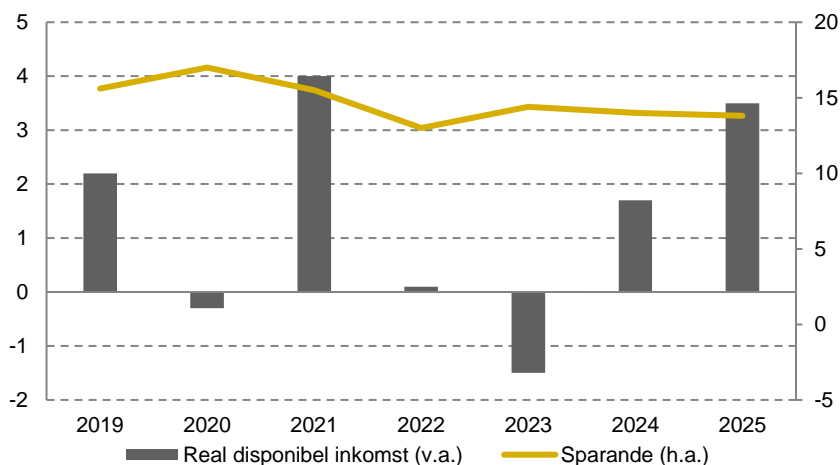
De senaste årens inflation minskade hushållens köpkraft med 0,3 procent 2022 och 2,3 procent 2023 (diagram 1.14). Under kommande år väntas en återhämtning. Den fallande prisökningstakten, i samverkan med avtalade löneökningar på drygt 4 procent under 2024, innebär att hushållens köpkraft vid årets slut kommer ligga på ungefär samma nivå som 2022. Minskningen av de reala disponibla inkomsterna under 2022 och 2023 har i viss utsträckning parerats genom lägre sparkvoter. Med andra ord har hushållen sparat mindre för att kunna upprätthålla sin konsumtion, vilket har bidragit till att mildra konjunktunedgången. KI bedömer att hushållens köpkraft ökar under 2024 och 2025, och att sparkvoterna ligger kvar på en jämförelsevis låg nivå.

¹⁷ Arbetslösheten i gruppen började dock öka och sysselsättningsgraden minska under andra halvan av 2023 (SCB, AKU).

¹⁸ SCB, AKU via Macrobond.

Diagram 1.14 Hushållens reala disponibla inkomst och sparkvot

Årlig procentuell förändring (v.a.) resp. procent av disponibel ink. (h.a.)



Anm.: Hushållens sparande definieras som den disponibla inkomsten plus netto sparande i avtalspensioner, minus hushållens konsumtionsutgifter.

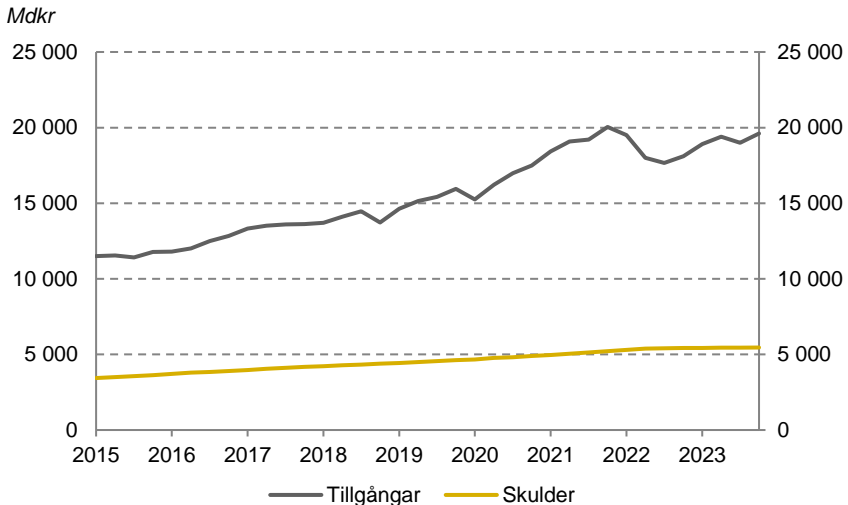
Källa: KI (2024).

Även hushållens balansräkningar har försvagats under de senaste åren. Sparandets och inkomsternas utveckling har bidragit till det, men den stora effekten beror på lägre tillgångspriser. Som framgår i diagram 1.15 minskade hushållens totala finansiella förmögenheter med drygt 2 500 mdkr under 2022. Bostadsprisfallet, som uppgick till nästan 20 procent under 2022–23,¹⁹ är en viktig förklaring. Tillgångsprisnedgången har dock reverserats till stor del under 2023, huvudsakligen tack vare inflationsnedgången och marknadernas förväntningar om kommande räntesänkningar. Denna återhämtning har dock inte drivits av bostadspriserna, utan av bl.a. börsutvecklingen. Det är sannolikt att tillgångsprisernas asymmetriska utveckling påverkar förmögenhetsfördelningen i samhället. Exakt hur kan vi dock inte veta eftersom någon sådan statistik inte förs. Det finns ett utredningsförslag på att införa ett register över hushållens tillgångar och skulder som skulle åtgärda detta problem.^{20, 21}

¹⁹ BIS via Macrobond. Siffran avser förändringen mellan första kvartalet 2022 och tredje kvartalet 2023.

²⁰ SOU 2022:51.

²¹ Rådet har uttryckt stöd för ett sådant register i en artikel på DN Debatt (2024), och i Finanspolitiska rådet (2024a).

Diagram 1.15 Hushållens finansiella tillgångar och skulder

Anm.: Kvartalsdata, data t.o.m. fjärde kvartalet 2023.
Källa: SCB via Macrobond.

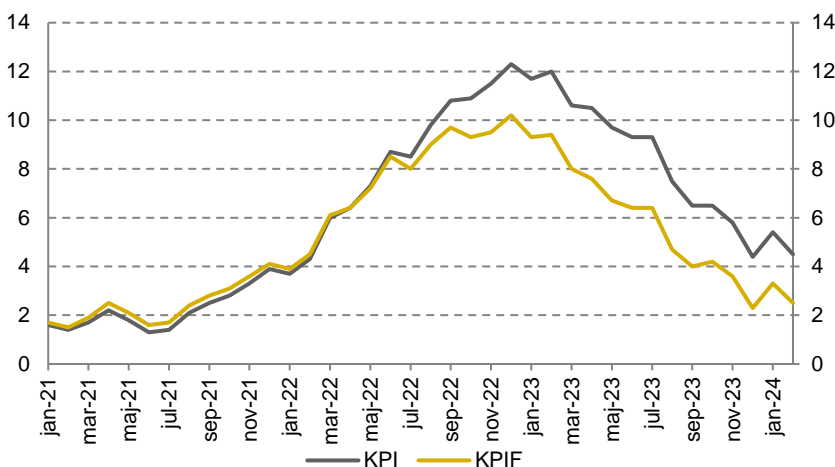
Hushållens skulder slutade öka samtidigt som räntorna steg, och uppgick under våren 2024 till ca 5 500 mdkr, motsvarande drygt 90 procent av BNP. Som vi noterat har dessa skulder i många fall kort bindningstid, vilket innebär att det senaste årets ränteuppgång har fått ett kraftigt genomslag i hushållens ekonomi. Dyrare lån påverkar hushållens konsumtionsutrymme på samma sätt som prisökningar på andra varor och tjänster. Prisförändringen justeras med en vikt som speglar ränteutgifternas andel av hushållens konsumtion och ingår i konsumentprisindex (KPI). Riksbankens inflationsmål är emellertid formulerat som förändring av konsumentprisindex *med fast ränta* (KPIF), där indexen för hushållens räntekostnader på bostäder har rensats bort. Räntehöjningarnas direkta effekter på hushållens köpkraft kan således illustreras med en jämförelse av KPI och KPIF. Skillnaden mellan de två indexen motsvarar räntekostnadernas påverkan på hushållens köpkraft.

Som framgår i diagram 1.16 har skillnaden mellan KPI och KPIF ökat i takt med att styrräntan höjts, från i princip noll till uppemot 3 procentenheter under vissa månader 2023. Under våren 2024 motsvarade prisökningarna på hushållens bostadsskulder nästan hälften av inflationen enligt KPI. Ackumulerat förklarar de stigande boende-

kostnaderna lite mindre än en tredjedel av minskningen i hushållens köpkraft sedan början av 2022. Det bör noteras att denna jämförelse endast fångar ränteuppgångens *direkta* effekter på KPI. Andrahands-effekter via andra kanaler, t.ex. hyreskostnader eller eventuell övervältring av kostnader för företagslån, fångas alltså inte i diagram 1.16. Sådana andrahandseffekter innebär att styrränteförändringar även påverkar KPIF. Storleken på dessa effekter är en viktig fråga som behöver analyseras vidare.

Diagram 1.16 KPI och KPIF

Årlig procentuell förändring



Anm.: Månadsstatistik uppräknad till årstakt. Data t.o.m. februari 2024.

Källa: SCB via Macrobond.

1.3 Makroekonomin på länge sikt

Som vi diskuterade i förra årets rapport förefaller perioden innan pandemin med fallande neutrala realräntor ha haft inslag av s.k. sekulär stagnation. Enligt detta synsätt hade sparbenägenheten i privat sektor ökat till följd av bl.a. åldrande befolkningar, ökad medellivslängd och stigande ekonomisk ojämlikhet. Samtidigt hade minskad produktivitetstillväxt och fallande relativpriser på kapital lett till en lägre investeringsbenägenhet.²² Sparandet ökade samtidigt som behovet av kapital minskade. Detta gav en svag efterfrågan i privat sektor och

²² Se Finanspolitiska rådet (2021), appendix 6.

bidrog till att den neutrala realräntan föll till negativa nivåer i många utvecklade ekonomier.²³ Centralbankerna tvingades successivt sänka styrräntorna för att nå sina penningpolitiska mål, vilket ledde till att realräntorna föll kraftigt. Trots det hade många centralbanker svårt att nå upp till en inflationstakt på två procent och resursutnyttjandet var lågt under långa perioder.²⁴

Den ekonomiska utvecklingen på senare år skulle kunna tolkas som att perioden med mycket låga neutrala realräntor är över. Inflationen har varit hög och räntorna har följaktligen stigit till de högsta nivåerna på årtionden. Om detta blir bestående tyder det på ett trendbrott och att vi befinner oss i en makroekonomi där den neutrala realräntan är betydligt högre än tidigare. En alternativ tolkning är att de senaste två årens utveckling beror på ett antal utbudsstörningar som drivit upp inflationen och lagt sig ”ovanpå” trenden. Enligt detta synsätt har störningarna gjort trenden svårare att urskilja, men inte förändrat den. De senaste årens inflation verkar, särskilt i Europa, i huvudsak ha berott på återkommande störningar mot utbudet som genererade högre producentpriser och därmed en högre inflation. Det kan innebära att ekonomins efterfrågesida inte ändrats på något fundamentalt sätt, utan att den fortfarande är strukturellt svag.

Vi bedömer att de viktigaste drivkrafterna bakom den höga sparbenägenheten i avancerade ekonomier kan komma att bestå. I praktiken skulle det innebära att den neutrala realräntan fortsätter vara låg om inte den offentliga sektorn kompenserar för bristen på efterfrågan i privat sektor. Det finns dock flera internationella faktorer som talar för ökade offentliga utgifter. Exempelvis kommer utgifterna sannolikt att behöva öka i samband med klimatomställningen och upprustningen av nationella försvar. Även framsteg inom artificiell intelligens skulle kunna öka investeringsbehovet. Denna utveckling kan leda till en strukturell förstärkning av efterfrågan på både den privata och offentliga sidan. Det finns också flera faktorer på utbudssidan som skulle kunna leda till en varaktigt högre inflation och, beroende på centralbankernas respons, ett högre ränteläge. Några exempel är minskad globalisering och arbetskraftsbrist till följd av den demografiska utvecklingen. Trots dessa faktorer kommer den neutrala realräntan sannolikt att fortsätta vara låg ur ett historiskt perspektiv.

²³ Eftersom inflationen förväntades ligga omkring 2 procent, samtidigt som styrräntorna var noll, var den *reala* räntenivån ca -2 procent.

²⁴ Blanchard (2023).

1.4 Slutsatser

Under året som gått har konjunkturen försvagats och inflationen fallit tillbaka i takt med att utbudsstörningar ebbat ut och penningpolitiken stramats åt. Konjunkturförsvagningen är tydlig i Europa och Sverige, vilket delvis beror på den samlade stabiliseringspolitikens, och i synnerhet finanspolitikens, ställning. Den expansiva amerikanska finanspolitiken är en viktig förklaring till att efterfrågan har varit starkare i USA än i Europa efter pandemin.

Svensk ekonomi befinner sig i en lågkonjunktur men förväntas påbörja en återhämtning inom kort. Arbetsmarknaden har varit motståndskraftig och arbetsgivare valde länge att behålla sin arbetskraft trots svag efterfrågan. Arbetslösheten har dock börjat öka under de senaste månaderna och bedöms överstiga 8 procent både i år och nästa år. Konjunktur nedgången och de senaste årens inflation har inneburit en tydlig försvagning av hushållens ekonomi. De reala disponibla inkomsterna har minskat och tillgångarna har tappat i värde medan skulderna legat fast på en hög nivå. Gångse bedömning är emellertid att denna försvagning blir tillfällig, och att såväl de reala inkomsterna som hushållens förmögenheter stärks under de kommande åren.

Hur utvecklingen artar sig framöver är osäkert och det finns tydliga orosmoln kopplade till den geopolitiska situationen i världen. Det gäller särskilt Rysslands anfallskrig i Ukraina, men även oroligheterna i Mellanöstern. Om läget förvärras ytterligare kan det, utöver det mänskliga lidandet, innebära ytterligare utbudsstörningar som kan påverka inflation och räntor. Även de många politiska val som hålls runt om i världen i år kan få återverkningar på den ekonomiska utvecklingen. Utifrån det nuvarande ekonomiska läget ser det dock ut som att inflationen återvänder till målet och att den neutrala realräntan fortsätter vara låg framöver.

2 Det finanspolitiska ramverket

Under hösten 2023 var utsikterna för den realekonomiska utvecklingen 2024 relativt dystra. Regeringen bedömde att lågkonjunkturen skulle förvärras och arbetslösheten stiga. Samtidigt bedömdes att inflationen skulle nå målet och styrräntan börja sänkas under 2025 efter den höjningscykel som inleddes våren 2022.

Vi inleder detta kapitel med en kort genomgång av några av åtgärderna i BP24 (2.1). Sedan följer ett avsnitt om hur politiken uppfyller de budgetpolitiska målen (2.2). Därefter analyserar vi budgeten ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv (2.3) och avslutar med rådets slutsatser (2.4). I appendix analyserar vi implikationerna av regeringen metodbyte för beräkning av det strukturella sparandet.

2.1 Åtgärderna i BP24 och VÄB24

Regeringen skrev i BP24 att man arbetar efter en långsiktig plan för att ta Sverige genom det besvärliga ekonomiska läget. Denna plan presenterades i form av tre punkter: bekämpa inflationen och stötta hushållen och välfärden, återupprätta arbetslinjen, samt genomföra strukturreformer för en högre tillväxt. Flera av åtgärderna tillhörde något av dessa tre områden medan andra, t.ex. satsningar på rättsväsende, försvar och förändringar av migrationspolitiken hamnade utanför de tre områdena. Nedan beskriver vi kortfattat några av de centrala åtgärderna i budgetpropositionen. Den sammantagna effekten på de offentliga finanserna av åtgärderna i propositionen är en försvagning av det finansiella sparandet med 39 mdkr år 2024.²⁵ För 2025 och 2026 är motsvarande siffror 37 respektive 52 mdkr.²⁶

De två största åtgärderna inom det första prioriterade området, bekämpa inflationen samt stötta hushållen och välfärden, utgjordes av höjda generella statsbidrag till kommunsektorn och sänkt skatt på bensin och diesel. De generella statsbidragen till kommuner och regioner höjdes med 10 mdkr. Ytterligare tillskott i form av bl.a. ett sektorsbidrag till hälso- och sjukvård på 3 mdkr, ökade resurser till äldreomsorgen samt skola och utbildning innebar att statsbidragen till kommunsektorn sammantaget ökade med ca 16 mdkr från 2024.

²⁵ Åtgärderna uttrycks som brukligt som effekter i relation till om ingen åtgärd gjorts, och inte i relation till föregående år.

²⁶ En uttömmande genomgång av åtgärderna presenteras i BP24 tabell 1.1, s. 14–15.

Regeringen skrev att man vill undvika att den kortsiktiga prisutvecklingen leder till neddragningar inom vård, skola och omsorg.²⁷ Den ekonomiska situationen varierar kraftigt mellan olika kommuner och regioner och i vilken mån tillskottet kan förhindra uppsägningar är svårbedömt. Vi återkommer till kommunernas och regionernas ekonomiska situation i kapitel 3.

I BP24 argumenterade regeringen för att Rysslands anfallskrig i Ukraina och den svaga växelkursen har drivit upp drivmedelspriserna på ett oönskat sätt, och som en del av åtgärderna för att stötta hushållen sänktes därför skatten på bensin och diesel. Indexeringen av bensinskatten får inte genomslag 2024 och därutöver sänkte skatten med 75 öre både 2024 och 2025. För diesel sänktes skatten till EU:s minimiskattenivå 2024. Den tillfälligt utökade nedsättningen av skatten på s.k. jordbruksdiesel förlängdes till utgången av 2024. De sänka skatterna på drivmedel beräknades till ca 6 mdkr 2024. Detta följer på att skatten på bensin och diesel sänktes även i BP23, med ca 7 mdkr.

Ett annat av regeringens prioriterade områden är att återupprätta arbetslinjen och en bärande del i det är att förbättra drivkrafterna för arbete. Skatten på arbete sänktes, främst för personer med låg- och medelinkomster. Även skatten för pensionärer sänktes och jobbskatteavdraget för äldre indexerades. Dessa åtgärder beräknades till ca 13 mdkr. För att finansiera den sänkta skatten på arbete och pension pausades uppräkningsgränsen för statlig inkomstskatt 2024. Regeringen har även tillsatt en utredning om bidragstak som ska säkerställa att det alltid ska vara mer lönsamt att arbeta än att leva på bidrag.

Etableringsjobb infördes från 2024 och i takt med det ska andra arbetsmarknadspolitiska insatser fasas ut bl.a. genom färre introduktionsjobb och färre matchningstjänster. Regeringen aviserade också en reformering av arbetslöshetsförsäkringen från oktober 2025. Mer resurser anvisades för fler platser inom yrkeshögskolan och den yrkesinriktade vuxenutbildningen för att stärka möjligheten till omställning och utbildning. Vi återkommer till arbetsmarknadsfrågorna i rapporten. I kapitel 4 analyserar vi situationen på arbetsmarknaden och i kapitel 5 diskuterar vi politikens inriktning och behov av åtgärder på arbetsmarknadsområdet.

²⁷ BP24 s. 11.

Det tredje prioriterade området, strukturreformer för ökad tillväxt, innehöll t.ex. vissa tillskott till vägunderhåll och det exportfrämjande arbetet. Sammanlagt uppgick åtgärderna inom detta område till drygt 1,5 mdkr.

Polisen, Kriminalvården och rättsväsendet gavs också ökade resurser. Även Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten tilldelades ökade medel för att förstärka arbetet mot den kriminella ekonomin. Sammantaget ökade resurserna inom dessa områden med 2 mdkr 2024, 6 mdkr 2025 och 12 mdkr 2026.

Försvaret förstärktes. Sverige kommer enligt regeringen att under 2024 uppfylla målsättningen om att försvarsutgifterna ska uppgå till 2 procent av BNP enligt Nato:s definition. Försvarsutgifterna har ökat kraftigt de senaste åren. Anslagen på utgiftsområdet beräknas öka från 84 till 140 mdkr från 2022 till 2027. Tillskotten i BP24 är dock begränsade. Regeringen avser att återkomma med en försvarspolitik proposition under hösten 2024.

Regeringen framhåller att klimatpolitiken ska vara effektiv och ambitiös och föreslog i budgeten bl.a. en förstärkning av de s.k. klimatpremierna som är ett marknadsintroduktionsstöd för eldrivna fordon. Även Klimatklivet och Industriklivet fick tillskott. Klimatpolitiken fick skarp kritik i Klimatpolitiska rådets rapport från mars 2024 och i kapitel 6 analyserar vi statens roller i klimatomställningen inklusive regeringens klimathandlingsplan. Särskilt fokus lägger vi på att diskutera hur kompensatoriska åtgärder kan utformas för de hushåll som drabbas hårdast av omställningen.

Vidare föreslog regeringen en generell besparing i statsförvaltningen på drygt 1 mdkr genom en neddragning med 1 procent av förvaltningsanslag och en neddragning med 0,5 procent av utbildnings- och forskningsanslag inom högskolesektorn. Försvar och rättsväsende omfattas inte av denna generella besparing.

I vårändringsbudgeten lämnade regeringen förslag till åtgärder på ytterligare ca 17 mdkr. Den klart största åtgärden var ett tillskott till sjukvården i form av ett s.k. sektorsbidrag för 2024 på 6 mdkr. Tillammans med motsvarande bidrag i BP:n på 3 mdkr uppgår alltså de tillfälliga sektorsbidragen till sjukvården till 9 mdkr under 2024. Några andra beloppsmässigt stora åtgärder i vårändringsbudgeten var ökade bidrag till läkemedelsförmånerna, tillskott till kriminalvården och en förlängning till utgången av 2024 av det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer med bostadsbidrag.

2.2 De budgetpolitiska målen

2.2.1 Överskottsmålet

Överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns sparande ska uppgå till 1/3 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Målet är fastställt av riksdagen och gäller tills vidare, men det ses över vart åttonde år så att eventuella ändringar av målnivån kan börja gälla vid starten av varannan ny mandatperiod. För närvarande arbetar en parlamentarisk kommitté med att se över konsekvenserna av olika målnivåer och ta fram förslag på om målnivån bör ändras. Utredningen ska vara klar i november 2024.²⁸

Det strukturella sparandet, dvs. det finansiella sparandet korrigerat för konjunktur- och engångseffekter, används som en indikator för måluppfyllelsen, men det finns inget i ramverket som kräver att det strukturella sparandet, eller det finansiella, ska uppgå till en viss nivå varje år och det är således helt i linje med ramverket att det varierar över konjunkturcykeln. Den praxis som har utvecklats innebär att om det strukturella sparandet avviker tydligt från målnivån, dvs. med mer än 0,5 procent av BNP antingen för det innevarande eller nästkommande året, föreligger en avvikelse från överskottsmålet.²⁹ I så fall ska regeringen enligt budgetlagen redogöra för riksdagen varför denna avvikelse har uppstått och vad man avser att göra för att återgå till målet.

Under 2020 uppgick det finansiella sparandet till -2,8 och det strukturella sparandet till -0,6 procent av BNP, dvs. ca 3,5 respektive 0,9 procentenheter under målnivån, utan att detta bedömdes vara i strid med det finanspolitiska ramverket. Regelverket lämnar således ett betydande utrymme för sparandet att variera beroende på de ekonomiska omständigheterna.

I BP24 beräknades det strukturella sparandet till 0,3 procent av potentiell BNP och regeringen bedömde följdriktigt att sparandet var

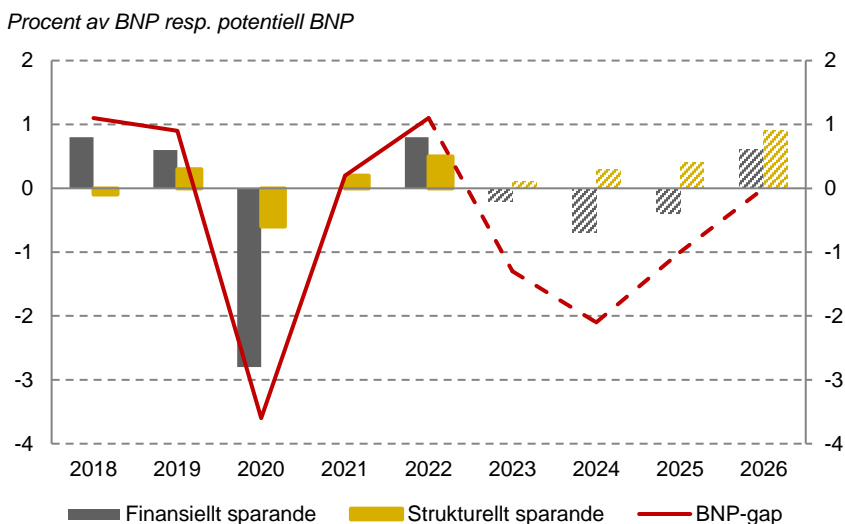
²⁸ Finanspolitiska rådet lämnade in en skrivelse till den parlamentariska kommittén i februari i år där vi bl.a. beskriver vilka överväganden som är lämpliga när överskottsmålet och skuldankaret ses över. Se Finanspolitiska rådet (2024b).

²⁹ I kapitel 7 analyserar vi hur stor osäkerheten är när det gäller bedömningar av det strukturella sparandet. Baserat på vår analys bedömer vi att en avvikelse på $\pm 0,5$ procentenheter för det strukturella sparandet fortsatt är en lämplig gräns för att indikera en avvikelse från överskottsmålet.

i linje med målet. Vi delar denna bedömning. I avsnitt 2.3 analyserar vi BP24 ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.

Efter 2024 beräknades det strukturella sparandet öka till 0,4 och 0,9 procent av potentiell BNP 2025 respektive 2026 (diagram 2.1). Ökningen av sparandet efter 2024 beror i stor utsträckning på att budgeten är ettårig och därför i princip inte innehåller några nya åtgärder för åren efter 2024. Beräkningarna av det offentliga sparandet efter budgetåret bör därför inte betraktas som en prognos utan som en framskrivning vid gällande regler.

Diagram 2.1 Offentligt sparande och BNP-gap enligt BP24



Källa: BP24.

Den s.k. bakåtblickande 8-årsindikatorn visar ett genomsnitt av det finansiella sparandet under de senaste 8 åren för vilka det finns utfall. Regeringen redovisade i BP24 att denna indikator för 2022 uppgick till 0,2 procent av BNP, dvs. att det finansiella sparandet har uppgått till 0,2 procent av BNP i genomsnitt under åren 2015–2022. Detta indikerar vid en första anblick att sparandet har varit i linje med över-skottsmålet. Åren 2015–2018 var dock målnivån inte 1/3 utan 1 procent av BNP, vilket innebär att den genomsnittliga målnivån för 2015–2022 blir 2/3 procent. Om bedömningen av det 8-åriga genomsnittet i stället görs i relation till denna målnivå pekar indikatorn

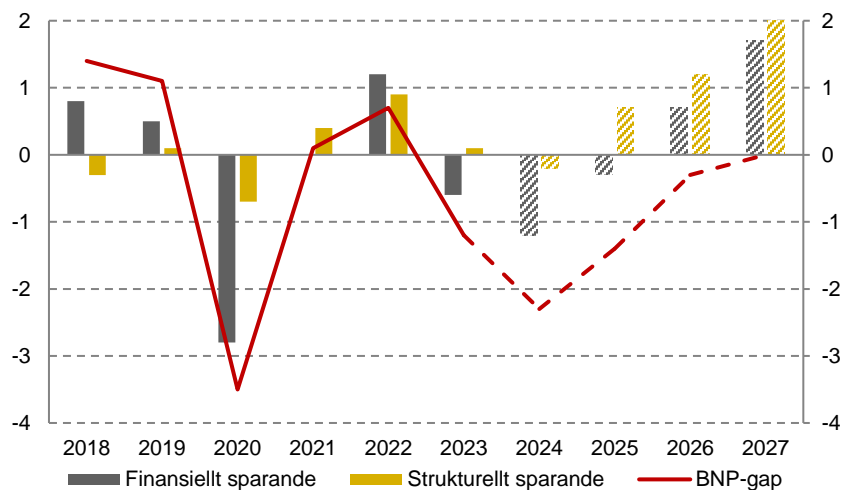
svarare på att målet inte har nåtts. Genomsnittet dras visserligen ner av det mycket låga sparandet under covidåret 2020 på -2,8 procent, men erfarenhetsmässigt har det under lång tid varit så att det 8-åriga genomsnittet systematiskt har visat att målet inte riktigt nås.

Rådet skrev om den bakåtblickande uppföljningen av överskottsmålet i 2022 års rapport och pekade på problem med måttet och ifrågasatte vilken funktion denna uppföljning fyller.³⁰ Även regeringen har beskrivit problemen med 8-årsindikatorn³¹ men inte kommenterat om indikatorn bör ändras eller avvecklas.

I praktiken spelar det bakåtblickande 8-åriga genomsnittet en underordnad roll vid bedömningen av måluppfyllelsen. Huvudindikatorn är det strukturella sparandet. Det är och förblir oklart vilken funktion, om någon, som den 8-åriga bakåtblickande indikatorn fyller vid bedömningen av måluppfyllelsen för överskottsmålet. Rådet anser fortsatt att detta behöver klargöras.

Diagram 2.2 Offentligt sparande och BNP-gap enligt VP24

Procent av BNP resp. potentiell BNP



Källa: VP24.

I vårpropositionen 2024 rapporterade regeringen ett svagare sparande för 2024. Det finansiella sparandet beräknades till -1,2 procent av BNP

³⁰ Finanspolitiska rådet (2022a), fördjupning 2.1, s. 56–57.

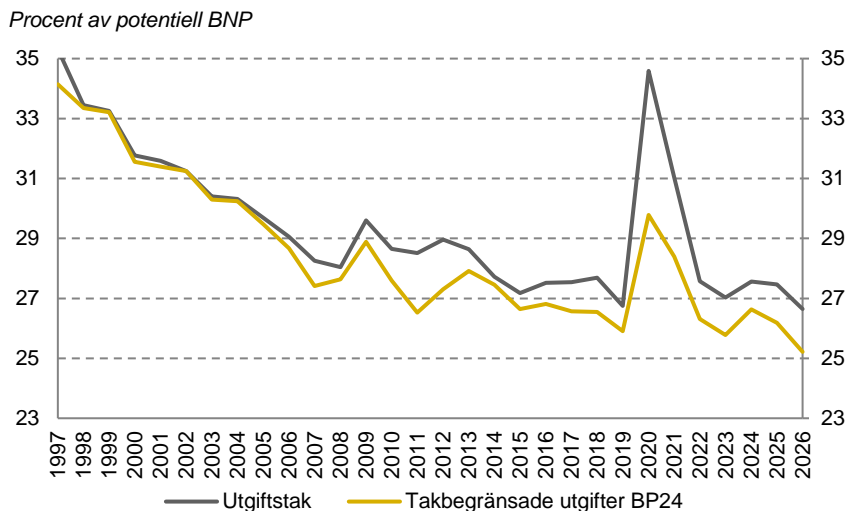
³¹ Årsredovisning för staten 2021, Skr. 2021/22:101, s. 16–17.

och det strukturella sparandet till -0,2 procent av pot. BNP. Ett något större BNP-gap, ett svagare sparande i kommunsektorn och de 17 mdkr i åtgärder som föreslogs i vårändringsbudgeten låg bakom huvuddelen av försvagningen. Det strukturella sparandet beräknades avvika från målnivån med något mer än 0,5 procentenheter vilket enligt praxis alltså innebär att avvikelsen är att betrakta som tydlig. Regeringen bedömde att denna avvikelse var tillfällig och beräknade ett strukturellt sparande 2025 på 0,7 procent av pot. BNP, dvs. något högre än beräkningen i BP24. Några särskilda åtgärder för att komma till rätta med avvikelsen är enligt regeringen inte nödvändiga. Rådet delar den bedömningen.

2.2.2 Utgiftstaket

I BP24 föreslog regeringen ett utgiftstak på 1 866 mdkr för 2026. Detta var samma nivå som hade aviserats i VP23, efter en teknisk justering. Som andel av BNP är taket för 2026 något lägre än tidigare år. I BP24 beräknades taket minska från 26,9 till 26,3 procent av BNP mellan 2025 och 2026. Det framgick dock inte av propositionen om detta är en del av en plan för att gradvis sänka utgiftskvoten. Någon uttalad syn på hur taket bör utvecklas på längre sikt gavs inte i budgeten. I förra årets rapport framförde vi att de offentliga utgifternas andel av BNP ger viktig information om politikens inriktning och att det vore värdefullt med mer information om hur regeringen ser på de offentliga utgifternas framtida utveckling. Vi vidhåller den uppfattningen.

För åren 2023–2025 föreslogs inte några ändrade utgiftstak i BP24, men taken för dessa år höjdes hösten 2022 i den nuvarande regeringens första budget. Regeringen bedömde då att de högre utgiftstaken skulle ge utrymme för prioriterade reformer under mandatperioden och skapa tillräckliga marginaler för att hantera de finanspolitiska riskerna, bl.a. en varaktigt högre inflation, en djupare lågkonjunktur samt kriget i Ukraina. Trots de stora nominella höjningarna var utgiftstaken 2023–2025 i stort sett i linje med utgiftstaken före pandemin som andel av potentiell BNP, och uppgick till ca 27 procent (diagram 2.3 och tabell 2.1).

Diagram 2.3 Utgiftstak och takbegränsade utgifter

Källor: KI (2024) och BP24.

Utgiftstaket är inte hotat något av åren och budgeteringsmarginalerna uppgick i BP24 till 59, 85 respektive 100 mdkr för åren 2024–2026 (tabell 2.2). Budgeteringsmarginalen ska i första hand fungera som en buffert för att hantera osäkerheter i beräkningarna och konjunkturutvecklingen, men marginalen innehåller också ett utrymme för åtgärder i kommande budgetpropositioner. Regeringen har riktlinjer för hur stor marginal som behövs för att hantera osäkerhet. Budgeteringsmarginalerna i BP24 för åren 2024–2026 uppgick i grova drag till det dubbla mot denna säkerhetsmarginal och lämnar därmed utrymme för åtgärder i kommande budgetar.

Tabell 2.1 Utgiftstaken i BP24 och VP24

Mdkr

BP24	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Utgiftstak	1 743	1 695	1 634	1 665	1 747	1 827	1 866	
<i>Procent av pot. BNP</i>			27,8	26,9	26,9	26,9	26,3	
Takbegränsade utgifter	1 501	1 551	1 559	1 588	1 688	1 742	1 766	
Budgeteringsmarginal	242	144	75	77	59	85	100	
VP24	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Utgiftstak	1 743	1 695	1 634	1 665	1 747	1 827	1 866	1 935
<i>Procent av pot. BNP</i>					26,6	26,7	26,1	26,0
Takbegränsade utgifter	1 501	1 551	1 559	1 575	1 699	1 730	1 754	1 766
Budgeteringsmarginal	242	144	75	90	48	97	112	169

Anm.: Riktlinjer för hur liten budgeteringsmarginalen (BUM) minst bör vara är 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år, 1,5 procent för det kommande året, 2 procent för det andra kommande året och 3 procent för det tredje tillkommande året.

Källor: BP24 och VP24.

2.2.3 Skuldankaret

Skuldankaret har funnits sedan 2019 och innebär att den offentliga sektorns bruttoskuld, Maastrichtskulden, som ett riktmärke bör uppgå till 35 procent av BNP. Om bruttoskulden avviker uppåt eller nedåt med mer än 5 procentenheter ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen och förklara avvikelserna. Skuldkvoten redovisas alltid både i BP:n och VP:n men kravet på att skuldankaret ska följas upp gäller för VP:n. Om regeringen i VP:n bedömer att skuldkvoten kommer att hamna utanför toleransintervallet på ± 5 procentenheter runt 35 procent, ska skrivelsen lämnas i samband med VP:n. Regeringen är därför färdig om skuldankaret i BP:n.

Beräkningarna i BP:n visade att skuldkvoten tangerar 30 procent av BNP både 2023 och 2024 och understiger 30 procent 2025 och 2026 (diagram 2.4). Under coronakrisen steg skuldkvoten med ca 5 procent av BNP och nådde 39,5 procent år 2020. Därefter minskade skuldkvoten snabbt och den beräknades i BP24 till 30,3 procent av BNP i slutet av 2023. En teknisk förändring förklarar dock drygt 3 procentenheter av minskningen. Riksbanken har övergått från att finansiera valutareserven med lån från Riksgäldskontoret (RGK) till att

finansiera egna valutaköp med en ökad monetär bas, och har därför under 2021 och 2022 ökat sin egen upplåning och minskat upplåningen i RGK i motsvarande grad. Eftersom upplåningen i RGK ingår i Maastrichtskulden men Riksbankens egen upplåning inte gör det, innebär denna övergång att Maastrichtskulden minskar.

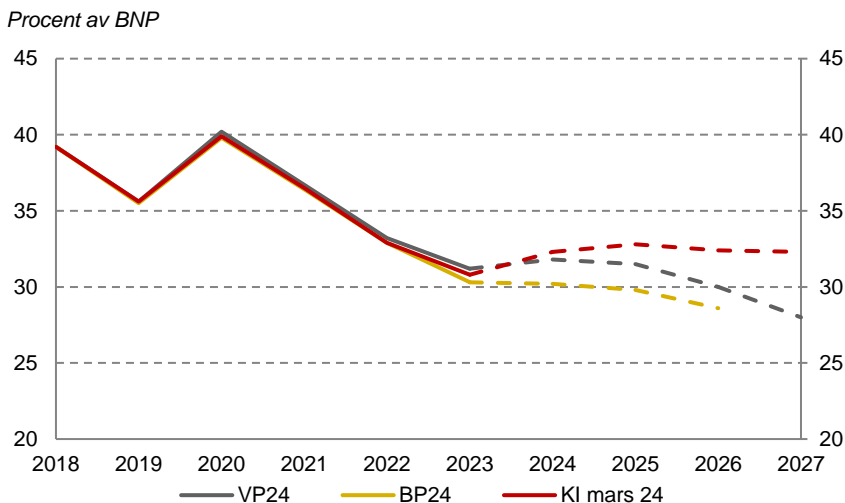
Maastrichtskulden kommer att påverkas av det kommande kapitaltillskottet till Riksbanken. År 2022 uppgick Riksbankens resultat till -81 mdkr vilket innebär att det egna kapitalet blev lägre än det lagstadgade kravet. För att återställa den s.k. grundnivån för eget kapital är Riksbanken skyldig att begära ett kapitaltillskott från riksdagen. Riksbanken lämnade den 2 april in en framställning till riksdagen om ett kapitaltillskott på 43,7 mdkr, vilket är ungefär hälften av vad som beräknades i oktober 2023.

Exakt hur kapitaltillskottet kommer att hanteras budgetmässigt är inte klart. Troligen kommer tillskottet att göras genom att riksdagen tar upp ett nytt anslag och lägger detta på utgiftsområde 26 Statskuldsräntor m.m. Det innebär att kapitaltillskottet hamnar utanför utgiftstaket. Tillskottet finansieras genom att Riksgäldskontoret (RGK) ökar sin upplåning och Maastrichtskulden ökar. Det offentliga sparandet minskar genom kapitaltillskottet men betraktas (av KI) som en engångseffekt och räknas därför bort från det strukturella sparandet. Detta innebär att budgetutrymmet, dvs. skillnaden mellan det strukturella sparandet exklusive engångseffekter och överskottsmålet, inte påverkas.

Kapitaltillskottet beräknas leda till att den offentliga bruttoskulden ökar med ca 0,7 procent av BNP, dvs. från 30,2 procent (beräknat för 2024 i BP:n) till 30,9 procent.

Siffrorna för 2025 och 2026 innehåller emellertid som vanligt inte några nya åtgärder efter 2024 och ska därför inte ses som en prognos. Regeringens beräkningar i BP24 innebär därför att det finansiella sparandet stärks efter budgetåret vilket bidrar till en lägre skuld, som 2025 hamnar något under den nedre gränsen för skuldankarets toleransintervall. KI utgår i sina beräkningar i stället från att överskottsmålet nås så att det offentliga saldot stabiliseras på överskottsmålets nivå i stället för att förstärkas över tiden. I dessa beräkningar stannar skulden inom toleransintervallet samtliga år.

Diagram 2.4 Maastrichtskuldens utveckling



Anm.: Kapitaltillskott till Riksbanken ingår inte i beräkningarna.

Källor: BP24, VP24 och KI mars 2024.

Den 14 februari publicerade KI 2024 års hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna. I rapporten redovisar KI beräkningar som i första hand sträcker sig till 2050, men rapporten innehåller också framskrivningar till seklets slut.

Inkomstutvecklingen baseras på ett antagande om att nuvarande skatteregler fortsätter gälla. Det offentliga välfärdsåtagandet antas vara oförändrat vilket i huvudsak innebär att de offentliga konsumtionsutgifterna följer den demografiska utvecklingen under antagandet att personaltätheten behålls i de offentliga tjänsterna, att standarden höjs för de offentliga tjänsterna motsvarande 0,3 procent per år vilket ligger i linje med den historiska utvecklingen, samt att transfereringarna följer löneutvecklingen, dvs. ersättningsgraden i transfereringarna antas vara oförändrad. Ytterligare ett viktigt antagande i KI:s beräkningar är att hälsan bland äldre förbättras allt eftersom medellivslängden stiger. År 2100 antas en genomsnittlig 70–74-åring ha samma vårdbehov som en genomsnittlig 65–69-åring har i dag. Av de sju år som medellivslängden bedöms öka fram till 2100 utgörs fem av friska år. Även arbetslivet antas förlängas i takt med att medellivslängden ökar. Dessa antaganden om demografin, hälsan och deltagandet i arbetslivet har stor betydelse för beräkningarna.

KI definierar de offentliga finanserna som hållbara om den finansiella nettoställningen³² och Maastrichtskulden inte trendmässigt försämrats som andel av BNP. Därtill beaktas att nivån på nettoställningen inte ska vara för låg och att Maastrichtskulden inte ska vara för hög. I KI:s huvudscenario uppfyllede beräkningarna dessa kriterier med råge. Beräkningarna fram till 2050 visade en finansiell nettoställning på drygt 50 procent av BNP och en offentlig bruttoskuld på knappt 16 procent av BNP. Det kan jämföras med nuvarande nivåer där både nettoställningen och Maastrichtskulden uppgår till ca 30 procent av BNP.

Regeringen bedömde i VP24 att finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Beräkningarna utgick från SCB:s befolkningsframskrivning från april 2023 och standarden inom de skattefinansierade verksamheterna antas vara oförändrad. Behoven inom sjukvård och äldreomsorg beräknades öka medan behoven av barnomsorg och utbildning bedömdes vara i det närmaste oförändrade till 2040. Sysselsättningsgraden bedömdes fortsätta öka bl.a. till följd av den stigande riktåldern i pensionssystemet. Maastrichtskulden beräknas minska till ca 15 procent av BNP 2040–2045. Även beräkningarna av de indikatorer som EU-kommissionen använder visade att risken för en ohållbar utveckling är låg.

2.2.4 Balanskravet för kommuner och regioner

Detta avsnitt behandlar regeringens bedömningar av balanskravet i BP24 och VP24. I kapitel 3 för vi en mer utförlig diskussion om kommunsektorns ekonomiska situation.

Balanskravet för kommuner och regioner innebär att dessa varje år måste upprätta en budget där intäkterna överstiger kostnaderna. Om resultatet för kommunen eller regionen ändå skulle bli negativt har den tre år på sig att återställa resultatet. Kommuner och regioner har också möjlighet att avsätta delar av ett överskott till en resultatreserv och i den mån en kommun eller region har gjort sådana avsättningar kan dessa användas för att återställa underskott.³³ En kommun eller region kan dock göra undantag från kravet att återställa underskott på tre år

³² Den finansiella nettoställningen är skillnaden mellan finansiella tillgångar och Maastrichtskulden.

³³ Resultatreserven ersätter fr.o.m. 2024 den tidigare resultatutjämningsreserven, se även avsnitt 3.2.2.

genom att hänvisa till synnerliga skäl, t.ex att den finansiella ställningen är stark.

För att utvärdera om balanskravet nås används resultatet, ett mått som inte ska blandas ihop med det finansiella sparandet. Skillnaden mellan måtten beror främst på hur investeringarna behandlas. I det finansiella sparandet räknas hela investeringsutgiften som en belastning på sparandet det år investeringen sker medan resultatet endast tar upp avskrivningarna. Det innebär att det finansiella sparandet systematiskt är lägre än resultatet eftersom avskrivningarna görs för historiska värden medan nya investeringar avser dagens investeringsutgifter.³⁴

Kommunsektorn gjorde 2022 ett resultat på 43 mdkr varav kommunerna stod för 34 mdkr. Regeringen beräknade i BP24 att kommunsektorn gör ett överskott på 9 mdkr 2023 och ett underskott på 2 mdkr 2024 (tabell 2.3). För 2025 och 2026 beräknades kommunsektorn som helhet visa positiva resultat på 20 respektive 24 mdkr. Hur dessa resultat fördelas mellan kommuner och regioner framgick inte av propositionen.

I BP24 skrev regeringen att kostnaderna för kommuner och regioner ökar avsevärt under 2023 och 2024, inte minst därför att inflationen bidrar till stora, men tidsbegränsade ökningar av pensionskostnaderna.³⁵ Skatteinkomsterna ökade snabbt under 2023 men beräknades utvecklas svagare under 2024 och flera kommuner och regioner förväntas enligt regeringen utnyttja sina resultatutjämningsreserver. Sammantaget beräknade regeringen att utgifterna ökar snabbare än inkomsterna under 2023 och 2024 och att resultatet försämras mellan dessa år.

³⁴ Balanskravet följs upp med ett särskilt mått, det s.k. balanskravsresultat. Detta kan skilja sig från det ekonomiska resultatet genom hanteringen av vissa realisationsvinster eller förluster, orealiserade vinster eller förluster i värdepapper och återföring av orealiserade vinster eller förluster i värdepapper.

³⁵ Kostnadsökningen består av flera komponenter varav skulduppskrivning är en. Kommunsektorns pensionskostnader diskuteras närmare i kapitel 3.

Tabell 2.2. Kommunsektorns finanser enligt BP24 och VP24

Mdkr

BP24	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Inkomster	1 224	1 300	1 350	1 404	1 462	1 502	1 557	
Utgifter	1 213	1 262	1 326	1 435	1 499	1 536	1 584	
Finansiellt sparande	11	28	25	-31	-38	-33	-27	
Ekonomiskt resultat	55	69	43	9	-2	20	24	
VP24	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Inkomster	1 224	1 300	1 356	1 412	1 483	1 518	1 572	1 629
Utgifter	1 215	1 263	1 332	1 464	1 532	1 553	1 602	1 659
Finansiellt sparande	9	37	24	-51	-49	-35	-31	-29
Ekonomiskt resultat	55	69	43	13	-8	15	23	26

Källor: BP24 och VP24.

Regeringens samlade bedömning i BP24 är att kommunsektorn som helhet klarar balanskravet under åren 2023–2026. I VP24 gör dock regeringen en mer negativ bedömning av kommunsektorns ekonomi 2024. Både resultatet och balanskravsresultatet bedömdes bli negativt och ett antal kommuner och regioner bedömdes använda resurser från RUR eller åberopa synnerliga skäl för att avvika från balanskravet. Resultaten bedöms stärkas efter 2024 och resultera i positiva balanskravsresultat 2025–2027.

Bedömningen av måluppfyllelsen avser dock bara kommunsektorn som helhet. Hur situationen ser ut i enskilda kommuner eller regioner framgår inte och regeringen gör heller ingen uppdelning mellan kommuner och regioner i prognoserna. Även om sektorn som helhet visar ett visst överskott är det således fullt möjligt att enskilda kommuner eller regioner har svårigheter att klara balanskravet.

2.3 Finanspolitiken i ett konjunkturellt perspektiv

Finanspolitiken har spelat en framträdande roll hittills under 2020-talet. Det har dock inte i första hand rört sig om traditionell konjunkturpolitik eftersom störningar främst har kommit från ekonomins utbudssida, särskilt i Europa inklusive Sverige (kapitel 1). Under pandemin minskade utbudet drastiskt då företag och arbetskraft i flera branscher begränsades av beslutade och självpåtagna restriktioner. Finanspolitiken antog då en försäkringsroll och fokuserade på att begränsa de långsiktiga skadeverkningarna, framför allt genom att motverka en uppgång i konkurser och arbetslöshet. Rysslands anfallskrig mot Ukraina som inleddes i februari 2022 innebar också stora störningar på ekonomins utbudssida. Särskilt priser på energi, drivmedel och livsmedel steg kraftigt. Finanspolitiken användes då främst för att mildra effekterna av prisuppgången på el; elstöd aviserades under 2022 och utbetalningar skedde under 2023. I övrigt var finanspolitiken återhållsam under 2023 med hänvisning till den höga inflationen. Detta ansåg Finanspolitiska rådet i stort vara en rimlig avvägning.³⁶

Negativa störningar på ekonomins utbudssida är särskilt besvärliga eftersom de innebär att den realekonomiska utvecklingen blir svag samtidigt som inflationen blir hög. Traditionell efterfrågepolitik är då inte rätt medicin, och finanspolitiken bör i sådana situationer inte spä på efterfrågeutvecklingen med undantag för stöd till resurssvaga grupper och, vid behov, kommuner och regioner. Beroende på storleken på sådana stöd kan åtstramande åtgärder på andra områden behövas för att undvika en sammantaget expansiv finanspolitik. Samtidigt brukar en försiktig penningpolitik med begränsade räntehöjningar förordas. De prisförändringar som drivs av störningen tillåts då sprida sig i ekonomin och påverka andra priser. Det kräver dock en förvisning om att de tillfälliga prisökningarna inte påverkar löne- och prissättningen framöver.

Riksbanken mötte inflationsuppgången, som tog fart i februari 2022, med kraftigt höjd styrränta samtidigt som finanspolitiken var återhållsam 2023 i syfte att inte försvåra Riksbankens ambitioner att dämpa efterfrågan och därmed inflationen.

³⁶ Finanspolitiska rådet (2023), kapitel 3.

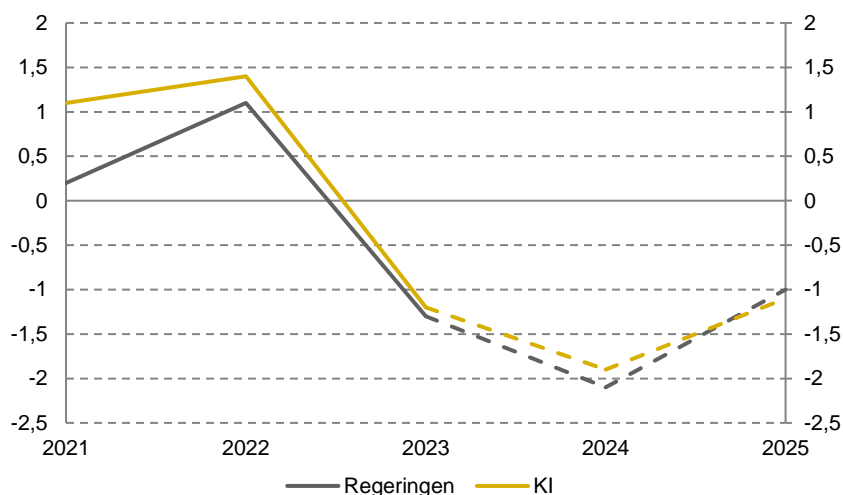
2.3.1 Makroekonomiska utsikter hösten 2023

Realekonomisk utveckling

Både regeringen och KI bedömde hösten 2023 att ekonomin var i en lågkonjunktur som skulle fördjupas något under 2024. Diagram 2.5 visar BNP-gapet, dvs. en bedömning av resursutnyttjandet i ekonomin. Regeringen förväntade sig att BNP-gapet skulle försämrans från -1,3 procent 2023 till -2,1 procent 2024 och därmed ligga utanför intervallet för en normal konjunktur så som det definieras i det finanspolitiska ramverket; ett BNP-gap på $\pm 1,5$ procent.³⁷

Diagram 2.5 BNP-gap

Procent av potentiell BNP



Källor: BP24 och Konjunkturinstitutets prognos i september 2023.

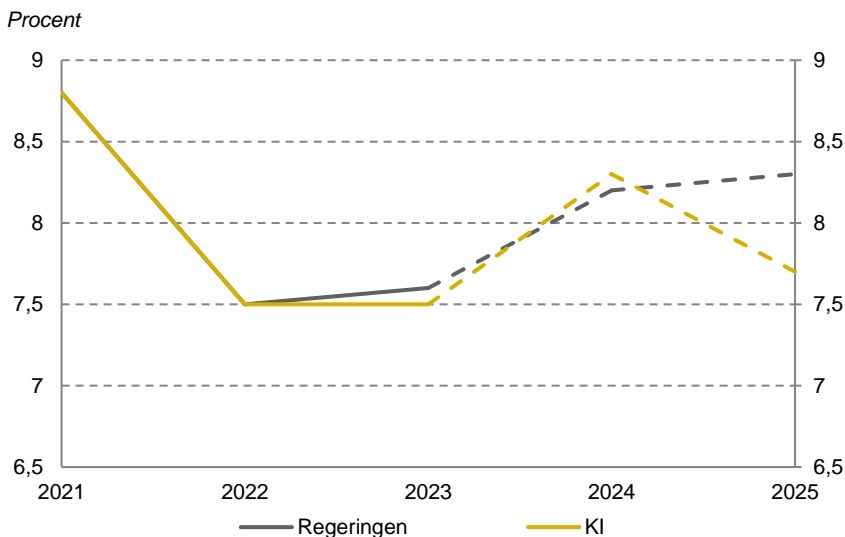
Läget på arbetsmarknaden bedömdes också försämrans, men med viss fördröjning. Flera indikatorer pekade på detta; anställningsplanerna hade trendmässigt försämrats under 2022 och 2023 samtidigt som många företag behöll en större arbetsstyrka än vad efterfrågan på deras varor och tjänster krävde (labour hoarding).³⁸ Antalet varsel hade börjat stiga i början på hösten 2023 och antalet konkurser var betydligt

³⁷ Skr. 2017/18:207.

³⁸ Se diagram 1.13 i kapitel 1.

högre än normalt. Sammantaget bedömde regeringen och KI att arbetslösheten skulle öka med en knapp procentenhet till drygt 8 procent 2024 (diagram 2.6). Regeringen bedömde dock, till skillnad från KI, att arbetslösheten skulle ligga kvar på denna nivå även 2025.³⁹

Diagram 2.6 Arbetslöshet



Källor: BP24 och Konjunkturinstitutets prognos i september 2023.

Inflation och styrränta

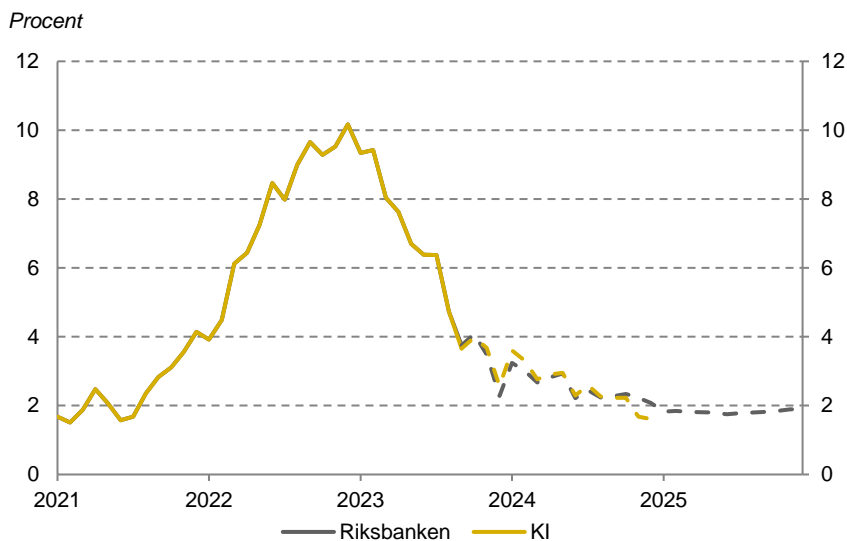
I september 2023 var KPIF-inflationen 3,7 procent på årsbasis och därmed fortfarande tydligt högre än Riksbankens mål på 2 procent (diagram 2.7). Samtidigt var inflationen på väg ned sedan toppen på 10 procent i december 2022. I september prognostiserade både regeringen och KI att nedgången i inflationen skulle fortsätta under 2024.⁴⁰ Enligt prognoserna skulle inflationen uppgå till i genomsnitt 2,8 procent första halvåret respektive 2,3 procent andra halvåret 2024 för att i slutet av året nå 2 procent. Prognoserna var lägre än inflationsförväntningarna i september 2023; på ett respektive två års sikt förväntade

³⁹ KI bedömde att arbetskraftsdeltagandet är 0,2 procentenheter högre än regeringen 2025. Skillnaden i bedömningen av arbetslösheten samma år berodde därför främst på andra faktorer.

⁴⁰ Då regeringen endast publicerar genomsnittliga årsiffror för inflationen visas KI:s och Riksbankens inflationsprognoser på månadsbasis i diagram 2.7.

sig marknadsaktörerna en KPIF-inflation på 3,1 respektive 2,4 procent.⁴¹

Diagram 2.7 Inflation, KPIF



Källor: Riksbankens och Konjunkturinstitutets prognoser i september 2023.

Som framgick ovan valde Riksbanken att höja styrräntan kraftigt när inflationen började stiga. Mellan april 2022 och september 2023 höjdes styrräntan från noll till 4 procent (diagram 2.6). Riksbankens och KI:s inflationsprognoser var snarlika i september 2023 och låg nära 2 procent från mitten av 2024. Riksbankens prognos över styrräntan var emellertid betydligt högre än KI:s. Riksbanken bedömde att styrräntan skulle ligga kvar på 4 procent vilket implicerade en realränta⁴² på 2 procent medan KI:s prognoser implicerade en realränta på ca 0,5 procent i slutet av 2025.

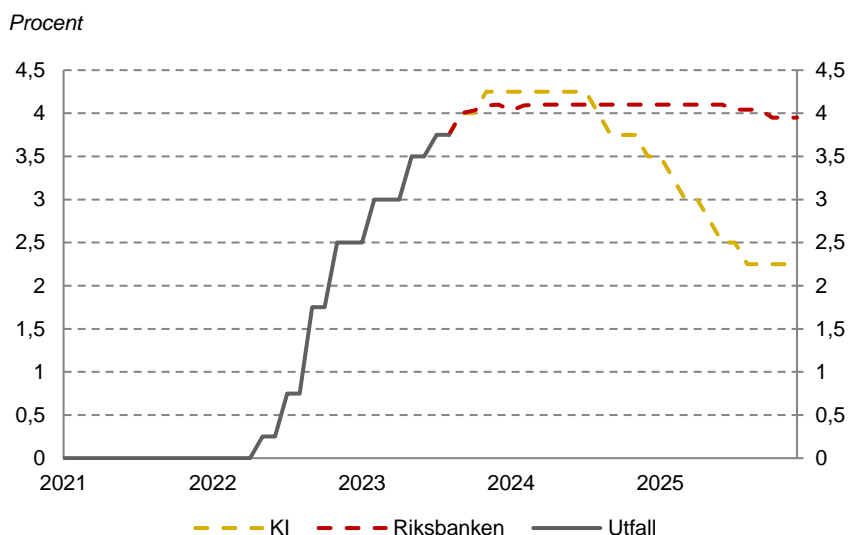
Räntehöjningarna har bidragit till att dämpa efterfrågan, särskilt inom byggsektorn men även inom delar av handeln och tjänstesektorn. Det är en avspeglning av att hushållens syn på särskilt den egna privatekonomin men även Sveriges ekonomi föll till historiskt låga nivåer efter krigsutbrottet och var fortsatt låga hösten 2023. Ränteuppgången

⁴¹ Kantar Sifo.

⁴² Med realränta avses här skillnaden mellan prognostiserad nominell styrränta och prognostiserad KPIF-inflation.

förefaller också ha påverkat bostadsmarknaden där försäljningspriserna minskade med ca 10 procent sedan räntehöjningarna inleddes fram till hösten 2023 då styrräntan toppade.⁴³ Det innebär dock endast att priserna är tillbaka på den nivå som rådde i mitten av 2021. Räntehöjningarna verkar också ha bidragit till färre försäljningar av bostäder; från ca 200 000 under 2021 till ca 150 000 under 2023, dvs. en minskning med 25 procent.⁴⁴

Diagram 2.8 Styrränta, utfall och prognoser



Källor: Riksbankens och Konjunkturinstitutets prognoser i september 2023.

2.3.2 Finanspolitiken i BP24

Som framgick i avsnitt 2.1 innehöll BP24 ofinansierade åtgärder på omkring 40 mdkr. Regeringen beräknade det strukturella sparandet 2024 till 0,3 procent, dvs. precis i linje med överskottsmålets nivå, och man bedömde att finanspolitiken 2024 var neutral.⁴⁵

I föregående års rapport introducerade vi en konjunkturrell analys av finanspolitiken som skilde på finanspolitikens ställning och

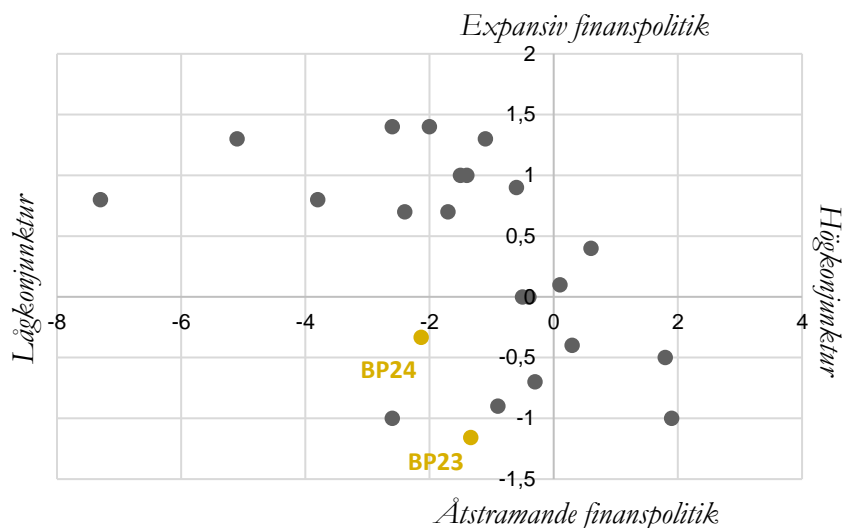
⁴³ Bank for International Settlements, avser samtliga fastigheter. Avser nominella priser. Reala huspriser, vilka är justerade för den allmänna inflationen i samhället, föll med över 15 procent.

⁴⁴ Svensk Fastighetsförmedling (2023).

⁴⁵ Prop. 2023/24: s. 22.

inriktning.⁴⁶ Den finanspolitiska ställningen definieras som nivån på det strukturella sparandet i relation till överskottsmålet medan inriktningen beräknas som förändringen av detta mått. Vi skilde även på ex ante (intentioner) och ex post (utfall), men när det gäller analys av budgetpropositionen är det intentionerna som är i fokus.

Diagram 2.9 Finanspolitisk ställning: samband mellan strukturellt sparande och BNP-gap



Anm.: Tidsperiod 2002–2024. Strukturellt sparande och BNP-gap är uttryckta som andel av potentiell BNP. ”BP23” och ”BP24” är strukturellt sparande i BP23 resp. BP24 men beräknade enligt regeringens tidigare beräkningsmetod. Se appendix 2A för en beskrivning av skillnader mellan regeringens nuvarande och tidigare metod. Y-axel: Överskottsmål minus strukturellt sparande. X-axel: BNP-gap exkl. effekter (y^E) av att strukturellt sparande (ss) avviker från överskottsmålet (\bar{ss}) antas enligt; $y^E = y^{Reg} - (\bar{ss} - ss)$, där y^{Reg} är regeringens BNP-gap. Källor: Budgetpropositioner 2002–2024, beräkningar från KI samt egna beräkningar.

Den finanspolitiska ställningen ex ante 2002–2024 framgår i diagram 2.9 där åren 2002–2022 är samma som redovisades i 2023 års rapport och observationerna för 2023 och 2024 har lagts till i rött.⁴⁷ Det förväntade BNP-gapet mäts på den horisontella axeln och den vertikala axeln visar skillnaden mellan överskottsmålet och det förväntade strukturella sparandet. En kontracyklisk finanspolitisk ställning innebär att observationerna ska ligga i nordvästra eller sydöstra kvadranten:

⁴⁶ Finanspolitiska rådet (2023), kapitel 5.

⁴⁷ Som förklaras nedan har vi använt regeringens tidigare metod för att beräkna det strukturella sparandet som visas i diagrammet.

- I den nordvästra kvadranten förväntas en lågkonjunktur nästkommande år samtidigt som finanspolitiken blir expansiv, dvs. det strukturella sparandet understiger överskottsmålet.
- I den sydöstra kvadranten förväntas en högkonjunktur nästkommande år samtidigt som finanspolitiken blir åtstramande, dvs. det strukturella sparandet överstiger överskottsmålet.

Finanspolitikens ställning i BP24

Som rådet uppmärksammade i föregående års rapport har regeringen bytt metod för beräkning av det strukturella sparandet. Som beskrivs i appendix 2A påverkar detta inte nivån på det faktiska, finansiella sparandet utan endast hur detta delas upp i (a) strukturellt sparande och (b) automatiska stabilisatorer. Vanligtvis utgår rådet, liksom KI och regeringen, från det strukturella sparandet när finanspolitiken analyseras i ett konjunktorellt perspektiv. Regeringens nya metod innebär dock att effekter som tidigare har klassificerats som strukturellt sparande flyttas till de automatiska stabilisatorerna när inflationen är tillfälligt hög. En analys av finanspolitiken i ett konjunktorellt perspektiv enligt denna metod behöver därför i större utsträckning beakta det faktiska finansiella sparandet. Vi väljer, i likhet med KI, att hålla fast vid den tidigare metoden vilket innebär att analysen fortsatt kan baseras på det strukturella sparandet och kan jämföras med tidigare år.⁴⁸ Som framgår i diagram 2.9 är finanspolitiken i BP24 då svagt åtstramande eftersom det strukturella sparandet överstiger målnivån med ca 1/3 procentenheter. Denna finanspolitiska ställning är mindre åtstramande än i BP23.

Finanspolitikens inriktning i BP24

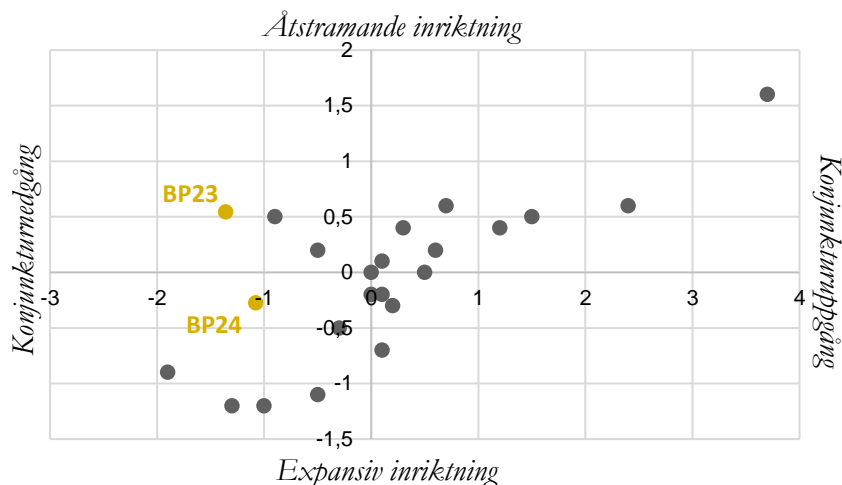
Den finanspolitiska inriktningen utgörs av förändringen i det strukturella sparandet där en förstärkning väntas ha en negativ effekt på BNP-tillväxten och omvänt. I föregående års rapport introducerade vi diagram 2.10 där en konjunktorell finanspolitisk inriktning indikeras i den sydvästra eller nordöstra kvadranten:

⁴⁸ Vår syn på finanspolitiken i BP24 ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv är dock den samma oberoende av metodval. I appendix 2A beskrivs skillnaderna mellan den nya respektive tidigare metoden inklusive hur de påverkar det strukturella sparandet.

- I den sydvästra kvadranten förväntas en försämring av konjunkturen nästkommande år samtidigt som finanspolitiken har en expansiv inriktning, dvs. det strukturella sparandet minskar.
- I den nordöstra kvadranten förväntas en förbättring av konjunkturen nästkommande år samtidigt som finanspolitiken har en åtstramande inriktning, dvs. det strukturella sparandet ökar.

Den finanspolitiska inriktningen i BP24 mätt med den tidigare metoden är svagt kontracyklisk (diagram 2.10).⁴⁹ Det kan jämföras med föregående år då den finanspolitiska inriktningen var svagt procyklisk.

Diagram 2.10 Finanspolitisk inriktning: samband mellan förändring i strukturellt sparande och förändring i BNP-gap



Anm.: Tidsperiod 2002–2024. Förändring i strukturellt sparande och BNP-gap är uttryckta som andel av potentiell BNP. "BP23" och "BP24" är förändringen i strukturellt sparande i BP23 resp. BP24 men beräknade enligt regeringens tidigare beräkningsmetod. Se appendix 2A för en beskrivning av skillnader mellan regeringens nuvarande och tidigare metod. X-axel: BNP-gap exkl. effekter (y^E) av förändring i strukturellt sparande (ss) antas enligt; $\Delta y^E = \Delta y^{Reg} + \Delta ss$, där y^{Reg} är regeringens BNP-gap.

Källor: Budgetpropositioner 2002–2024, beräkningar från KI samt egna beräkningar.

⁴⁹ Ex post är den finanspolitiska inriktningen lika med förändringen av det strukturella sparandet. Som vi nämnde ovan är ex ante-analys i fokus här, dvs. regeringens realtidsbedömningar i budgetpropositionerna. Då dessa skiljer sig mellan år kommer i normalfallet inte den finanspolitiska inriktningen uppgå till förändringen i det strukturella sparandet. Ett enkelt exempel belyser detta: antag att strukturellt sparande bedöms uppgå till 0,5 procent av potentiell BNP 2023 i BP23. Antag vidare att strukturellt sparande för 2023 och 2024 bedöms uppgå till 1,0 och 0 i BP24. Den finanspolitiska ställningen ex ante 2023 och 2024 är således 0,5 (BP23) respektive 0 (BP24). Den finanspolitiska inriktningen ex ante 2024 i BP24 utgörs dock inte av skillnaden mellan dessa två uppskattningar ($0 - 0,5 = -0,5$) utan av skillnaden mellan realtidsuppskattningen av 2023 respektive 2024 i BP24, dvs. $0 - 1 = -1$.

Rådets bedömning av finanspolitiken i BP24

Rådet ansåg att finanspolitiken i stort var väl avvägd i BP23 och vi anser att det är rimligt att finanspolitiken i BP24 drar i en expansiv riktning jämfört med i BP23 (diagram 2.10). De realekonomiska utsikterna var sämre i BP24, särskilt när det gäller arbetslösheten som väntades stiga 2024. Därtill hade inflationen växlat ned betydligt i BP24 jämfört med BP23.

Frågan är då om den finanspolitiska ställningen i BP24 skulle ha varit än mindre åtstramande eller till och med expansiv givet den förväntade lågkonjunkturen. I denna avvägning anser rådet att det snabbt stigande ränteläget fram till hösten 2023 särskilt behöver beaktas; styrräntan steg från noll till 4 procent mellan april 2022 och september 2023. Vid någon punkt kan ytterligare räntehöjningar innebära större, oförutsedda kast, särskilt på marknaderna för bostäder och för kommersiella fastigheter. En finanspolitisk ställning som minskar sannolikheten för ytterligare räntehöjningar var därför att föredra.

Rådet anser att regeringens finanspolitik i BP24 var inom ramen för vad som är lämpligt i den situation som bedömdes råda 2024. Det hade troligen funnits utrymme för en något mer expansiv politik från regeringen i BP24, bl.a. i ljuset av den markanta nedgång i inflationen som skett. Ytterligare medel till kommunsektorn, särskilt regionerna, hade varit ett alternativ, något som sedan föreslogs i VP24. Vi diskuterar denna fråga mer ingående i nästa kapitel.

2.4 Slutsatser

Rådet delar regeringens bedömning att finanspolitiken i BP24 är i linje med de budgetpolitiska målen och det finanspolitiska ramverket. Överskottsmålet, utgiftstaket och skuldankaret respekteras, likaså balanskravet för kommunsektorn som helhet. Regeringen räknade med en lågkonjunktur 2024 med ett BNP-gap på ca -2 procent och en inflation som beräknades nå målet under 2024. Ändå valde regeringen en neutral finanspolitisk ställning enligt sitt sätt att beräkna det strukturella sparandet. Motiveringen var att man inte skulle försvåra för Riksbanken att nå inflationsmålet.

Rådet anser att omfattningen på regeringens finanspolitiska åtgärder i BP24, ca 40 mdkr, var rimlig utifrån ett konjunkturrellt perspektiv och att det var riktigt att undvika att finanspolitiken bidrog till

ytterligare räntehöjningar i ett läge där styrräntan under kort tid mellan april 2022 och september 2023 hade ökat med hela fyra procentenheter. En fortsatt snabb ränteuppgång hade kunnat skapa risker för finansiell instabilitet. Rådet tror dock att en något mer expansiv inriktning av finanspolitiken hade varit möjlig. Man hade då kunnat tänka sig tillfälligt ökade statsbidrag till regionerna, vilket sedan föreslogs i VP24. Vi fördjupar analysen av den ekonomiska situationen i kommuner och regioner i nästa kapitel.

I VP24 beräknades det strukturella sparandet till -0,2 procent av potentiell BNP, dvs. det beräknades föreligga en tydlig avvikelse från målet. Regeringen bedömde att denna avvikelse var tillfällig och inte motiverade några särskilda åtgärder för att komma till rätta med avvikelsen. Rådet delar den bedömningen.

I BP24 och VP24 redovisas åtgärder inriktade på kommunsektorn, arbetsmarknaden och klimatet. Till dessa återkommer vi i rapporten. Mer allmänt konstaterar vi att svensk ekonomi har betydande strukturella utmaningar. Rådet har tidigare pekat på behovet av åtgärder för att förbättra bostadsmarknaden och skattesystemet. Tydliga strukturella problem finns också när det exempelvis gäller skolan, sjukvården och äldreomsorgen. Precis som i fjolårets rapport noterar rådet att större åtgärder för att möta dessa utmaningar inte har presenterats.

Slutligen är rådet också i år kritiskt till hur regeringen har implementerat sitt metodbyte för beräkning av det strukturella sparandet. Det strukturella sparandet är den viktigaste indikatorn för att bedöma huruvida regeringens politik är förenlig med överskottsmålet och kraven på metod, dokumentation och tydlighet bör därför vara höga. Om regeringen väljer att behålla den nya metoden behöver den finanspolitiska analysen anpassas och en konsekvensanalys presenteras.

Appendix 2A: Implikationer av regeringens metodbyte

I BP23 bytte regeringen metod för beräkning av det strukturella sparandet. I föregående års rapport kritiserade rådet regeringen för att inte beskriva motiven bakom metodbytet, ej heller dess konsekvenser.⁵⁰ I detta appendix beskriver vi regeringens metodbyte mer i detalj, och dess konsekvenser för analys av finanspolitiken. Övergripande kan man konstatera att skillnaden mellan den tidigare och den nya metoden består i att den senare metoden levererar ett mer stabilt budgetutrymme över tid mätt i termer av det strukturella sparandet, men att en del av budgetutrymmet i stället temporärt läggs till de automatiska stabilisatorerna. Det har betydelse för analysen av utrymmet för ofinansierade permanenta reformer och vad som är en lämplig finanspolitik ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.

Utrymme för ofinansierade reformer

Det finansiella sparandet är officiell statistik och en del av nationalräkenskaperna. Regeringens metodbyte berör det strukturella sparandet som är det finansiella sparandet rensat för konjunkturer, dvs. det finansiella sparandet när automatiska stabilisatorer räknats bort. Relationen mellan dessa variabler beskrivs mer tekniskt i fördjupning 2A.1.

Generellt kan vi alltså skriva:

$$\textit{finansiellt sparande} = \textit{automatiska stabilisatorer} + \textit{strukturellt sparande}.$$

Komponenten automatiska stabilisatorer fångar variationen i det finansiella sparandet som uppkommer på grund av konjunkturen. Dekomponeringen är användbar eftersom den visar att tillfälligt högre finansiellt sparande, t.ex. tack vare högre skatteintäkter under en högkonjunktur, inte innebär något utrymme för permanenta skattesänkningar eller utgiftshöjningar.

⁵⁰ Den nya metoden beskrivs i Regeringen (2023a).

Från detta samband följer att:

$$\text{strukturellt sparande} = \text{finansiellt sparande} - \text{automatiska stabilisatorer.}$$

Det strukturella sparandet mäter alltså det finansiella sparandet när konjunktoreffekter rensats bort. Det strukturella sparandets avvikelse från överskottsmålet är därför ett mått på utrymmet för ofinansierade åtgärder. Det är denna skillnad som brukar kallas *budgetutrymme*.⁵¹ Om skillnaden t.ex. är 1 procentenhet är budgetutrymmet 1 procent av nominell potentiell BNP, dvs. ca 65 mdkr. Det är viktigt att inte likställa budgetutrymme med vad som är lämplig politik. Utöver avståndet från överskottsmålet baseras lämplig politik enligt det finanspolitiska ramverket på konjunkturläget, inflationen och reformernas förväntade effekter på ekonomin.

Budgetutrymmet påverkas av flera faktorer. En viktig sådan är den s.k. *automatiska budgetförstärkningen* som beror på att skatteintäkterna trendmässigt växer i ungefär samma takt som potentiell BNP, medan flera stora utgiftsområden är nominellt oförändrade i avsaknad av politiska beslut.⁵² Vad som är mindre uppmärksammat är att denna automatiska budgetförstärkning beror på tillväxt i *nominell* potentiell BNP, dvs. både på ökningsar i reala volymer och på ökningsar i prisnivå. Exempelvis ökar momsintäkterna lika mycket om priset på livsmedel stiger med tio procent som om försäljningsvolymen stiger med tio procent. Det innebär att både en varaktigt högre real BNP och en varaktigt högre prisnivå bidrar till den automatiska budgetförstärkningen och därmed till utrymmet för ofinansierade åtgärder.⁵³

Som vi beskriver i fördjupning 2A.1 består metodbytet i att en alternativ prisvariabel används för att beräkna det strukturella sparandet som andel av potentiell BNP. I stället för den faktiska prisnivån använder regeringen nu ett mått på prisnivån när kortsiktiga svängningar rensats bort. Det gör att potentiell BNP i en hög-inflationsmiljö, som den under 2022–2023, blir lägre med den nya metoden än med den tidigare eftersom effekterna av tillfälligt hög

⁵¹ I den politiska debatten används ibland termen *reformutrymme*. Med det begreppet avses den politiska bedömningen av vilket utrymme som finns för permanenta reformer med hänsyn dels till budgetutrymmet, dels konjunkturläget inklusive inflationen.

⁵² Barnbidrag, statsbidrag och a-kassa är exempel på offentliga utgifter som är nominellt oförändrade i avsaknad av politiska beslut.

⁵³ Ökningsar i real BNP påverkar i normalfallet den automatiska budgetförstärkningen mer än ökningsar i prisnivån. Anledningen är att många offentliga utgifter beror på prisbasbeloppet, vilket försvagar budgetförstärkningen.

inflation på potentiell BNP räknas bort. Resultatet blir då att de offentliga utgifterna som andel av potentiell BNP blir större. Det beror på att vissa offentliga utgifter är kopplade till den faktiska (här: högre) prisnivån via prisbasbeloppet medan andra är nominellt oförändrade. Skatteintäkternas andel av potentiell BNP påverkas däremot inte då även de baseras på den justerade prisnivån i den nya metoden.

Allt annat lika blir alltså det strukturella sparandet lägre med den nya metoden än med den gamla om inflationen är ovanligt hög och prisnivån ökar, men högre än tidigare metod om inflationen är ovanligt låg och prisnivån ökar i mindre utsträckning. Totaleffekten på budgetutrymmet av en högre prisnivå beror emellertid på vilka varaktiga reala effekter som eventuellt uppkommer av en tillfälligt hög inflation. Samtliga effekter på priser, volymer, skatter och utgifter i avsaknad av finanspolitiska beslut är inkluderade i regeringens prognoser av ekonomin och det offentliga sparandet. Det är alla dessa effekter som ligger till grund för bedömningen av hur mycket utrymme som uppstår för permanenta reformer som ett resultat av en permanent högre prisnivå.

Som vi beskrivit ovan är det finansiella sparandet givet av nationalräkenskaperna, vilket gör att uppskattningar av det strukturella sparandet och de automatiska stabilisatorerna är omvänt relaterade till varandra. Eftersom metodbytet innebär att det strukturella sparandet blir lägre när inflationen är tillfälligt hög, så betyder det att de automatiska stabilisatorerna blir högre. En del av de resurser som tidigare skulle betecknas som strukturellt sparande och kan användas för permanenta reformer sorterar därför nu tillfälligt under automatiska stabilisatorer utan att några ekonomisk-politiska åtgärder vidtagits. Vi diskuterar lämpligheten i detta nedan.

Fördjupning 2A.1 Regeringens metodändring för beräkning av det strukturella sparandet

Det faktiska finansiella sparandet, FS , brukar delas upp i automatiska stabilisatorer, AS , och strukturellt sparande, SS . I nominella termer kan vi skriva:

$$FS = SS + AS.$$

Både det finansiella sparandet och de automatiska stabilisatorerna brukar rapporteras som andel av BNP medan det strukturella sparandet ofta uttrycks som en andel av potentiell BNP. Anledningen till det är att det strukturella sparandet ska fånga det sparande som uppstår i konjunkturell balans. Vi kan skriva:

$$fs = ss + as,$$

där fs och as är finansiellt sparande respektive automatiska stabilisatorer som andel av nominell BNP och ss är strukturellt sparande som andel av nominell potentiell BNP, PY^* , där P är prisnivån och Y^* är potentiell BNP. Det finansiella sparandet i vänsterledet är givet av nationalräkenskaperna. I högerledet kan man med olika metoder beräkna antingen det strukturella sparandet eller de automatiska stabilisatorerna, och då bestäms den andra variabeln som en residual.

Att fs är givet innebär att metodförändringen i beräkningen av ss påverkar as ett-till-ett men med motsatt tecken. Ju högre ss desto lägre as och tvärtom. Huruvida metodförändringen är rimlig utifrån ett ekonomiskt perspektiv kommer därför bero på en bedömning av vilka förändringar i fs som bör klassificeras som ss respektive as . Det diskuteras i texten.

Det strukturella sparandet som andel av potentiell BNP består av skillnaden mellan skatteintäkter och utgifter enligt följande ekvation:⁵⁴

$$ss = \frac{\sum_{i=1}^N \left(\frac{T_i}{B_i}\right) \cdot \left(\frac{B_i}{Y}\right)^* \cdot PY^* - G_U \left(\frac{U^*}{U}\right) - G_0 - rD}{PY^*},$$

där T_i är skatter, B_i är (N stycken) olika skattebaser, $(B_i/Y)^*$ är skattebas i 's långsiktiga andel av BNP, G_U är arbetslöshetsrelaterade utgifter, G_0 är övriga utgifter exklusive ränteutgifter och rD är ränteutgifter. En förenklad, men för våra syften tillräcklig, representation av regeringens beräkning av det strukturella sparandet får vi genom att anta att det bara finns en typ av skatt, $T_i = T^*$, att både skattebasen för denna och arbetslösheten är vid sina långsiktiga nivåer, att det bara finns en typ av utgift, G , och att räntebetalningarna är noll. Vi kan då skriva:

⁵⁴ Se Regeringen (2023a).

$$\begin{aligned}
 SS &= \frac{T^*PY^*}{Y^*PY^*} - \frac{G}{PY^*} \\
 &= \tau - \frac{G}{PY^*},
 \end{aligned}$$

där $\tau = T^*/Y^*$ är skattesatsen. Ekvationen visar att prisnivån inte påverkar den första termen – dvs. de strukturella skatteintäkterna – eftersom nominell potentiell BNP ingår i såväl täljaren som nämnaren och därför förkortas bort. Den andra termen i ekvationen påverkas däremot av prisnivån. En högre prisnivå P , tidigare mätt som den faktiska BNP-deflatorn, innebär ett högre strukturellt sparande eftersom den, liksom en högre real potentiell BNP Y^* , bidrar till att den s.k. automatiska budgetförstärkningen ökar. Det beror på att flera utgifter är nominellt oförändrade i avsaknad av politiska beslut, och därför minskar som andel av nominell potentiell BNP när PY^* ökar.

Skillnaden mot regeringens tidigare metod består alltså i vilken prisnivå P som används i beräkningen av potentiell BNP. I stället för att använda faktisk prisnivå i termer av BNP-deflatorn i beräkningen av potentiell nominell BNP, använder regeringen nu en HP-filtrerad prisnivå som vi kan kalla P^* . HP-filtret rensar bort kortsiktiga svängningar så att P^* mäter den långsiktiga trenden i priser.

Eftersom P^* är en utjämnad serie av den faktiska prisnivån P så kommer en snabb uppgång i P såsom under perioden 2022–2023 innebära en mindre uppgång i P^* . Den nya metoden ger då ett lägre strukturellt sparande än med den gamla metoden vilket framgår i diagram 2A.2 i detta appendix.

Effekter på analys av finanspolitiken

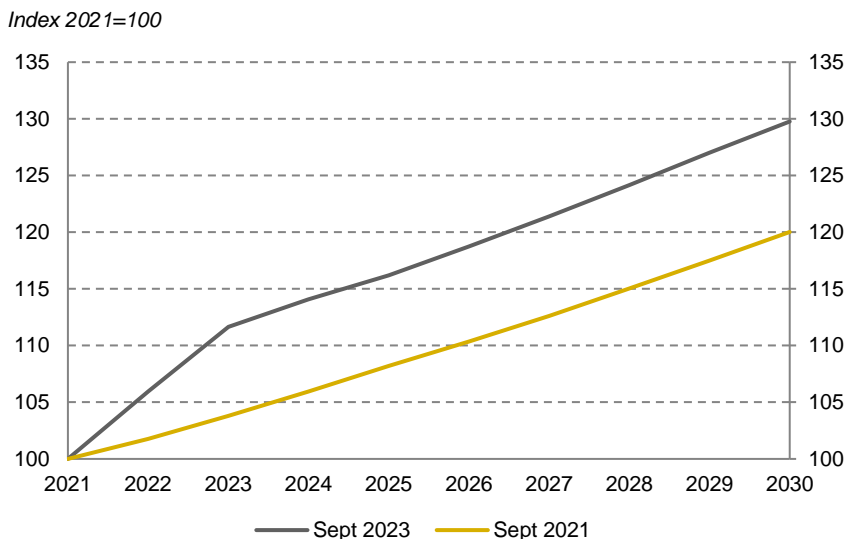
I föregående års rapport kritiserade vi regeringen för att de inte motiverade metodbytet, än mindre beskrev vilka konsekvenser det har för analysen av lämplig finanspolitik.⁵⁵ Medan regeringen beskriver ett motiv till metodbytet i BP24 har ännu ingen konsekvensanalys presenterats.⁵⁶ Därutöver är vi kritiska till hur regeringen använder den nya metoden i den konjunkturella analysen av finanspolitiken i BP24.

⁵⁵ Finanspolitiska rådet (2023), kapitel 2.

⁵⁶ I BP24 motiverar regeringen metodbytet med att budgetutrymmet blir jämnare med den nya metoden.

Som vi beskrivit ovan innebär regeringens metodförändring att prisutvecklingen jämnas ut över tid i beräkningen av nominell potentiell BNP. Det ger en jämnare utveckling av det strukturella sparandet medan de automatiska stabilisatorerna varierar mer. Avgörande för att metodförändringen får betydelse för analys av finanspolitiken är att Sverige har ett inflationsmål, inte ett prisnivåmål. Anledningen är att ett inflationsmål medger att inflationsimpulser kan få beständiga effekter på prisnivån. Ett illustrativt exempel är den inflationsuppgång som tog fart under senhösten 2021. Diagram 2A.1 visar prisnivåns utveckling mätt som KI:s prognos för BNP-deflatorn vid två tillfällen. I september 2021 gjordes bedömningen att prisnivån skulle växa med 2 procent årligen i enlighet med inflationsmålet. I september 2023 bedömdes de senaste årens inflationschocker ha fått bestående effekter motsvarande en permanent ökning i prisnivån med 10 procent relativt prognosen i september 2021. Om Riksbanken i stället hade haft ett prisnivåmål med en genomsnittlig prisutveckling på 2 procent skulle inflationen behövt vara lägre än 2 procent (eller negativ) under en tid för att den ursprungliga prisnivåbanan från 2021 skulle nås på sikt.

Diagram 2A.1 Prisnivå (BNP-deflator)

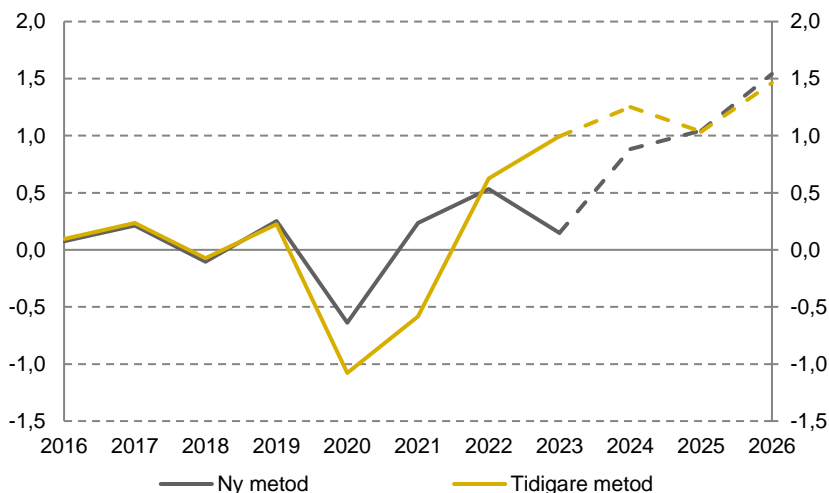


Källor: Konjunkturinstitutets prognoser i september 2023 respektive 2021.

Vad händer med budgetutrymmet när inflationsimpulser får permanenta effekter på prisnivån? Som vi beskrivit ovan leder en permanent högre prisnivå till en automatisk budgetförstärkning som ökar det strukturella sparandet och budgetutrymmet.⁵⁷ Det gäller i viss utsträckning både den tidigare och den nya metoden, men med den nya metoden jämnas ökningen i prisnivån ut över flera år vilket innebär att de automatiska stabilisatorerna ökar i stället för det strukturella sparandet då inflationen är hög. Det är dock en temporär effekt eftersom den nya metoden endast jämnar ut utvecklingen av prisnivån.

Diagram 2A.2 Strukturellt sparande vid oförändrade regler

Procent av potentiell BNP



Anm.: ”Ny metod” avser den metod som regeringen introducerade i BP23. ”Tidigare metod” avser den metod som regeringen använde fram till BP23, vilken är densamma som KI fortfarande använder. Serien ”Tidigare metod” har approximerats med hjälp av beräkningar från KI. Inga aktiva finanspolitiska åtgärder antas fr.o.m. 2024 (ofinansierade åtgärder om ca 40 mdkr i BP24 har adderats till serierna för åren 2024–2026).

Källor: BP24 och beräkningar från KI.

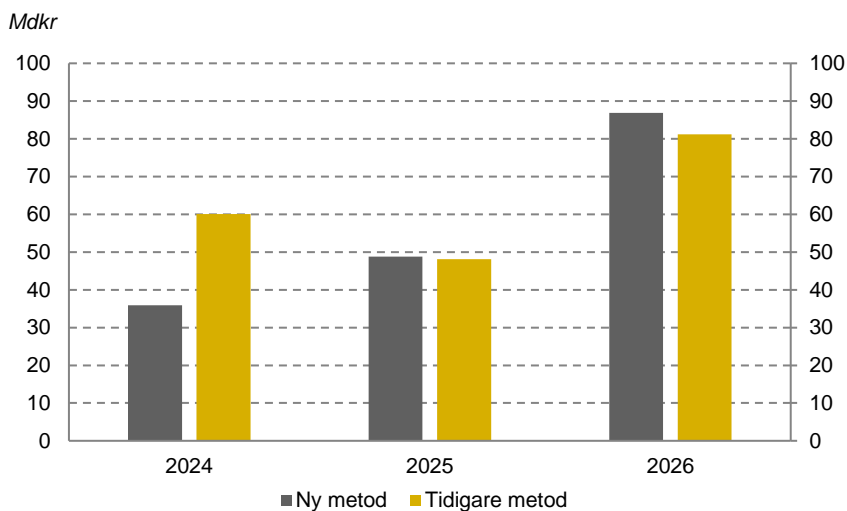
Konsekvenserna av de två metoderna illustreras i diagram 2A.2 där vi uppskattat det strukturella sparandet med den tidigare metoden utifrån regeringens bedömning av den nya metoden i BP24. Vi ser att den höga inflationen 2022–2023 innebär att det strukturella sparandet får

⁵⁷ Hur stor denna effekt är beror på orsakerna till den tillfälligt höga inflationen och hur de påverkar andra delar av ekonomin inklusive bedömningen av real potentiell BNP.

en jämnare utveckling med den nya metoden. Det strukturella sparandet för de två metoderna sammanfaller igen 2025–2026 när den faktiska prisnivån förväntas sammanfalla med den trendmässiga prisnivå som används med den nya metoden. Det genomsnittliga strukturella sparandet 2020–2025 påverkas sammantaget inte.

Ett annat sätt att uttrycka skillnaden är att titta på budgetutrymmet som alltså brukar beräknas som skillnaden mellan det strukturella sparandet och överskottsmålet. KI beräknar budgetutrymmet både per år och sammanlagt under en fyraårsperiod.

Diagram 2A.3 Ackumulerat budgetutrymme vid oförändrade regler



Anm.: Det ackumulerade budgetutrymmet approximeras som den årliga avvikelserna av det strukturella sparandet mot överskottsmålet i diagram 2A.2. Se vidare anmärkning till diagram 2A.2. Källor: BP24 och beräkningar från KI.

I diagram 2A.3 approximeras det ackumulerade budgetutrymmet i BP24 för åren 2024–2026 enligt regeringens nya respektive tidigare metod. I avsaknad av diskretionära åtgärder 2024–2026 resulterar de båda metoderna i ett strukturellt sparande på ca 1,5 procent 2026 (diagram 2A.2). Det ackumulerade budgetutrymmet är därför detsamma till 2026, ca 1,2 procent⁵⁸ eller drygt 80 mdkr (diagram 2A.3). Budgetutrymmet enskilda år kommer dock skilja sig åt; år 2024 är budgetutrymmet nästan dubbelt så stort med den tidigare metoden

⁵⁸ $1,5 - 1/3 \approx 1,2$ där $1/3$ är överskottsmålets nivå.

vilket beror på att det strukturella sparandet då skiljer sig åt (diagram 2A.2).⁵⁹

Regeringens metodbyte och finanspolitiska analys i BP24

Rådet anser att den tidigare metoden är att föredra eftersom utrymmet för ofinansierade åtgärder klassificeras som strukturellt sparande och inte som en tillfällig förstärkning av de automatiska stabilisatorerna. Men, som diskuterats ovan, påverkar inte metodbytet möjligheterna att föra en väl avvägd finanspolitik eftersom det finansiella sparandet är detsamma. Metodbytet behöver därför inte innebära något principiellt problem för analysen av vad som är en rimlig finanspolitik givet att regeringen motiverar politiken även utifrån det *finansiella* sparandet vid stora förändringar i prisnivån. Det gör regeringen emellertid inte.⁶⁰

Distinktionen blir viktig om prisnivån t.ex. plötsligt stiger kraftigt, som under de senaste två åren. Hushållen pressades under 2022–2023 av lägre realinkomster då priserna steg betydligt mer än lönerna. Den andra sidan av myntet är att skatteintäkterna, särskilt momsintäkterna⁶¹, utvecklades starkt relativt den svaga realekonomiska utvecklingen. Som tidigare nämnts gör det faktum att vi har ett inflationsmål och inte ett prisnivåmål att den högre prisnivån inte nödvändigtvis reverseras. Det innebär en varaktig ökning av skatteintäkterna, exempelvis från momsens, som i normalfallet inte neutraliseras av automatiskt ökade utgifter i motsvarande mån (se fotnot 57). Sammantaget stramas efterfrågan då åt. När regeringen jämnar ut denna prisutveckling över flera år framstår den finanspolitiska ställningen som neutral i BP24 eftersom den mäts som det strukturella sparandets avvikelse från överskottsmålet (se ”BP24_ny” i diagram 2A.4). Enligt den tidigare metoden är i stället den finanspolitiska ställningen något åtstramande och därmed procyklisk (se ”BP24_tidigare” i diagram 2A.4). Skillnaderna är än större om jämförelsen görs för BP23. Om regeringen använder den nya metoden i en situation som denna behöver den beakta att en del av

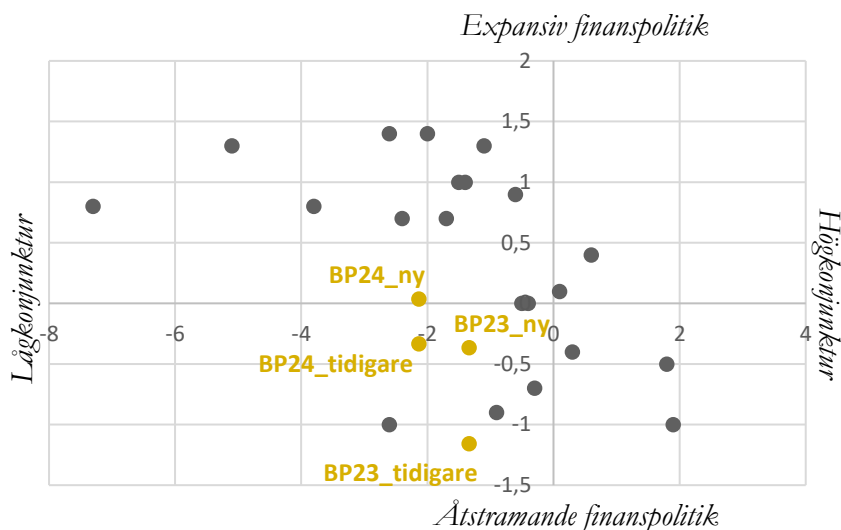
⁵⁹ Hade vi gjort samma beräkning för BP23 och startat 2023 i stället för som här 2024 skulle skillnaderna i budgetutrymme varit än större 2023 eftersom det strukturella sparandet 2023 skilde sig åt mer än 2024 (diagram 2A.2).

⁶⁰ Det är tydligt att regeringen använder nivån och förändringen i det strukturella sparandet när den dels bedömer hur finanspolitiken påverkar efterfrågan i ekonomin, dels väger av vad som är en lämplig finanspolitik ur ett konjunktorellt perspektiv; se BP24, fördjupning 1, s. 16–17, samt s. 21–22.

⁶¹ Moms är ett pålägg på de priser företagen sätter (producentpriserna). Om priserna exklusive moms stiger, ökar momsintäkterna vilket, allt annat lika, minskar de reala inkomsterna.

åtstramningen från den varaktigt högre prisnivån per konstruktion blir en del av de automatiska stabilisatorerna. Att endast beakta det strukturella sparandet i en bedömning av den finanspolitiska ställningen ger därför en otillräcklig bild när den nya metoden används.

Diagram 2A.4 Finanspolitisk ställning med ny och gammal metod: samband mellan strukturellt sparande och BNP-gap



Anm.: Tidsperiod 2002–2024. ”BP23_ny” och ”BP24_ny” baseras på BP23 och BP24 enligt regeringens nya metod för att beräkna strukturellt sparande som andel av potentiell BNP. ”BP23_tidigare” och ”BP24_tidigare” baseras på BP23 och BP24 där det strukturella sparandet enligt den tidigare metoden approximeras. Y-axel: Överskottsmål minus strukturellt sparande. X-axel: BNP-gap exkl. effekter (y^E) av att strukturellt sparande (ss) avviker från överskottsmålet (\bar{ss}) antas enligt; $y^E = y^{Reg} - (\bar{ss} - ss)$, där y^{Reg} är regeringens BNP-gap. Samma effekt på BNP-gapet för ny resp. tidigare metod antas eftersom det finansiella sparandet inte skiljer sig åt. Källor: Budgetpropositioner 2002–2024, beräkningar från KI samt egna beräkningar.

Enligt BP24 är regeringens motiv till metodbytet att det årliga budgetutrymmet blir jämnare. Det är oklart hur det ska förstås ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Som vi diskuterade ovan bör enligt ramverket den del av ett budgetutrymme som används ett enskilt år, utöver nivån på det strukturella sparandet, styras av konjunkturläget, inflationen och åtgärdernas förmodade effekter. Att använda en metod som levererar ett jämnt årligt budgetutrymme och anpassa politiken därefter kommer i många fall inte att bidra till en väl avvägd finanspolitik. Om regeringen väljer att stå fast vid den nya metoden behöver

den finanspolitiska analysen anpassas därefter så att även det finansiella sparandet beaktas.

Samtidigt bör det noteras att den tidigare metoden inte är utan problem. Eftersom den baseras på utvecklingen av den faktiska prisnivån innebär den en större risk för att budgetutrymmet varierar i så stor utsträckning mellan år att det är tydligt positivt ett år för att bli negativt året efter. I sådana situationer kan det – utöver hänsyn till avvikelsen från överskottsmålet, konjunkturen och inflationen – vara rimligt att även beakta att omfattningen av ofinansierade åtgärder inte ska uppvisa alltför tvära kast mellan år.

3 Kommunernas och regionernas ekonomi

Den ekonomiska situationen i kommunsektorn, dvs. alla kommuner och regioner, har uppmärksammats mycket under senare tid. I botten finns stora frågor om ambitionerna för välfärden, utrymmet för skattehöjningar och möjligheterna att bedriva en effektiv verksamhet. På senare år har det dessutom skett stora förändringar i kommunsektorns ekonomi. Under pandemin lämnade staten omfattande stöd till kommunsektorn, främst för att inte ekonomin skulle vara ett hinder för sjukvården. Stöden till kommunsektorn visade sig i efterhand ha blivit större än resursbehoven vilket ledde till att många kommuner och regioner gjorde stora överskott 2020–2022. Dessa tillfälliga stöd har upphört under 2023 och därmed försvagades kommunsektorns resultat förra året. Därutöver har inflationen under 2022 och 2023 inneburit ökade kostnader. Det gäller särskilt pensionskostnaderna för 2023 och 2024 som har ökat kraftigt, men temporärt under förutsättning att inflationen går tillbaka. Kommunsektorn som helhet uppvisade ett överskott efter finansiella poster på 13 mdkr under 2023 vilket var en minskning med ca 30 mdkr från året innan. För 2024 beräknar regeringen i VP24 ett underskott på 8 mdkr. Bedömningarna från regeringens och från Sveriges kommuner och regioner (SKR) skiljer sig dock betydligt. Såväl SKR som KI beräknade under hösten ett sämre resultat i kommunsektorn än regeringen.⁶² Några regioner aviserade under hösten uppsägningar på grund av den ansträngda ekonomiska situationen. Under våren varslade Region Östergötland personal. Alla regioner utom tre har aviserat att de kommer att behöva minska antalet anställda, något som främst kommer att kunna göras genom naturlig avgång. Den ekonomiska situationen är olika i olika kommuner och regioner. Det genomsnittliga underskottet döljer därför ett betydande mått av heterogenitet.

Förutom de näraliggande ekonomiska svårigheterna för kommuner och regioner finns flera långsiktiga och strukturella utmaningar. Inom flera centrala verksamhetsområden finns väl dokumenterade kvalitetsproblem, det gäller exempelvis skolan och äldreården. Den demo-

⁶² SKR är en medlems- och arbetsgivarorganisation för landets alla kommuner och regioner. Det är en politiskt styrd organisation vars styrelse består av förtroendevalda från kommuner och regioner.

grafiska utvecklingen med allt fler äldre kommer att sätta ökad press på kommunsektorns långsiktiga finansiering och personalförsörjning. Behov av investeringar i bl.a. fastigheter och infrastruktur reser frågor om kommunsektorns skuldsättning. De höga pensionskostnaderna 2023 och 2024 utgör i första hand en kortsiktig ekonomisk påfrestning, men kommuner och regioner kan också ha underliggande strukturella ekonomiska problem som begränsar utrymmet för att hantera de nuvarande kostnadsökningarna. Vi avser återkomma till flera av dessa frågeställningar i kommande rapporter.

I detta kapitel begränsar vi emellertid diskussionen till den ekonomiska situationen i närtid, i första hand problemen med de tillfälligt höga pensionskostnaderna och kommunsektorns möjligheter att hantera underskott. Förutom att ändra i skatter och utgifter kan kommuner och regioner hantera underskott genom att använda resultatjämningsreserven (RUR), eller genom att hänvisa till bestämmelsen om synnerliga skäl som ger möjlighet att under vissa omständigheter underbalansera budgeten. Avslutningsvis resonerar vi kring statsbidragens utveckling i ett längre tidsperspektiv, för- och nackdelar med automatisk uppräknings av statsbidragen samt statsbidragen ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.

3.1 Kommunsektorns finanser

För 2022 redovisade kommunsektorn ett resultat på 43 mdkr varav 34 mdkr för kommunerna och 9 mdkr för regionerna (tabell 3.1). Detta var lägre än 2020 och 2021 men fortfarande ett starkt resultat vilket beror dels på kvarvarande coronastöd, dels på att skatteunderlaget utvecklades bättre än förväntat. Nedgången av resultatet sedan 2020 och 2021 beror till stor del på att tidsbegränsade coronarelaterade stöd fasas ut; stöd som inte fullt ut motsvarades av ökade kostnader i kommunsektorn. Från 2023 beräknas de coronarelaterade stöden vara avvecklade.

Tabell 3.1 Kommunsektorns finanser enligt BP24 och VP24

Mdkr

BP24	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Inkomster	1 224	1 300	1 350	1 404	1 462	1 502	1 557	--
varav: skatter	766	806	848	892	921	959	1 007	--
- statsbidrag	260	286	275	265	280	270	265	--
Utgifter	1 213	1 262	1 326	1 435	1 499	1 536	1 584	--
varav: konsumtion	990	1 037	1 086	1 173	1 225	1 243	1 285	--
Investeringar	119	115	130	135	136	141	142	--
Finansiellt sparande	11	38	25	-31	-38	-33	-27	--
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,2</i>	<i>0,7</i>	<i>0,4</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,4</i>	--
Ekonomiskt resultat	55	69	43	9	-2	20	24	--

VP24	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Inkomster	1 224	1 300	1 356	1 412	1 483	1 518	1 572	1 629
varav: skatter	766	806	853	892	929	972	1 021	1 073
Statsbidrag	260	286	275	262	285	271	265	257
Utgifter	1 215	1 263	1 332	1 464	1 532	1 553	1 602	1 659
varav: konsumtion	990	1 037	1 088	1 190	1 248	1 260	1 304	1 350
Investeringar	119	115	130	149	152	158	161	167
Finansiellt sparande	9	37	24	-51	-49	-35	-31	-29
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,2</i>	<i>0,7</i>	<i>0,4</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>
Ekonomiskt resultat	55	69	43	13	-8	15	23	26

Källor: BP24 och VP24.

Om resultaten är goda har kommuner och regioner möjlighet att reservera medel till en resultatutjämningsreserv (RUR) som är avsedd att kunna användas för att jämna ut variationer i resultat över konjunkturen (se vidare avsnitt 3.2.2). Resultaten under coronapandemin gav möjligheter för många kommuner och regioner att göra det. År 2019 uppgick den samlade behållningen i RUR till ca 20 mdkr och vid utgången av 2022 hade reserverna ökat till nästan 53 mdkr, varav 38 mdkr för kommuner och 14 mdkr för regioner. Av landets 290 kommuner hade 226 medel avsatta i RUR och av 20 regioner hade 10

avsatta medel. Den kraftiga ökningen beror som framgått till stor del på att kommunsektorn överkompenserades under coronapandemin.

Regeringen bedömde i BP24 att kommunsektorn som helhet skulle gå med ett överskott på 9 mdkr under 2023 och ett underskott på 2 mdkr 2024. Behållningarna i RUR skulle således, på aggregerad nivå, räcka för att täcka de beräknade underskotten. Regeringen bedömde vidare att kommunsektorn som helhet klarar balanskravet 2024 med hjälp av de tillskott om 16 mdkr som lämnades i budgetpropositionen och genom att använda behållningar i RUR. Resultatet för hela kommunsektorn blev något bättre 2023 än vad regeringen räknade med i budgetpropositionen och uppgick till 13 mdkr.⁶³ Det var emellertid ojämnt fördelat mellan kommuner och regioner. Kommunerna uppvisade ett överskott på 25 mdkr medan regionerna hade ett underskott på 12 mdkr.⁶⁴ I VP24 beräknade regeringen underskottet för kommunsektorn till -8 mdkr dvs. svagare än i BP24 och föreslog ett tillskott till sjukvården i form av ett s.k. sektorsbidrag på 6 mdkr för år 2024.

Kommuner och regioner har inte bara att förhålla sig till kommunallagens balanskrav utan ska också beakta lagens krav på s.k. god ekonomisk hushållning. God ekonomisk hushållning avser både ett kortare och ett längre perspektiv. Kommuner och regioner ska då visa ett resultat som gör att förmögenheten inte urholkas och att investeringar i tillräcklig grad kan finansieras av eget kapital. Det finns ingen entydig definition av god ekonomisk hushållning utan det är upp till respektive kommun och region att fastställa riktlinjer som därför kan variera och anpassas efter lokala ekonomiska eller andra förhållanden (se vidare avsnitt 3.2). Ett vanligt riktmärke har dock varit att resultatet bör uppgå till minst två procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Det hade då behövt vara i storleksordningen 20 mdkr respektive år. Regeringens prognos för båda åren ligger därmed klart under denna nivå.

Det är viktigt att komma ihåg att kommunsektorn är mycket heterogen. Skillnaderna är stora både mellan kommunerna och regionerna som grupper och mellan enskilda kommuner och regioner. Den ekonomiska situationen kan därför vara mycket ansträngd i enskilda kommuner eller regioner utan att detta framgår av de aggregerade

⁶³ Avser resultat efter finansiella poster. Inklusiva finansiella poster var resultatet 14 mdkr.

⁶⁴ Avser resultat efter finansiella poster. Det s.k. balanskravsresultatet för regionerna uppgick för 2023 till -19 mdkr.

siffrorna. En utgångspunkt är emellertid att varje kommun och region har beskattningsrätt, stor självständighet, och eget ansvar för att sköta sin ekonomi. Bidrag från staten lämnas antingen i form av generella tillskott, som kommuner och regioner själva får förfoga över, eller som riktade bidrag till ändamål som staten bestämmer. Det tillfälliga s.k. sektorsbidraget på 3 mdkr, som lämnades i BP24 och sedan förstärktes med 6 mdkr i VÅB24 kan beskrivas som en form av mellanting mellan dessa. Regionerna förfogar över medlen men regeringen har skickat tydliga signaler om att stödet syftar till att förhindra uppsägningar inom vården. Det fördelas efter befolkning och en s.k. länsvis standardkostnad för hälso- och sjukvård,⁶⁵ dvs. bidraget påverkas inte av den enskilda regionens nuvarande ekonomiska situation. Under förutsättning att fördelningsnyckeln speglar de strukturella skillnaderna mellan kommunerna respektive regionerna på ett rättvisande sätt anser vi att det är riktigt att fördela stödet enligt en förutbestämd nyckel snarare än att rikta det specifikt till de regioner som nu har störst ekonomiska problem.⁶⁶ Varken generella eller riktade statsbidrag är avsedda att lösa varaktiga ekonomiska problem för enskilda kommuner eller regioner. Sådana problem måste lösas av var och en, och strukturella skillnader mellan kommunerna och regioner hanteras i det kommunala utjämningsystemet

3.1.1 Höga pensionskostnader under 2023 och 2024

Huvudförklaringen till den ansträngda ekonomin under 2023 och 2024 är att den höga inflationen 2022 och 2023 medförde en tillfällig men kraftig ökning av tjänstepensionskostnaderna, i synnerhet för regionerna.^{67, 68}

Det finns flera faktorer som samtidigt påverkar kommunsektorns pensionskostnader vilket delvis beror på att det pågår en successiv

⁶⁵ Den länsvisa standardkostnaden är samma som används i hälso- och sjukvårdsmodulen i kostnadsutjämningsystemet.

⁶⁶ En utredning om en ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning arbetar för närvarande med en bred översyn av utjämningsystemets olika delar och kommer att presentera sitt betänkande i juli 2024.

⁶⁷ Värdesäkringens av tjänstepensionen står för 80 procent av de ökade kostnaderna. Dessutom tillkommer utgifter för att kommunsektorn från och med 2023 går över till ett nytt pensionsystem (AKAP-KR) (SKR 2023a).

⁶⁸ På motsvarande sätt har den långa perioden med låg inflation bidragit till att hålla nere kostnaderna för tjänstepensioner.

övergång från ett förmånsbaserat system för tjänstepensioner till ett avgiftsbestämt. Flera regelsystem är därför i funktion samtidigt där både principer och redovisningsmetoder skiljer sig åt. Regelsystemet är komplext men kan översiktligt beskrivas som fyra delar.⁶⁹

1. Före 1998 var systemet för tjänstepensioner i kommunsektorn förmånsbestämt. Under intjänandetiden byggs en skuld upp och kostnaderna för kommunen uppstår i samband med att pensionerna tas ut. Skulden redovisas som en s.k. ansvarsförbindelse och ingår inte i balansräkningen. Det sker inte någon ny skulduppbyggnad i detta system men den befintliga skulden räknas upp med inflationen.
2. Från 1998 är tjänstepensionerna en kombination av förmåns- och avgiftsbestämda pensioner, som gäller för personer födda före 1986. För personer med lön under nivån för statlig pension betalas 4,5 procent på lönen direkt som en kostnad till pensionsbolagen. För lönenivåer över 7,5 inkomstbasbelopp är systemet förmånsbestämt och en skuld byggs upp. Skulden samt utbetalningar till pensionärer värdesäkras med prisbasbeloppet.
3. Från och med 2014 är de kommunala tjänstepensionerna, för personer födda 1986 och senare, helt avgiftsbestämda. För dessa sker ingen skulduppbyggnad, och kostnaden för arbetsgivaren uppstår när pensionsavgiften betalas. Avgiften uppgår till 4,5 procent på lön upp till 7,5 inkomstbasbelopp, dvs. gränsen för allmän pension, och 30 procent däröver upp till 30 inkomstbasbelopp. För personer födda före 1986 är systemet oförändrat enligt punkt 2 ovan om man inte valt att gå över till nya avtalet. Detta ersattes dock med ett nytt avtal 2023.
4. Från och med 2023 gäller ett nytt avtal där ingen längre ska komma in i det förmånsbestämda systemet. I och med detta ökar avgifterna från 4,5 till 6 procent av lönen. För lönenivåer över 7,5 inkomstbasbelopp avsätts 31,5 procent upp till 30 inkomstbasbelopp. Höglönade som anställts tidigare med förmånsbestämd pension har möjlighet att finnas kvar i det förmånsbestämda systemet.

På längre sikt pågår alltså en gradvis övergång från ett system med förmånsbestämda pensioner med skulder från kommuner och regi-

⁶⁹ SKR (2019).

oner till framtida pensionärer, till ett avgiftsbestämt system utan skulder till pensionärerna, där kostnaderna i stället uppstår löpande när arbetsgivarna gör sina pensionsavsättningar.⁷⁰ Det finns dock betydande pensionsskulder från tiden före 1998 och en pågående skulduppbyggnad för anställda födda före 1986. År 2022 beräknades den totala pensionsskulden i kommunsektorn till ca 500 mdkr.⁷¹

Den höga inflationen har lett till en kraftig ökning av kommunernas och regionernas pensionsåtaganden och SKR beräknar att skulden under 2024 kommer att ha ökat till ca 600 mdkr. Den äldsta delen av skulden (punkt 1 ovan) utgör en minskande andel av pensionsskulden och beräknas år 2024 utgöra ca hälften av den totala pensionsskulden⁷² och den nya delen (punkt 2) utgjorde den återstående hälften av skulden.

Inflationen leder alltså till att pensionsskulden ökar både för den äldre delen av skulden och för den nyare förmånsbestämda delen. Redovisningsmässigt behandlas de två delarna dock olika och effekten på pensionskostnaderna skiljer sig därför betydligt. För den äldre delen ökar de löpande kostnaderna för att pensionsåtagandet har växt med inflationen. Kostnaderna består av pensionsutbetalningar som sprids ut över pensionärernas livslängd. För den nyare delen är pensionsavsättningarna en kostnad, men det är även själva skulduppräknigen. Inflationen påverkar därför resultatet kraftigt och omedelbart. Enkelt uttryckt påverkar således inflationen det äldre systemet mindre men under längre tid, och det nyare systemet mer men under kortare tid. Att skulduppräknigen i sig utgör en kostnad är huvudorsaken till att pensionskostnaderna nu stiger så kraftigt, men också till att ökningen till stor del är övergående.

Ytterligare en del av de ökade pensionskostnaderna beror på det nya pensionsavtalet från 2023 (AKAP-KR) där avgifterna ökar från 4,5 till 6 procent av lönesumman för inkomster under 7,5 inkomstbasbelopp. Detta ger en varaktig ökning av pensionskostnaderna för både kommuner och regioner, men är alltså inte huvudskälet till den stora puckeln av pensionskostnader i närtid.

I diagram 3.1 visas de totala pensionskostnaderna från 2015 till 2027, uppdelade mellan kommuner och regioner. Mönstret är det-

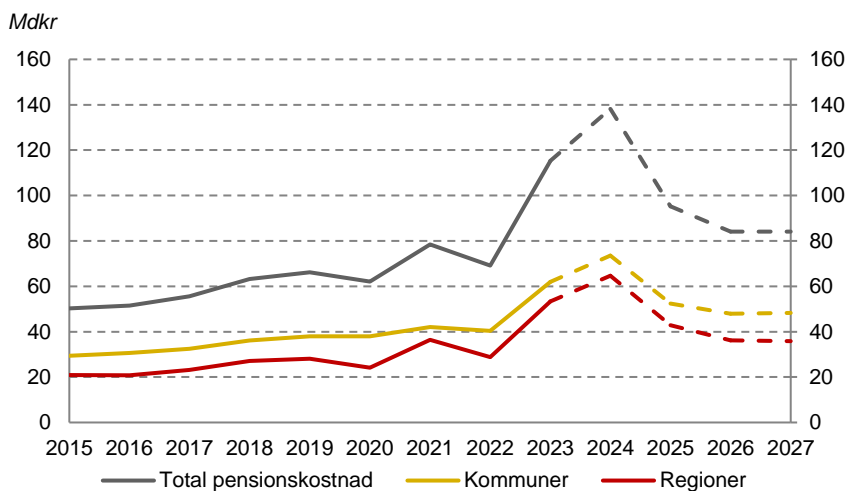
⁷⁰ I och med pensionsavtalet från 2023 har 85–90 procent av alla anställda i kommuner och regioner enbart avgiftsbestämd pension.

⁷¹ SKR (2023).

⁷² SKR, prognos februari 2024.

samma i både kommuner och regioner. Det finns en underliggande ökning av pensionskostnaderna, men framför allt en kraftig puckel av ökade utgifter under 2023 och 2024. Effekten av den tillfälligt höga inflationstakten 2022–2023, och därmed av prisindexeringen, är som framgått ovan till största delen temporär.

Diagram 3.1 Pensionskostnader i kommuner och regioner



Källa: SKR. Skatteunderlagsprognos december 2023.

Trots att denna breda bild är liknande i kommuner respektive regioner finns stora skillnader mellan dem. Regionerna har en större andel högavlönade anställda än kommunerna. För den gruppen har tjänstepensionerna större betydelse eftersom avsättningarna är högre för löner över 7,5 inkomstbasbelopp. Det medför att uppräkningsgraden av skulden för tjänstepensioner får större genomslag i regionerna än i kommunerna. Den tillfälliga ökningen är dock mycket kraftig för kommunsektorn som helhet. SKR beräknar att värdesäkring av de förmånsbestämda pensionerna höjer pensionskostnaderna med drygt 50 mdkr mellan 2022 och 2024.⁷³

⁷³ SKR (2023). Beräkningen bygger på förutsättningen att inflationen återgår till 2 procent vid slutet av 2024. SKR räknar med att KPIF uppgår till 2,3 procent i årsgenomsnitt 2024.

3.1.2 Stora skillnader mellan regeringens och SKR:s prognoser

Det är resultatet – inte det finansiella sparandet – hos kommuner och regioner som är i fokus i kommunsektorns budgetregelverk. När regeringen avväger storleken på statsbidragen är det därför viktigt att den har en bra prognos för kommunsektorns resultat nästkommande år.

Tabell 3.2. Finansiellt sparande och resultat i kommunsektorn

Hösten 2023, procent av BNP respektive mdkr

		2022	2023	2024	2025	2026
Finansiellt sparande	Regeringen (BP24)	0,4	-0,5	-0,6	-0,5	-0,4
procent av BNP	KI (sept)	0,4	-0,9	-0,7	-0,6	-0,4
	SKR (okt)	0,4	-0,5	-0,7	-0,3	-0,2
Finansiellt sparande	Regeringen (BP24)	25	-31	-38	-33	-27
Mdkr	KI (sept)	22	-57	-48	-41	-29
	SKR (okt)	---	---	---	---	---
Resultat kommunsektorn	Regeringen (BP24)	43	9	-2	20	24
Mdkr	KI (sept)	43	-12	-3	15	33
	SKR (okt)	43	-6	-31	12	29
varav kommuner	Regeringen (BP24)	34	--	--	--	--
	KI (sept)	34	4	14	28	37
	SKR (okt)	34	9	-7	15	23
varav regioner	Regeringen (BP24)	9	--	--	--	--
	KI (sept)	9	-16	-17	-13	-4
	SKR (okt)	9	-15	-24	-3	7

Anm.: Regeringen publicerar inte någon uppdelning mellan kommuner och regioner.

Källor: BP24, SKR (2023) och KI (2023b).

Regeringen bedömde i BP24 att balanskravet skulle klaras för kommunsektorn som helhet medan SKR i oktober 2023 gav en betydligt dystrare bild av det ekonomiska läget i kommunsektorn för 2023 och 2024, och då särskilt för regionerna.⁷⁴ SKR bedömde att

⁷⁴ SKR (2023).

resultatet för kommunsektorn som helhet skulle vara -6 mdkr 2023, dvs. 15 mdkr sämre än regeringens prognos.⁷⁵ För 2024 var SKR:s bedömning -31, vilket är 29 mdkr lägre än regeringens (tabell 3.2).

Tabell 3.3. Finansiellt sparande och resultat i kommunsektorn

Våren 2024, procent av BNP respektive mdkr

		2022	2023	2024	2025	2026	2027
Finansiellt sparande	Regeringen (VP24)	0,4	-0,8	-0,8	-0,5	-0,4	-0,4
procent av BNP	KI (mars)	0,4	-0,8	-0,5	-0,5	-0,4	-0,3
Finansiellt sparande	Regeringen (VP24)	24	-51	-49	-35	-31	-29
mdkr	KI (mars)	24	-52	-34	-33	-28	-22
Resultat kommunsektorn	Regeringen (VP24)	43	13	-8	15	23	26
mdkr	KI (mars)	43	13	16	31	39	46
varav kommuner	KI (mars)	34	25	27	29	35	43
varav regioner	KI (mars)	9	-12	-11	2	3	3

Källor: VP24 och KI (2024).

Regeringen redovisar kommunsektorns finansiella sparande och resultat.⁷⁶ Beräkningen av resultatet i kommunsektorn skiljer sig från det finansiella sparandet då resultatet följer bokföringsmässig redovisning. Det finns tre huvudsakliga anledningar till att resultatet skiljer sig från det finansiella sparandet. I det finansiella sparandet redovisas utgifter för investeringar det år då investeringen genomförs men i den bokföringsmässiga redovisningen fördelas de över investeringens livslängd i form av avskrivningar vilket påverkar det årliga resultatet. Vidare periodiseras inkomster och utgifter till det år som de hänför sig till när resultatet beräknas, medan det finansiella sparandet fokuserar på in- och utbetalningar. Dessutom tar resultatet hänsyn till vissa

⁷⁵ Resultaten inkluderar inte eventuella avsättningar till eller användning av RUR. Ett negativt resultat indikerar således hur mycket medel från RUR som skulle behövas för att t.ex. nå balans, och inte vilket resultat som återstår efter det att RUR har tagits in anspråk.

⁷⁶ Det finansiella sparandet för hela offentlig sektor är variabeln som överskottsmålet är bestämt för. Tabell 2.13 i BP24, vars siffror används i tabell 3.1 ovan, visar huvudsakligen siffror för kommunsektorns finansiella sparande. Det finansiella sparandet beräknas av SCB och publiceras i nationalräkenskaper.

finansiella transaktioner, såsom förändrade marknadsvärden av finansiella tillgångar och skulder.

Skillnaderna mellan regeringens och SKR:s prognoser för det finansiella sparandet 2024 som gjordes under hösten var marginella, men för resultatet var SKR:s beräkning betydligt lägre än regeringens. Skillnader i det finansiella sparandet, hanteringen av investeringsutgifter och avskrivningar samt periodiseringen av skatteinkomster och statsbidrag förklarar en del av skillnaden. Olika bedömningar av storleken på olika finansiella transaktioner, bl.a. pensionskulden, förklarar den övriga skillnaden.⁷⁷ Både regeringen och SKR har i sina prognoser beaktat att inflationen medför ökade pensionskostnader men gjort olika bedömningar av effektens storlek. Prognos bilden för kommunsektorns ekonomi var alltså splittrad och det fanns flera orsaker till det.⁷⁸ Den vikande konjunkturen och den höga inflationen försvårar prognosarbetet för variabler såsom skatteinkomster och kostnaden för pensionskulden. Det faktum att skillnaderna i bedömningar denna gång ökar för flera separata faktorer gör att den totala skillnaden mellan regeringens och SKR:s prognoser blir ovanligt stor.

Som nämnts tidigare är det regionerna som drabbas hårdast av de ökade pensionskostnaderna men hur regeringen bedömer regionernas resultat framgår inte av BP24 då det enbart presenteras prognoser för kommunsektorn som helhet. Vi menar att detta är otillfredsställande. Heterogeniteten bland kommuner och regioner gör att de aggregerade siffrorna över resultatet har ett begränsat informationsvärde. Regeringen borde därför redovisa prognoser för kommuner och regioner separat. Hur dessa separata prognoser ser ut är rimligen en viktig grund för vad som utgör en lämplig utveckling av statsbidragen till kommuner och regioner. Därutöver behöver regeringen redovisa tydligare i sina prognoser hur kopplingen mellan det finansiella sparandet och resultatet ser ut. Regeringens prognoser för resultatet används både för att bedöma om balanskravet uppfylls, och för att avgöra vad som är en lämplig nivå på statsbidragen. Nuvarande redovisning gör att det inte går att bedöma skillnaden mellan finansiellt sparande och

⁷⁷ Detta framgår inte i BP24 utan av korrespondens som rådet haft med tjänstemän på Regeringskansliet.

⁷⁸ Ett ytterligare exempel på detta är att KI i september, efter att BP24 var presenterad, prognostiserade ett resultat för kommunsektorn för 2023 som skiljde sig markant från regeringens prognos. De gjorde dock liknande prognoser för 2024.

resultat, och gör det även svårt att jämföra regeringen med andra prognosmakare.

3.2 God ekonomisk hushållning

Kommuner och regioner ska enligt kommunallagen ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet vilket innebär att ekonomin ska vara långsiktigt hållbar och att kostnader för dagens konsumtion eller ekonomiska förvaltning inte ska vältras över på framtida generationer. God ekonomisk hushållning syftar till att skapa förutsättningar för att långsiktigt klara den kommunala verksamheten och ekonomin, även vid exempelvis varierande skatteintäkter.

Varje kommun och region är skyldig att fastställa egna ekonomiska riktlinjer för god ekonomisk hushållning och ange finansiella mål och de ska kunna anpassas utifrån lokala förhållanden. Normalt sett ska ekonomin visa ett positivt resultat på en nivå så att det egna kapitalet inte urholkas. Ett riktmärke som ofta använts är att god ekonomisk hushållning kräver ett resultat på minst två procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.⁷⁹ Lagstiftningen säger dock inget om någon specifik nivå för vad som anses vara god ekonomisk hushållning och det är upp till varje kommun och region att ange sina egna ekonomiska mål (se även avsnitt 3.1).

En kommun eller region har en möjlighet, men ingen skyldighet, att använda sig av en resultatutjämningsreserv (RUR) för att jämna ut variationer i intäkter mellan åren (se vidare nedan). Om en kommun eller region väljer att använda RUR så måste de ekonomiska riktlinjerna även precisera hur man avser att använda reserven.

3.2.1 Balanskravet och hantering av underskott

Förutom god ekonomisk hushållning måste kommuner och regioner följa ett balanskrav.⁸⁰ Balanskravet är lagstadgat och innebär att varje kommun och region som huvudregel årligen ska upprätta en budget där intäkterna överstiger kostnaderna, dvs. ett positivt resultat.⁸¹ Det

⁷⁹ Mörk m.fl. (2019).

⁸⁰ Balanskravet följs upp med ett särskilt mått, det s.k. balanskravsresultatet, dvs. årets resultat rensat för vissa poster som inte härrör från den egentliga verksamheten (för en närmare beskrivning se RKR (2018)).

⁸¹ Kommunallagen (2017:725) 11 kap. 5 §.

är dock tillåtet att budgetera för underskott antingen om det täcks av medel som satts av i RUR eller om det finns s.k. synnerliga skäl.

Det finns i princip tre sätt för kommuner och regioner att hantera underskott i budgeten. Det första är att höja skatten eller minska utgifterna. Detta är det huvudsakliga sättet som kommuner och regioner använder i sitt budgetarbete. Men i den mån som ett underskott beror på tillfälliga effekter, såsom de höga pensionskostnaderna under 2023 och 2024, skulle det ge en olycklig ryckighet i skattenivån eller de kommunala verksamheterna. En annan möjlighet är då att använda RUR i den mån medel finns avsatta. Ett tredje sätt att hantera underskott ges av kommunallagens bestämmelse om synnerliga skäl. Nedan diskuteras hur regelverken för RUR och synnerliga skäl ser ut och i vilken mån de kan tillämpas i den rådande situationen.

3.2.2 Resultatutjämningsreserven

Kommunallagen innehåller alltså krav på att kommuner och regioner ska ha s.k. god ekonomisk hushållning och även uppfylla balanskravet. Om en kommun i sin årsredovisning ändå har ett underskott ska detta återställas inom tre år och kommun- respektive regionfullmäktige ska anta en plan för hur underskottet ska återställas.

I samband med finanskrisen ansågs balanskravet vara för oflexibelt och en utredning fick i uppdrag att se över möjligheterna att öka kommunernas och regionernas möjligheter att parera svängningar i konjunkturen. Utredningen föreslog två förändringar, dels att det skulle införas en s.k. konjunkturstabiliseringsfond (som inte infördes), dels en resultatutjämningsreserv, RUR som infördes 2013.

Syftet med RUR är att kommunerna ska ha möjlighet att under vissa förutsättningar jämna ut variationer i skatteintäkterna över en konjunkturcykel så att verksamheterna inte ska behöva påverkas i lågkonjunkturer. RUR ska därmed också bidra till att ge kommunerna stabilare planeringsförutsättningar. Lagreglerna för RUR är inte särskilt preciserade utan en stor del av tillämpningen är upp till kommunerna själva. Det är frivilligt för en kommun eller region att använda sig av RUR, men om man valt att göra det så måste kommunen eller regionen ange hur reserven ska hanteras i sina ekonomiska riktlinjer.

RUR är alltså avsedd att förstärka kommuners och regioners förmåga att själva möta konjunkturvariationer, och därmed även stärka

inriktningen mot en långsiktig, god ekonomisk hushållning.⁸² Reserveringar i RUR får inte vara följderna av att dagens generation av skattebetalare har överbeskattats. I propositionen där RUR föreslogs (2011/12:172) angavs att skatteunderlagets utveckling kunde vara ett riktmärke för när RUR får användas. Om det beräknas underskrida ett tioårigt genomsnitt kan detta vara grund för att få disponera medel från RUR. De närmare förutsättningarna för att få använda medel från RUR bestäms i de lokala ekonomiska riktlinjerna.

Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner (SOU 2021:75) pekade på att användningen av RUR hade fått ett begränsat genomslag. Möjligheten att avsätta medel har inte använts av alla kommuner och regioner, och det förekommer att medel från reserverna används till annat än att jämna ut intäkter över konjunkturcykeln. Utredningen föreslog därför att systemet skulle avskaffas från och med 2024 och ersättas av s.k. resultatreserver, RER, vilket också skedde. Villkoren för att avsätta medel till RER är desamma som för det tidigare systemet, men möjligheterna att disponera medel ur reserven är flexibla. Avsättningarna i RER ska kunna användas för åtgärder som främjar god ekonomisk hushållning oavsett konjunkturläge, och den kan t.ex. användas för att täcka vissa kostnader till följd av nödvändig omstrukturering av verksamhet eller vid oförutsedda utgiftsökningar eller inkomstbortfall, så länge det bidrar till att uppnå god ekonomisk hushållning. Den är alltså inte i första hand ett verktyg för utjämnning över konjunkturcykeln, utan snarare ett verktyg för att underlätta kommuners och regioners ekonomiska planering och styrning. För medel som sedan tidigare finns reserverade i RUR ska de tidigare reglerna fortsätta att gälla till utgången av 2033. Systemen slås således inte samman utan kommer i stället att fungera parallellt under en tioårsperiod.

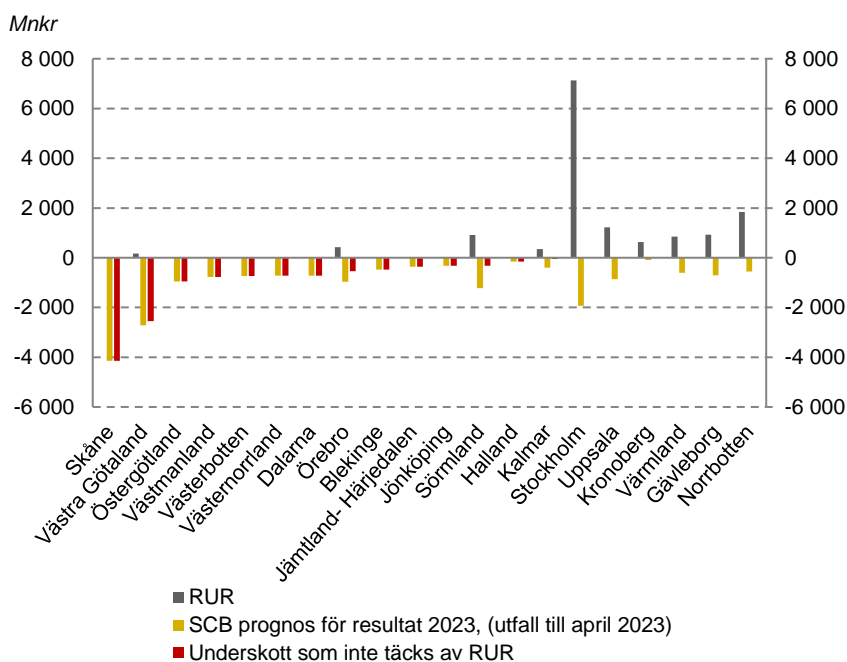
3.2.3 Hur långt räcker RUR i regionerna?

Den ekonomiska situationen är som framgått mer ansträngd i regionerna än i kommunerna. I vilken mån kan då regionerna använda

⁸² Prop. 2011/12:172. Möjligheten att spara bedöms främja god ekonomisk hushållning och regeringen skriver att "Kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning, vilket bl.a. innebär att de behöver ha ett eget sparande för att kunna hantera variationer i de ekonomiska förutsättningarna, inte minst konjunkturvariationer. Det finns även uttalade behov och önskemål i kommunsektorn om förändringar i regelverket som ger förbättrade möjligheter att spara.

RUR för att balansera budgeten? Behållningarna i RUR är ojämnt fördelade mellan regionerna (diagram 3.2). Tio regioner hade medel reserverade i RUR vid ingången av 2023 och tio saknade avsättningar. SCB bedömde i augusti 2023 att samtliga regioner skulle gå med underskott under 2023 men skillnaderna var stora både vad gäller underskottens storlek och möjligheterna att hantera dem med hjälp av RUR. För regionerna Skåne och Västra Götaland beräknades underskott för 2023 på ca 4 resp. 3 mdkr samtidigt som Skåne helt saknade avsättningar i RUR och Västra Götalands avsättningar var mycket begränsade. Flera andra regioner har liknande problem (se diagram 3.2). Regionerna från Kalmar och högerut i diagrammet har dock alla RUR som är större än de beräknade underskotten för 2023.

Diagram 3.2. Resultat och resultatutjämningsreserver 2023 för regioner



Anm. Resultaten för 2023 är prognoser från SCB för månaderna maj–december. Utfall t.o.m. april, exkl. Gotland.

Källa: SCB.

För 2024 såg läget än mer ansträngt ut. Prognoserna skiljde sig dock mycket åt. SKR beräknade ett underskott på 24 mdkr för regionerna

och KI bedömde underskottet till 17 mdkr. Regeringen bedömde i BP24 att resultatet för kommunsektorn skulle uppgå till -2 mdkr 2024, men det framgår som sagt inte av propositionen hur detta fördelas mellan kommuner och regioner. Även om prognoserna kring resultatet 2024 skiljde sig åt fanns således under hösten 2023 indikationer på att resultatet 2024 skulle bli betydligt svagare än 2023. Behållningarna i RUR kommer också att vara mindre 2024 än de var ett år tidigare.⁸³ Den sammantagna bilden är således att underskotten under 2024 bedöms vara större och de avsatta medlen i RUR mindre än under 2023. Flera regioner ställs därför inför svåra avvägningar.

Vi vill också peka på att en avsättning till RUR är en bokföringsmässig överföring till en reserv som inte påverkar storleken på det egna kapitalet. Skillnaden mellan att sätta av till RUR och att inte göra det utgörs av villkoren för när pengarna får användas, inte av hur stort kommunens egna kapital är. I en lågkonjunktur kan pengar som avsatts för RUR användas för att hantera underskott medan överskott som inte har avsatts är ”inlåsta”.⁸⁴ I ett läge när regeln om synnerliga skäl kan tillämpas, blir det dock möjligt att underbalansera budgeten oavsett om det finns avsättningar till RUR. En underbalansering av budgeten med hänvisning till synnerliga skäl måste emellertid ändå hålla sig inom ramen för god ekonomisk hushållning.

Att en kommun saknar avsättningar till RUR kan i och för sig vara ett tecken på att kommunen har strukturella ekonomiska problem och därför saknat resurser att göra avsättningar. Det kan i sin tur innebära att fortsatt underbalansering med hänvisning till synnerliga skäl inte är förenligt med god ekonomisk hushållning. En kommun eller region som har strukturellt svag ekonomi kommer således att ha svårt att hantera stora underskott, även om dessa är tillfälliga, eftersom underskotten kan undergräva god ekonomisk hushållning. Varken

⁸³ Preliminära utfall för 2023 pekar på att regionernas behållningar i RUR var ca 2 mdkr mindre vid utgången av 2023 än ett år tidigare.

⁸⁴ Svenskt Näringsliv (2023a) argumenterar för att kommuner och regioner hade kunnat, och borde, ha avsatt betydligt mer till RUR under de senaste 10 åren och att behovet av statliga tillskott i dagsläget då skulle ha varit mindre. Att ha mer resurser avsatta i RUR innebär normalt en bättre förmåga att hantera konjunkturedgångar. Det hade dock inte inneburit att det egna kapitalet varit större. Det kan finnas olika skäl till att kommuner och regioner avsatt mindre till RUR än lagstiftningen tillåter. I SOU 2021:75 framgår att en del kommuner inte avsätter medel för att de inte uppfyller kraven, och att några, särskilt ekonomiskt starka kommuner, avstår från RUR för att de anser att det leder till sämre ekonomisk styrning. En kommun kan också ha egna resultatmål som är högre än minikraven för att avsätta till RUR. Att möjligheten att disponera de avsatta medlen blir öppnare i RER än i RUR kan även komma öka att incitamenten för kommuner och regioner att öka sina avsättningar.

RUR eller regeln om synnerliga skäl kan lösa en kommuns strukturella ekonomiska problem.

3.2.4 Budgeten får underbalanseras om det finns synnerliga skäl

Det sista sättet att hantera ett budgetunderskott, utöver användning av RUR och förändringar i skatter och utgifter, är att hänvisa till synnerliga skäl.⁸⁵ Vad som kan anses utgöra ett synnerligt skäl finns beskrivet i förarbetena till kommunallagen. Ett synnerligt skäl för att inte behöva upprätta en budget i balans är om kommunens eller regionens ekonomiska ställning är stark, t.ex. om det finns realiserbara tillgångar som överstiger rimliga krav på finansiell handlingsberedskap. I så fall ska en minskning av det egna kapitalet kunna ske på ett planerat sätt utan att den goda ekonomiska hushållningen äventyras på längre sikt.⁸⁶ Även att en kommun eller region har vidtagit omstruktureringsåtgärder för att uppnå en god ekonomisk hushållning kan ge möjlighet till undantag från kravet på en budget i balans. Regeringen ansåg också att det var orimligt att underskott som uppstått genom orealiserade förluster på värdepapper som innehas med ett långsiktigt syfte, t.ex. för pensionsändamål, skulle behöva återställas⁸⁷ och att kortsiktiga nedgångar i aktievärden inte ska behöva medföra neddragningar av verksamheten.

Regeringen skrev samtidigt att normala förändringar för att effektivisera verksamheten ska hanteras inom ramen för balanskravet och framhöll att möjligheten för kommuner och regioner att underbalansera budgeten endast får ske under enstaka år och med stor restriktivitet.⁸⁸ Faktorer som t.ex. en negativ befolkningsutveckling, hög arbetslöshet, förändringar av skatteintäkter, statsbidrags- och utjämningsystemet eller andra faktorer som det bör finnas beredskap för, skulle inte utgöra skäl för att slippa reglera ett negativt resultat.⁸⁹ Frågan diskuterades även i propositionen om ny kommunallag utan att synen på hur synnerliga skäl skulle tillämpas ändrades på något väsentligt sätt.⁹⁰

⁸⁵ Kommunallagen 11 kap 5 §.

⁸⁶ Prop. 2003/04:105 s. 18–19.

⁸⁷ Prop. 2003/04:105 s. 21.

⁸⁸ Prop. 2003/04:105 s. 25.

⁸⁹ Prop. 2003/04:105 s. 26.

⁹⁰ Prop. 2016/17:171.

Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner (SOU 2021:75) menade att regeln om synnerliga skäl hade kommit att tillämpas på ett sätt som inte var i linje med lagstiftarens intentioner och att detta riskerade att leda till en urholkning av ekonomin i kommuner och regioner. En alltför generös användning av synnerliga skäl hade enligt utredningen haft en negativ inverkan på utvecklingen mot god ekonomisk hushållning och utredningen föreslog därför att bestämmelsen skulle tas bort. Regeringen delade dock inte utredningens uppfattning utan föreslog i stället att reglerna för undantag från balanskravet skulle lämnas oförändrade.⁹¹ Regeringen ansåg att synnerliga skäl även fortsättningsvis skulle få återropas för att inte behöva återställa hela eller delar av ett negativt balanskravsresultat, eller för att reglera det över fler år. Vidare ansåg regeringen, i likhet med tidigare, att synnerliga skäl skulle användas restriktivt. Hur kommunerna skulle hantera effekterna av tillfälligt hög inflation diskuterades dock inte. Regeringen framhöll emellertid att det inte kunde anses motiverat med en alltför strikt reglering av kravet på att återställa negativa resultat eftersom detta riskerade att innebära kraftiga neddragningar av den kommunala kärnverksamheten som inte var långsiktigt motiverade.⁹²

Vad som kan anses utgöra synnerliga skäl är således en bedömningsfråga. Å ena sidan ska reglerna tillämpas restriktivt och inte innefatta normala ekonomiska variationer som kommuner och regioner bör ha beredskap för, men å andra sidan bör reglerna inte tillämpas så strikt att de tvingar fram neddragningar som inte är långsiktigt befogade. Kommunallagens förarbeten nämner alltså inte specifikt inflationen som en faktor som kan motivera en budget med underskott. Om kostnadsökningar som beror på inflationen är att betrakta som normala variationer som kommunerna borde ha beredskap för, är det inte rimligt att hänvisa till synnerliga skäl men om inflationen innebär stora men kortvariga kostnader, och den ekonomiska hushållningen inte hotas på längre sikt, är det rimligt att återropa synnerliga skäl för att undvika neddragningar av verksamheten. Att inflationen skulle bli hög under 2022 och 2023 kunde ingen förutse. Men att ett pensionssystem som prisindexerar tidigare intjänade pensioner blir kostsamt om inflationen stiger, borde i sig inte komma som en överraskning.

⁹¹ Prop. 2022/23:119.

⁹² Prop. 2022/23:119, s. 25.

Oklarhet kring hur bestämmelsen bör tolkas kan medföra att vissa kommuner och regioner åberopar synnerliga skäl medan andra i stället höjer skatten eller drar ned på verksamheten. Ytterst är det fullmäktige i respektive kommun och region, inte regeringen, som avgör huruvida det finns synnerliga skäl. Samtidigt är det olyckligt om skillnader i tolkning leder till en inkonsekvent hantering av de tillfälligt ökade pensionskostnaderna som orsakats av inflationen. Utifrån detta perspektiv hade det varit önskvärt med en tydligare vägledning från regeringen kring om den ansåg att bestämmelsen om synnerliga skäl var tillämplig i den aktuella situationen. Det finns dock konstitutionella aspekter på denna fråga som behöver ytterligare belysning.⁹³

3.3 Statsbidragens utveckling

Vid sidan av frågeställningarna om kommunsektorns ekonomiska situation i närtid finns en mer principiell diskussion om statsbidragens utveckling. I dag är statsbidragen nominellt oförändrade för åren efter budgetåret och tillskott till kommunsektorn ges genom årliga beslut i den ordinarie budgetprocessen. Dagens system har kritiserats och röster har höjts för att statsbidragen borde räknas upp med någon sorts automatisk indexering.⁹⁴ Frågan är inte ny i sig men har fått förnyad aktualitet i samband med att inflationen under 2022 och 2023 som framgått har medfört stora kostnadsökningar för kommuner och regioner. Frågan om indexering har flera sidor och kan också behöva sättas in i ett vidare sammanhang. Det finns både indexerade och icke-indexerade utgifter i budgeten. Efter den ekonomiska och offentliga-finansiella krisen i början av 1990-talet avindexerades många offentliga utgiftssystem. Bakom dessa beslut låg uppfattningen att indexering var kostnadsdrivande. Långt driven indexering innebar också att inflationsprocesser blev svårare att hantera. Samtidigt tenderar mindre indexering att reducera de automatiska stabilisatorerna. Det system som nu råder är inte följden av en samlad bedömning utan har vuxit fram gradvis. Det motiverar en större översyn och analys; i år begränsar vi oss till frågan om statsbidragen till kommunsektorn.

⁹³ På en pressträff med finansministern den 15/9 2023 nämndes möjligheten att åberopa synnerliga skäl och använda den flexibilitet som regelverket medger. Finansministern KU-anmälde med anledning av detta och KU har när denna rapport publiceras inte färdigbehandlat frågan.

⁹⁴ Se t.ex. Calmfors (2023a) och SOU 2023:91.

3.3.1 Har statsbidragen urholkats?

Statsbidragen till kommuner och regioner fastställs alltså nominellt för det kommande året i budgetpropositionen. För åren därefter redovisas i princip nominellt oförändrade statsbidrag. Vid varje given tidpunkt ger därför regeringens beräkningar intrycket att statsbidragen kommer att urholkas eftersom de är nominellt oförändrade. I praktiken ges emellertid tillskott till kommunsektorn regelbundet och den faktiska utvecklingen betraktad i efterhand är därför en annan än vad framskrivningarna i budgetpropositionerna ger intryck av. Efter minskningarna av statsbidragen i samband med 90-talets budgetsanering har de samlade statsbidragen till kommunsektorn (generella och riktade, inkl. kompensation för moms) trendmässigt stigit som andel av BNP (gul linje i diagram 3.3). Statsbidragen har alltså följt med den allmänna ekonomiska utvecklingen och följt med ökningen av kommunsektorns totala inkomster (grå linje).

Det finns dock skäl att tolka denna bild med försiktighet. Informationen om statsbidragen härrör från nationalräkenskaperna och det finns faktorer som påverkar statsbidragens reella storlek som inte beaktas. Ändringar av statsbidragen som görs för att kompensera för statliga skatteförändringar som påverkar kommunsektorns skatteintäkter, s.k. skatteregleringar, är inte beaktade, och heller inte i vilken mån statsbidragen har ändrats för att anpassas till ändrade uppgifter för kommuner eller regioner.⁹⁵

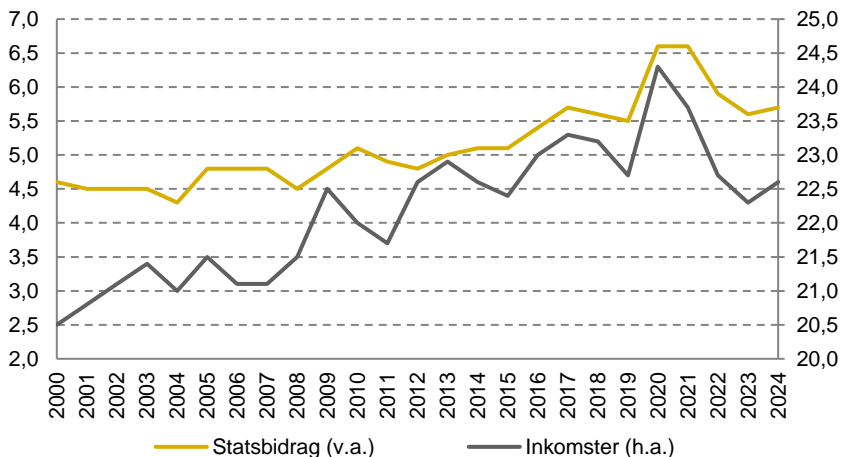
De totala statsbidragen innehåller både generella bidrag, som kommuner och regioner själva kan förfoga över, och riktade bidrag, som ges för särskilda ändamål som mottagaren inte själv kan välja. Det kan därför vara intressant att analysera i vilken grad statsbidragens utveckling beror på att staten gett riktade eller generella bidrag. Uppdelningen mellan dessa båda huvudtyper av statsbidrag från 2009 till 2024 framgår av diagram 3.4.⁹⁶ Utvecklingen sedan 2009 förefaller inte ge stöd åt att de generella statsbidragen skulle ha minskat eller urholkats därför att de ersatts av riktade bidrag.

⁹⁵ Det finns inga officiella sådana korrigerade serier, varför vi har valt att hålla oss till data från NR.

⁹⁶ Diagrammen som bygger på nationalräkenskaperna (3.3 och 3.6) avser de totala statsbidragen och går tillbaka till år 2000. Generella resp. riktade statsbidrag särredovisas inte i NR. Diagrammen 3.4 och 3.5 bygger på uppgifter från budgetpropositionerna där uppdelningen mellan generella och riktade statsbidrag sträcker sig till 2009.

Diagram 3.3 Kommunsektorns inkomster och statsbidrag

Procent av BNP

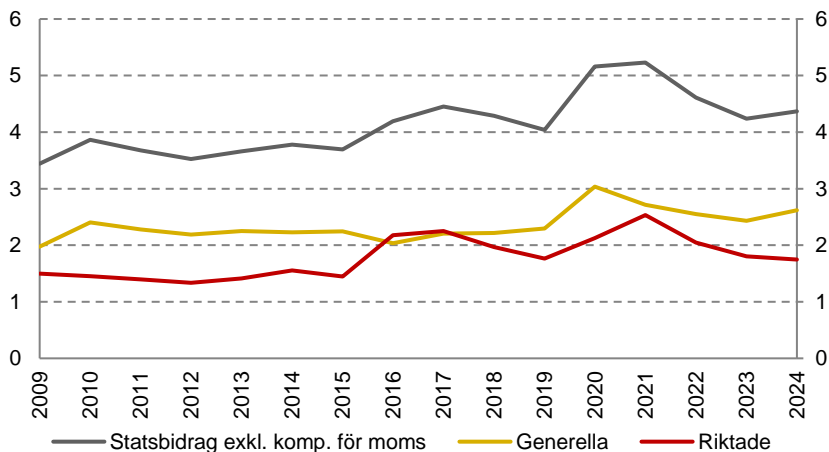


Anm.: Inklusive kompensation för moms.

Källa: KI (2023c).

Diagram 3.4 Statsbidrag till kommunsektorn

Procent av BNP

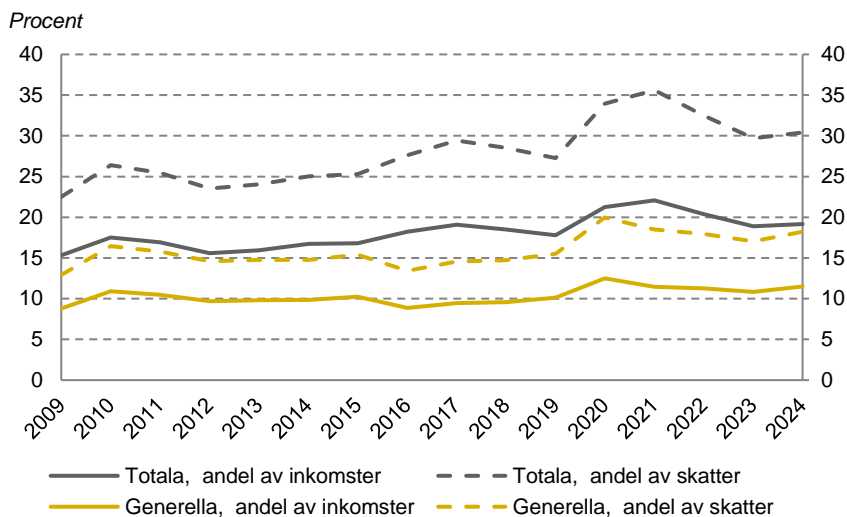


Anm.: Exklusive kompensation för moms.

Källor: BP09-BP24.

De generella statsbidragen har således ökat i relation till hela ekonomin men det är även relevant att analysera om statsbidragen utgör en minskande eller ökande andel av kommunsektorns samlade inkomster. Detta illustreras i diagram 3.5 och där framgår att både de totala och de generella statsbidragen har varit en stabil, möjligen något stigande andel av kommunsektorns samlade inkomster.

Diagram 3.5 Statsbidrag till kommunsektorn



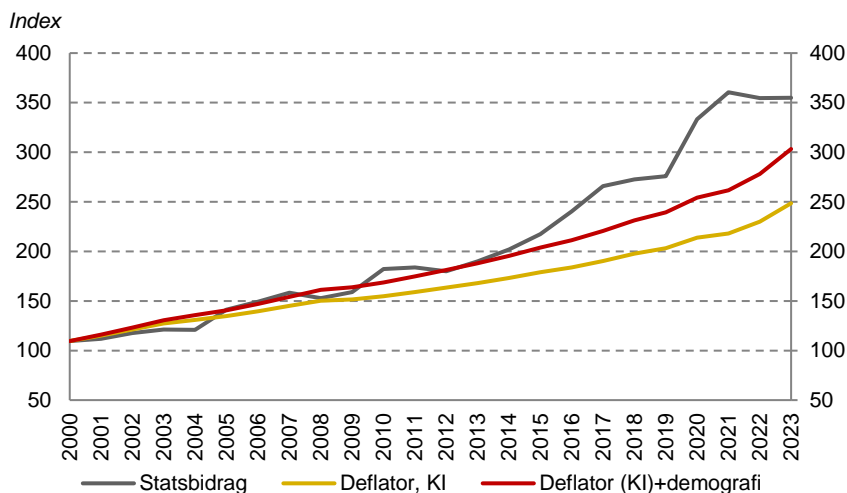
Anm. Statsbidragen är exkl. kompensation för mervärdesskatt.

Källor: BP09–BP24

Statsbidragen har således ökat något mer än kommunernas egna skatteintäkter och statens bidrag till kommunsektorns finansiering har därmed ökat något över tid. Hur hade då statsbidragen utvecklats om de i stället hade indexerats? Det beror förstås dels på vad en indexering knyts till, dels vilken tidsperiod som studeras och vilket startår som används. Diagram 3.6 visar hur de totala statsbidragen skulle ha utvecklats sedan 2000 med två alternativa indexeringar, dels KI:s prisindex för kommunal konsumtion, dels KI:s prisindex i kombination med en komponent som justerar för förändringar i demografiskt relaterade kostnader, här antaget till 0,9 procent årligen. Dessa beräkningar tyder inte på att statsbidragen över tid har urholkats på

grund av avsaknad av indexering.⁹⁷ De har i själva verket ökat ungefär med den takt de skulle gjort om de indexerats med det index som normalt brukar föreslås.

Diagram 3.6 Statsbidragens utveckling



Anm. Den grå linjen visar den faktiska utvecklingen. De övriga linjerna visar hur utvecklingen skulle sett ut om statsbidragen indexerats utifrån 2000 års nivå dels med KI:s prisindex för kommunal konsumtion, dels med både prisutveckling och ett en demografisk kostnadsökning på 0,9 procent per år.

Källor: Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

3.3.2 Bör statsbidragen indexeras?

Ett ofta förekommande argument för att indexera statsbidragen till kommuner och regioner är en förväntan om att det skulle leda till ökade resurser för kommunsektorn. Våra beräkningar ovan tyder dock på att den faktiska utvecklingen av statsbidragen inte har varit svagare än om de hade följt priserna och den demografiska utvecklingen. Vi tror samtidigt inte att det är realistiskt att tänka sig ett system där indexering helt ersätter de årliga besluten om statsbidrag; det kommer troligen alltid att finnas behov att beakta aktuella omständigheter. Även om statsbidragen vore kopplade till någon form av index skulle de därför behöva kompletteras med diskretionära åtgärder. En index-

⁹⁷ SKR tar också fram ett index över prisökningen i kommuner och regioner som underlag för kommunsektorns budgetarbete. Detta index ger dock en långsammare prisutveckling än KI:s index som används i diagrammet.

ering skulle således inte ersätta årliga beslut om statsbidrag men däremot höja startpunkten för diskussionerna om behovet av statsbidrag. Frågan är således hur mycket statsbidragen skulle ha ökat om de varit indexerade och det därtill kommit en årlig politisk process, och huruvida statsbidragen då skulle ha ökat snabbare eller långsammare än med den fastlagda indexeringen.

En återkommande kritik mot dagens system med årligt bestämda statsbidrag som föreslås i budgetpropositionen i september är att kommunsektorn får sena besked om sina ekonomiska ramar för det kommande året. Detta gör den kommunala budgeteringen osäker och bidrar till svårigheter för kommuner och regioner att ha god framförhållning i sin verksamhet. Vi har förståelse för det, men samtidigt är statsbidragen en del av den samlade ekonomiska politiken som föreslås i budgetpropositionen. En grundläggande princip för budgetprocessen är att budgeten ska vara heltäckande så att olika avvägningar och prioriteringar görs vid ett och samma tillfälle utan att vissa områden är undantagna.

Det finns således en spänning mellan kommuners och regioners önskan om tidiga besked om statsbidrag, och statens önskemål om en heltäckande och sammanhållen budgetprocess. I Norge har man funnit en medelväg där statens stöd till kommuner, s.k. rammetilskudd, beslutas före sommaren varje år efter att en särskild kommunproposition läggs fram.⁹⁸ Det är rimligt att regeringen studerar detta exempel för att se vilka lärdomar som kan dras.

Svårigheterna för kommuner och regioner till följd av sena budgetbesked skulle i viss utsträckning minska om statsbidragen var indexerade. Som nämndes ovan är det dock inte realistiskt att tänka sig att en indexeringsmekanism helt skulle ersätta behovet av diskretionära förändringar av statsbidragen. Även om statsbidragen vore kopplade till t.ex. pris- eller löneutvecklingen skulle det sannolikt finnas omständigheter som motiverar att statsbidragen avviker från denna automatiska mekanism. Ser vi tillbaka på de senaste 15 åren har de årliga förändringarna av de generella statsbidragen varierat relativt mycket vilket speglar särskilda händelser såsom finanskrisen och pandemin. Problemet med sena budgetbesked till kommuner och regioner skulle därför troligen minska, men inte försvinna, med en automatisk mekanism.

⁹⁸ Den föregås av en expertrapport där forskare, fack, arbetsgivare, kommunpolitiker m.fl. analyserar behoven inom kommunsektorn; se Folketinget (2022).

Ytterligare en kritik mot dagens system är att det skapar otydlighet kring hur stora statsbidragen egentligen är och i vilken mån de innebär reala tillskott. Eftersom statsbidragen är nominellt bestämda måste de förändras genom politiska beslut. Utan sådana beslut urholkas statsbidragen i takt med att priser och löner stiger. Beslutade höjningar av statsbidragen beskrivs gärna som ”satsningar på välfärden” även om de bara kompenserar för löne- och prisstegringar, dvs. är realt oförändrade. Detta må vara en politiskt tilltalande modell eftersom regering och riksdag varje år kan presentera sådana ”satsningar” även om de inte innebär något realt tillskott, men det skapar oklarhet om hur välfärdens resurser verkligen utvecklas. Det är inte lätt att utröna hur stora de reala tillskotten är, varken för experter, journalister eller andra. Förutom svårigheter att avgöra vad som är reala resurstillskott finns även andra pedagogiska utmaningar – tillfälliga bidrag kan förlängas, riktade bidrag kan infogas i de generella m.m. Vi menar att otydligheten kring statsbidragen är problematisk och att det vore både önskvärt och möjligt att öka tydligheten kring de olika statsbidragen till kommunsektorn. Det borde åtminstone framgå huruvida en förändring av statsbidragen innebär ett realt tillskott eller om det enbart kompenserar för ökade kostnader från priser, löner och demografiska behov.

Ett annat argument för att införa någon form av automatisk mekanism för justering av statsbidragen är att jämna ut konjunkturons effekter på kommuner och regioner. Grundtanken är att varken de kommunala verksamheterna eller skattesatserna borde variera över konjunkturen men att balanskravet genom sin konstruktion riskerar att bidra till att kommuner och regioner tvingas föra en procyklisk politik. En konjunkturedgång leder till att kommunsektorns skatteinkomster minskar och för att då klara balanskravet behöver kommuner och regioner föra en stram politik. Från forskningshåll har också framförts förslag om system som automatiskt motverkar de konjunkturrella variationerna i kommunernas och regionernas inkomster. Statsbidragen skulle då automatiskt öka mer i lågkonjunkturer när skatteinkomsterna utvecklas svagt, och öka långsammare – eller minska – i högkonjunkturer när skatteinkomsterna stiger.⁹⁹

Frågan om konjunkturvarierande statsbidrag har utretts tidigare. I betänkandet Spara i goda tider (SOU 2011:59) gjordes bedömningen

⁹⁹ Ett sådant system skulle också kunna utformas så att statsbidragens indexering tar hänsyn både till kommunsektorns strukturella och konjunkturrella utveckling; se Calmfors (2023b).

att det fanns ett problem med procyklikalitet i kommunsektorn men utredningen kunde inte belägga att det fanns starka och stabila sådana samband, eller att kommunsektorn kraftigt bidrar till att förstärka konjunkturvariationerna. Utredningen menade emellertid att det fanns ett behov av att jämna ut kommunala intäkter över tid för att stabilisera verksamheten. Därför föreslog utredningen dels det nuvarande systemet med resultatutjämningsreserver, dvs. en möjlighet för kommuner och regioner att själva jämna ut ekonomiska variationer över konjunkturen (se avsnitt 3.2.2), dels en central stabiliseringsfond som dock inte infördes.

Frågan återkom i betänkandet God ekonomisk hushållning (SOU 2021:75). Där föreslogs en s.k. garantimodell som innebär att en statlig garantiersättning säkerställer inkomster som ger en reallt oförändrad verksamhetsvolym i kommuner och regioner, vilket beräknades motsvara en årlig ökning av skatteunderlaget med 2 procent. Den föreslagna modellen innebär således inte att konjunkturreffekter på kommunsektorn dämpas på ett symmetriskt sätt utan är snarare tänkt att fungera som en garanti för att inkomsterna inte ska sjunka under en viss utvecklingstakt ens vid en djup lågkonjunktur. Utredningens förslag om en garantimodell bereds för närvarande av regeringen.

3.4 Slutsatser

Kommunsektorns ekonomiska situation, särskilt regionernas, var ansträngd under 2023 och kommer att fortsätta vara det under 2024. Detta beror framför allt på att inflationen under 2022 och 2023 medför tillfälligt höga pensionskostnader vilket påverkar kommunsektorns resultat negativt. Under 2025 beräknas inflationens effekt på pensionskostnaderna klinga av och kommunsektorns resultat tydligt förbättras. Det är enligt rådets mening inte rimligt att en sådan stor men tillfällig effekt leder till neddragningar i kommunsektorns verksamheter eller till tillfälliga skattehöjningar. För att undvika detta kan de kommuner och regioner som har medel i resultatutjämningsreserven använda dessa.

Alternativt kan kommuner och regioner använda möjligheten att hänvisa till synnerliga skäl för att inte behöva ha en budget i balans. När synnerliga skäl kan tillämpas för att inte behöva balansera budgeten är en bedömningsfråga. Å ena sidan ska möjligheten användas restriktivt och inte i situationer som kommunerna bör kunna planera

för och hantera, men å andra sidan bör kraftiga neddragningar av verksamheten som inte är långsiktigt motiverade undvikas, särskilt när den ekonomiska ställningen inte är hotad på sikt. Vår bedömning är att den tillfälliga ökningen av pensionskostnaderna motiverar att synnerliga skäl används för att underbalansera budgeten. Att avgöra om det föreligger synnerliga skäl är upp till respektive kommun och region. Det är dock olyckligt om skilda tolkningar medför att inflationsrelaterade pensionskostnader hanteras olika. Från detta perspektiv hade det varit önskvärt med en tydligare vägledning från regeringens sida. Det finns dock konstitutionella aspekter som behöver klargöras kring i vilken utsträckning en regering bör kommentera hur kommunallagen bör tolkas i specifika fall.

Det är balanskravsresultatet, och inte det finansiella sparandet, som används för att bedöma om kommunsektorn klarar balanskravet. Beräkningen av resultatet är därför central när regeringen beslutar om nivån på statsbidragen. Regeringens redovisning av prognosen av kommunsektorns resultat brister dock i tydlighet. Prognosen över resultatet redovisas endast för kommunsektorn som helhet, dvs. delas inte upp på kommuner och regioner. Dessutom framgår inte hur regeringens prognos påverkas av de poster som skiljer resultatet från det finansiella sparandet. Det framgår inte heller i vilken utsträckning RUR antas användas. Vidare borde det framgå på ett betydligt tydligare sätt än idag i budgeten hur mycket av tillskotten till kommuner och regioner som är reala tillskott, dvs. går utöver att kompensera för pris- och kostnadsökningar eller för ändrade skattebaser eller uppgifter. Sammantaget behövs tydligare information både för att förstå hur regeringen bedömer behovet av statsbidrag givet kommuners respektive regioners balanskrav och för att kunna analysera skillnader mot andra prognosmakare. Nuvarande redovisning innebär att det inte på ett rimligt sätt går att analysera på vilka grunder regeringen har bestämt statsbidragens omfattning.

Om statsbidragen bör indexeras, och i så fall hur, är en återkommande fråga i den ekonomiska debatten. Frågan om indexering är kopplad till både kommunsektorns varaktiga finansiering och till variationer över konjunkturcykeln. Huvudargumentet för att indexera statsbidragen för kommunsektorns varaktiga finansiering är att det skulle ge ett ökat stöd till kommunsektorn. Nuvarande system förefaller dock inte ha missgynnade kommunsektorn. Våra beräkningar för de senaste 15–20 åren tyder på att statsbidragen har ökat ungefär i

samma takt som de skulle gjort om de indexerats med priser, löner och demografi. Det är inte realistiskt att tänka sig ett system där indexering helt ersätter de årliga besluten om statsbidrag. En indexering skulle däremot kunna höja startpunkten för diskussionerna om statsbidrag. Statsbidragen är dock en del av en samlad budgetprocess som tillåter regeringen att väga statsbidragen mot andra åtgärder och inför varje budget bedöma hur stora bidrag som är lämpliga.

När det gäller kommunernas planeringsförutsättningar och tydligheten kring statsbidragen finns behov av förbättringar. Det borde vara möjligt att lämna tidigare besked om statsbidragen. Ett sådant system finns i Norge och regeringen bör ta initiativ för att undersöka en liknande modell för Sverige.

Sammantaget är vi inte övertygande om att en generell indexering av statsbidragen vore en lämplig väg att gå. Visserligen finns problem med transparens och planeringsförutsättningar men det uppväger enligt vår bedömning inte risken att indexerade statsbidrag skulle kunna bli kostnadsdrivande. Planerings- och transparensfrågorna skulle kunna hanteras på annat sätt.

Statsbidrag som korrigeras automatiskt vid konjunkturvariationer har alltså också diskuterats. En sådan mekanism skulle kunna vara en del i ökad användning av s.k. automatiska stabilisatorer. Det empiriska stödet för att kommunsektorns verksamheter varierar med konjunkturen är emellertid begränsat. Det beror sannolikt delvis på att staten historiskt har bidragit med extra medel när så har behövts, särskilt vid större nedgångar. Vi förordar att frågan om konjunkturvarierande statsbidrag utreds närmare. Det bör dock ske inom ramen för en bredare analys av hur automatiska stabilisatorer används i stabiliseringspolitiken.

4 Den svenska arbetsmarknaden

Svensk arbetsmarknad har visat sig motståndskraftig under den pågående lågkonjunkturen. Arbetslösheten har ökat mindre än väntat och sysselsättningsgraden ligger kvar på en internationellt sett mycket hög nivå. Det positiva arbetsmarknadsläget är resultatet av en utveckling som pågått under lång tid och det finns tecken på att trenden fortsätter åt rätt håll, särskilt för utomeuropeiskt födda. Den sammantagna bilden är därför att svensk arbetsmarknad i grunden är stark, även om vi sett en viss konjunkturell försvagning de senaste månaderna.

Arbetslösheten är dock förhållandevis hög ur ett internationellt perspektiv och den aggregerade statistiken döljer en ökad tudelning som präglar arbetsmarknaden under det senaste årtiondet. Arbetslösheten har blivit alltmer koncentrerad till vissa grupper och andelen med arbetslöshetstider över två år har ökat bland de inskrivna vid Arbetsförmedlingen.¹⁰⁰ Det finns ett stort behov av arbetskraft i många sektorer, och behovet kommer sannolikt att öka framöver i takt med att befolkningen åldras. Det är därför angeläget att så många som möjligt arbetar.

I detta kapitel ger rådet sin syn på den svenska arbetsmarknaden. Mot bakgrund av diskussionen i samhället fokuserar vi på frågor om hur många som inte arbetar, vilka de är och varför.¹⁰¹ Kapitlet består av tre delar. Vi inleder med att teckna en bred bild av arbetsmarknaden och jämföra med andra länder. Därefter beskriver vi vilka som står utan arbete, vad vi kallar den *outnyttjade arbetskraften*. Utifrån denna beskrivning analyserar vi sedan vilka övergripande problem som finns på svensk arbetsmarknad, med syftet att svara på varför vissa grupper står utan arbete. Vi utvärderar bristande ekonomiska incitament, matchningsproblem och låg eller osäker produktivitet bland arbetslösa som möjliga förklaringar. Kapitlet avslutas med rådets slutsatser. I nästa kapitel diskuterar vi vilka åtgärder som skulle kunna vara effektiva för att fler ska komma i arbete.

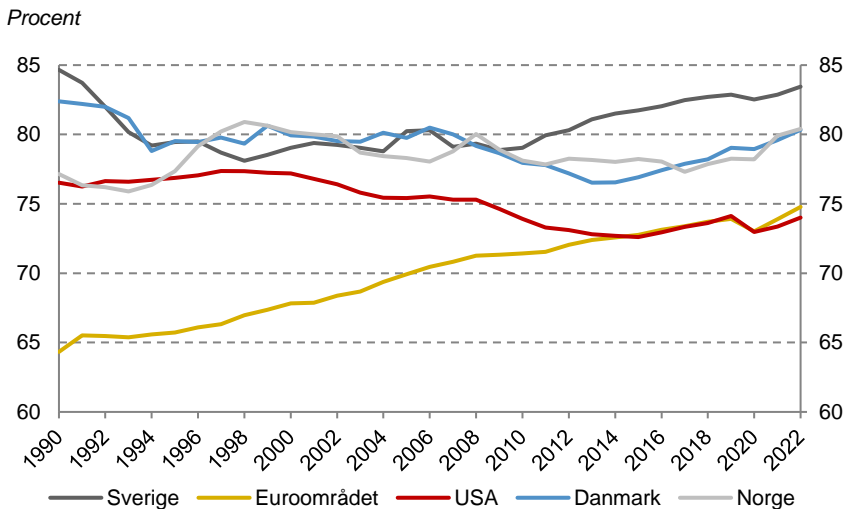
¹⁰⁰ Arbetsförmedlingen.

¹⁰¹ Exempelvis prop. 2022/23:1, prop. 2023/24:1, Svenskt Näringsliv (2023b) och LO (2023).

4.1 Det internationella perspektivet

Arbetskraften består av individer i arbetsför ålder som är på arbetsmarknaden, antingen som sysselsatta eller arbetslösa. Tack vare en stark utveckling under de senaste 15 åren har Sverige ett mycket högt arbetskraftsdeltagande (diagram 4.1). I åldrarna 15–64 var över 83 procent antingen sysselsatta eller arbetslösa 2022.¹⁰² Det kan jämföras med omkring 80 procent i Norge och Danmark, och knappt 75 procent i USA och euroområdet. En viktig förklaring till det höga arbetskraftsdeltagandet i Sverige är att kvinnor deltar i mycket stor utsträckning och att människor arbetar högre upp i åldrarna. Det kan också till viss del bero på att heltidsstuderande i Sverige söker jobb i större utsträckning än i andra länder, och att många av de sociala ersättningssystemen kräver att mottagaren söker jobb och därmed ingår i arbetskraften.

Diagram 4.1 Arbetskraftsdeltagande



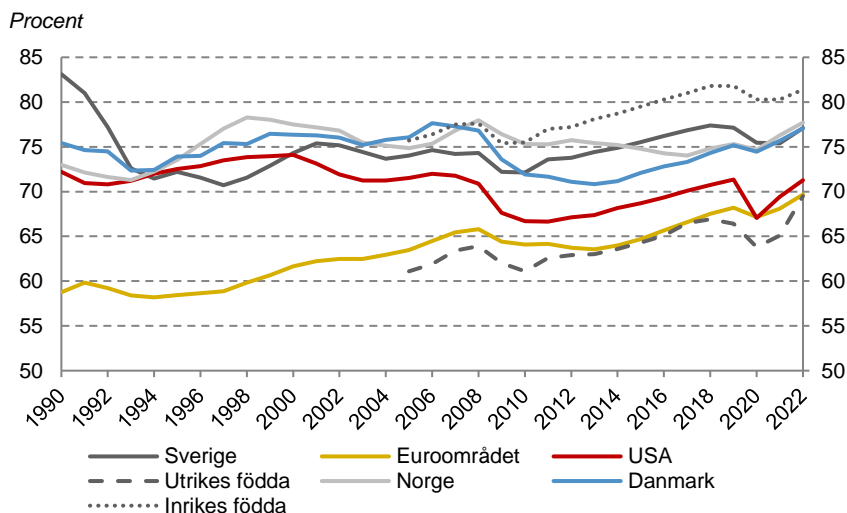
Anm.: Arbetskraften i antal personer dividerad med befolkningen, 15–64 år.

Källa: OECD via Macrobond.

¹⁰² Åldersspannet 15–64 år OECD:s standarddefinition av arbetsför ålder, vilket gör det lämpligt att använda för internationella jämförelser.

Även sysselsättningen har utvecklats mycket starkt. Det gäller särskilt bland utrikes födda, där andelen sysselsatta ökat kraftigt de senaste åren (diagram 4.2).¹⁰³ Sett till hela den arbetsföra befolkningen var det ungefär 77 procent som arbetade 2022, betydligt mer än för 15 år sedan (diagram 4.2). Sysselsättningsgraden i Sverige liknar övriga Skandinavien, men är betydligt högre än i USA och euroområdet.

Diagram 4.2 Sysselsättningsgrad



Anm.: Antalet sysselsatta personer dividerat med befolkningsantalet, åldrarna 15–64. Åldrarna 16–65 för inrikes och utrikes födda i Sverige.

Källor: OECD och AKU via Macrobond.

För att klassas som sysselsatt krävs att en person har arbetat i minst en timme under en viss referensvecka.¹⁰⁴ Enligt diagram 4.3 har medelarbetstiden i Sverige legat relativt stilla under de senaste decennierna och var under 2022 drygt 1 450 timmar per år. Det är betydligt mindre än det amerikanska genomsnittet, men samtidigt något högre än i Tyskland, Norge och Danmark. Att sysselsättningsgraden i Sverige är högre än i andra länder beror således inte på att det finns många i Sverige som arbetar lite, utan helt enkelt på att det är många som arbetar – både i relation till andra länder och hur det har sett ut i Sverige historiskt.

¹⁰³ Se vidare fördjupning 4.1.

¹⁰⁴ Se SCB (u.å.) för en utförligare definition.

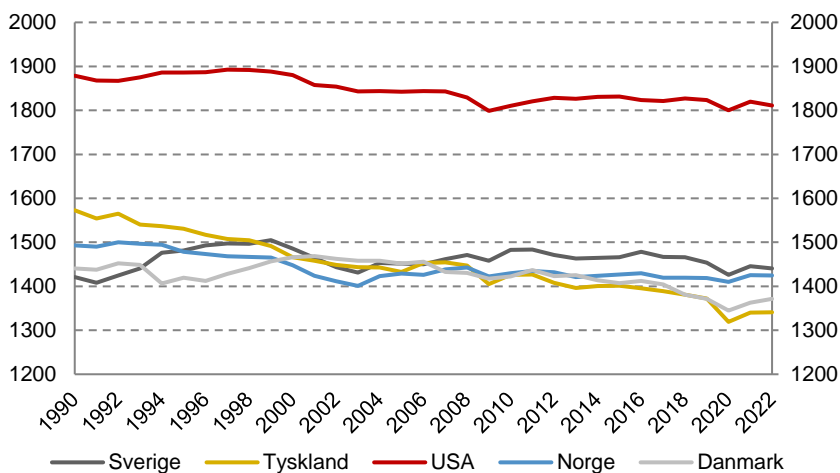
Arbetslösheten i Sverige är dock förhållandevis hög; betydligt högre än i Norge, Danmark och USA och något högre än i euroområdet (diagram 4.4). Att arbetslösheten är högre i Sverige kan ha flera förklaringar. En är att personer som i andra länder står utanför arbetskraften i stället är arbetssökande i Sverige. Exempelvis är ungefär en tredjedel av alla som klassas som arbetslösa heltidsstudenter som söker arbete parallellt med sina studier. Om denna grupp räknas bort faller arbetslösheten från drygt 7,5 till 5 procent 2022. Att heltidsstuderande söker arbete är betydligt mindre vanligt i andra EU-länder. Om andelen arbetslösa bland unga som deltar i formell utbildning vore samma i Sverige som i Norge och Danmark (6 i stället för 13 procent) skulle den totala arbetslösheten falla med ungefär 1,2 procentenheter.¹⁰⁵

Att flera av de svenska ersättningssystemen kräver att mottagaren deltar i arbetskraften kan också vara en bidragande faktor. Nyanlända som beviljas asyl måste t.ex. skriva in sig vid Arbetsförmedlingen för att få ersättning. Tolkningen av den höga arbetslösheten och dess utveckling behöver därför nyanseras. Personer som är med i arbetskraften bör vara närmare ett arbete än de som står utanför. Samtidigt är det problematiskt att förhållandevis många söker arbete men inte lyckas få det. Den svenska arbetsmarknaden bör kunna bli bättre på att tillvarata den arbetskraft som står till förfogande, inte minst eftersom det råder brist på arbetskraft i flera sektorer.¹⁰⁶ Antalet lediga jobb har ökat kontinuerligt under lång tid, från drygt 50 000 år 2000 till ungefär 130 000 i slutet av 2023.¹⁰⁷ Det finns alltså en tilltagande efterfrågan på arbetskraft i Sverige som inte kan tillfredsställas, trots att utbudet av arbetssökande är stort. Detta tyder på att arbetsmarknaden präglas av strukturella problem som bidrar till att arbetslösheten är onödigt hög. Hur dessa strukturella problem ser ut och varför de har uppkommit är ämnet för resterande delen av kapitlet.

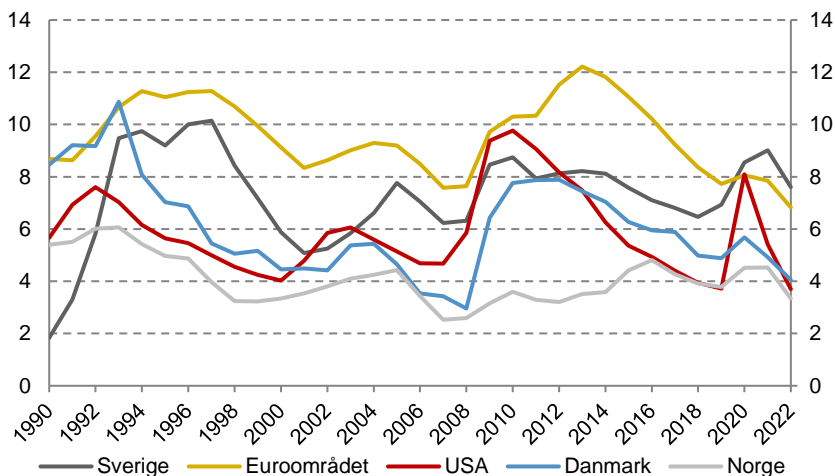
¹⁰⁵ Eurostat och egna beräkningar. Beräkningen är gjord genom att 54 procent av de arbetslösa i åldersgruppen 15–29 (1 minus kvoten av 6/13) subtraherats från arbetslösheten och arbetskraften i AKU.

¹⁰⁶ Se t.ex. SOU 2019:65 och SOU 2019:3.

¹⁰⁷ SCB via KI (2024). Ökningen beror till viss del på att den teknologiska utvecklingen har gjort det enklare och billigare för arbetsgivare att utlysa jobb. Notera att siffrorna skiljer sig från Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik över antalet lediga platser, som används i avsnitten 4.3.2 och 4.3.3. Mönstret med ett kontinuerligt stigande antal lediga tjänster är dock detsamma.

Diagram 4.3 Medelarbetstid*Antal timmar per år*

Anm.: Det genomsnittliga antalet arbetade timmar per år bland de sysselsatta, åldrarna 15–64.
Källa: OECD via Macrobond.

Diagram 4.4 Arbetslöshet*Procent*

Anm.: Antalet arbetslösa personer dividerat med arbetskraften, åldrarna 15–64.
Källa: OECD via Macrobond.

4.2 Den outnyttjade arbetskraften

De personer i arbetsför ålder som saknar arbete kan delas in i två övergripande grupper: *arbetslösa* och *personer utanför arbetskraften*. I detta avsnitt ges en kort beskrivning av dessa gruppers sammansättning.¹⁰⁸ Vi använder statistik från både AKU och Arbetsförmedlingen. Det bör hållas i åtanke att källornas definitioner, inklusive av arbetslöshet, skiljer sig åt.¹⁰⁹ Dessa definitionsskillnader innebär att siffror i olika diagram inte är direkt jämförbara. Vi bedömer dock att det inte påverkar analysen.¹¹⁰

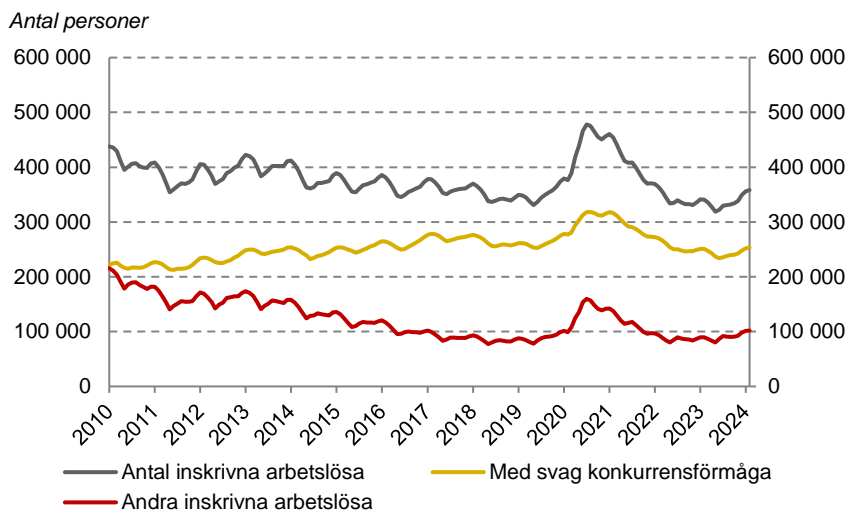
Arbetslösa: I februari 2024 var 360 000 personer inskrivna som arbetslösa vid Arbetsförmedlingen. Som framgår i diagram 4.5 är arbetslösheten påfallande koncentrerad till grupper som Arbetsförmedlingen bedömer har svag konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. Det handlar om personer som saknar gymnasieutbildning, utomeuropeiskt födda, arbetslösa över 55 år och personer med en funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga.¹¹¹ I februari 2024 tillhörde ungefär 70 procent, 250 000 av 360 000, av Arbetsförmedlingens inskrivna en eller flera av dessa grupper. Det kan framstå som självklart att personer i dessa grupper har det jämförelsevis svårt på arbetsmarknaden. Tudelningen som framkommer i statistiken är dock relativt ny och beror till stor del på ökningen av antalet utomeuropeiskt födda i arbetskraften under 2010-talet. I början av 2010 tillhörde drygt hälften av Arbetsförmedlingens inskrivna minst en av de konkurrenssvaga grupperna. Sedan dess har arbetslösheten bland personer som inte ingår i någon av grupperna fallit trendmässigt, samtidigt som antalet arbetslösa bland de svaga grupperna i stället har ökat. Arbetslösheten är således betydligt mer koncentrerad till de svaga grupperna idag än för 10–15 år sedan.

¹⁰⁸ Arbetslöshetens sammansättning beskrivs mer ingående i appendix 4B.

¹⁰⁹ Den huvudsakliga skillnaden mellan Arbetsförmedlingens och SCB:s arbetslöshetsstatistik är att den förra omfattar de som är inskrivna som arbetslösa vid Arbetsförmedlingen, medan den senare baseras på AKU:s telefonundersökningar med 17 000 slumpvalda personer varje månad (AF, u.å.). Antalet arbetslösa är nästan 100 000 högre i AKU än enligt Arbetsförmedlingen, bl.a. eftersom heltidsstuderande som söker arbete i regel inte ingår i Arbetsförmedlingens statistik. Även definitionen av arbetsför ålder skiljer sig och är 15–74 år enligt AKU och 16–65 år enligt Arbetsförmedlingen.

¹¹⁰ Varken AKU eller Arbetsförmedlingen har alla data som behövs i vår analys. Exempelvis har AKU statistik på arbetskraftsdeltagande och sysselsättning, medan Arbetsförmedlingen har bättre data på arbetslöshetens sammansättning. Vi använder därför båda källorna.

¹¹¹ Vi använder benämningen konkurrenssvaga grupper för att i största möjliga utsträckning följa Arbetsförmedlingens begreppsapparat.

Diagram 4.5 Inskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen

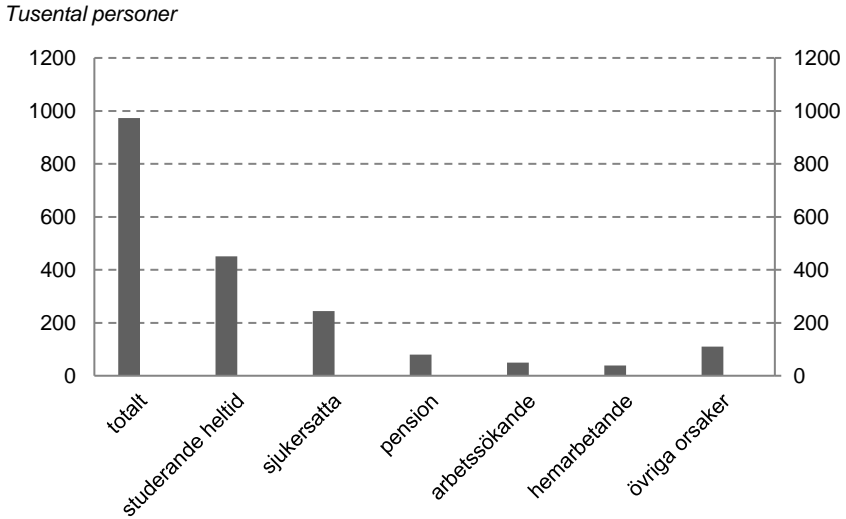
Anm.: Avser åldersgruppen 16–64 fram t.o.m. december 2022 och 16–65 därefter. Data t.o.m. februari 2024.

Källa: Arbetsförmedlingen via Macrobond.

Personerna utanför arbetskraften: De som står utanför arbetskraften utgjorde år 2022 ca 17 procent av den arbetsföra befolkningen, eller drygt en miljon människor (diagram 4.6). Närmare hälften, 450 000 personer, studerar på heltid. Andra orsaker till arbetsmarknadsfrånvaro är sjukdom eller annan stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan (244 000),¹¹² tidig pension (80 000), arbetssökande utan att uppfylla definitionsvillkoren i AKU (50 000), hemarbete (40 000) och övriga orsaker, inklusive värnplikt och ledighet (110 000). Antalet värnpliktiga är relativt lågt; omkring 6 000 personer. Det innebär att merparten av de ca 100 000 personer som ingår i gruppen övrigt är lediga. Eftersom arbetskraftsdeltagandet generellt är lägre bland de konkurrenssvaga grupperna är de överrepresenterade även bland de som står utanför arbetsmarknaden.¹¹³

¹¹² Omfattar endast sjukersättning, dvs. inte sjukpenning. Personer med sjukpenning räknas som sysselsatta i SCB:s statistik.

¹¹³ Se appendix 4B. Att arbetskraftsdeltagandet bland personer utan gymnasieutbildning var drygt 50 procent år 2022 innebär t.ex. att resterande delen, alltså 50 procent, befann sig utanför arbetskraften.

Diagram 4.6 Personerna utanför arbetskraften, efter orsak, 2022

Anm.: Åldersgruppen 16–64. ”Arbetsökande” omfattar personer som uppger att de söker arbete men inte uppfyller kraven för att definieras som arbetslösa enligt AKU. Det kan handla om att de inte sökt jobb aktivt de senaste fyra veckorna, att de inte hade kunnat arbeta under referensveckan eller att de inte hade kunnat börja inom 14 dagar efter referensveckan (SCB, u.å.).
Källa: SCB, AKU.

En viktig fråga är i vilken mån personerna utanför arbetskraften borde kunna arbeta men ändå inte gör det. Det förefaller rimligt att inte inkludera heltidsstuderande, sjukersatta eller värnpliktiga i det begreppet. Då återstår 80 000 personer som gått i tidig pension,¹¹⁴ 50 000 arbetsökande, 40 000 hemarbetande och drygt 100 000 i gruppen ”övriga orsaker”, plus de i genomsnitt ca 340 000 som var inskrivna som arbetslösa vid Arbetsförmedlingen under 2022. Den *outnyttjade arbetskraften 2022* uppgick därmed till omkring 610 000 personer.¹¹⁵ Eftersom de problembeskrivningar som nämns ovan handlar om arbetslöshet av långvarig och samhällsekonomiskt kostsam karaktär väljer vi att bortse från de drygt 130 000 personer som varit

¹¹⁴ Gäller personer som tagit ut allmän pension innan 65 (och som därmed ingår i statistiken i diagram 4.6). Dessa personer räknas med eftersom de representerar inaktiv arbetskraft som borde kunna vara aktiv, och eftersom storleken på gruppen har en tydlig koppling till konkurrensvagheten bland arbetslösa över 55 år (se ovan).

¹¹⁵ Detta begrepp skiljer sig från SCB:s definition av det s.k. outnyttjade arbetskraftsutbudet. Skälet till att vi inte använt SCB:s definition är att det inte urskiljer samtliga i arbetsför ålder som borde kunna arbeta (t.ex. tidigt pensionerade och lediga), att det omfattar arbetslösa studenter etc.

arbetslösa i mindre än 6 månader. Vi fokuserar således på personer som varit arbetslösa längre än ett halvår eller står utanför arbetskraften. Enligt vårt sätt att räkna handlade det om drygt 480 000 personer 2022, eller ca 80 procent av den outnyttjade arbetskraften. Ju fler av dessa personer som kan komma i arbete, desto bättre för ekonomin och samhället.

Fördjupning 4.1 Förklaringar till den positiva sysselsättningsutvecklingen bland utomeuropeiskt födda

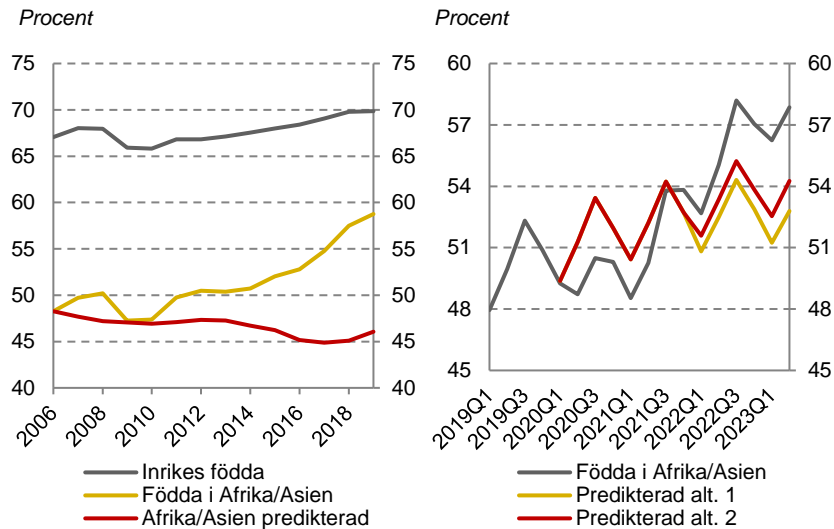
Det är väl känt att utomeuropeiskt födda är en konkurrenssvag grupp på svensk arbetsmarknad. Det finns dock tydliga tecken på att gruppens arbetsmarknadsetablering successivt förbättrats. Enligt en specialstudie från Konjunkturinstitutet ökade sysselsättningsgraden bland personer födda i Afrika eller Asien med 8,1 procentenheter mellan 2019 och 2023, varav endast 3,1–4,4 procentenheter kan hänföras till sammansättningseffekter som t.ex. längre vistelsetid (höger panel i diagram 4.7).¹¹⁶ Resterande del utgör en reell förbättring. Under samma period ökade sysselsättningen bland inrikes födda med 1,4 procentenheter.¹¹⁷ Det har alltså skett en tydlig och relativt snabb förbättring av utomeuropeiskt föddas arbetsmarknadsutsikter.¹¹⁸ Utvecklingen under de senaste åren är en förstärkning av en längre trend som pågått sedan åtminstone 2006 (vänster panel i diagram 4.7). Trenden ger anledning till tillförsikt och kan förhoppningsvis fortsätta framöver.

Det finns ännu inga tydliga svar på vad utvecklingen beror på. Några tänkbara förklaringar som lyfts i den aktuella studien är att politiska reformer och ökad arbetskraftsbrist kan ha sänkt kraven för att få ett enkelt jobb, att diskrimineringen minskat och att utomeuropeiskt föddas nätverk på arbetsmarknaden blivit bättre.

¹¹⁶ Variablerna som beaktas är vistelsetid, ursprungsregion, ålder, utbildning och kön (KI, 2023d). Analysen av perioden 2019–2023 är gjord på månadsstatistik från SCB:s Analysflödesdatabas, och avser åldersspannet 16–74. Sammansättningseffekterna är beräknade genom en shift-share-analys.

¹¹⁷ Sammansättningseffekterna bland inrikes födda var -0,3 procentenheter. Den rensade sysselsättningsförändringen uppgår därmed till 1,8 procentenheter, jämfört med 3,7–5,0 procentenheter för personer födda i Afrika eller Asien (KI, 2023d).

¹¹⁸ AF (2024a) drar liknande slutsatser.

Diagram 4.7 Sysselsättningsgrad efter födelseregion

Anm.: De predikerade serierna uppskattar hur sysselsättningen hade utvecklats om det inte skett några förändringar i gruppernas sammansättning med avseende på vistelsetid, ursprungsregion, ålder, utbildning och kön. Predikteringarna i det högra diagrammet varierar utbildningsnivån på individer som anlände 2022 och 2023, eftersom det där saknas uppgifter. I det första alternativet antas alla ha högst förgymnasial utbildning och i det andra antas alla ha eftergymnasial utbildning. Sanningen ligger någonstans däremellan.

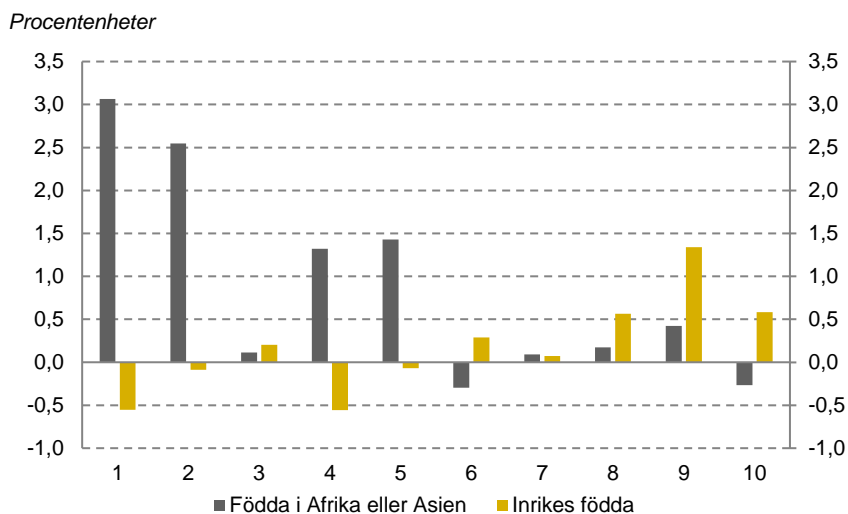
Källa: KI:s (2023d) bearbetningar av data från LISA-databasen (vänster diagram) respektive Analysflödesdatabasen (höger diagram).

Diagram 4.8 visar hur sysselsättningsökningen under perioden 2014–2019 fördelar sig mellan olika lönedeciler. Decil 1 omfattar tiondelen av yrkena som har lägst lön och decil 10 yrkena med högst lön. Som framgår är ökningen mycket koncentrerad till låglöneyrken. I princip hela uppgången har skett i den undre halvan av fördelningen och en tydlig majoritet, över 5,5 procentenheter, kan hänföras till de två lägsta decilerna. Bland de viktigaste yrkesgrupperna finns personliga assistenter, snabbmatpersonal, barnskötare och vårdbiträden.

Bland inrikes födda är ökningen i stället kraftigt koncentrerad till decilerna 8, 9 och 10. De största tillväxtyrkena är IT-arkitekter, snickare, organisationsutvecklare och ingenjörer, medan sysselsättningen i låglöneyrken har minskat. Utomeuropeiskt födda verkar alltså ha tagit plats i låglöneyrken som inte kräver några särskilda

kompetenser, samtidigt som inrikes födda förflyttat sig till höglöne-yrken som kräver eftergymnasial utbildning.¹¹⁹

Diagram 4.8 Sysselsättningsökningens fördelning över jobb-löne-fördelningen



Anm.: Åldrarna 20–64. Rankningen avser medianlönenivåer 2014 i olika yrken (tresiffrig SSSYK). Källa: KI (2023d).

4.3 Varför står människor utan arbete?

Det finns flera möjliga orsaker till att delar av den arbetsföra befolkningen inte kommer i arbete. I detta avsnitt analyserar vi tre förklaringar som är vanligt förekommande i samhällsdebatten:

- Att de ekonomiska incitamenten att arbeta är för svaga och att vissa väljer att leva på sociala ersättningar eller försäkringar.
- Att det finns matchningsproblem på arbetsmarknaden, dvs. en dålig överensstämmelse mellan inriktningen på de kompetenser som personerna utan arbete har och de som arbetsgivarna efterfrågar. Detta kan uttryckas som en brist på *specifika* kompetenser.
- Att det finns arbetsföra personer som saknar, eller uppfattas sakna, de grundläggande egenskaper som krävs för att vara tillräckligt

¹¹⁹ Denna effekt beskrivs för Danmark i Foged (2017).

produktiva ens för ett jobb med kollektivavtalens lägstalöner. Detta kan uttryckas som en brist på *generella* kompetenser.

Analysen fokuserar på den ca halva miljon individer som varit arbetslösa längre än ett halvår eller står utanför arbetskraften, enligt diskussionen i föregående avsnitt.

4.3.1 Ekonomiska incitament att arbeta

Regeringen anför bristande ekonomiska incitament som en viktig förklaring till att vissa står utan arbete. I både BP23 och BP24 betonas att ”arbetslinjen ska återupprättas”, att det krävs bättre drivkrafter för att fler ska lämna bidragsberoende och att det måste löna sig mer att arbeta.¹²⁰ Det finns flera olika system som personer utan arbete kan få ersättning från, varav de viktigaste är ekonomiskt bistånd (tidigare socialbidrag), arbetslöshetsförsäkring, etableringsersättning och aktivitetsstöd.¹²¹ I alla dessa system finns krav på att ersättningsmottagaren ska stå till arbetsmarknadens förfogande genom att söka arbete, och tacka ja till arbeten som bedöms vara en bra matchning. Det är en omfattande uppgift att reda ut hur reglerna efterlevs i praktiken och kontroll- och sanktionsmöjligheterna skiljer sig mellan olika ersättningssystem, men mycket tyder på att efterlevnaden inte är perfekt.¹²² Dessutom kan personer som formellt uppfyller reglerna anstränga sig olika mycket i sitt jobbsökande. Vi utgår därför ifrån att de ekonomiska incitamenten att arbeta kan påverka sysselsättningen.

Vi avgränsar analysen till att undersöka incitamenten inom det ekonomiska biståndet och arbetslöshetsförsäkringen. Att vi inte gör några beräkningar på etableringsersättningen beror på att den år 2022 endast försörjde 10 000 helårsekvivalenter.¹²³ Det kan jämföras med ca 72 000 för ekonomiskt bistånd och ca 67 000 för arbetslöshetsförsäkring.¹²⁴ Genom att undersöka incitamenten inom det ekonomiska biståndet och arbetslöshetsförsäkringen belyser vi även hur

¹²⁰ Exempelvis prop. 2022/23:1, s. 10 och prop. 2023/24:1, s. 11.

¹²¹ Aktivitetsstöd och etableringsersättning betalas ut till personer i Arbetsförmedlingens olika program. Etableringsersättningen är specifikt avsedd för nyanlända medan aktivitetsstödet är tillgängligt för övriga.

¹²² Se exempelvis IAF (2023), Nordström Skans m.fl. (2017) och SOU 2011:11.

¹²³ Etableringsersättningens begränsade omfattning förklaras av att den bara betalas ut under högst två år. De flesta som fått asyl i Sverige det senaste decenniet anlände för betydligt mer än två år sedan.

¹²⁴ SCB.

incitamenten ser ut inom aktivitetsstödet, som försörjer omkring 183 000 helårsekvivalenter i Arbetsförmedlingens olika program. För de som kvalificerat sig till arbetslöshetsförsäkring bestäms aktivitetsstödet utifrån vilken a-kassenivå individen har rätt till. Incitamenten är därmed likadana som inom a-kassan. För övriga ger aktivitetsstödet en dagpenning på 223 kr upp till fem dagar i veckan år 2024.¹²⁵ Detta belopp underskrider riksnormen för försörjningsstöd. Ersättningen kompletteras därför med ekonomiskt bistånd såvida hushållet inte har någon annan försörjning, vilket innebär att incitamenten för denna grupp blir snarlika dem för personer som helt försörjs genom bistånd.¹²⁶

Vi analyserar incitamenten till arbete med hjälp av typfallsmodulen i mikrosimuleringsmodellen FASIT. Samtliga typfall inbegriper hela skatte- och transfereringssystemet, inklusive bostadsbidrag, underhållsbidrag, barnbidrag och flerbarnstillägg. Analysen beaktar därmed möjligheterna att kombinera olika ersättningar.¹²⁷ Modellens beräkningar görs utifrån reglerna som gällde innan förändringarna i BP24. Vi antar att personer som står långt ifrån arbetsmarknaden huvudsakligen skulle vara aktuella för låglönejobb, och jämför därför bidragsinkomster med potentiella arbetsinkomster som ligger i linje med de lägsta lönerna i kollektivavtalen (ca 22 000 kr före skatt). För att ge en mer heltäckande bild av incitamenten varierar vi hushållets sammansättning i typfallen.

Incitamenten har stärkts markant under den senaste tjuugoårsperioden, huvudsakligen till följd av den allmänna löneutvecklingen och jobbskatteavdraget (fördjupning 4.2). Samtidigt har andelen minskat som försörjs av ekonomiskt bistånd och andra transfereringssystem. Detta har sammanfallit med en ökad sysselsättning hos såväl inrikes som utrikes födda, och en minskad benägenhet att kombinera arbete och sociala ersättningar.¹²⁸ Det ger en indikation om incitamentens betydelse för sysselsättningen.

Vår analys av incitamenten att arbeta 2023, som redovisas i sin helhet i appendix 4A, visar dock att det finns betydande skillnader

¹²⁵ Denna nivå höjs till 365 kr om dagen i samband med reformeringen av a-kassan som träder i kraft den 1 oktober 2025.

¹²⁶ I vilken utsträckning en person har aktivitetsstöd respektive ekonomiskt bistånd har dock betydelse för den sammantagna avräkningen av bidrag mot arbetsinkomster på hushållsnivå. Se appendix 4A.

¹²⁷ Se avsnitt 5.1.2 och appendix 5A för en djupare analys av hur bidragssystemen förhåller sig till varandra.

¹²⁸ Se Friedrich m.fl. (2023).

mellan ersättningsystem och olika hushållskonstellationer. Inom arbetslöshetsförsäkringen varierar ersättningsgraden betydligt mellan grundersättning och inkomstbaserad ersättning. De förhållandevis höga ersättningsgraderna inom den inkomstbaserade a-kassan, som i vissa fall kan överskrida 80 procent, skulle kunna ha en negativ påverkan på incitamenten att ta ett arbete. För de som har ekonomiskt bistånd (och även icke a-kassebaserat aktivitetsstöd) innebär dock en övergång från arbetslöshet till heltidsarbete en ansevärd inkomstökning för de flesta hushållstyper, ibland med över 100 procent. Incitamenten är som starkast för hushåll utan barn, och som svagast för sammanboende barnfamiljer där båda föräldrarna är utan arbete och bara den ena börjar jobba. Att avkastningen på arbete är relativt liten för sådana hushåll beror dock inte på att biståndet är högt. Det handlar snarare om att den kollektivavtalade lägstalönen ligger relativt nära gränsen för skälig levnadsnivå för familjer med större försörjningsbörda, och på att biståndet avräknas kraftigt mot arbetsinkomster.¹²⁹ Denna problematik blir mer påtaglig ju lägre arbetsinkomst vi antar att hushållet har tillgång till.

Det finns inga självklara gränser för när bidrags- och arbetsinkomsterna skiljer sig tillräckligt för att incitamenten ska betraktas som starka. En gräns som använts av andra bedömare,¹³⁰ och som ligger i linje med den politiska avvägningen inom den inkomstbaserade a-kassan, är emellertid att ersättningsgrader på över 80 procent kan betraktas som höga. Enligt denna princip finns det två typer av hushåll som har förhållandevis litet utbyte av att arbeta heltid: *barnfamiljer med inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring* och *sammanboende barnfamiljer med ekonomiskt bistånd där bara den ena föräldern är villig att ta ett arbete*. Frågan är i vilken mån dessa typfall beskriver situationen för den ca halvmiljon personer som varaktigt står utan arbete.

Vi börjar med att resonera kring hur många av de aktuella personerna som kan tänkas ha inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring. Ersättningen är tillgänglig för personer som uppfyller ett antal krav, bl.a. om tidigare arbetsmarknadsanknytning och medlemskap i en a-kassa. Kompensationen faller över tid, från 80 procent i början ner till 65 procent efter 300 dagar i arbetslöshet (och ännu lägre efter den kommande reformen). Det är sannolikt att större delen av de som

¹²⁹ Det ekonomiska biståndets avräkning mot arbetsinkomster innebär att incitamenten kan bli mycket svaga för personer som börjar arbeta deltid (se diagram i appendix 5A).

¹³⁰ Löfbom (2018).

varaktigt står utan arbete inte har tillgång till den inkomstbaserade a-kassans relativt höga ersättningsgrader.¹³¹ Denna bild stärks av att den genomsnittliga ersättningstiden per mottagare av inkomstbaserad a-kassa var drygt 77 dagar under 2023.¹³² Det talar för att de flesta mottagarna har korta arbetslöshetstider. Incitamenten inom den inkomstbaserade a-kassan verkar således inte vara någon viktig förklaring till avsaknaden av arbete bland den halvmiljon personer vi är intresserade av.¹³³

Tabell 4.1 Uppskattning av antalet sammanboende barnfamiljer med ekonomiskt bistånd

Totalt 161 000 hushåll med minst 1 kr i ekonomiskt bistånd, motsvarar 11 mdkr och ca 72 000 helårspersoner
--

1. 65 procent av summan går till hushåll *utan* barn
2. 100–65=35 procent går till hushåll *med* barn
3. Av dessa 35 procent är 17 procentenheter sammanboende
4. 17 procent av 72 000 helårspersoner = 12 000 helårspersoner
5. I ett sista steg behöver siffran 12 000 subtraheras med antalet helårspersoner som lever i hushåll där båda föräldrarna står till arbetsmarknadens förfogande. Denna information har vi inte.
6. Antalet helårspersoner med de svagaste incitamenten i det ekonomiska biståndet är således <12 000.

Källa: Egna beräkningar på statistik från Socialstyrelsen och SCB.

Vi fortsätter med hur många i den aktuella gruppen som kan tänkas ha ekonomiskt bistånd med svaga incitament till arbete. Enligt vår uppskattning handlade det om upp till 12 000 helårspersoner 2022 (tabell 4.1). Vi kan dock inte anta att varje helårsekvivalent representerar en person som helt försörjs genom ekonomiskt bistånd. Bland de aktuella

¹³¹ De höga nivåerna i den inkomstbaserade a-kassan skulle dock kunna leda till att fler dröjer kvar i arbetslösheten längre. Huruvida så är fallet är empiriskt omstritt, se Cederlöf (2020).

¹³² Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

¹³³ I teorin skulle ersättningsnivåerna i den inkomstbaserade a-kassan kunna påverka gruppen som vi är intresserade av ändå. Om en stor del av personerna med aktivitetsstöd kommer från a-kassan skulle många (som inte ingår i den genomsnittliga ersättningstiden på 77 dagar) ha en ersättningsnivå motsvarande 65 procent av den tidigare löneinkomsten. Vi kan konstatera att så inte verkar vara fallet genom att ställa aktivitetsstödet totala kostnad (ca 16,6 mdkr 2022) mot antalet helårsekvivalenter som det försörjde (ca 183 000). Den genomsnittliga ersättningen under 2022 var utifrån detta perspektiv drygt 7 600 kr per person och månad, vilket underskrider riksnormen för ekonomiskt bistånd.

12 000 helårspersonerna finns många som har antingen aktivitetsstöd eller etableringsersättning som underskrider gränsen för skälig levnadsnivå. För dem utgör biståndet bara ett komplement till den övriga försörjningen. Dessa personer representerar mindre än en helårsekvivalent i statistiken,¹³⁴ vilket innebär att antalet biståndsmottagare med relativt svaga incitament att arbeta kan vara större än 12 000.¹³⁵ Trots det är antalet personer som står utan arbete på grund av bristande ekonomiska incitament sannolikt en relativt liten del, några enstaka procent, av den halvmiljon personer som vi är intresserade av. Sammantaget verkar bristande ekonomiska incitament därför inte vara någon huvudförklaring till att vissa grupper står utan arbete.

Detta förringar emellertid inte betydelsen av att förbättra de offentliga bidrags- och försäkringssystemens incitamentsstrukturer där de brister. Frågan är dock komplicerad. Vi diskuterar den närmare i kapitel 5.

Fördjupning 4.2 De ekonomiska incitamenten att arbeta har stärkts sedan 2005

De ekonomiska incitamenten att arbeta har ökat betydligt under de senaste två decennierna. Utvecklingen har flera förklaringar, där jobbskatteavdraget och den allmänna löneutvecklingen är de två viktigaste. Diagram 4.9 och 4.10 visar ersättningsgraden med ekonomiskt bistånd och inkomstbaserad a-kassa år 2005 i förhållande till 2023, för ensamstående respektive sammanboende hushåll. Beräkningarna är gjorda på samma sätt som i huvudtexten, och inkluderar således samtliga bidragsformer som respektive hushåll skulle ha rätt till. Vi antar samma arbetsinkomst som i typfallen ovan, dvs. 22 000 kr, deflaterad med inkomstindex. Den antagna arbetsinkomsten år 2005 är därmed 13 500 kr.

¹³⁴ AF (2021a) uppskattar att ungefär en femtedel av arbetsförmedlingens inskrivna arbetslösa hade ekonomiskt bistånd under 2019.

¹³⁵ Låt oss anta att varje helårsekvivalent motsvarar tre personer som försörjs till en tredjedel av ekonomiskt bistånd. Vid ett sådant antagande är biståndet utspritt på tre gånger så många hushåll, så att det samlade biståndet per hushåll blir en tredjedel så stort som om varje helårsekvivalent var en person. Incitamenten *per hushåll* stärks därmed ju fler personer vi antar att varje helårsekvivalent motsvarar. Den samlade incitamentsproblematiken torde därför inte påverkas i någon stor utsträckning av hur många hushåll som omfattas av de 12 000 helårsekvivalenterna.

Diagram 4.9 Ersättningsgrader för ensamstående år 2005 (vänstra panelen) och 2023 (högra panelen)

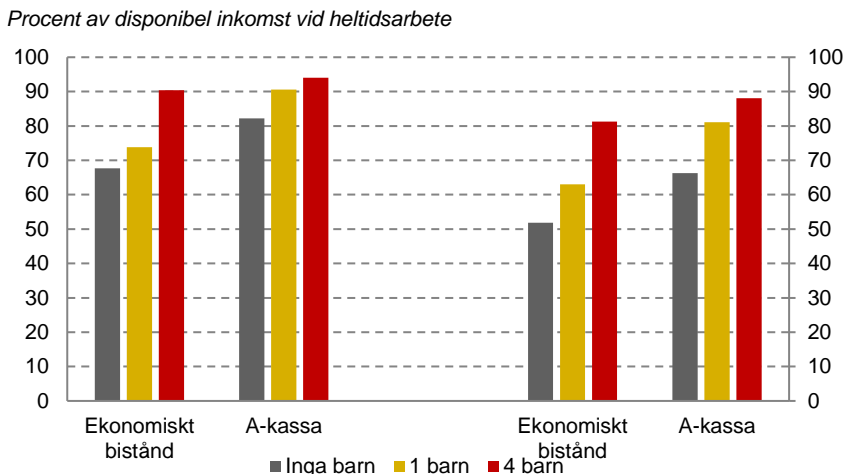
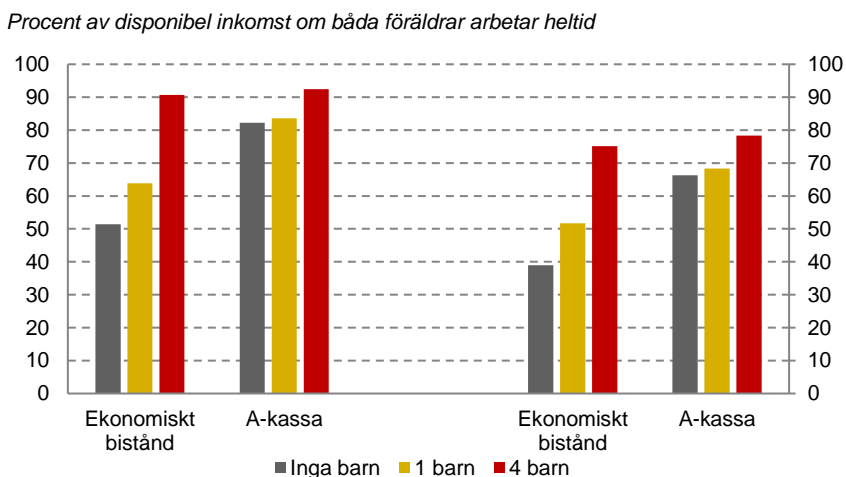


Diagram 4.10 Ersättningsgrader för sammanboende år 2005 (vänstra panelen) och 2023 (högra panelen)



Anm.: Hushållens disponibla inkomst med ekonomiskt bistånd respektive inkomstbaserad a-kassa (utan avtalsersättning) som andel av samma hushålls potentiella disponibla inkomst om (båda) föräldrarna arbetar heltid. Barnens åldrar antas till 4, 8, 12 och 16 år. För typfallen med ett barn är barnet 8 år. Hyreskostnaderna antas ligga i linje med riksgenomsnittet 2022 (SCB, 2022). I typfallen för 2005 har hyrorna deflaterats med KPI till 2005 års prisnivå. Det ensamstående typfallet utan barn antas bo i en etta på 35 kvm, med ett barn i en tvåa på 55 kvm och med fyra barn i en fyra eller större på 95 kvm. Sammanboende utan barn antas bo i en tvåa på 55 kvm, med ett barn i en trea på 75 kvm och med fyra barn i en fyra eller större på 95 kvm. Källa: Egna beräkningar i mikrosimuleringsmodellen FASIT.

Som framgår har ersättningsgraden minskat kraftigt. För ekonomiskt bistånd uppgår minskningen till mellan 16 och 9 procentenheter i samtliga typfall. För att analysera förändringarna utgår vi från det ensamstående hushållet utan barn, vars ersättningsgrad minskade med 16 procentenheter, från 68 till 52 procent, mellan 2005 och 2023.

Vi börjar med beskattningen av arbetsinkomster. År 2005 betalade en ensamstående utan barn sammanlagt 28 procent i skatt vid heltidsarbete, jämfört med 19 procent 2023. Utan jobbskatteavdraget, som uppgår till drygt 25 000 kr per år i det aktuella typfallet, skulle ersättningsgraden ha varit ungefär 59 procent. Jobbskatteavdraget förklarar således 7 procentenheter av den totala ersättningsgradsminskningen på 16 procentenheter.

Den resterande skillnaden på drygt 9 procentenheter förklaras i princip helt av att det ekonomiska biståndet har utvecklats långsammare än bruttolöneinkomsterna. År 2005 uppgick det ekonomiska biståndet för en ensamstående till ungefär 49 procent av bruttolönen. År 2023 hade den siffran fallit till strax under 42 procent. Om det ekonomiska biståndet räknas upp till 49 procent av bruttolöneinkomsten år 2023 stiger ersättningsgraden med 9 procentenheter, till 61 procent. Detta illustrerar hur förändringar i bidrags- och transfereringssystem har lett till en markant förstärkning av incitamenten till arbete under den senaste tjugoårsperioden.¹³⁶

Förstärkningen av incitamenten har sammanfallit med en kraftig minskning av både andelen och antalet som får ekonomiskt bistånd. Andelen av den arbetsföra befolkningen (20–64 år) som får minst en krona i ekonomiskt bistånd har fallit från 4,5 till 2,9 procent sedan 2005 (diagram 4.11). Även antalet mottagarhushåll och helårsekvivalenter har blivit färre, trots att den arbetsföra befolkningen ökat med över 600 000 personer under samma tidsperiod. Förekomsten av biståndsberoende hushåll och personer har alltså blivit mindre oavsett mätmetod.

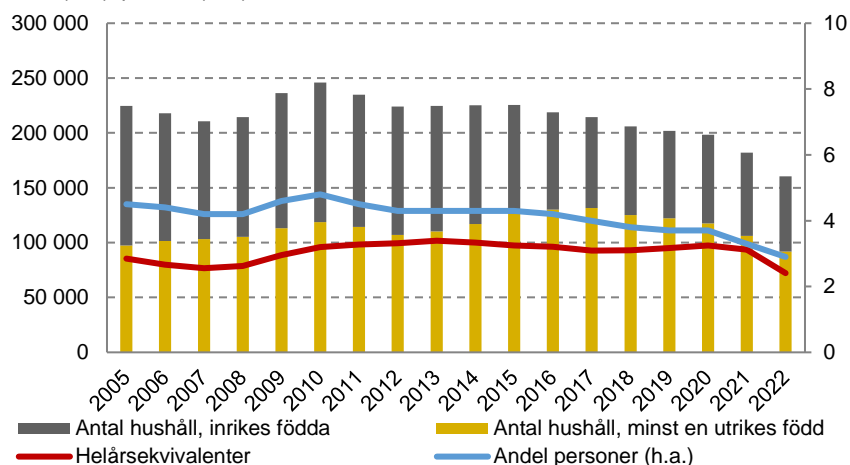
Samma trend kan skönjas i andra ersättnings- och försäkringsystem. Antalet helårsekvivalenter med sjuk- eller aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning och etableringsersättning har också fallit (diagram 4.12). Sammantaget har andelen av den arbetsföra befolkningen

¹³⁶ Som framgår i Finanspolitiska rådet (2024a) har den ekonomiska standarden längst ner i inkomstfördelningen utvecklats starkt trots biståndets relativa försämring. Det förklaras av en mycket positiv utveckling av antalet arbetade timmar bland låginkomsttagare (se vidare Friedrich m.fl., 2023).

som försörjs av något av ersättningssystemen minskat från 20 procent 2005 till 11,8 procent 2022, och har aldrig varit lägre. Förstärkningen av de ekonomiska incitamenten har sannolikt bidragit till denna utveckling.

Diagram 4.11 Försörjning genom ekonomiskt bistånd

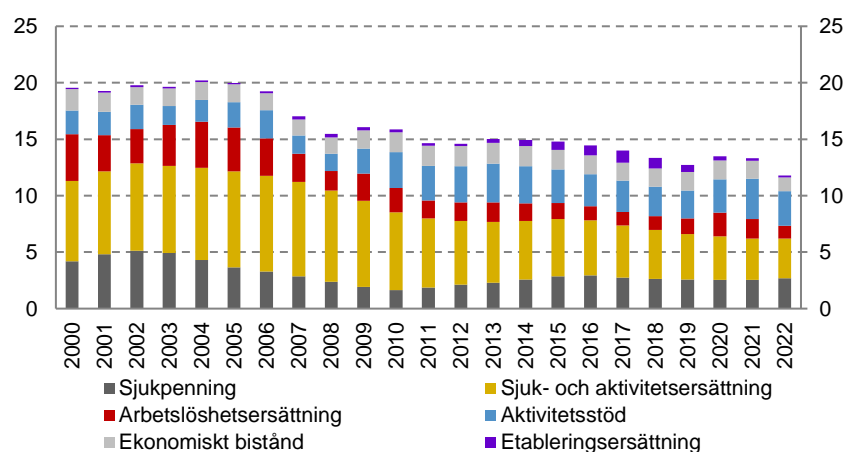
Antal (v.a.), procent (h.a.)



Källor: Socialstyrelsen och SCB.

Diagram 4.12 Försörjning genom bidrags- och försäkringssystem

Procent



Anm.: Diagrammet anger andelen av den arbetsföra befolkningen som försörjs av respektive ersättningssystem mätt i helårsekvivalenter.

Källa: SCB.

4.3.2 Matchningsproblem

Det är förstås möjligt att även den som vill arbeta saknar arbete. Arbetsmarknaden kan efterfråga särskilda kompetenser som de tillgängliga arbetsökande inte besitter. Det kan handla om att befolkningen har fel eller för låg utbildning i förhållande till vad arbetsgivarna efterfrågar, eller att arbetsgivare och arbetsökande finns på olika geografiska platser. Vid sådana *matchningsproblem* kan resultatet bli att människor varaktigt står utan arbete.

Förekomsten av matchningsproblem på svensk arbetsmarknad kan förstås mot bakgrund av hur strukturomvandlingen har påverkat efterfrågan på arbetskraft under de senaste decennierna. Processer som ökad automatisering och globalisering har lett till att arbeten i vissa branscher flyttar från Sverige eller försvinner helt, medan efterfrågan ökar i andra branscher. I avancerade ekonomier har dessa processer lett till en s.k. *yrkespolarisering* där andelen arbeten i botten och toppen av lönefördelningen har ökat på bekostnad av andelen arbeten i mitten.¹³⁷ I Sveriges fall har jobbtillväxten främst skett i de mest kvalificerade yrkesgrupperna.¹³⁸ Industrins och jordbrukets andel av sysselsättningen har minskat till förmån för exempelvis offentlig förvaltning, finansiella tjänster och informations- och kommunikationstjänster.¹³⁹ När det gäller yrkesinriktningar har andelen chefer och specialister ökat, medan andelen som arbetar inom kontors-, kundservice och okvalificerade yrken har minskat. Sammantaget ökade antalet arbeten för personer utan gymnasieutbildning med drygt 7 procent under perioden 2001–2018, jämfört med 13 procent för gymnasieutbildade och nästan 30 procent för personer med en fyraårig eftergymnasial utbildning eller längre.¹⁴⁰

Denna utveckling har till stor del återspeglats på arbetsmarknadens utbudssida, vilket underlättat matchningen av arbeten och arbetskraft. Andelen med eftergymnasial utbildning har ökat kraftigt de senaste årtiondena, likaså andelen som tar treårig examen från gymnasieskolan. Arbetskraften har i genomsnitt blivit mer kvalificerad, och syssel-

¹³⁷ Acemoglu och Autor (2011).

¹³⁸ Hensvik och Nordström Skans (2019).

¹³⁹ Sedan mitten av 1980-talet har tillverkningsindustrins sysselsättningsandel minskat från över 30 till ungefär 15 procent, och jordbrukets från drygt 4 till under 2 procent. Under samma tidsperiod har sysselsättningsandelen i offentlig förvaltning ökat från under 6 till över 8 procent, inom information och kommunikation från ca. 3 till ca 6 procent och inom finansiell verksamhet och företagstjänster från under 10 till nästan 20 procent (Fredriksson m.fl., 2023).

¹⁴⁰ Fredriksson m.fl. (2023).

sättningsgraden har därför kunnat fortsätta vara hög. Uppmätta kompetensnivåer har dessutom ökat även bland personer i okvalificerade yrken genom att både andelen gymnasieutbildade och personernas studieresultat har ökat.¹⁴¹

Det viktiga för att analysera eventuella matchningsproblem är hur antalet *otillsatta* jobb har utvecklats i förhållande till den *outnyttjade* arbetskraften. Om vi i tilltagande grad har en arbetskraftsreserv som inte är kvalificerad att ta de otillsatta tjänsterna kan matchningsproblem vara en viktig förklaring till att vissa grupper står utan arbete. Det framstår som sannolikt i ljuset av att den outnyttjade arbetskraften skiftat karaktär och blivit alltmer koncentrerad till arbetsmarknadens svagaste grupper (avsnitt 4.2). En överblick av forskningen stärker denna bild. I en analys från februari 2024 finner Arbetsförmedlingen en markant försämring av matchningseffektiviteten mellan 2007–2017, och därefter en gradvis förbättring i takt med att vistelsetiden bland nyanlända har ökat. Tidigare studier når liknande slutsatser och pekar på utbildning som en drivande faktor.¹⁴² Detta styrks också av att en stor andel av arbetsgivarna uppger att de har svårt att hitta rätt kompetens.¹⁴³

Nedan analyserar vi sambandet mellan de lediga jobben och den outnyttjade arbetskraften utifrån flera perspektiv. I förenklingssyfte begränsas analysen till Arbetsförmedlingens inskrivna arbetslösa.¹⁴⁴ Under lång tid har det blivit enklare och billigare för arbetsgivare att utlysa tjänster, vilket till viss del kan ha bidragit till att antalet lediga jobb ökat kraftigt.¹⁴⁵ Uppgången i antalet lediga tjänster speglar därmed inte bara en ökad efterfrågan på arbetskraft. Eftersom vår analys fokuserar på skillnader mellan grupper och branscher, påverkas den i mindre utsträckning av denna problematik.

Diagram 4.13 visar hur arbetssökande respektive otillsatta tjänster fördelade sig över branscher i december 2022. Fördelningen av arbetssökande avser var de huvudsakligen söker arbete. Andelen arbetssökande är tydligt större än andelen otillsatta tjänster i branscher som

¹⁴¹ Fredriksson m.fl. (2023).

¹⁴² Se exempelvis KI (2021a) och Marthin (2012). Även Nordström Skans m.fl. (2017) drar liknande slutsatser.

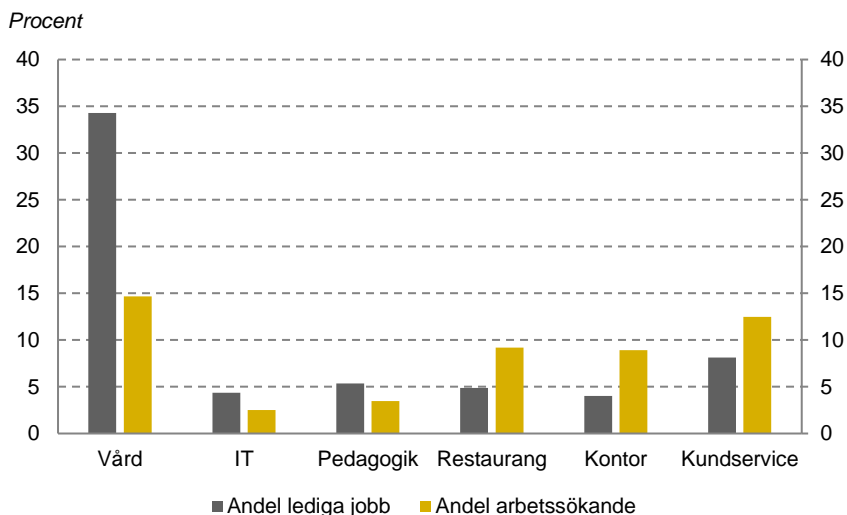
¹⁴³ Se exempelvis Svenskt Näringsliv (2021).

¹⁴⁴ I och med att arbetskraftsdeltagandet inom Arbetsförmedlingens fyra konkurrenssvaga grupper är betydligt lägre än i övriga befolkningen, är analysen rättvisande även för personerna utanför arbetskraften. Slutsatserna är därmed relevanta för den outnyttjade arbetskraften som helhet.

¹⁴⁵ Se KI (2021a) för en diskussion.

generellt inte kräver någon längre utbildning, t.ex. restaurang, kontor och kundservice. I branscher som vården, IT och pedagogik – som ofta kräver en högre utbildningsnivå – är storleksförhållandet omvänt, med en större andel lediga tjänster än arbetsökande. Detta talar för att de lediga jobben och de arbetslösa i viss mån återfinns i olika branscher, vilket kan indikera ett branschvist matchningsproblem.

Diagram 4.13 Lediga jobb och arbetslösa



Anm.: Otillsatta tjänster och arbetsökande per bransch, andelar av totalen i december 2022. Baserat på tolv månaders glidande medelvärden. Arbetsökande per bransch definieras utifrån i vilken bransch varje arbetslös huvudsakligen söker jobb.

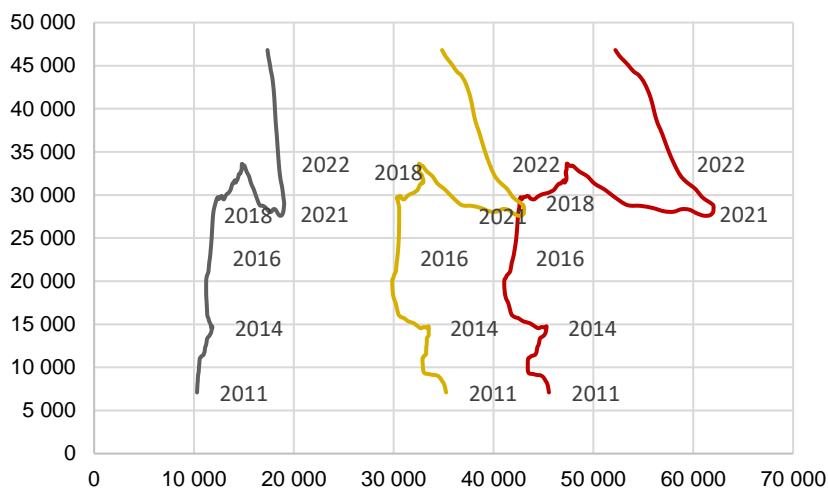
Källa: Arbetsförmedlingen.

Matchningsproblem av utbildningsskäl kan även vara ett bekymmer inom branscher. Förekomsten av sådana matchningsproblem kan undersökas genom branschspecifika s.k. Beveridge-kurvor. Kurvorna visar hur sambandet mellan antalet lediga jobb och arbetslösa har utvecklats historiskt. Ett negativt samband där fler lediga jobb samvarierar med färre arbetslösa talar för en fungerande matchning och vice versa. En kurva närmare origo indikerar en bättre matchning, medan en kurva längre ifrån origo talar för motsatsen. Diagrammen

4.14 och 4.15 visar kurvorna för värden (som har många lediga platser i förhållande till antalet sökande), samt för ekonomin som helhet.¹⁴⁶

Diagram 4.14 Lediga jobb och arbetslösa i vårdbranschen

Antal lediga jobb (y-axel) och antal arbetslösa (x-axel)



Anm.: Otillsatta tjänster respektive arbetslösa i slutet av varje månad, januari 2011 till december 2022. Tolv månaders glidande medelvärden. Arbetsökande per bransch definieras utifrån i vilken bransch varje arbetslös huvudsakligen söker jobb. Grå kurva för personer utan gymnasieutbildning, gul för personer med gymnasieutbildning eller högre och röd för totalen.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Det framgår tydligt att matchningen inom vårdbranschen är relativt dålig (röd kurva diagram 4.14). Det finns många lediga jobb och arbetslösa jämfört med andra branscher, och kurvan har rört sig utåt sedan 2011. Denna utveckling har skett parallellt med att utbildningsnivån bland de arbetssökande till vården har fallit. Antalet utan gymnasieutbildning har ökat (grå kurva) medan antalet arbetssökande med minst gymnasieutbildning inte har gjort det (gul kurva).¹⁴⁷ För arbetssökande med minst gymnasieutbildning finns det ett negativt samband mellan antalet arbetssökande och antalet lediga jobb i branschen, i synnerhet om vi bortser från arbetslöshetsökningen vid pandemins början (dvs. om vi tittar på perioderna 2011–2019 och

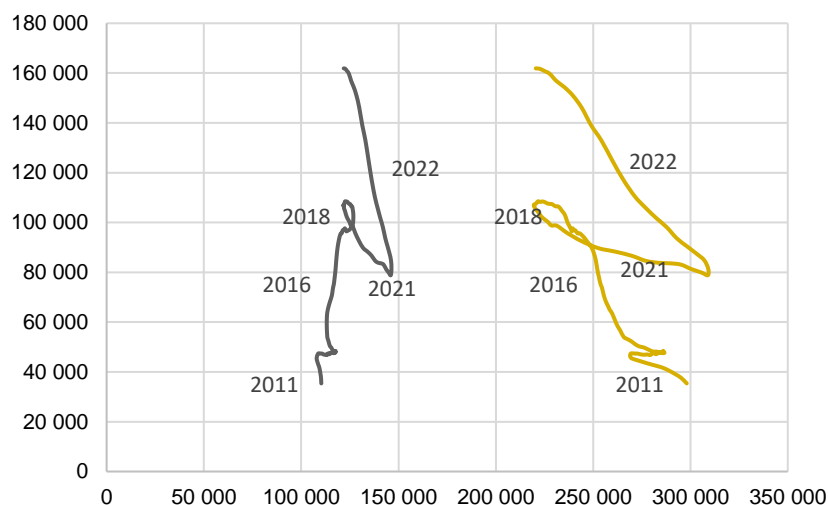
¹⁴⁶ Fr.o.m. 2014 övergick yrkesklassificeringen från SSK96 till SSK2012. Övergången utgör ett tidsseriebrott.

¹⁴⁷ I början av 2011 var det ungefär 23 procent av de sökande som saknade gymnasieutbildning. I slutet av 2022 låg den siffran omkring 33 procent.

2020–2022). Något sådant samband finns inte för lågutbildade arbetssökande; där har antalet arbetssökande tvärtom ökat parallellt med antalet lediga tjänster, möjligen med undantag för tiden efter pandemin. Mot denna bakgrund framstår det som att vården har ett ökande behov av arbetskraft som inte kan fyllas eftersom utbildningsnivån på många av de som söker är för låg.¹⁴⁸

Diagram 4.15 Lediga jobb och arbetslösa i hela ekonomin, personer med och utan gymnasieutbildning

Antal lediga jobb (y-axel) och antal arbetslösa (x-axel)



Anm.: Otillsatta tjänster respektive arbetslösa i slutet av varje månad, januari 2011 till december 2022. Tolv månaders glidande medelvärden. Den grå kurvan anger sambandet mellan arbetslösa lågutbildade och lediga jobb på Arbetsförmedlingen. Den gula kurvan gäller för personer med gymnasieutbildning eller högre.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Ett liknande mönster går att skönja på den aggregerade nivån. Som framgår i diagram 4.15 finns det ett tydligt negativt samband mellan antalet lediga jobb och antalet arbetslösa för personer med minst gymnasieutbildning (gul linje). Mängden lediga jobb har ökat kraftigt sedan 2011 och antalet arbetslösa i denna grupp har fallit med omkring 80 000. För personer utan gymnasieutbildning (grå linje) ser det annorlunda ut. Bortsett från pandemin har ökningen av antalet lediga jobb

¹⁴⁸ Enligt SCB var det endast 5 procent av de anställda inom vård, omsorg och sociala tjänster som hade förgymnasial utbildning 2023. Över hälften hade eftergymnasial utbildning.

inte sammanfallit med någon minskning i antalet arbetslösa. Tvärtom verkar kurvan ha rört sig något åt höger i diagrammet; arbetslösheten och antalet lediga tjänster har ökat samtidigt. Att det inte verkar finnas något samband mellan mängden lediga jobb och antalet lågutbildade arbetslösa, samtidigt som sambandet är starkt bland dem med högre utbildning, tyder på att utbildningsrelaterade matchningsproblem är ett viktigt skäl till att vissa människor står varaktigt utan arbete.¹⁴⁹

Matchningsproblemet kan, som antyds ovan, även ha en geografisk komponent om arbetskraften och jobben inom en eller flera yrkesgrupper finns på olika platser i landet. Så förefaller det i viss utsträckning ha varit i Sverige under det senaste årtiondet. Matchningen mellan lediga jobb och arbetslösa har fungerat väl i nordliga län som Norrbotten och Västerbotten, medan Stockholm och Skåne har sett stora ökningar av antalet lediga jobb utan att antalet arbetslösa har minskat. I vilken mån arbetslösa i landets södra delar faktiskt skulle hitta ett arbete om de flyttade norrut, eller om regionala variationer främst beror på skillnader i de arbetslösas egenskaper, är en komplicerad fråga som förtjänar att belysas.

Vår analys, som redovisas i appendix 4C, talar för att det geografiska matchningsproblemet varierar kraftigt beroende på vilka regioner som jämförs. Det verkar dock finnas vissa arbetskraftsbehov i nordliga län som skulle kunna fyllas av arbetslösa i landets södra delar. Enligt våra beräkningar skulle arbetslösheten i landet ha varit upp till (men sannolikt mindre än) 0,6 procentenheter lägre i november 2019 om inget län hade en faktisk arbetslöshet som översteg den nivå som kan förväntas utifrån arbetskraftens sammansättning i respektive län. Förekomsten av geografiska matchningsproblem kan dock ha ökat i samband med industrietableringarna i norra Sverige under de senaste åren.¹⁵⁰

Problemet framstår emellertid som relativt litet i förhållande till den utbildningsrelaterade matchningsproblematiken. Om alla i arbetskraften med förgymnasial utbildning i stället antas ha gymnasial utbildning, och en arbetslöshetsnivå därefter, faller arbetslösheten med

¹⁴⁹ Liknande slutsatser dras i AF (2024a), Marthin (2012) och Nordström Skans m.fl. (2017). AF (2024a) gör även en känslighetsanalys med data från SCB i stället för Arbetsförmedlingen och finner att slutsatserna inte påverkas.

¹⁵⁰ IER (2023) kapitel 5.

ca 2,2 procentenheter 2022.¹⁵¹ Dessa beräkningar är givetvis en förenkling av verkligheten, men ger ändå en fingervisning om den relativa storleken på de olika matchningsproblemen.

4.3.3 Bristande produktivitet och information

Beveridge-sambandet som visas i diagram 4.15 skulle till en del kunna bero på att vissa grupper inte är tillräckligt produktiva för att göra skäl för kollektivavtalens lägstalöner. Det leder till att arbetsgivare blir obenägna att anställa dem, och att sysselsättningen i grupperna blir låg. Medan matchningsproblemet, så som vi definierar det, gäller bristande överensstämmelse av utbildningsnivåer (eller geografisk plats) mellan arbetsmarknadens utbuds- och efterfrågesida, handlar alltså problemet med bristande produktivitet om att det inte finns någon efterfrågan på vissa personers arbetskraft över huvud taget vid rådande lägstalöner.¹⁵² Det kan exempelvis bero på att en del personer har otillräckliga språk-, skriv- eller räknekunskaper eller att de behöver mycket handledning för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Skillnaden kan därmed uttryckas som att matchningsproblemet handlar om *specifika* kompetenser medan problemet med bristande produktivitet berör *generella* kompetenser.

Problem med bristande produktivitet kan undersökas genom en analys med Beveridge-kurvor som liknar den vi gjorde ovan, men som fokuserar på branscher som till stor del har behov av lågkvalificerad arbetskraft, t.ex. restaurang- och kundservice.¹⁵³ Om antalet arbetsökande och antalet lediga jobb ökar samtidigt i dessa branscher, finns det skäl att tro att många arbetslösa inte fyller någon kravprofil över huvud taget vid aktuella lönenivåer.

¹⁵¹ Beräkningen är baserad på AKU-data för åldersgruppen 15–74 och är gjord genom att enkel analys där personerna i arbetskraften med förgymnasial utbildning har getts samma arbetslöshetsprocent som de med gymnasial utbildning (27,7 jämfört med 6,8 procent 2022). Denna beräkning bör, likt beräkningen av storleken på det geografiska matchningsproblemet, betraktas som ett tak. Den beaktar inte att den ökade sysselsättningen bland personerna som får en gymnasieutbildning till viss del kan ske på bekostnad av dem som redan hade det.

¹⁵² Vår distinktion mellan matchning och bristande produktivitet liknar åtskillnaden i Nordström Skans m.fl. (2017) mellan problem med kompetensnivåer och kompetensinriktning. Problem med bristande produktivitet, eller bristande information om produktivitet (se diskussionen nedan), beskrivs som en viktig förklaring till varaktig arbetslöshet i bl.a. AF (2024a), Arbetsmarknads-ekonomiska rådet (2017) och Nordström Skans m.fl. (2017).

¹⁵³ Inom restaurang och catering hade drygt en tredjedel av de anställda endast förgymnasial utbildning under 2023, vilket är högre än i de flesta andra branscher. Se SCB:s företagsdatabas och Arbetsförmedlingen, Yrken och Yrkesområden.

Diagrammen 4.16 och 4.17 visar Beveridge-kurvor för restaurangbranschen. På aggregerad nivå har kurvan tydligt rört sig längre från origo, med ett stigande antal arbetssökande trots en kraftig ökning av antalet lediga tjänster. Kurvan verkar dock innehålla två distinkta faser; en före och en efter pandemin. Före pandemin steg antalet lediga jobb utan att ge något tydligt utslag i antalet arbetssökande. Sedan försvann många jobb och antalet arbetssökande blev fler i samband med pandemins restriktioner på kontaktnära branscher. Efter pandemin fanns en stor efterfrågan på branschens tjänster, vilket ledde till att antalet lediga jobb steg och arbetslösheten föll till ungefär samma nivå som före pandemin. Det intuitiva negativa sambandet mellan lediga jobb och arbetslöshet fanns alltså efter pandemin, men inte före.

I diagram 4.17 delar vi upp restaurangbranschens arbetssökande i två grupper: de som tillhör minst en av de fyra konkurrenssvaga grupperna och de som inte gör det. Skillnaden är iögonfallande. För personer utanför de svaga grupperna finns ett tydligt samband mellan fler lediga jobb och färre arbetslösa, och sambandet har varit relativt stabilt över tid (gul linje). I de svaga grupperna har kurvan skiftat kraftigt utåt, med en markant ökning av antalet arbetslösa samtidigt som de lediga tjänsterna har blivit fler (grå linje). Dessa observationer stämmer överens med hypotesen att det finns en grupp som arbetsgivare inte vill anställa ens till enkla jobb, trots att de har ett behov av arbetskraft. Det är särskilt anmärkningsvärt i ljuset av att det finns ett brett utbud av anställningssubventioner för arbetsgivare som anställer personer som står långt ifrån arbete.¹⁵⁴ Att problemet skulle böttna i att gruppernas produktivitet underskrider lägstalönerna framstår som en trolig förklaring.

¹⁵⁴ Se kapitel 5 för vidare diskussion om anställningssubventioner och andra arbetsmarknads-politiska åtgärder.

Diagram 4.16 Lediga jobb och arbetslösa i restaurangbranschen

Antal lediga jobb (y-axel) och antal arbetslösa (x-axel)

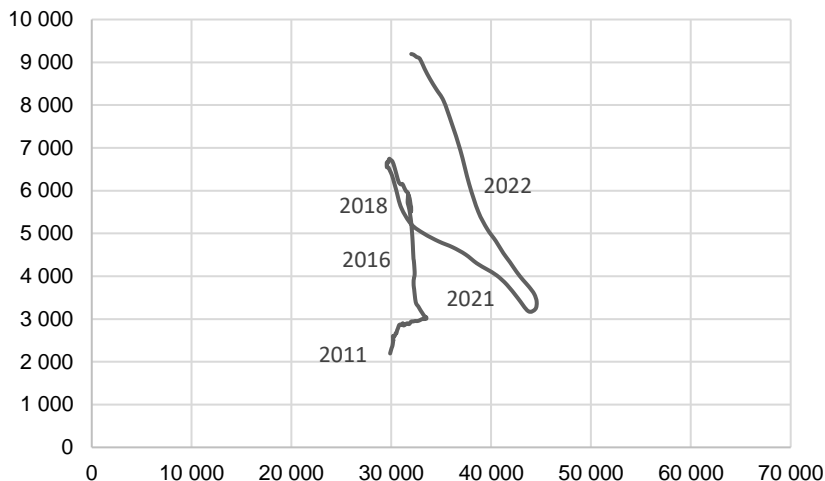
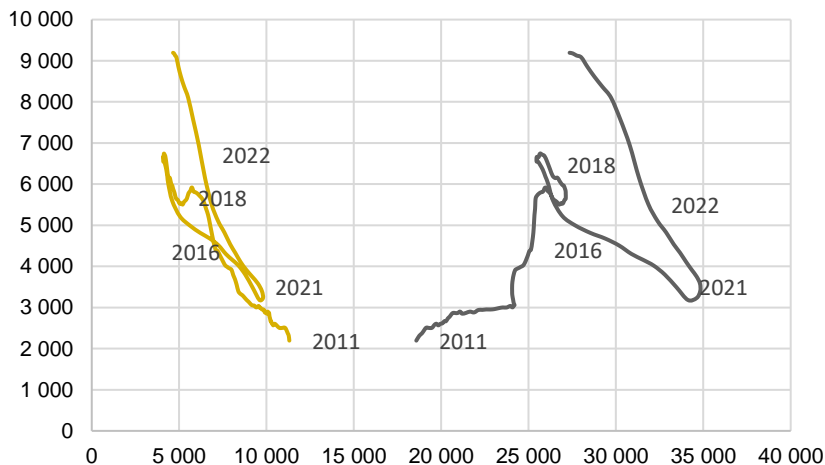


Diagram 4.17 Lediga jobb och arbetslösa i restaurangbranschen, svaga och inte svaga grupper

Antal lediga jobb (y-axel) och antal arbetslösa (x-axel)



Anm.: Otillsatta tjänster respektive arbetslösa per månad, januari 2011 till december 2022. Tolv-månaders glidande medelvärden. Arbets sökande per bransch definieras utifrån i vilken bransch varje arbetslös huvudsakligen söker jobb. För diagram 4.17 visar gul kurva personer som inte ingår i någon av Arbetsförmedlingens svaga grupper. Grå kurva visar personer som ingår i minst en av grupperna.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Det kan dock noteras att skillnaden före och efter pandemin i den aggregerade kurvan helt och hållet verkar bero på utvecklingen för de svaga grupperna. Efter pandemin föll arbetslösheten i samband med att antalet lediga tjänster ökade. Före pandemin fanns inget sådant samband; antalet arbetssökande steg trots den ökade efterfrågan på arbetskraft. Med andra ord var arbetsgivare i restaurangbranschen mer benägna att anställa personer ur de svaga grupperna efter än före pandemin. Detta kan tolkas som att efterfrågan efter att restriktionerna hävdes var så pass hög att restaurangerna fick stora svårigheter att fylla sina personalbehov, och att de därför behövde börja rekrytera från grupper med en svagare förankring på arbetsmarknaden.

I så fall rör det sig inte nödvändigtvis om att de aktuella grupperna faktiskt är olönsamma att anställa. Det skulle kunna handla om att arbetsgivarna *upplever* att det finns en risk för att så är fallet, och att de därför undviker att rekrytera personer ur grupperna så länge det finns andra sökande. Problemet är i så fall inte personernas bristande produktivitet, utan bristande *information* om deras produktivitet.¹⁵⁵ Det kan exempelvis handla om att de saknar giltiga utbildningsbevis eller inte har någon formell arbetslivserfarenhet, att de saknar informella kontakter på arbetsmarknaden som kan hjälpa dem att överbrygga bristen på formella kvalifikationer, eller diskriminering.¹⁵⁶

Diagram 4.18 visar Beveridge-kurvor för svaga respektive icke-svaga grupper i kundservicebranschen, som också sysselsätter en hög andel lågkvalificerad arbetskraft.¹⁵⁷ Kurvorna liknar dem från restaurangbranschen, med en mycket kraftig tudelning som före pandemin indikerar att de svaga grupperna ofta har för låg produktivitet för att vara lönsamma att anställa, men som efter pandemin har tagit en form som talar för att det handlar om bristande information. Det är sannolikt att verkligheten har inslag av både bristande produktivitet och information, och att det finns variationer mellan olika konkurrenssvaga grupper.

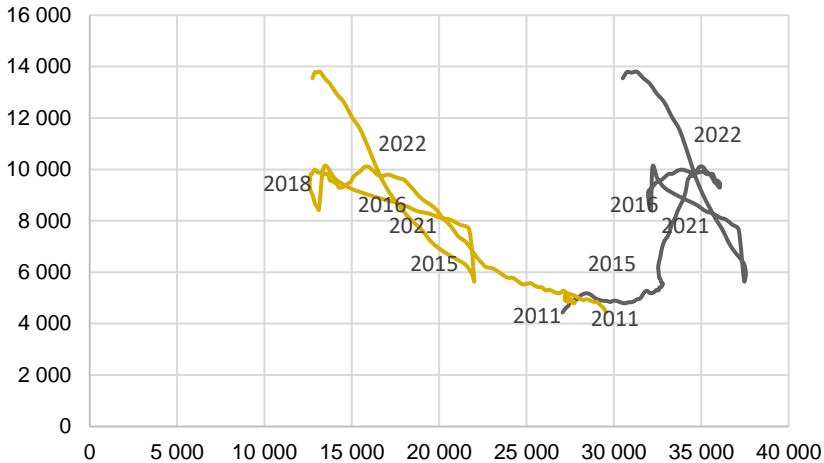
¹⁵⁵ Detta benämns ibland som sökfriktioner.

¹⁵⁶ Enligt flera studier tillsätts en betydande del av alla av alla jobb via informella kontakter och diskriminering förekommer mot såväl utomeuropeiskt födda som äldre och funktionsnedsatta, se Nordström Skans m.fl. (2017) och referenser däri.

¹⁵⁷ SCB:s företagsdatabas.

Diagram 4.18 Lediga jobb och arbetslösa i kundservicebranschen, svaga och inte svaga grupper

Antal lediga jobb (y-axel) och antal arbetslösa (x-axel)



Anm.: Otillsatta tjänster respektive arbetslösa per månad, januari 2011 till december 2022. Tolv-månaders glidande medelvärden. Arbetssökande per bransch definieras utifrån i vilken bransch varje arbetslös huvudsakligen söker jobb. Gul kurva för personer som inte ingår i någon av Arbetsförmedlingens svaga grupper. Grå kurva för personer som ingår i minst en av grupperna. Källa: Arbetsförmedlingen.

4.4 Slutsatser

På ett övergripande plan har Sverige en välfungerande arbetsmarknad. Delvis tack vare en stark utveckling de senaste femton åren, inte minst bland utomeuropeiskt födda, ligger både andelen som deltar i arbetskraften och andelen sysselsatta på höga nivåer. Det gäller även jämfört med Norge och Danmark, och medelarbetstiden är ungefär samma som i övriga Skandinavien. Det är helt enkelt många som arbetar. Det höga arbetskraftsdeltagandet förklarar även varför Sverige har en jämförelsevis hög arbetslöshet. Svaga grupper deltar i arbetskraften i större utsträckning än i andra länder, vilket bidrar till en högre arbetslöshetsnivå. Den höga arbetslösheten innebär samtidigt att det finns utrymme för förbättringar, inte minst eftersom det samtidigt råder arbetskraftsbrist i flera sektorer.

Arbetslösheten i Sverige har under de senaste 15 åren blivit alltmer koncentrerad till grupper med svag arbetsmarknadsförankring. Personer ur dessa grupper utgjorde i februari 2024 drygt 70 procent av Arbetsförmedlingens inskrivna. De har ofta långa arbetslöshetsstider

som t.ex. restaurang och kundservice liknar det i vårdbranschen. Antalet lediga jobb och arbetslösa har ökat samtidigt, och arbetsgivare verkar ha varit obenägna att rekrytera personer från konkurrenssvaga grupper. Skillnaden mot vårdbranschen är att restaurang och kundservice i större utsträckning rekryterar till jobb som inte kräver högre kvalifikationer. Det framstår därmed som att det inte finns någon efterfrågan alls på vissa grupperns arbetskraft vid rådande lönenivåer. I vilken mån detta beror på att personerna i fråga *faktiskt* inte är tillräckligt produktiva, eller på att *informationen* om deras produktivitet är knapphändig, är svårt att urskilja. Heterogeniteten inom de konkurrenssvaga grupperna är stor och verkligheten innehåller sannolikt inslag av både bristande produktivitet och bristande information, inklusive diskriminering.

Mot denna bakgrund bedömer vi att utanförskapet på svensk arbetsmarknad i större utsträckning beror på matchningsproblem, bristande produktivitet och information i delar av den arbetsföra befolkningen, och att det endast i mindre utsträckning handlar om ekonomiska incitament. I nästa kapitel relaterar vi denna problembeskrivning till regeringens kommunikation och åtgärder, och ger vår syn på hur arbetsmarknadspolitiken borde utformas.

Appendix 4A: Det ekonomiska utbytet av att arbeta

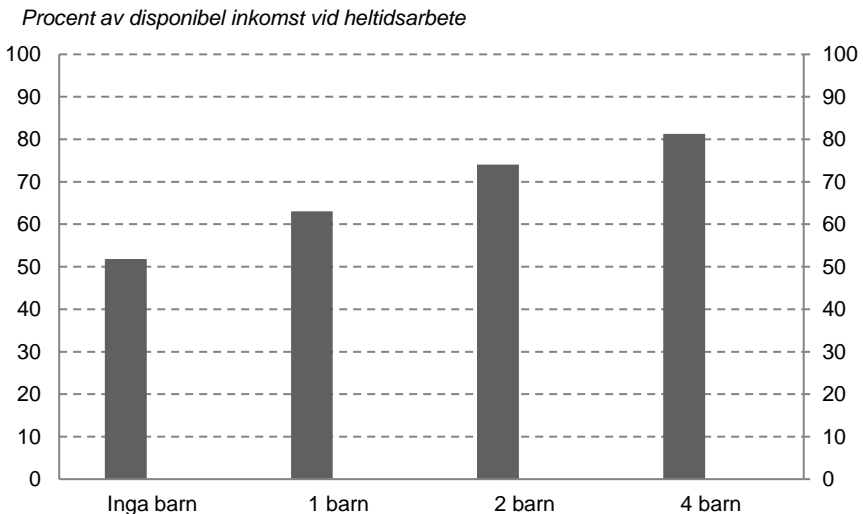
I detta appendix redovisar vi den typfallsanalys som ligger till grund för slutsatserna i avsnitt 4.3.1. Som noteras i huvudtexten är analysen gjord i FASIT:s typfallsmodul. Typfallshushållen har valts för att illustrera hur systemet fungerar och var incitamenten är svagare respektive starkare. Beräkningarna görs för hushåll med ekonomiskt bistånd och olika former av a-kassa, och inkluderar samtliga andra bidragssystem, inklusive barnbidrag, flerbarnstillägg, bostadsbidrag och underhållsbidrag. Bruttomånadsinkomsten vid heltidsarbete antas till 22 000 kr. Beräkningarna är gjorda utifrån läget 2023, alltså innan den senaste förstärkningen av det ordinarie jobbskatteavdraget.

Vi börjar med ekonomiskt bistånd, som är samhällets yttersta ekonomiska skyddsnät. Ersättning beviljas till hushåll som saknar egen försörjning i form av arbets- eller kapitalinkomster, förmögenhet eller ersättning från andra offentliga system. Beslut om bistånd fattas av ersättningstagarens kommun och beloppen följer en riksnorm som är tänkt att motsvara den lägsta inkomstnivån som är förenlig med en skälig levnadsnivå. Det innebär att biståndets storlek bestäms utifrån hur många personer som ingår i hushållet. Avräkningsreglerna är mycket restriktiva och följer en grundprincip där biståndet räknas av krona för krona mot alla andra inkomster, inklusive arbetsinkomst, bostadsbidrag, barnbidrag, flerbarnstillägg, underhållsbidrag och -stöd m.m. Personer som haft bistånd i minst sex månader har dock rätt att undanta 25 procent av sina arbetsinkomster från avräkning under upp till två år inom ramen för den s.k. *jobbstimulansen*. Vi antar att typfallspersonerna genomgående har rätt till jobbstimulansen.

Diagram 4A.1 och 4A.2 visar ersättningsgraderna för ensamstående respektive sammanboende hushåll, dvs. den disponibla inkomsten med fullt ekonomiskt bistånd som andel av den disponibla inkomsten vid heltidsarbete. Det finns flera viktiga saker att notera i diagrammen. Till att börja med finns ett tydligt samband mellan ersättningsgraden och antalet barn i hushållet. En ensamstående utan barn som försörjs av ekonomiskt bistånd har en ersättningsgrad på drygt 50 procent, och skulle således kunna *dubbla* sin disponibla inkomst (ökning med 8 500 kr i månaden) genom att börja arbeta heltid. För ensamstående med fyra barn är ersättningsgraden 81 procent, alltså betydligt högre. Att börja arbeta innebär därmed en inkomstökning på drygt 23 procent

(6 800 kr i månaden). Att ersättningsgraderna skiljer sig så kraftigt beror på att barnfamiljer får ekonomiskt bistånd per barn, samtidigt som biståndet avräknas mot i princip alla andra inkomster, inklusive arbetsinkomst. Det finns således mer bistånd att avräkna för stora barnfamiljer än för hushåll utan barn. Det ska dock påpekas att biståndet per barn (ca 2 500 till 4 500 per månad beroende på barnets ålder, minus barnbidrag och andra ersättningar)¹⁵⁸ torde vara litet i förhållande till kostnaden av att försörja ett barn. I denna mening ger ekonomiskt bistånd inte några incitament att skaffa fler barn.

Diagram 4A.1 Ersättningsgrader för ensamstående



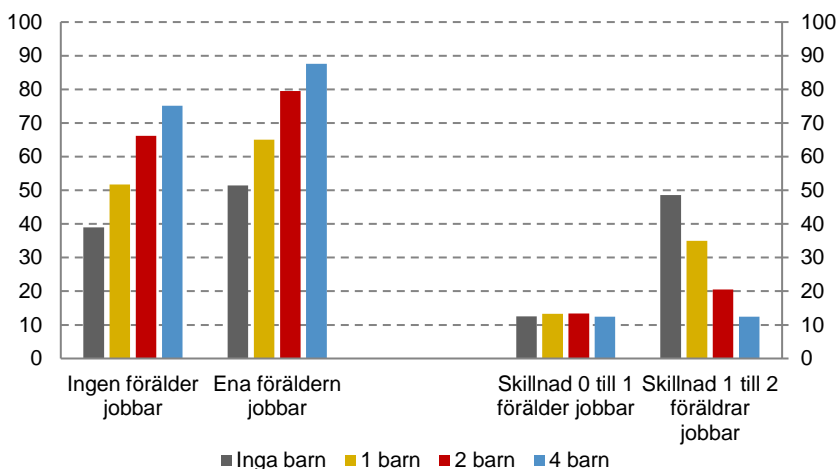
Anm.: Hushållens disponibla inkomst med ekonomiskt bistånd som procentandel av samma hushålls potentiella disponibla inkomst vid heltidsarbete. Bruttoinkomsten per månad för en heltidsarbetande vuxen antas till 22 000 kr. Barnens åldrar antas vara 4, 8, 12 och 16 år. För de mittersta typfallen i diagrammet är barnen 8 respektive 8 och 12 år. Hyreskostnaderna antas ligga i linje med riksgenomsnittet 2022 (SCB, 2022). Typfallet utan barn antas bo i en etta på 35 kvm, typfallet med ett barn i en tvåa på 55 kvm, typfallet med två barn i en trea på 75 kvm och typfallet med fyra barn i en fyra eller större på 95 kvm. Den vuxna i typfallen är född 1980.

Källa: Egna beräkningar i mikrosimuleringsmodellen FASIT.

¹⁵⁸ Riksnormen för försörjningsstöd 2023.

Diagram 4A.2 Ersättningsgrader för sammanboende

Procent av disponibel inkomst om båda föräldrarna arbetar heltid



Anm.: Hushållens disponibla inkomst med ekonomiskt bistånd som procentandel av samma hushålls potentiella disponibla inkomst om båda föräldrarna arbetar heltid. Bruttoinkomsten per månad per heltidsarbetande vuxen antas till 22 000 kr. Vänstra panelen visar ersättningsgraden om ingen respektive den ena föräldern jobbar heltid, jämfört med om båda arbetar heltid. Högra panelen visar skillnaden i ersättningsgrad om hushållet går från noll till en arbetande förälder, och från en till två arbetande föräldrar. Barnens åldrar antas vara 4, 8, 12 och 16 år. För typfallen med ett eller två barn är barnen 8 respektive 8 och 12 år. Hyreskostnaderna antas ligga i linje med riksgenomsnittet 2022 (SCB, 2022). Typfallet utan barn antas bo i en tvåa på 55 kvm, typfallet med ett barn i en trea på 75 kvm och typfallet med två och fyra barn i en fyra eller större på 95 kvm. Alla vuxna i typfallen är födda 1980.

Källa: Egna beräkningar i mikrosimuleringsmodellen FASIT.

Vidare skiljer sig incitamenten kraftigt för sammanboende beroende på om den ena redan arbetar eller inte. Denna effekt framgår av staplarna till höger i diagram 4A.2. I samtliga familjekonstellationer ökar ersättningsgraden med 12–13 procentenheter om hushållet går från ingen till en arbetande, jämfört med upp till nästan 50 procentenheter när hushållet går från en till två arbetande.¹⁵⁹

Om typfallen inte antas ha rätt till jobbstimulansen ökar den disponibla inkomsten i de sammanboende hushållen med barn inte över huvud taget när den första föräldern börjar jobba. Skillnaden beror

¹⁵⁹ Etableringsersättningen har inslag som ger motsatt effekt, dvs. att incitamenten att arbeta är starkare för den första än för den andra som kommer i arbete. Detta har beskrivits som ett problem bland utomeuropeiskt födda, där det är vanligt med en man som jobbar och en kvinna som är hemarbetande (Löfbom, 2018). Hushåll av detta slag torde dock ha fått asyl i Sverige för mer än två år sedan och därmed övergått till ekonomiskt bistånd, där incitamenteffekterna för kvinnan att börja arbeta är starka.

som nämnts på att större delen av inkomsten från den första förälderns arbete tränger undan biståndet. När den andra föräldern börjar jobba är biståndet redan avräknat, och familjen får därför behålla hela inkomstökningen.¹⁶⁰ Att skillnaden är mindre för stora barnfamiljer beror på att de har mer ekonomiskt bistånd och bostadsbidrag att räkna av, och att det därmed krävs en högre hushållsinkomst för att nå nivån där allt är avräknat.

Vilken ersättning som betalas ut inom arbetslöshetsförsäkringen beror på flera faktorer,¹⁶¹ huruvida den försäkrade uppfyller medlemsvillkoret och arbetsvillkoret,¹⁶² hur länge hon har varit arbetslös och vilken inkomstnivå hon hade innan arbetslösheten. Eftersom vi antar att typfallspersonernas potentiella arbetsinkomst är 22 000 kr i månaden före skatt ligger de tydligt under taket i a-kassan. Vi kan därför bortse från inkomstnivån före arbetslösheten. Vi belyser betydelsen av arbetsvillkoret, medlemsvillkoret och arbetslöshetstiden genom att beräkna typfallen med tre former av a-kasseersättning: grundersättning, a-kassa utan avtalsersättning och a-kassa med avtalsersättning.

Grundersättningen är avsedd för personer som inte uppfyller medlemsvillkoret om att ha varit med i a-kassan i minst 12 månader före arbetslöshetens början. Ersättningen är på högst 510 kr om dagen fem dagar i veckan för den som arbetat heltid under det senaste året. Personer som inte har gjort det får ett reducerat belopp, men kan som minst få 255 kr per dag.

Inkomstbaserad a-kassa är en försäkring som betalas ut till personer som uppfyller både arbets- och medlemsvillkoret. Ersättningen uppgår till 80 procent av den tidigare inkomsten under de första 200 veckodagarna i arbetslöshet och 70 procent under de efterföljande 100 dagarna. Efter 300 veckodagar erbjuds den försäkrade att delta i Arbetsförmedlingens Jobb- och utvecklingsgaranti och får därefter ett aktivitetsstöd i linje med vad hon skulle haft rätt till inom a-kassan efter

¹⁶⁰ Att ersättningsgraden ändå ökar med 13 procentenheter när den ena föräldern börjar jobba, trots att allt ekonomiskt bistånd inte är avräknat, beror på jobbstimulansen.

¹⁶¹ Regeringen har föreslagit en reformering av arbetslöshetsförsäkringen som planeras träda i kraft den 1 oktober 2025, se prop. 2023/24:128.

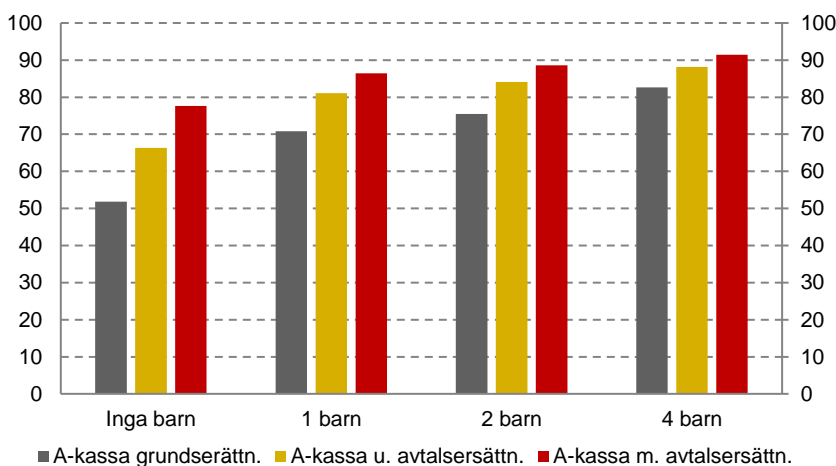
¹⁶² Medlemsvillkoret innebär att en ersättningsmottagare behöver ha varit medlem i a-kassan i minst tolv månader innan arbetslösheten. Arbetsvillkoret innebär att hen måste ha arbetat i minst sex månader, och minst 60 timmar per kalendermånad, under det senaste året. Tidsspannet för arbetsvillkoret kan utökas om personen i fråga varit föräldraledig, sjuk etc.

mer än 300 veckodagar i arbetslöshet. Den nivån är 65 procent av den tidigare arbetsinkomsten.¹⁶³

Hur avtalsersättningen fungerar varierar mellan kollektivavtal. I våra typfall antas personerna ha avtalsersättning i enlighet med kollektivavtal för privata arbetare. Avtalsersättningen är tillgänglig för personer över 40 år, stiger med ålder upp till 60 år och betalas ut till personer som förlorat sin tillsvidare- eller visstidsanställning på grund av arbetsbrist eller sjukdom. För att ha tillgång till ersättningen behöver personen också ha varit anställd i minst 50 månader under de senaste fem åren.¹⁶⁴ För våra typfallspersoner, som är födda 1980, uppgår ersättningen till strax under 40 000 kr per år.

Diagram 4A.3 Ersättningsgrader för ensamstående, a-kassa

Procent av disponibel inkomst vid heltidsarbete



Anm.: Hushållens disponibla inkomst med a-kassa som procentandel av samma hushålls potentiella disponibla inkomst vid heltidsarbete. Bruttoinkomsten per månad per heltidsarbetande vuxen antas till 22 000 kr. Barnens åldrar antas vara 4, 8, 12 och 16 år. För de mittersta typfallen i diagrammet är barnen 8 respektive 8 och 12 år. Hyreskostnaderna antas ligga i linje med riksgenomsnittet 2022 (SCB, 2022). Typfallet utan barn antas bo i en etta på 35 kvm, typfallet med ett barn i en tvåa på 55 kvm, typfallet med två barn i en trea på 75 kvm och typfallet med fyra barn i en fyra eller större på 95 kvm. Typfallen med avtalsersättning har det enl. kollektivavtal för privata arbetare. Alla vuxna i typfallen är födda 1980.

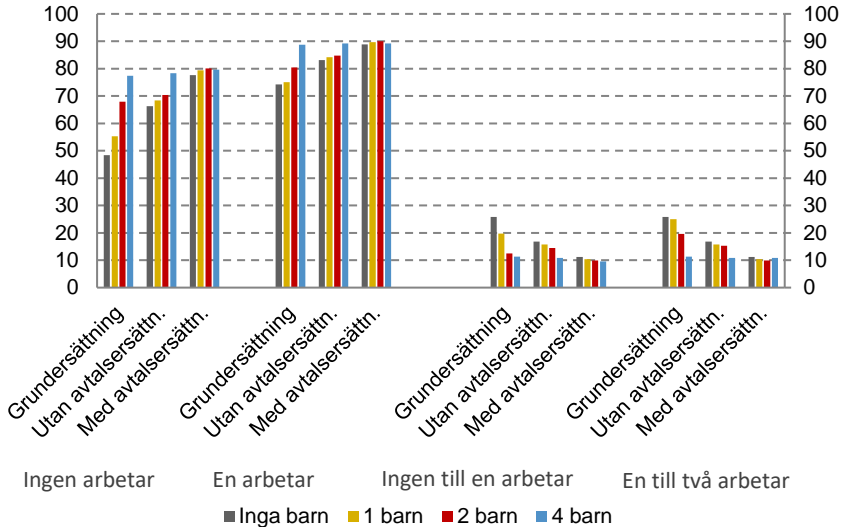
Källa: Egna beräkningar i mikrosimuleringsmodellen FASTT.

¹⁶³ I den reformerade a-kassan kommer respektive nedtrappning ske 100 dagar tidigare. Nedtrappningen kommer också att fortsätta med 5 procentenheter var 100:e dag efter övergången till aktivitetsstöd, ner till som minst 365 kr per dag.

¹⁶⁴ Se AFA Försäkring, om Försäkring om avgångsbidrag (AGB).

Diagram 4A.4 Ersättningsgrader för sammanboende, a-kassa

Procent av disponibel inkomst om båda föräldrarna arbetar heltid



Anm.: Hushållens disponibla inkomst med a-kassa som procentandel av samma hushålls potentiella disponibla inkomst om båda föräldrarna arbetar heltid. Bruttoinkomsten per månad per heltidsarbetande vuxen antas till 22 000 kr. Vänstra panelen visar ersättningsgraden om ingen respektive den ena föräldern jobbar heltid, jämfört med om båda arbetar heltid. Högra panelen visar skillnaden i ersättningsgrad om hushållet går från noll till en arbetande förälder, och från en till två arbetande föräldrar. Barnens åldrar antas vara 4, 8, 12 och 16 år. För typfallen med ett eller två barn är barnen 8 respektive 8 och 12 år. Hyreskostnaderna antas ligga i linje med riksgenomsnittet 2022 (SCB, 2022). Typfallet utan barn antas bo i en tvåa på 55 kvm, typfallet med ett barn i en trea på 75 kvm och typfallet med två och fyra barn i en fyra eller större på 95 kvm. Typfallen med avtalsersättning har det enl. kollektivavtal för privata arbetare. Alla vuxna i typfallen är födda 1980.

Källa: Egna beräkningar i mikrosimuleringsmodellen FASIT.

Till att börja med kan det noteras att ersättningsgraderna med arbetslöshetsförsäkring är betydligt högre än med ekonomiskt bistånd, och att antalet barn i hushållet spelar mindre roll. Det gäller i synnerhet för de som uppfyller kraven för inkomstbaserad a-kassa. För ensamstående med barn och avtalsersättning ligger ersättningsgraderna mellan 86 och 91 procent, och för sammanboende med barn där ingen av föräldrarna jobbar omkring 80 procent.¹⁶⁵ Att nivåerna är högre än för det ekonomiska biståndet beror på att ersättningarnas syften skiljer sig åt. Arbetslöshetsförsäkringen ska vara just en försäkring som tryggar medlemmarnas inkomstnivå under perioder mellan arbeten.

¹⁶⁵ I Löfbom (2018) betecknas ersättningsgrader som höga om de överskrider 80 procent.

Det ekonomiska biståndet ska vara det yttersta skyddsnetet som hindrar att människor tvingas leva i fattigdom. Att betydelsen av antalet barn är mindre med a-kassa kan förstås mot samma bakgrund. Hushållets försörjningsbörda ökar med antalet barn, och därför gör även biståndet det. Någon sådan mekanism finns inte, och är inte tänkt att finnas, inom a-kassan.

De förhållandevis höga ersättningsnivåerna inom den inkomstbaserade a-kassan skulle kunna innebära en incitamentsproblematik. I det mest extrema typfallet, ensamstående med fyra barn och a-kassa med avtalsersättning, ökar inkomsten bara med drygt 10 procent (ca 3 100 kr i månaden) om föräldern går från arbetslöshet till heltidsarbete. Det bör dock betonas att denna typ av ersättning är tidsbegränsad, så att ersättningen faller över tid. Incitamenten att återvända till arbete stärks alltså ju längre arbetslösheten lider.

Vidare är det noterbart att incitamenten att börja arbeta med inkomstbaserad a-kassa är ungefär lika starka för den första som för den andra föräldern som tar ett heltidsjobb (jämför stapelgrupperna till höger i diagram 4A.4). Det beror på att a-kassan, till skillnad från ekonomiskt bistånd, är individuell och inte baseras på hushållens sammanlagda inkomster. Det sker alltså ingen avräkning av a-kasseinkomster när den ena föräldern börjar jobba. Att skillnaderna finns kvar för barnfamiljerna med grundersättning beror på att grundersättningen är så låg att hushållens inkomster fylls på med ekonomiskt bistånd som räknas av enligt beskrivningen ovan.

Det finns inga självklara gränser för när bidrags- och arbetsinkomsterna skiljer sig tillräckligt för att incitamenten ska betraktas som starka. Det finns sannolikt stora skillnader mellan individer beroende på preferenser för fritid och vilken inkomstnivå de är beredda att leva på. Generellt framstår det emellertid som att den ekonomiska avkastningen på arbete är betydande för personer med ekonomiskt bistånd, även om det finns stora variationer beroende på familjekonstellation och partners arbetsmarknadsstatus. Incitamenten är som *starkast* för personer i hushåll utan barn, och som *svagast* för personer i sammanboende barnfamiljer där partnern inte jobbar. När det gäller arbetslöshetsförsäkringen är ersättningsgraderna väsentligt högre, i synnerhet för dem med inkomstbaserad a-kassa. Personer med denna ersättningsform skulle kunna påverkas av incitamentsproblem. Det bör emellertid betonas att den högre kompensationen inom den inkomstbaserade a-kassan är en politisk avvägning, och att a-kassan,

till skillnad från det ekonomiska biståndet, är en försäkring snarare än ett bidrag.

Appendix 4B: Arbetsmarknadens svaga grupper

I detta appendix beskriver vi Arbetsförmedlingens fyra konkurrenssvaga grupper var för sig, inklusive en kort diskussion om vad som kan förklara deras svaga ställning på arbetsmarknaden.

Personer med högst förgymnasial utbildning: På dagens arbetsmarknad är gymnasieutbildningen en av de allra viktigaste skiljelinjerna. Arbetsmarknadssituationen för personer som inte har slutfört en utbildning på gymnasial nivå är markant sämre än för personer som har gymnasieexamen, och skillnaden är betydligt större än mellan t.ex. gymnasial och eftergymnasial utbildning. Som framgår i diagram 4B.1 är arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden bland icke-gymnasieutbildade låg, samtidigt som arbetslösheten är hög. Situationen har dessutom försämrats kontinuerligt under de senaste decennierna. Det kan förstås i ljuset av att andelen som tar examen från gymnasiet har ökat trendmässigt under lång tid.¹⁶⁶ Bland personer i åldersgruppen 20–34 har över 80 procent minst en treårig gymnasieutbildning, jämfört med drygt hälften bland de som är 55 år eller äldre.¹⁶⁷ Denna utveckling har gett upphov till en ny konkurrenssituation där arbetsgivare kan ställa krav på gymnasieutbildning för i stort sett alla jobb.

En följd av detta är att gymnasieutbildningens betydelse är särskilt stor för unga. Ungas inträde på arbetsmarknaden skedde relativt nyligen, medan äldre fick möjlighet att etablera sig innan gymnasieutbildning blev en vattendelare. Arbetsmarknadsutsikterna bland unga utan gymnasieutbildning är därför svagare än bland äldre med samma utbildningsnivå. Unga utan gymnasieutbildning har således en särskilt svag position.¹⁶⁸

En uppenbar anledning till den låga sysselsättningsgraden bland lågutbildade är att de är behöriga till färre jobb än personer med högre utbildning. Deras arbetsmarknad är alltså mindre. En annan vanlig förklaring är att lågutbildades produktivitetsnivå underskrider ekonomins minimilöner, dvs. kollektivavtalens lägstalöner i Sverige. Lågutbildade kan därmed bli olönsamma för arbetsgivare att anställa. Huruvida lägstalöner har en tydlig effekt på sysselsättningen är dock omstritt¹⁶⁹

¹⁶⁶ Skolverket.

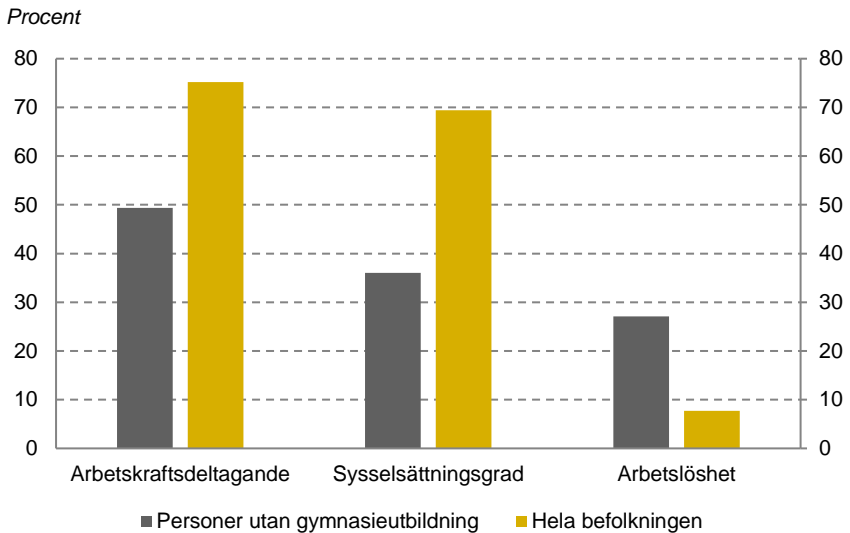
¹⁶⁷ SCB, Befolkningens utbildning.

¹⁶⁸ Se Nordström Skans m.fl. (2017) för en diskussion om unga lågutbildades svårigheter på arbetsmarknaden.

¹⁶⁹ Exempelvis Forslund m.fl. (2014), Skedinger (2015).

och borde, åtminstone till viss del, avhjälpas av möjligheten till anställningssubventioner (kapitel 5).

Diagram 4B.1 Arbetsmarknadssituationen för personer utan gymnasieutbildning



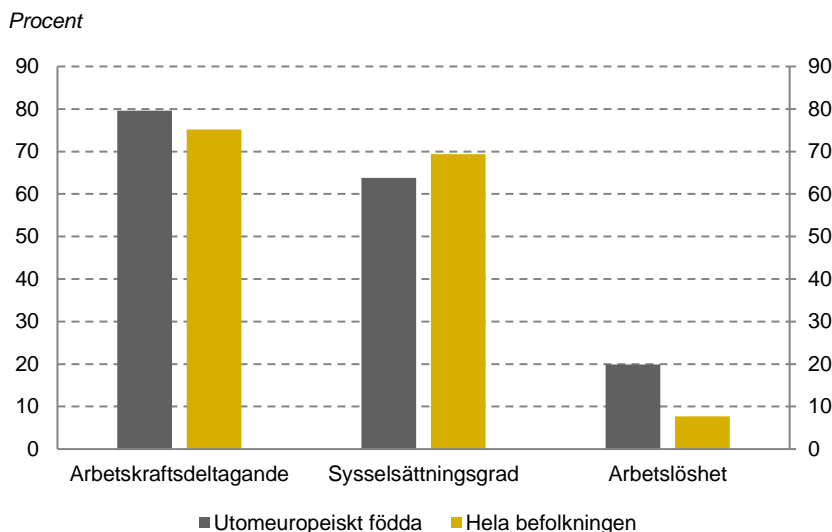
Anm.: Siffror för helåret 2023. Åldersgruppen 15–74.

Källa: SCB, AKU.

Utom-europeiskt födda: År 2023 var ungefär 12 procent av Sveriges befolkning född utanför Europa, jämfört med drygt 4 procent vid millennieskiftet.¹⁷⁰ Integrationen på arbetsmarknaden bland utom-europeiskt födda har i regel tagit lång tid, vilket yttrar sig på flera olika sätt. Personer ur gruppen är oftare arbetslösa, vilket bidrar till att sysselsättningsgraden är drygt 6 procentenheter lägre än i befolkningen som helhet (diagram 4B.2). Arbetskraftsdeltagandet är samtidigt högre än i övriga befolkningen, vilket delvis kan förklaras av att i princip alla nyanlända har registrerats som arbetssökande på Arbetsförmedlingen via etableringsprogrammet.¹⁷¹

¹⁷⁰ SCB:s befolkningsstatistik.

¹⁷¹ AF (2021b).

Diagram 4B.2 Arbetsmarknadssituationen för utomeuropeiskt födda

Anm.: Siffror för helåret 2023. Åldersgruppen 15–74.

Källa: SCB, AKU.

Integrationen av nyanlända tar i regel många år. Efter ett decennium har i genomsnitt 60 procent arbetsinkomst som sin primära försörjning.¹⁷² Att arbetsmarknadsinträdet tar lång tid har sannolikt många förklaringar. Utomeuropeiskt födda har oftare låg, eller ingen, formell utbildning. Bland personer födda i Syrien var det över 30 procent som saknade gymnasieutbildning år 2022, och över 40 procent bland personer födda i Somalia. Bland inrikes födda var motsvarande siffra 8 procent.¹⁷³ Många utomeuropeiskt födda, i synnerhet kvinnor, saknar också formell arbetslivserfarenhet. Av naturliga skäl har utomeuropeiskt födda även sämre kunskaper i svenska, mindre informella nätverk på arbetsmarknaden, och kan i vissa fall också utsättas för diskriminering.¹⁷⁴

Äldre arbetslösa: Att äldre har svårt att konkurrera på arbetsmarknaden syns inte i den aggregerade statistiken. Som framgår i diagram 4B.3 är arbetslösheten lägre än i övriga befolkningen, medan

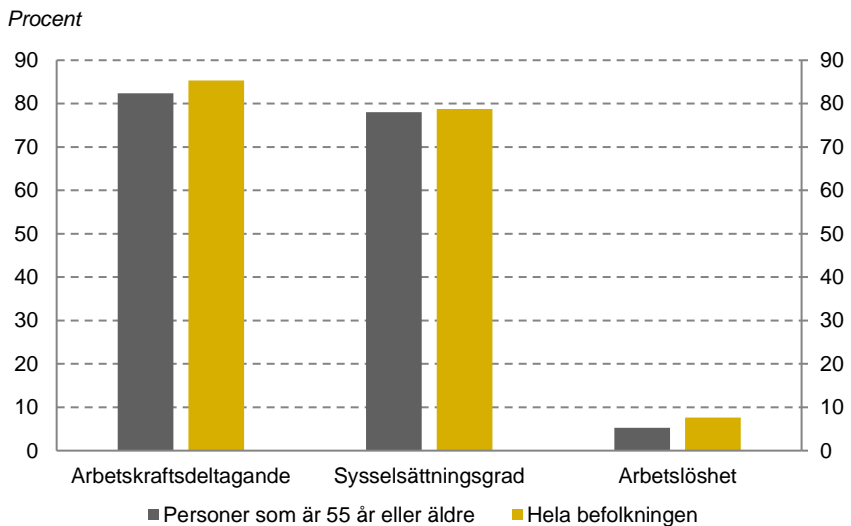
¹⁷² Engdahl och Liljeberg (2022).

¹⁷³ Samtidigt är andelen med en eftergymnasial utbildning på tre år eller mer mycket hög bland vissa utomeuropeiskt födda grupper. Bland personer födda i Iran rör det sig om nästan 40 procent av befolkningen, och bland personer födda i Indien är det närmare 60 procent. Det kan jämföras med strax över 30 procent bland inrikes födda (SCB, Befolkningens utbildning).

¹⁷⁴ Se Nordström Skans m.fl. (2017) för en diskussion om orsakerna bakom utomeuropeiskt föddas utmaningar på arbetsmarknaden.

sysselsättningen och arbetskraftsdeltagandet ligger på ungefär samma nivå. Att gruppen ändå betecknas som konkurrenssvag beror på att personer över 55 år som förlorar jobbet tenderar att vara arbetslösa under lång tid. I februari 2024 var genomsnittet bland 55–64-åringar omkring 67 veckor, jämfört med 41 veckor bland 25–54-åringar och 9 veckor bland 16–24-åringar.¹⁷⁵ Detta är problematiskt av flera skäl, bl.a. att det kan påverka de berördas pensionsbeslut. Som vi påpekade i vår pensionsstudie från 2022 är det viktigt att människor får förutsättningar att arbeta högre upp i åldrarna, både eftersom det har stor betydelse för levnadsstandarden som pensionär, och för att samhällets försörjningskvot inte ska bli för hög.¹⁷⁶ En dysfunktionell arbetsmarknad för äldre som förlorar jobbet är negativt i båda dessa avseenden.

Diagram 4B.3 Arbetsmarknadssituationen för personer över 55 år



Anm.: Siffror för helåret 2023. Åldersgruppen 55–64.

Källa: SCB, AKU via Macrobond.

Svårigheterna för äldre att hitta ett nytt arbete kan ha flera förklaringar. En förklaring, som berördes ovan, är att äldre i mindre utsträckning är gymnasieutbildade än de yngre generationerna. Enligt den s.k. PIAAC-

¹⁷⁵ SCB, AKU via Macrobond.

¹⁷⁶ Finanspolitiska rådet (2022b).

undersökningen¹⁷⁷ är personer över 55 i genomsnitt sämre på att både läsa och räkna än sina yngre landsmän. En person som befunnit sig på arbetsmarknaden i 30–40 år kan ha ett stort humankapital i form av arbetslivserfarenhet och yrkeskompetens, men om jobbförlusten beror på t.ex. strukturomvandling kan efterfrågan på dessa kompetenser minska i en grad som gör det svårt för personen i fråga att hitta ett arbete med motsvarande villkor i en annan bransch. Detta kan förvärras av att kompetenser som äldre i stor utsträckning saknar, t.ex. inom ny teknik, har blivit viktiga i många branscher. Andra viktiga förklaringar är kostnaden av att anställa äldre jämfört med yngre¹⁷⁸ och förekomsten av åldersdiskriminering på arbetsmarknaden. Exempelvis konstaterar *Delegationen för senior arbetskraft* att ogrundade negativa uppfattningar om äldres arbetsförmåga är mer utbrett i Sverige än i andra länder.¹⁷⁹ Det kan ha en negativ effekt på arbetslösa äldres förutsättningar att hitta ett jobb, och i förlängningen på när människor väljer att gå i pension.¹⁸⁰

Personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga: År 2022 fanns det ungefär 475 000 personer i åldrarna 16–64 med en funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga. Gruppen har en mycket svag ställning på arbetsmarknaden (diagram 4B.4).¹⁸¹ År 2022 var arbetskraftsdeltagandet 55 procent, sysselsättningsgraden 44 procent och arbetslösheten 20 procent. Det kan jämföras med 83, 77 respektive 7,6 procent i befolkningen som helhet.¹⁸²

¹⁷⁷ Programme for International Assessment of Adult Competencies, genomförs av OECD. Första rundan publicerades år 2012. En andra runda väntas publiceras i slutet av 2024.

¹⁷⁸ Det kan t.ex. handla om att äldre har högre löneanspråk än yngre eller att premierna för tjänstepensionen kan stiga med åldern.

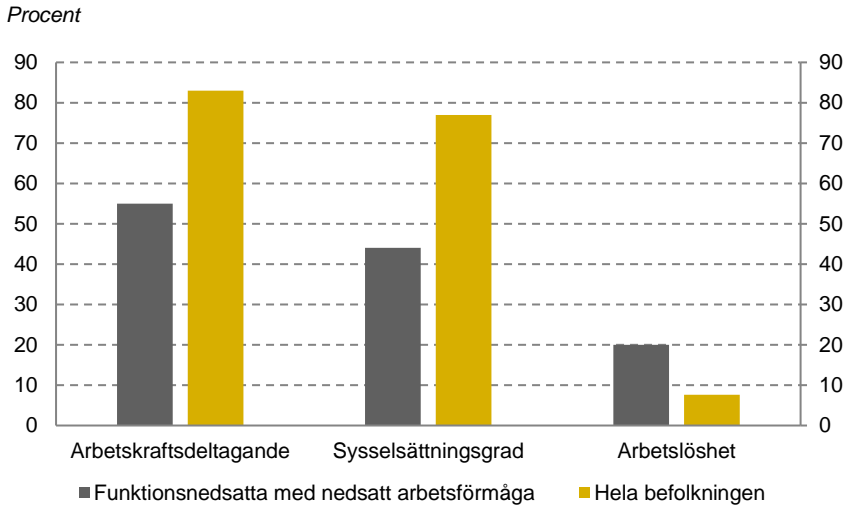
¹⁷⁹ SOU 2020:69,

¹⁸⁰ Delegationen för senior arbetskraft (SOU 2020:69) konstaterar emellertid att det är oklart hur stor relativ betydelse åldersdiskriminering har för pensionsbeslutet.

¹⁸¹ SCB (2023).

¹⁸² SCB, AKU.

Diagram 4B.4 Arbetsmarknadssituationen för funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga



Anm.: Siffror för helåret 2022. Åldersgruppen 16–64.

Källa: SCB (2023).

Det huvudsakliga skälet till att personer i gruppen har det svårt på arbetsmarknaden är bristande anpassning från arbetsgivaren sida, och att de generellt har, eller uppfattas ha, en lägre produktivitetsnivå än de som inte har nedsatt arbetsförmåga. Det kan leda till att rekryteringar av funktionsnedsatta är mer kostsamma för arbetsgivare, i synnerhet när det gäller enklare jobb där lönerna ligger nära kollektivavtalens miniminivåer. Då blir det svårt för arbetsgivarna att sätta en lön som speglar den anställdes produktivitetsnivå, vilket leder till att rekryteringen inte blir lönsam. I sådana lägen blir det mycket svårt för funktionsnedsatta att ta sig in på arbetsmarknaden. Det kan också finnas problem med att funktionsnedsattas produktivitet underskattas, och att arbetsgivare därmed blir överdrivet obenägna att anställa personer ur gruppen.¹⁸³ Det finns flera åtgärder på plats för att mildra denna problematik, inklusive lönebidrag och skyddade arbeten. Dessa utnyttjas dock i förhållandevis liten omfattning.¹⁸⁴

¹⁸³ I Arbetsförmedlingens årliga rapporter om funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden uppges i regel omkring en tredjedel att de utsatts för diskriminering i arbetslivet. Den vanligaste formen av diskriminering är att respondenten upplever att de nekats ett jobb eller en befordran på grund av sin funktionsnedsättning.

¹⁸⁴ Se vidare kapitel 5.

Appendix 4C: Har Sverige ett geografiskt matchningsproblem?

Arbetsmarknaden ser olika ut i olika delar av landet. I februari 2024 var arbetslösheten 9,1 procent i Skåne län, 6,7 procent i Stockholm, 4,2 procent i Norrbotten och 4,0 procent i Västerbotten.¹⁸⁵ Arbetsmarknadsmässiga skillnader mellan regioner har alltid funnits, men att arbetslösheten är lägst i norr och högst i söder är en relativt ny företeelse. År 2010 var arbetslösheten i Norr- och Västerbotten bland de högsta i landet, och det var först under andra halvan av 2010-talet som siffrorna kontinuerligt började underskrida riksgenomsnittet. I dagsläget finns det ett stort behov av arbetskraft i de nordliga länen, och enligt flera uppskattningar kommer Norrbotten och Västerbotten totalt behöva över 100 000 nya invånare under de kommande åren för att fylla behoven.¹⁸⁶ Samtidigt är hundratusentals personer i arbetsför ålder utan jobb, de flesta av dem i landets södra delar.¹⁸⁷ Mot denna bakgrund framstår det som att jobben och de arbetslösa till viss del finns på olika platser; ett matchningsproblem med geografiska förtecken.

Förekomsten av matchningssvårigheter kan illustreras genom s.k. Beveridge-diagram, som visar sambandet mellan antalet lediga jobb och arbetslösa. I huvudtexten ritade vi sådana diagram för att visa på matchnings i olika branscher och ekonomin som helhet. Diagram 4C.1 visar Beveridge-sambandet uppdelat efter län: först Norrbotten och Västerbotten, sedan Stockholm och Skåne.

Det är tydligt att arbetsmarknaderna fungerar på olika sätt. I Norr- och Västerbotten är Beveridge-sambandet negativt; en stor ökning av antalet lediga jobb sedan 2011 har skett parallellt med en kraftig nedgång av antalet arbetslösa. Regionernas stora arbetskraftsbehov har alltså kunnat översättas i ett högt resursutnyttjande och matchningen verkar fungera väl. I Stockholm och Skåne ser det annorlunda ut. Antalet lediga jobb har mångdubblats även här, men det har inte lett till någon minskning av antalet arbetslösa. I stället har antalet arbetslösa varit oförändrat eller till och med ökat. Ett stort arbetskraftsbehov har alltså inte kunnat översättas i ett högre resursutnyttjande. Det talar

¹⁸⁵ Arbetsförmedlingen via Macrobond.

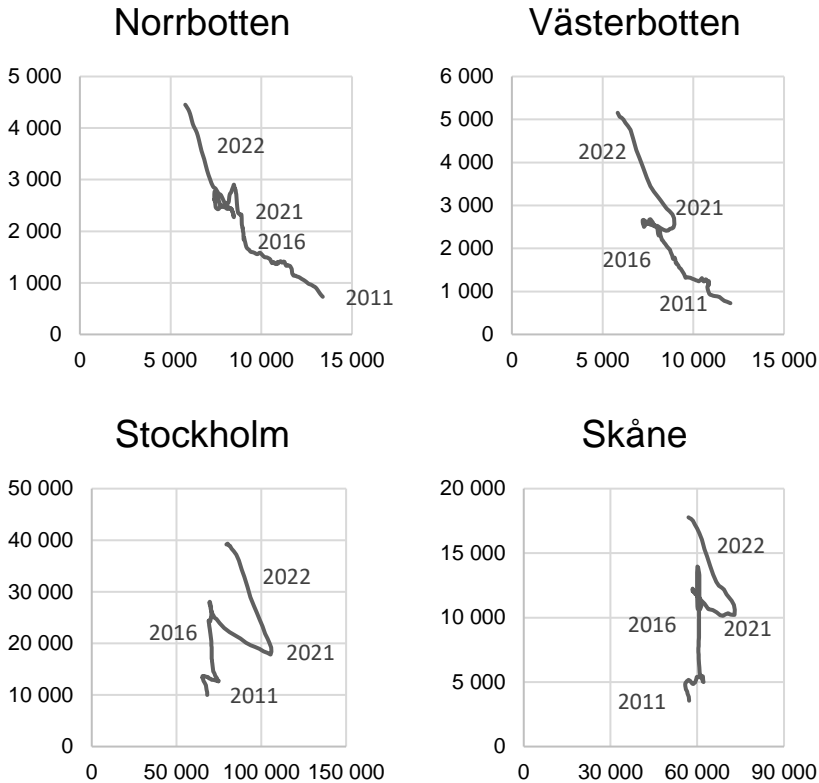
¹⁸⁶ Regeringens samordnare Peter Larsson i bl.a. Dagens Nyheter (2024).

¹⁸⁷ Arbetsförmedlingens månadsstatistik.

för att Stockholm och Skåne har ett matchningsproblem som inte finns i Norrbotten och Västerbotten.

Diagram 4C.1 Lediga jobb och arbetslösa

Antal lediga jobb (y-axel) och antal arbetslösa (x-axel)



Anm.: Otillsatta tjänster respektive arbetslösa per månad, januari 2011 till december 2022. Tolvmånaders glidande medelvärden.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Frågan är om arbetslösa i Stockholm och Skåne skulle hitta arbete om de flyttade till Norrbotten eller Västerbotten. Om svaret är ja finns det skillnader mellan de regionala arbetsmarknadernas *efterfrågesidor*. Arbetskraft som inte efterfrågas i södra Sverige skulle efterfrågas i norra Sverige. Om svaret är nej ligger skillnaderna snarare på de regionala arbetsmarknadernas *utbudssidor*. Då handlar det om att Skåne och Stockholm har relativt många personer vars kvalifikationer brister,

antingen på ett generellt eller specifikt plan, och som inte efterfrågas i vare sig norra eller södra Sverige. I så fall gäller skillnaderna som illustreras i diagram 4C.1 inte främst ett geografiskt matchningsproblem, utan snarare bristande produktivitet, information eller landsomspännande matchningsproblem av det slag som beskrivs i huvudtexten.

I vilken mån skillnaderna ligger på utbudssidan kan undersökas med hjälp av måttet *demografiskt förväntad arbetslöshet* (DFA),¹⁸⁸ som fångar hur hög arbetslösheten i en viss del av landet kan förväntas vara baserat på arbetskraftens sammansättning, dvs. utbudssidan. Regioner med en högre andel utomeuropeiskt födda, lågutbildade eller nyanlända har alltså en högre DFA än regioner med fler inrikes födda och högutbildade. Skillnaden mellan DFA och den faktiska arbetslösheten, det s.k. *förväntningsfelet*, kan tillskrivas arbetsmarknadernas efterfrågesida eftersom det fångar regionala variationer i jämförbara arbetssökandes möjligheter att hitta ett jobb.¹⁸⁹

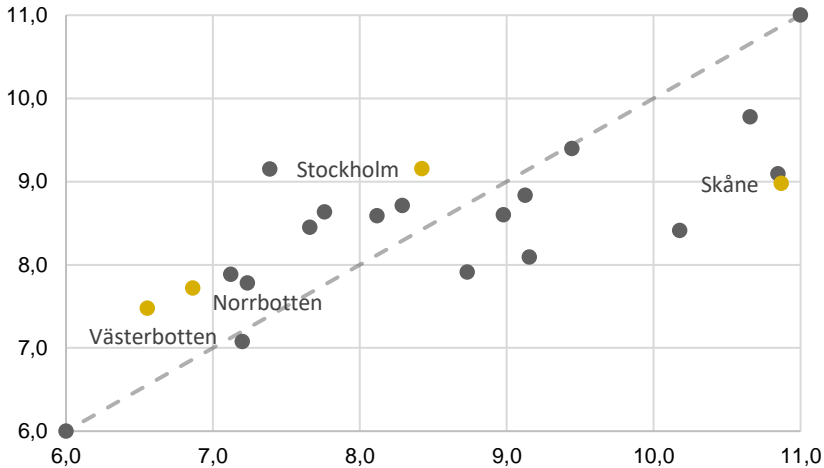
Enligt Arbetsförmedlingens beräkningar, som är gjorda på statistik från november 2019, beror en betydande del av regionernas relativa arbetslöshetsnivåer på skillnader i arbetskraftsutbudets sammansättning. I flera regioner avviker dock den faktiska arbetslösheten kraftigt från DFA (diagram 4C.2). Vid det aktuella tillfället var DFA 7,3 procent i Skåne, 7,4 procent i Stockholm, 6,1 procent i Norrbotten och 5,9 procent i Västerbotten. Det ska jämföras med en faktisk arbetslöshet på 9,4 procent i Skåne, 5,9 procent i Stockholm, 6,2 procent i Norrbotten och 5,5 procent i Västerbotten.

¹⁸⁸ AF (2023a). Den *demografiskt förväntade arbetslösheten* beräknas genom att arbetskraften delas in i 58 olika grupper baserat på ålder, kön, födelse-region, tid i Sverige och utbildningsnivå. Därefter beräknas de olika gruppernas arbetslöshet. Utomeuropeiskt födda kvinnor med kort vistelsetid i Sverige och låg utbildning ligger högt, medan inrikes födda med hög utbildning ligger lågt osv. Sedan multipliceras respektive grupps andel av varje läns arbetskraft med dess arbetslöshetsnivå. Slutligen summeras de resulterande produkterna för att beräkna den demografiskt förväntade arbetslösheten.

¹⁸⁹ Det kan finnas skillnader i arbetslöshet mellan grupper som inte fångas upp i den demografiska uppdelning som analysen bygger på. Exempelvis skulle efterfrågan på olika yrkesgrupper med samma utbildningsnivå kunna variera mellan regioner. Det skulle innebära att vi underskattar möjligheterna för arbetslösa i ett län att få arbete i ett annat, och därmed att det geografiska matchningsproblem framstår som mindre (och DFA som större) än vad som egentligen är fallet. Vi bedömer dock att eventuella skillnader mellan yrkesgrupper på samma utbildningsnivå spelar en relativt liten roll i sammanhanget.

Diagram 4C.2 Demografiskt förväntad arbetslöshet (y-axel) och faktisk arbetslöshet (x-axel)

Procent



Anm.: Demografiskt förväntad arbetslöshet och faktisk arbetslöshet per län i november 2019, åldersgruppen 16–64. Länen som ligger under (över) den 45-gradiga linjen har en högre (lägre) arbetslöshet än vad som predikteras utifrån arbetskraftens sammansättning.
Källa: AF (2023a).

Mot denna bakgrund kan vi analysera hur mycket av skillnaderna som verkar bero på utbud respektive efterfrågan. Exempelvis hade Stockholm en 1,5 procentenheter högre DFA än Västerbotten i november 2019. Den faktiska arbetslösheten borde alltså, i ett likvärdigt efterfrågeläge, vara 1,5 procentenheter högre i Stockholm än i Västerbotten. Den faktiska arbetslösheten är dock bara 0,4 procentenheter högre i Stockholm, vilket tyder på att arbetslösa i Stockholm skulle ha *sämre* förutsättningar att hitta ett jobb om de flyttade norrut. Det talar för att skälen till arbetslöshet i hög grad handlar om de utbudsrelaterade faktorer som diskuteras i kapitlet.

Slutsatserna blir annorlunda vid en jämförelse av Skåne och Västerbotten. Den faktiska arbetslösheten var ungefär 4 procentenheter högre i Skåne, medan DFA bara var drygt 2 procentenheter högre. Det innebär att ungefär hälften av den faktiska skillnaden, alltså 2 procentenheter, kan hänföras till efterfrågan och andra hälften till skillnader i utbud.¹⁹⁰ En jämförelse mellan Skåne och Norrbotten ger

¹⁹⁰ Liknande slutsatser dras i Engdahl och Liljeberg (2022).

liknande, om än mindre tydliga, resultat. Det talar för att arbetslösa i Skåne, allt annat lika, skulle kunna förbättra sina chanser att hitta ett jobb genom att flytta norrut.¹⁹¹

Efterfrågan på arbetskraft verkar alltså ha varit väsentligt högre i de nordliga länen än i Skåne redan 2019, oberoende av arbetskraftens utbildningsnivå, ålder, kön, härkomst eller vistelsetid i Sverige. Ett sätt att estimerar den totala betydelsen av dessa skillnader är att beräkna hur mycket den nationella arbetslösheten skulle falla om inget län hade en faktisk arbetslöshet som överstiger dess DFA. Resultatet av en sådan beräkning kan tolkas som att alla vars arbetslöshet förklaras av relativt låg efterfrågan i vissa län har flyttat och fått arbete i regioner där det relativa efterfrågeläget är högre. Beräkningen görs genom att vikta förväntningsfelen för alla högarbetslöshetsregioner med deras andel av arbetskraften (16–64 år) och sedan summera dem. En sådan övning visar att arbetslösheten i november 2019 skulle ha varit 0,6 procentenheter lägre om inget län hade en högre arbetslöshet än DFA.¹⁹²

Det geografiska perspektivet framstår alltså som en icke-trivial del av det sammantagna matchningsproblemet på svensk arbetsmarknad. Samtidigt verkar andra skillnader ha större betydelse; om den för-gymnasialt utbildade delen av arbetskraften tillskrivs en arbetslöshetsnivå i linje med de gymnasieutbildade, faller den totala arbetslösheten med 2,2 procentenheter.¹⁹³ Det bör också påpekas att vår metod antar att arbetsmarknaderna i län med relativt hög efterfrågan kan absorbera inkommande arbetslösa från län med lägre efterfrågan. Så behöver inte vara fallet om arbetsmarknaderna i länen med hög efterfrågan är mättade, vilket verkar vara fallet i t.ex. Stockholm (diagram 4C.1). Siffran 0,6 procentenheter bör därför betraktas som ett ”tak” för hur stor betydelse det geografiska matchningsproblemet

¹⁹¹ Det är emellertid oklart var de norrländska länen nya jämvikt befinner sig. Stockholms län erbjuder ett illustrativt exempel. I diagram 4C.2 är Stockholms faktiska arbetslöshet lägre än dess DFA, vilket talar för att länets efterfrågan på arbetskraft var relativt hög i november 2019. Trots det rörde sig Beveridge-kurvan (diagram 4C.1) rakt uppåt vid samma tidpunkt; ett tecken på tilltagande missanpassning mellan arbetsgivares önskemål och arbetssökandes egenskaper. Det är alltså fullt möjligt att både ha en hög efterfrågan och en Beveridge-kurva som kontinuerligt rör sig utåt. I ljuset av det skulle Beveridge-sambanden för Norr- och Västerbotten kunna börja likna Stockholms när den nya jämvikten är nådd. Att kurvorna har börjat bli brantare de senaste åren skulle kunna tolkas som denna punkt närmar sig. Samtidigt är industriexpansionen i norra Sverige en i högsta grad pågående process, vilket innebär att jämvikten sannolikt skiftar hela tiden.

¹⁹² AF (2023a) och egna beräkningar utifrån siffror från SCB, RAMS.

¹⁹³ Se avsnitt 4.3.2.

kan ha haft för den nationella arbetslösheten vid den aktuella tidpunkten.

Om vi skulle anta att industrisatsningarna i norr är en bidragande faktor till den höga lokala efterfrågan i norra Sverige är det dock sannolikt att efterfrågeskillnaderna mellan regioner har blivit mer uttalade under de senaste åren.¹⁹⁴ Industriexpansionen har kommit längre idag än i november 2019 och som framgår av Beveridgekurvorna i diagram 4C.1. visar Norr- och Västerbottens arbetsmarknad ännu inga tecken på mättnad. Den totala effekten av geografiska matchningsproblem på den nationella arbetslösheten kan därmed vara större än 0,6 procentenheter i dagsläget.

¹⁹⁴ IER (2023) kapitel 5.

5 Åtgärder för fler i arbete

Tyngdpunkten i regeringens kommunikation om arbetsmarknaden är att det måste löna sig mer att arbeta.¹⁹⁵ Regeringen har bl.a. framhållit att det går att stapla olika sociala ersättningar på varandra så att det knappt lönar sig alls att ta ett arbete.¹⁹⁶ Många av reformerna på arbetsmarknads- och sysselsättningsområdet riktas också mot att öka skillnaden mellan arbets- och bidragsinkomster. Även om vi noterar en viss förflyttning i 2024 års vårproposition,¹⁹⁷ uppfattar vi att de ekonomiska incitamenten till arbete alltså är i fokus för regeringens sysselsättningspolitik.

Vi konstaterade i kapitel 4 att incitamenten till arbete har förstärkts över tid och att det i dagsläget lönar sig att arbeta för de allra flesta. Att människor varaktigt står utan arbete beror enligt vår bedömning till större del på bristande matchning av arbetsgivares behov och arbetstagares kvalifikationer, svag produktivitet i delar av arbetskraften samt otillräcklig information om arbetssökandes kompetenser. Mer uppmärksamhet behöver riktas mot dessa områden. Det bör dock hållas i åtanke att orsakerna till arbetslöshet kan vara komplexa och att det därför kan behövas åtgärder på andra områden, exempelvis inom näringspolitiken, bostadspolitiken och den övriga utbildningspolitiken.

I det här kapitlet beskriver vi de stora dragen i regeringens åtgärder, och diskuterar vilka förutsättningar de har att få fler personer i arbete. Därefter utvecklar vi förslag på åtgärder för problem med matchning, bristande produktivitet och information om produktivitet, och ger därmed vår syn på hur politiken på arbetsmarknadsområdet skulle kunna utformas. Kapitlet avslutas med rådets slutsatser.

5.1 Regeringens åtgärder för fler i arbete

Att ”återupprätta arbetslinjen” är ett av regeringens huvudsakliga politiska mål, och i budgetpropositionerna för 2023 och 2024 betonas att det behöver bli mer lönsamt att jobba. Hittills under mandatperioden har regeringen förstärkt det ordinarie jobbskatteavdraget med ca 11 mdkr och jobbskatteavdraget för pensionärer med ca 3 mdkr.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Prop. 2022/23:1, prop. 2023/24:1 och prop. 2022/23:100.

¹⁹⁶ Exempelvis dir. 2023:70.

¹⁹⁷ Prop. 2023/24:100.

¹⁹⁸ Inkl. 0,8 mdkr i BP23 och 2,2 mdkr i BP24.

Ytterligare jobbskatteavdrag planeras inför kommande budgetar förutsatt att konjunkturella och offentliga finansiella förhållanden tillåter det.¹⁹⁹ Regeringen har även aviserat att man kommer införa ett bidragstak, se över flerbarnstillägget, införa ett aktivitetskrav för personer med ekonomiskt bistånd och reformera a-kassan. Man har samtidigt, i strid med detta synsätt, valt att behålla den tillfälliga höjningen av a-kassan från pandemin (6 mdkr).²⁰⁰ Som framgick i kapitel 2 har regeringen också genomfört vissa åtgärder för att motverka problem med matchning och bristande produktivitet. Det gäller exempelvis 2,5 mdkr till yrkesutbildningar på Komvux,²⁰¹ införandet av de s.k. etableringsjobben och 1 mdkr till Samhall i BP23 och BP24. Det är dock tydligt att fokus ligger på att stärka drivkrafterna till arbete.

Vi belyser specifikt *förstärkningen av det ordinarie jobbskatteavdraget i BP24 samt aviseringen om att införa ett bidragstak* och avgränsar analysen till åtgärdernas sysselsättningseffekter.²⁰²

5.1.1 Förstärkningen av jobbskatteavdraget

Jobbskatteavdragens effekter på sysselsättningen har analyserats under lång tid. En stor del av forskningslitteraturen kommer från USA och studerar den s.k. *Earned Income Tax Credit* (EITC), en skattereduktion på arbetsinkomster riktad till barnfamiljer. Avdraget infördes 1975 och har utökats vid flera tillfällen sedan dess. Under 1990-talet och 2000-talet växte det fram en konsensus om att EITC, och skattereduktioner av liknande slag i andra länder, har positiva effekter på sysselsättningen.^{203, 204}

I Europa har jobbskatteavdragens utformning lett till att det ofta varit svårt att göra empiriska effektstudier.²⁰⁵ Detta gäller inte minst det svenska jobbskatteavdraget. Till skillnad från EITC i USA är

¹⁹⁹ Prop. 2023/24:1, s. 11.

²⁰⁰ Prop. 2022/23:1, s. 31.

²⁰¹ Inkluderar 0,5 mdkr i BP23, 1,8 mdkr i BP24 och 0,2 mdkr i VÄB24.

²⁰² Vi utvärderar inte förstärkningen av jobbskatteavdraget ur ett stabiliseringsperspektiv, vilket regeringen har anfört som ett andra motiv till åtgärden. Vi beaktar inte heller huruvida en viss skillnad mellan arbets- och bidragsinkomster är mer rättvis än en annan.

²⁰³ Exempelvis Eissa och Liebman (1996), Meyer och Rosenbaum (2001), Meyer (2010) och Hoynes och Patel (2018) för USA. Flera av dessa forskningsresultat har på senare år ifrågasatts av Kleven (2024). Klevens argumentation ifrågasätts i sin tur av Schanzenbach och Strain (2020).

²⁰⁴ Jobbskatteavdrag skulle också kunna ha sysselsättningseffekter genom att moderera löneanspråk och därmed minska kostnaderna för att anställa över tid, se t.ex. Bennmarker m.fl. (2014). Detta samband har tidigare identifierats i andra länder av Azmat (2006) och Leigh (2010).

²⁰⁵ Se Laun (2019) för en forskningsöversikt.

jobbskatteavdraget i Sverige generellt, vilket innebär att det inte finns några tydliga kontrollgrupper.²⁰⁶ Dessa svårigheter har lett till att effektberäkningar av det svenska jobbskatteavdraget i hög grad lutar sig mot s.k. mikrosimuleringsmodeller, i synnerhet arbetsutbudsmodulen i SCB:s FASIT-modell. I grunden är FASIT en statisk modell som inte beaktar några beteendeeffekter. Det är denna statiska modell som vi använder i kapitel fyra, och i avsnitt 5.1.2 nedan. Arbetsutbudsmodulen är ett tillägg som innebär att modellen även beaktar hur förändringar i skatte- och transfereringssystem, exempelvis jobbskatteavdrag, påverkar arbetsutbudet. Regeringen har använt arbetsutbudsmodulen för att bedöma de långsiktiga effekterna av olika skatteförändringar vid flera tillfällen.²⁰⁷

Den outnyttjade arbetskraften (så som vi definierar den i kapitel 4), bortsett från de som varit arbetslösa i mindre än sex månader, uppgick till ca en halv miljon personer 2022. Att få en betydande del av dessa personer i arbete med hjälp av jobbskatteavdrag vore offentligfinansiellt mycket kostsamt om man tror på modellens sysselsättnings-effekter. Enligt regeringens uppskattning ökar jobbskatteavdraget på 11 mdkr antalet personer i arbete med 4 000 på lång sikt med en självfinansieringsgrad på 20 procent.²⁰⁸ Det ger en offentligfinansiell nettokostnad per ny person i arbete på över 2 mnkr per år.²⁰⁹ Det är mer än för nedsättningar av arbetsgivaravgiften, som tidigare avfärdats som en dyr och ineffektiv sysselsättningsåtgärd av såväl rådet som andra bedömare.²¹⁰ Kostnaden blir ännu högre om vi beaktar att jobbskatteavdraget har en avtagande margineffekt i modellen, där sysselsättningseffekten minskar för varje nytt steg. Jobbskatteavdrag kan ha varit en lämplig sysselsättningsåtgärd för 15 år sedan när de ekonomiska incitamenten att arbeta var svagare, men är rimligen mindre effektiva idag när avkastningen på arbete är betydligt högre.²¹¹

²⁰⁶ Se t.ex. Bastani m.fl. (2019) och Edmark m.fl. (2016) för diskussion. Se även Laun (2017), som finner att jobbskatteavdraget till äldre har positiva sysselsättningseffekter.

²⁰⁷ Se prop. 2023/24:13, Finansdepartementet (2009) och budgetpropositioner i samband med utökningar av jobbskatteavdraget.

²⁰⁸ Självfinansieringsgraden avser hur mycket en reform minskar statens utgifter och ökar dess inkomster, som andel av reformens kostnad. En del av självfinansieringseffekten beror i detta fall på att personer som redan arbetar väljer att jobba fler timmar.

²⁰⁹ Det bör noteras att självfinansieringsgraden är en överskattning eftersom den utgår ifrån den årliga offentligfinansiella nettoeffekten när åtgärden fått fullt genomslag. Skulle kostnader under transitionsfasen tas i beaktande i beräkningen av självfinansieringsgraden skulle den vara lägre och kostnaden per jobb högre.

²¹⁰ Se Finanspolitiska rådet (2021), Egebark och Kaunitz (2018) och Seim (2019). Se Saez m.fl. (2021) för delvis andra resultat.

²¹¹ Se fördjupning 4.2 för en analys av incitamentens förändring sedan 2005.

En mer fundamental invändning är att arbetsutbudsmodulen i FASIT inte är ett lämpligt verktyg för att analysera sysselsättnings-effekten av skattesänkningar under nuvarande omständigheter. Modulen är utformad för att analysera just arbets**utbudet** och beaktar inte att efterfrågan på arbetskraft kan ha en annan sammansättning än det utbud av arbetskraft som beräknas tillkomma av ytterligare jobb-skatteavdrag. En person som befinner sig utanför arbetskraften i utgångsläget, och som ansluter sig till arbetskraften efter t.ex. ett jobbskatteavdrag, antas på lång sikt *alltid få ett jobb* i stället för att bli arbetslös.²¹² Det antas alltså finnas en outtömlig efterfrågan på arbetskraft, oberoende av den arbetssökandes egenskaper.²¹³

Utifrån kapitel 4 bedömer vi att problemen på svensk arbetsmarknad till stor del handlar om de arbetssökandes egenskaper och arbetsgivarnas kompetensbehov. Att vissa står utan arbete förklaras alltså huvudsakligen av en brist på möjligheter, inte en brist på incitament, till arbete. Vi ser det därför som osannolikt att ett höjt jobbskatteavdrag skulle öka sysselsättningen i den utsträckning som modellen visar, även om effekten på arbetskraftsutbudet skulle bedömas rimlig. Utan åtgärder mot de underliggande problemen skulle många av dem som går in i arbetskraften bli arbetslösa. Sammantaget bedömer vi därför att regeringens redovisade sysselsättningseffekt av förstärkningen av det ordinarie jobbskatteavdraget är liten men ändå sannolikt en överskattning. Det bör också noteras att en central del av arbetsutbudsmodulen är baserad på data från 2004. Den fångar därmed inte att den outnyttjade arbetskraftens vilja och möjligheter att hitta ett arbete kan ha förändrats under de senaste tjugo åren. Det är en betydande nackdel för modellens tillförlitlighet i policyhänseende.²¹⁴

²¹² Finansdepartementet (2009) är medvetna om detta och hanterar det genom att slumpmässigt flytta personer som antrår arbetskraften till arbetslöshet i proportion till hur hög arbetslösheten är i samhället i stort. Vi anser emellertid att personerna utanför arbetskraften torde ha betydligt sämre förutsättningar att få ett arbete än den genomsnittliga personen i arbetskraften. Det finns därmed skäl att anta att efterfrågan på den outnyttjade arbetskraften överskattas även med denna justering.

²¹³ Se Flood (2020) för ett motargument.

²¹⁴ Den strukturella modellen är baserad på statistik över arbetade timmar från SCB:s HEK-undersökning, som avslutades 2013. Av detta och andra skäl är det komplicerat att uppdatera modellen med nyare data.

5.1.2 Bidragstaket

Regeringen har aviserat att man tänker införa ett bidragstak²¹⁵ och har tillsatt en utredning för att ta fram ett förslag.²¹⁶ Direktivet utgår från synen att det i dagsläget går att kombinera olika bidrag så att den disponibla inkomsten i vissa fall knappt ökar, eller t.o.m. faller, om personen börjar arbeta. Regeringen bedömer att nuvarande regler därmed leder till att vissa grupper inte vill ha, eller åtminstone inte anstränger sig för att få, ett arbete. Utredningen är avgränsad till icke-inkomstgrundade ersättningsystem, med fokus på ekonomiskt bistånd, och ska lämna sitt slutbetänkande i december 2024. I detta avsnitt granskar vi direktivens utgångspunkter genom att analysera tre frågor som framställs som vedertagna:

- I vilken mån går det att stapla bidrag?
- Vilka bidragssystem stärker respektive försvagar incitamenten att börja arbeta?
- Under vilka omständigheter kan ersättningsgraden nå 100 procent och hur stor är gruppen som kan påverkas av det?

Vi använder typfallsmodulen i mikrosimuleringsmodellen FASIT och ökar bruttoarbetsinkomsterna stegvis, upp till 22 000 kr i månaden,²¹⁷ för att visa hur olika bidragsersättningar förändras.²¹⁸ I samtliga typfall antar vi, i linje med utredningens direktiv, att hushållen helt eller delvis har ekonomiskt bistånd.²¹⁹ De möjliga ersättningsformer som typfalls-hushållen kan ha är därmed ekonomiskt bistånd, bostadsbidrag, barnbidrag, flerbarnstillägg och underhållsbidrag. Analysen redovisas i sin helhet i appendix 5A.

Vår slutsats om den första frågan är att hushåll med ekonomiskt bistånd inte kan stapla bidrag på varandra eftersom biståndet avräknas mot andra bidragsformer. En barnfamilj får inte barnbidrag och flerbarnstillägg plus ekonomiskt bistånd. De får det *i stället* för ekonomiskt bistånd. Inkomstnivån för en barnfamilj som saknar arbetsinkomst skulle därför inte påverkas av att barnbidrag eller flerbarnstillägg sänks

²¹⁵ Prop. 2022/23:1, s. 10 och Prop. 2023/24:1, s. 11.

²¹⁶ Dir. 2022:124 samt dir. 2023:70.

²¹⁷ Bruttomånadslönen på 22 000 kr motsvarar lägsta lönen i kollektivavtalen.

²¹⁸ Beräkningarna görs i den statiska delen av FASIT, dvs. utan de dynamiska effekter i arbetsmarknadsmodulen som diskuteras ovan.

²¹⁹ Typfallshushållen har valts för att illustrera systemens funktionssätt, inte för att de är mest representativa.

eller tas bort, såvida reformen inte kompletteras med en sänkning av riksnormen för ekonomiskt bistånd.

Detta har, apropå den andra frågan om de olika ersättnings-systemens incitamenteffekter, betydelse för hur mycket av en given arbetsinkomstökning som ett hushåll får behålla i form av disponibel inkomst. Generellt är ett högre ekonomiskt bistånd förenat med ett mindre utbyte av att jobba eftersom biståndet avräknas kraftigt mot arbetsinkomster. Det innebär att t.ex. barnbidrag, bostadsbidrag, flerbarnstillägg och underhållsbidrag, genom att sänka biståndsdelen av den disponibla inkomsten, bidrar till att öka utbytet av arbete för hushåll med ekonomiskt bistånd. Detta har flera policyrelevanta implikationer. Den viktigaste är, i vår mening, att en nedsättning av barnbidraget eller flerbarnstillägget, allt annat lika, skulle *minska* avkastningen på arbete för barnfamiljer med ekonomiskt bistånd, utan att sänka inkomstnivån.

Vad gäller den tredje frågan kan ersättningsgraden närma sig 100 procent för sammanboende hushåll som har väldigt många barn, men inte har tillgång till jobbstimulansen. Antalet hushåll som faller inom ramen för dessa kriterier är dock så litet att problemet inte har någon samhällsekonomisk relevans. Problemet med ersättningsgrader uppemot 100 procent kan dock även ha betydelse för barnfamiljer där bara den ena föräldern står till arbetsmarknadens förfogande. I sådana hushåll kan det ekonomiska utbytet av arbete bli obefintligt redan vid ett barn. Storleken på denna grupp är svår att bedöma, men en rimlig gissning är att det rör sig om några tusen helårsekvivalenter i det ekonomiska biståndet. Detta incitamentsproblem beror på avräkningsreglerna och framträder när ett ekonomiskt bistånd för *flera* personer (t.ex. två vuxna och ett eller flera barn) avräknas mot *en* persons arbetsinkomster. Att sänka det ekonomiska biståndets nivå skulle i dessa fall endast ha en marginell påverkan på incitamenten att arbeta såvida sänkningen inte är mycket omfattande. Det högsta möjliga biståndet för ett hushåll skulle behöva sättas utifrån nivån på en låg nettoarbetsinkomst, vilket skulle innebära en omprövning av begreppet skälig levnadsnivå och påverka samtliga biståndsmottagare.

Eventuella reformer av det ekonomiska biståndet som tar sikte på incitamenten att arbeta bör således riktas in på avräkningsreglerna. Jobbstimulansen kan utgöra en grund att bygga på. Ett alternativ vore att utöka jobbstimulansen så att undantaget gäller en större andel av arbetsinkomsterna. Denna ambition återspeglas till viss del i

utredningens direktiv, vilket är positivt. Det skulle få bieffekten att den samlade inkomstnivån ökar för personer som går från bistånd till arbete, vilket i sin tur skulle innebära en ökning av det totala utbetalade biståndet, åtminstone ur ett statiskt perspektiv. En annan bieffekt av en högre jobbstimulans vore att personer som går in i arbetslivet efter en period med ekonomiskt bistånd tillfälligt skulle få en högre disponibel inkomst än sina kollegor, allt annat lika. Det skulle kunna betraktas som orättvist.²²⁰ Vi gör ingen bedömning i denna fråga, utan nöjer oss med att konstatera att ändrade avräkningsregler sannolikt skulle ha positiva sysselsättningseffekter, om än ganska små.

5.2 Rådets syn på arbetsmarknadspolitiken

Utifrån analysen i föregående avsnitt gör vi bedömningen att regeringens betoning av de ekonomiska incitamenten att arbeta inte motsvarar problemets omfattning. I stället bör mer uppmärksamhet ägnas åt problemen med matchning, bristande produktivitet och information. I detta avsnitt ger vi ett antal konkreta förslag på politik som vi bedömer har potential att öka sysselsättningen. Vi inleder med matchningsfrågan och går sedan vidare till problemen med bristande och osäker produktivitet.

5.2.1 Förbättrad matchning

Som vi visade i kapitel 4 tycks det finnas ett arbetskraftsbehov som de arbetssökande inte har rätt profil för att fylla eftersom de saknar *specifika* kompetenser. Utbildningsinsatser skulle kunna jämka samman arbetsmarknadens utbuds- och efterfrågesida. De insatser som historiskt har gjorts för att stärka arbetslösas specifika kompetenser har kretsat kring gymnasial yrkesutbildning via s.k. arbetsmarknadsutbildning och Komvux (Yrkesvux).²²¹

Vi börjar med arbetsmarknadsutbildningen (AUB), vars syfte är att underlätta för arbetssökande att få och behålla ett arbete och att motverka arbetskraftsbrist.²²² Utbildningarna ges via Arbetsför-

²²⁰ Att jobbstimulansen bara gäller för personer som haft ekonomiskt bistånd i minst sex månader, i kombination med att biståndet avräknas mot i princip all förmögenhet, torde innebära att eventuella moral hazard-effekter av en utökad jobbstimulans är i princip obefintliga.

²²¹ Definitioner och data i detta avsnitt baseras till stor del på en underlagsrapport till rådet författad av Liljeberg m.fl. (2024).

²²² Förordning (2000:634) via Liljeberg m.fl. (2024).

medlingen, som upphandlar kurser av privata anordnare utifrån en bedömning av det rådande efterfrågeläget på arbetsmarknaden. Utbildningarna är korta, i genomsnitt sex månader,²²³ och tillgängliga för arbetssökande efter anvisning av en arbetsförmedlare. I normala fall kan en person anvisas till AUB om vederbörande är minst 25 år gammal och bedöms behöva särskilt stöd för att komma i arbete. AUB kan i vissa fall ges i form av en s.k. rekryteringsutbildning, som innebär att arbetsgivare är med och bestämmer utbildningens innehåll och står redo att ta emot de som utexamineras. Under utbildningstiden har deltagarna rätt till aktivitetsstöd.²²⁴

Antalet som går en arbetsmarknadsutbildning är för närvarande lågt i ett historiskt perspektiv. Under de senaste åren har det konsekvent rört sig om ca 5 000 personer eller färre i genomsnitt per månad (diagram 5.1),²²⁵ vilket kan jämföras med över 50 000 vid vissa tidpunkter under 1990-talet. Erfarenheterna av de mycket höga volymerna under 1990-talet var till stor del negativa. De utvärderingar som finns indikerar att utbildningarna i regel inte hade någon kortsiktig effekt på deltagarnas sysselsättnings- eller inkomstutveckling över huvud taget.²²⁶ Avsaknaden av kortsiktiga effekter förklaras vanligen av ogynnsamma efterfrågeförhållanden under stora delar av 90-talet, svårigheter att identifiera bristyrken och att AUB kunde användas för att återkvalificera deltagare till a-kassan. År 1999 infördes det s.k. 70-procentsmålet, som innebar att minst 70 procent av deltagarna skulle ha ett arbete 90 dagar efter utbildningens slut. Åren därpå, då volymerna hade kollapsat, efterfrågan på arbetsmarknaden var starkare och möjligheten till återkvalificering hade tagits bort, började AUB visa positiva resultat.²²⁷ Effekterna blev återigen mindre i kölvattnet av finanskrisen,²²⁸ men repade sig i takt med att efterfrågan kom tillbaka.

²²³ I många fall är utbildningarna dock längre än sex månader (se SOU 2019:3, kapitel 9).

²²⁴ AUB kan ges till personer som är yngre än 25 år under särskilda omständigheter, exempelvis att personen i fråga har en funktionsnedsättning. I sådana fall får deltagaren utvecklingsersättning i stället för aktivitetsstöd.

²²⁵ AF (2024b).

²²⁶ Calmfors m.fl. (2002) samt Forslund och Vikström (2011).

²²⁷ de Luna m.fl. (2008).

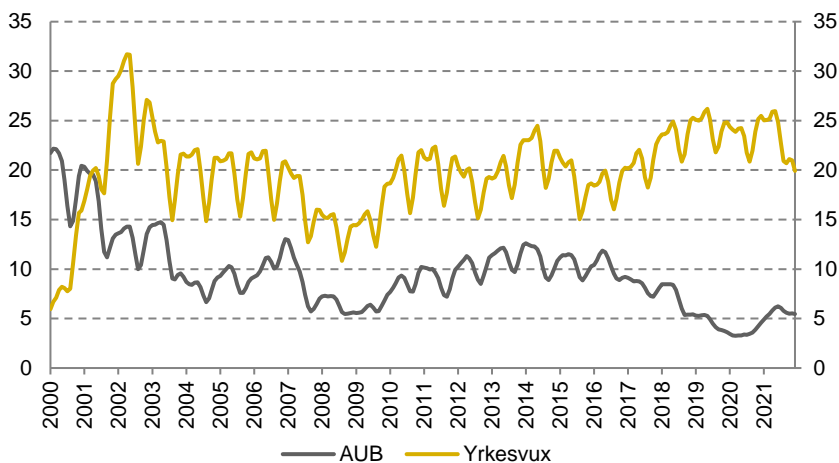
²²⁸ Gartell m.fl. (2013) och Liljeberg (2016).

Enligt de senaste utvärderingarna har AUB positiva effekter på såväl sysselsättning som inkomst, både på kort och lång sikt.²²⁹

En central offentligfinansiell skillnad mot t.ex. ett jobbskatteavdrag är att utgifterna per deltagare i AUB uppkommer en gång i samband med utbildningen, medan utgifterna för jobbskatteavdraget uppkommer varje år. Vi kan därmed anta att den offentliga kostnaden per person som kommer i arbete genom AUB är relativt låg jämfört med generella jobbskatteavdrag, även om AUB brukar betraktas som en dyr arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Diagram 5.1 Arbetslösa i arbetsmarknadsutbildning och Yrkesvux

Tusental personer



Anm.: Antal pågående utbildningar per månad, omfattar endast personer som är inskrivna som arbetslösa vid Arbetsförmedlingen. Tre månaders glidande medelvärden. Se Liljeberg m.fl. (2024) för definitioner.

Källa: Liljeberg m.fl. (2024).

Inriktningen på utbildningarna beslutas av Arbetsförmedlingen utifrån prognoser, arbetsgivarkontakter och inspel från branschorganisationer och arbetsmarknadens parter. Processen är ofta långdragen. Behovsanalysen inleds drygt ett halvår innan innevarande avtal löper ut, och

²²⁹ AF (2023b) visar att AUB hade positiva effekter inom två år från utbildningsstart under perioden 2010–2020, och redan efter ett år sedan 2015. Vikström och van den Berg (2017) studerar perioden 1996–2010 och visar att effekterna på inkomst och sysselsättning på längre sikt har varit positiva även under perioder då det inte funnits några kortsiktiga effekter. Vikström och van den Berg (2022) tyder på att de långsiktiga inkomsteffekterna (efter 5 år) är så stora som 5 procent.

det dröjer upp till ett år från att processen påbörjas till att beställningen är gjord. Avtalen gäller sedan upp till fyra år, vilket kan göra det svårt att upprätthålla en god överensstämmelse mellan utbudet av utbildningar och arbetsmarknadens behov.²³⁰ På senare år har inriktningen på utbildningarna präglats av en strategi som Arbetsförmedlingen antog 2017. Strategin, som gavs namnet *Matchning till jobb genom utbildning*, lägger fast utbildningens roll i myndighetens verksamhet och hur den ska förhålla sig till det reguljära utbildningssystemet.²³¹ Strategin består av ett antal delområden, men innebär bl.a. att AUB ska fylla gapet mellan arbetsmarknadens behov och utbildningsutbudet i det reguljära systemet. I praktiken betyder det att AUB inte ska upphandla utbildningar som redan ges i tillräcklig omfattning på annat håll.²³²

Arbetsförmedlingens strategi innebär att Yrkesvux,²³³ som är en del av det reguljära utbildningssystemet, har ett företrädare framför AUB i arbetsmarknadspolitiken. Utbildningarna bekostas till stor del av statsbidrag och upphandlas delvis av privata utförare på kommunernas beställning.²³⁴ Volymerna inom Yrkesvux har, med undantag för finanskrisen, legat relativt jämnt omkring 20 000 med vissa säsongsmässiga och konjunkturella variationer (diagram 5.1). Forskningen om effekterna av Yrkesvux är mer knapphändig än för AUB. De studier som finns talar emellertid för att effekterna är tydligt positiva.²³⁵

En skillnad mot AUB är att det är individernas efterfrågan, vid sidan av en behovsanalys av arbetsmarknaden, som styr vilka utbildningar som erbjuds. Denna dubbla hänsyn har bidragit till en otydlighet kring hur kursutbudet inom Yrkesvux ska utformas, och det förefaller finnas betydande skillnader i hur arbetsmarknadens behov vägs in i olika delar av landet. En offentlig utredning om ämnet konkluderade att

²³⁰ Habibija och Löfgren (2019).

²³¹ Ökad övergång till reguljär utbildning bland Arbetsförmedlingens inskrivna fanns med i regleringsbrevet för både 2017 och 2018. Strategin kan förstås mot bakgrund av detta uppdrag.

²³² Detta ligger i linje med rekommendationerna i Arbetsmarknadsutredningen (SOU 2019:3), som föreslår att "Arbetsförmedlingens användning av utbildningsinsatser [ska] tydliggör[a]s.", och att "Reguljär utbildning ska användas i större utsträckning."

²³³ Yrkesvux omfattar både regionalt yrkesvux och yrkesutbildning inom Komvux, se Liljeberg m.fl. (2024).

²³⁴ År 2017 infördes s.k. regionalt Yrkesvux, vilket innebar att en del av statsbidraget reserverades för utbildningar där minst tre kommuner samverkar om innehåll och genomförande. Regionalt Yrkesvux omfattas av ett medfinansieringskrav, vilket kan vara en bidragande faktor till att statsbidraget inte har använts fullt ut (Liljeberg m.fl., 2024).

²³⁵ Se Liljeberg m.fl. (2019) för Yrkesvux och de Luna m.fl. (2014) för Komvux-utbildningar generellt.

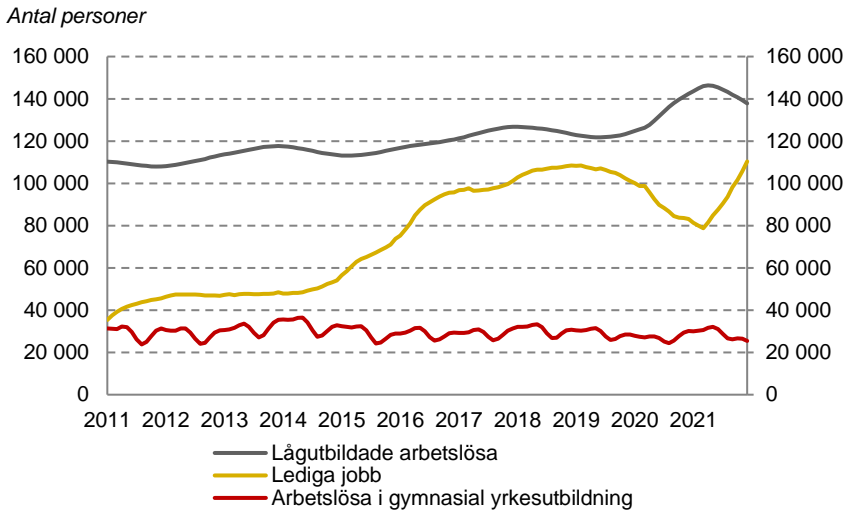
utbildningsutbudet, på ett generellt plan, inte har anpassats tillräckligt till arbetsmarknadsbehoven i respektive region.²³⁶

Skillnaderna i styrning mellan AUB och Yrkesvux påverkar också hur utbildningarna fördelar sig mellan olika branscher. AUB har under perioden 2017–2020 ofta fokuserat på näringsgrenar som varit relativt små inom Yrkesvux. Inom Yrkesvux har den enskilt största inriktningen under de senaste åren varit vård och omsorg, med 6 000–8 000 utbildningsstarter per år. Andra stora yrkesområden har varit barn och fritid samt handel och administration. Inom AUB har utbildningarna i stället funnits inom hantverk, tillverkning och transport,²³⁷ medan utbildningar inom t.ex. vård och administration i princip inte getts på senare år. Det är tydligt att minskningen av antalet vårdutbildningar inom AUB skedde i samband med att Arbetsförmedlingens nya strategi trädde i kraft 2017. Skiftet sammanföll även med att myndighetens senaste upphandlingsavtal för utbildningar till undersköterska upphörde. Myndigheten har därefter inlett upphandlingar av utbildningar till sjukvårdsbiträde, en lägre kvalifikation. Avtalsstilletdelningen har dock överklagats vid upprepade tillfällen, vilket gjort utbildningarna svåra att få till stånd.

Storleksförhållandet över tid mellan antalet vuxna i gymnasial yrkesutbildning, antalet lediga tjänster och antalet arbetslösa utan gymnasieutbildning visas i diagram 5.2. Om vi adderar volymutvecklingen inom AUB och Yrkesvux ser vi att antalet arbetslösa som går en gymnasial yrkesutbildning inte ökar. Samtidigt ligger arbetsgivares kompetensbehov på historiskt höga nivåer och antalet arbetslösa med låg utbildning har legat högt under lång tid. Utifrån AUB:s övergripande syfte – att underlätta för arbets sökande att få och behålla ett arbete och att motverka uppkomsten av arbetskraftsbrist – framstår detta som ett problem. Som framhållits har utbildningarna en positiv effekt och fler deltagare skulle sannolikt innebära färre personer i varaktig arbetslöshet. Mot denna bakgrund finns det goda skäl att öka yrkesutbildningarnas omfattning.

²³⁶ SOU 2020:33.

²³⁷ Transportutbildningar finns dock i stor omfattning även inom Yrkesvux, se Liljeberg m.fl. (2024).

Diagram 5.2 Utbud och behov, gymnasial yrkesutbildning för vuxna

Anm.: Arbetslösa och lediga jobb är glidande tolv månadersgenomsnitt, arbetslösa i gymnasial yrkesutbildning är glidande tremånadersgenomsnitt. Lågutbildade arbetslösa syftar på arbets-sökande som saknar gymnasieutbildning. Arbetslösa i gymnasial yrkesutbildning avser summan av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning och de arbetslösa deltagarna i Yrkesvux. Se Liljeberg m.fl. (2024) för definition av arbetslösa i yrkesutbildning.

Källor: Arbetsförmedlingen samt Liljeberg m.fl. (2024).

Samma bedömning har gjorts av flera andra aktörer. Sedan 2020 har Arbetsförmedlingen instruerats av regeringen att öka antalet platser i AUB. De målsättningar som myndigheten har satt upp sedan dess har dock inte uppnåtts, och Arbetsförmedlingen har själva påpekat problematiken i att bara några enstaka procentenheter av myndig-hetens inskrivna tar del av en yrkesutbildning.²³⁸ Det finns många orsaker till att platserna i AUB inte ökat enligt målsättningen. Vi menar att ett antal faktorer i styrningen av Arbetsförmedlingen bidrar till svårigheterna. Vi bedömer att dessa faktorer leder till att beslut om insatser fattas utifrån byråkratiska incitamentsstrukturer snarare än på arbetsmarknadspolitiska bedömningar. Detta är ett problem som borde kunna åtgärdas. Vi fokuserar på tre sådana faktorer.

Den första faktorn gäller flexibiliteten mellan Arbetsförmedlingens olika anslag, som enligt vår bedömning begränsar både vem och hur många som kan anvisas till utbildningarna (fördjupning 5.1). Den bristande flexibiliteten bidrar således till att insatser ges i fel om-

²³⁸ AF (2023c).

fattning, till fel arbetslös och i fel tid. Vi anser därför att Arbetsförmedlingens medel i större utsträckning bör kunna flyttas inom och mellan anslagsposter så att pengar kan användas där de gör mest nytta. För att säkerställa ansvarsutkrävande bör den ökade flexibiliteten kombineras med en stram uppföljning av myndighetens måluppfyllelse från regeringens sida. Ett sådant upplägg skulle, enligt vår bedömning, kunna förbättra matchningen på arbetsmarknaden, både genom att öka antalet arbetslösa som tar del av en gymnasial yrkesutbildning, och genom att de som går utbildningen får bättre förutsättningar att ta till sig innehållet. Avståndet mellan arbetsmarknadens behov och den förda politiken skulle minska.

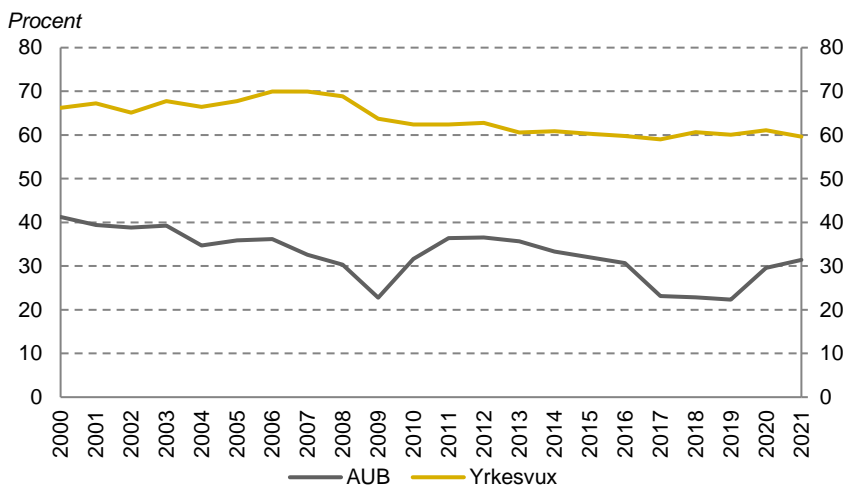
Den andra faktorn handlar om oviljan att duplicera utbildningar som redan finns inom Yrkesvux. Vi bedömer att Arbetsförmedlingens fokus på reguljär utbildning sedan 2017 har haft en negativ inverkan på det totala utbudet av yrkesutbildningar för arbetslösa. Argumentationen bakom den nuvarande strategin, som även anfördes av Arbetsmarknadsutredningen (2019), var att det skapar ineffektivitet, otydlighet och skadlig konkurrens om deltagare om samma eller liknande utbildningar finns inom både AUB och Yrkesvux. Det finns exempel då det har rört sig om exakt samma utbildning, och där deltagare från AUB och Yrkesvux suttit i samma klassrum.²³⁹ I sådana situationer får vissa studenter ta studielån (Yrkesvux) medan andra försörjs genom aktivitetsstöd (AUB), vilket kan upplevas som orättvist. För att skapa ett mer lättöverskådligt och effektivt system fick AUB ett snävare fokus samtidigt som fler skulle hänvisas till det reguljära utbildningssystemet, inklusive Yrkesvux.

Denna inriktning förutsatte att antalet deltagare på Yrkesvux skulle stiga i samband med att AUB tog ett steg tillbaka. Det har dock inte skett i någon större omfattning; i stället har det totala antalet utbildningar legat relativt stilla, trots att matchningsproblemet tycks ha blivit större. Strategin verkar således ha försämrat förutsättningarna att öka utbildningsinsatsernas totala omfattning. Vi håller med om att ett renodlat och lättöverskådligt system är eftersträvänsvärt, men inte om det leder till att politiken blir feldimensionerad. Det viktigaste är att antalet deltagare på utbildningarna kan öka. Vi anser därför att Arbetsförmedlingen i större utsträckning bör kunna upphandla utbildningar som finns inom Yrkesvux.

²³⁹ SOU 2019:3, kapitel 8.

Att i högre grad tillåta duplicering av utbildningar skulle också kunna bidra till att minska könsskillnaderna mellan AUB och Yrkesvux. AUB riktar sig mot branscher som historiskt har sysselsatt män,²⁴⁰ medan Yrkesvux fokuserar på branscher som traditionellt betraktats som kvinnliga. Det har lett till att kvinnor är kraftigt underrepresenterade bland deltagarna i AUB och kraftigt överrepresenterade inom Yrkesvux (diagram 5.3). Detta är betydelsefullt eftersom de som går AUB får aktivitetsstöd medan Yrkesvuxdeltagare försörjer sig själva genom studielån. Ersättningen utgörs alltså helt av ett bidrag i det ena fallet och till största delen av ett lån i det andra fallet. Effekten är att kvinnor som går gymnasial yrkesutbildning i regel har sämre ersättningsvillkor än männen. Skillnaden mildras till viss del av möjligheterna för långtidsarbetslösa att få s.k. studiestartsstöd för studier på Komvux, inklusive yrkesutbildningar.²⁴¹ Stödet har dock utnyttjats i förhållandevis liten utsträckning.

Diagram 5.3 Kvinnor i arbetsmarknadsutbildning och Yrkesvux



Anm.: Avser andelen kvinnor bland de arbetslösa som påbörjar en Yrkesvux- eller arbetsmarknadsutbildning under respektive år. Se Liljeberg m.fl. (2024) för definitioner.

Källor: Arbetsförmedlingen samt Liljeberg m.fl. (2024).

Slutligen har utökningen av AUB försvårats av att upphandlingsprocesserna ofta överklagas. Detta är en starkt bidragande faktor till

²⁴⁰ Enligt AF (2023c) utgörs AUB till 80 procent av utbildningar inom branscher som är mansdominerade.

²⁴¹ Studiestartsstödet infördes 2017 och möjliggör för långtidsarbetslösa att studera inom det reguljära utbildningssystemet med ett månatligt bidrag på drygt 10 900 kr (2024).

att processerna kan bli upp till ett år långa. Långa processtider leder till minskade möjligheter att anpassa utbildningsutbudet efter arbetsmarknadens föränderliga behov. I vissa fall har processerna blivit så utdragna att utbildningarna överhuvudtaget inte kommit till stånd, med stora effekter på det totala utbildningsutbudet.²⁴² De utdragna upphandlingsprocesserna hämmar således både omfattningen och träffsäkerheten på utbildningsutbudet.

Av de arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen upphandlade mellan 2014–2017 var det omkring en tredjedel som överprövades. Det är en anmärkningsvärt hög siffra, och kan jämföras med 5 procent bland myndighetens övriga upphandlingar, och strax under 7 procent i genomsnitt för statliga myndigheter under 2017.²⁴³ Att överprövningar är så vanliga när det gäller upphandling av just arbetsmarknadstjänster beror inte på brister i upphandlingsförfarandena. Av 40 överprövningar under perioden 2014–2018 förlorade Arbetsförmedlingen endast vid tre tillfällen. Situationen beror i stället på en kombination av svärmätta bedömningskriterier, avtalens omfattning, antalet budgivare, självkostnaden för den som begär överprövningen, och en inneboende friktion mellan politikområdets behov av flexibilitet och Lagen om offentlig upphandling (LOU).

Detta är i grunden ett juridiskt problem. Vi bedömer dock att det har tydligt negativa samhällsekonomiska effekter.²⁴⁴ Det framstår t.ex. som ineffektivt att det är relativt ekonomiskt riskfritt för en privat utbildningsanordnare att begära en överprövning. Det kan ge incitament att överklaga även där det inte finns något fog för missnöje, och även om sannolikheten för att överprövningen går igenom historiskt är under 10 procent. Det finns förslag på hur incitamenten kan reformeras, t.ex. genom att den förlorande parten får stå för båda parternas processkostnader och att Arbetsförmedlingen ska kunna genomföra direktupphandlingar under överprövningsprocesser som gäller till dess att det ordinarie avtalet finns på plats.²⁴⁵ Flertalet bedömare har även pekat på hur centraliseringen av AUB lett till upphandlingsförfanden med ett stort antal budgivare, höga insatser och möjligen även till en överetablering på utbildningsmarknaden. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen föreslagit att Arbetsförmedlingen bör se över möjlig-

²⁴² Ett framträdande exempel är transportbranschen, se Sundén (2022).

²⁴³ Habibija och Löfgren (2019).

²⁴⁴ Denna slutsats dras även i SOU 2015:12.

²⁴⁵ SOU 2018:44.

heterna att göra upphandlingarna regionala.²⁴⁶ Vi anser att det behöver göras en noggrann översyn på detta område. Om det inte går att åstadkomma en bättre ordning kan utbildningarnas organisationsform ifrågasättas.

Sammanfattningsvis har vi tre rekommendationer till regeringen. Arbetsförmedlingen bör ges ökade möjligheter att allokera sina anslag efter vad myndigheten bedömer ger de bästa arbetsmarknadspolitiska effekterna. Vi anser också att argumenten för duplicering av utbildningar inom Yrkesvux väger tyngre än motargumenten. Duplicering kan bidra till att öka antalet utbildningsplatser och förbättra den könsrättvisa jämställdheten inom den gymnasiala yrkesutbildningen för arbetslösa. Slutligen anser vi att förekomsten av överklaganden av tilldelningsbeslut inom AUB har tydligt negativa effekter på såväl utbildningarnas omfattning som inriktning, och att det bör åtgärdas.

Fördjupning 5.1 Anslagsflexibilitet på Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens anslag kan grovt delas in i tre kategorier. Den första är förvaltningskostnader, som omfattar 7,4 mdkr i BP24 och bekostar personal, lokaler, IT-kostnader m.m. på myndigheten. Den andra kategorin är transfereringskostnader, som är uppdelad i tre delar: arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd och ålderspensionsavgifter. Totalt uppgår dessa anslag till 42,5 mdkr i BP24. Slutligen får myndigheten programanslag för sina olika arbetsmarknadspolitiska insatser, t.ex. AUB, förberedande utbildningar, privata förmedlingstjänster, subventionerade anställningar, lönebidrag m.fl. Dessa kostnader beräknas till 33,3 mdkr i BP24.²⁴⁷ Anslagsuppdelningen är ett sätt för regeringen att styra Arbetsförmedlingen, och uppföljningen görs utifrån hur anslagen har utnyttjats. Det finns en påfallande brist på flexibilitet mellan olika poster, vilket leder till problem.

Ett första problem gäller åtskillnaden mellan anslagen för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd.²⁴⁸ Som framgår i huvudtexten är aktivitetsstödet avsett för personer i Arbetsförmedlingens olika program och det är inte möjligt att delta i en arbetsmarknadspolitisk insats med arbetslöshetsersättning. Fördelningen av det sammantagna

²⁴⁶ Riksrevisionen (2015).

²⁴⁷ Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2024–2026. De tre kategorierna avser anslagsposterna 1.1, 1.2 respektive 1.3, 1.4 och 1.13 i utgiftsområde 14.

²⁴⁸ Båda dessa poster ingår under anslag 1:2. Flexibiliteten mellan anslagets delar är dock mycket begränsad.

anslaget för transfereringar baseras på regeringsprognoser av arbetslösheten och hur många personer som beräknas ha respektive stödform. En viktig aspekt är att anslaget för aktivitetsstöd kan ta slut medan anslaget för arbetslöshetsersättning är rättighetsbaserat. Aktivitetsstödet utgör således en begränsning för hur många som kan anvisas till arbetsmarknadspolitiska insatser, även när anvisningarna minskar utgifterna under anslaget för arbetslöshetsersättning.

Detta kan också påverka hur Arbetsförmedlingen fördelar insatserna mellan arbetslösa. Att anvisa en arbetssökande som inte ingår i något program till t.ex. AUB innebär att personens arbetslöshetsersättning byts ut mot aktivitetsstöd, med resulterande belastning på det anslaget. Personer som kommer från arbetslöshetsförsäkringen får dessutom ett förhållandevis högt aktivitetsstöd.²⁴⁹ Att däremot anvisa någon som redan befinner sig i ett ramprogram, t.ex. Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB), innebär *inte* någon ökad belastning på anslaget eftersom personen i fråga redan har aktivitetsstöd.

Det innebär i princip att antalet arbetslösa som kan anvisas till arbetsmarknadspolitiska insatser minskar ju närmare arbetsmarknaden de anvisade befinner sig. Bristen på flexibilitet mellan anslagen för de olika transfereringarna leder således till att Arbetsförmedlingen har incitament att prioritera personer som står mycket långt ifrån arbetsmarknaden (de som ingår i JOB) till AUB, och att prioritera bort de som riskerar långtidsarbetslöshet eller långtidsarbetslösa som ännu inte ingår i JOB. Detta förefaller de också ha gjort. Den genomsnittliga arbetslöshetstiden för en person som anvisas till AUB har stigit markant, från drygt 600 dagar år 2010 till 850 dagar 2020. Under samma tidsperiod har andelen som kommer från JOB stigit från 5–15 procent till 35–50 procent.²⁵⁰

Uppdelningen mellan anslagen kan således både leda till att antalet som anvisas till AUB blir mindre än vad det borde, och otillbörligt påverka vem som får insatserna. Problemet bidrar till att Arbetsförmedlingen ofta betalar tillbaka en stor del av anslaget för arbetsmarknadspolitiska insatser eftersom de inte kunnat hitta tillräckligt med lämpliga deltagare. I slutet av 2023 skickade myndigheten tillbaka ca 6 mdkr.²⁵¹

²⁴⁹ Se appendix 4A.

²⁵⁰ Liljeberg m.fl. (2024).

²⁵¹ AF (2024b), s. 106. Avser anslagssparandet på samtliga arbetsmarknadspolitiska insatser, inklusive AUB, privata förmedlingstjänster, lönebidrag, subventionerade anställningar osv.

Ett andra problem handlar om kategoriseringen av utgiftsposter. Myndighetens egna förmedlingstjänster redovisas som en personalkostnad och faller därmed under förvaltningsanslaget, medan inköp av privata förmedlingsinsatser räknas som en programkostnad och därmed ingår i anslaget för arbetsmarknadspolitiska insatser. Att förvaltningsanslaget brukar utnyttjas fullt ut men inte programanslaget innebär att politiken styrs mot privata förmedlingsinsatser, inte utifrån evidens om deras effektivitet, utan för att anslagsfördelningen ser ut som den gör. En ytterligare aspekt på denna utveckling är att regeringen sedan reformeringen 2019 har styrt Arbetsförmedlingen mot att öka volymerna som anvisas till just privata förmedlare.²⁵² Samtidigt har myndigheten uppgett att bristen på lämpliga deltagare är en bidragande faktor till att AUB inte har kunnat utökas i enlighet med målsättningarna. Bristen på lämpliga deltagare kan således bero på att personer som hade kunnat gynnas av en yrkesutbildning i stället har anvisats till en privat arbetsförmedlare, där de rustande inslagen är relativt begränsade.²⁵³ Expansionen av Rusta och matcha, alltså privata förmedlingstjänster, har även inneburit att personer i ramprogrammen styrs mot privata alternativ, trots att en kombination av förberedande utbildning, intensiv förmedling och subventionerade anställningar kan vara mer lämpligt för de som varit arbetslösa länge.²⁵⁴

5.2.2 Bristande produktivitet och information

Att vissa står utan arbete förklaras, vid sidan av bristen på specifika kompetenser, av brist på *generella* färdigheter som krävs för att betraktas som anställningsbar. Det kan exempelvis handla om personer med svaga språk-, skriv- eller läskunskaper, eller med fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar som innebär nedsatt arbetsförmåga. Den grundläggande problematiken består i att dessa individer inte kan nå en produktivitetsnivå i enlighet med kollektivavtalens lägstanivåer, eller att arbetsgivare inte har möjlighet att bedöma deras kompetenser på ett tillfredsställande sätt.

²⁵² Sundén (2022).

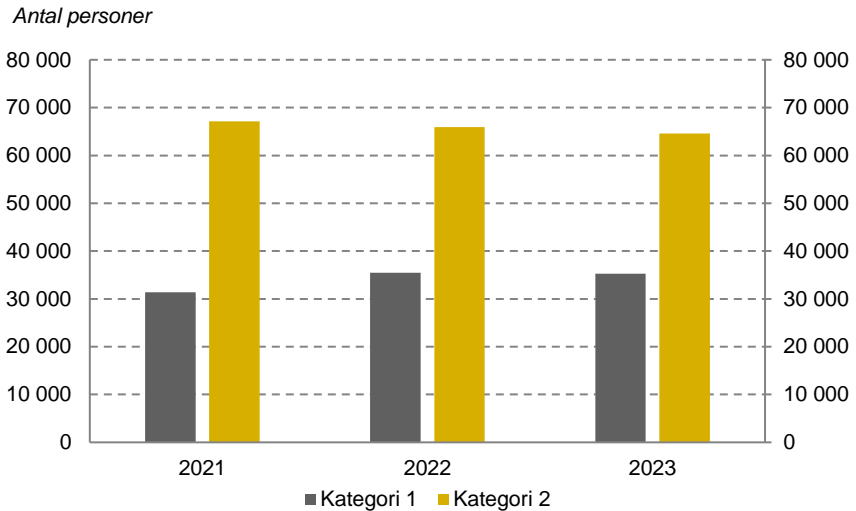
²⁵³ Sundén (2022).

²⁵⁴ Anvisningar till Rusta och matcha sker utifrån ett statistiskt bedömningsstöd som skattar arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden. Hösten 2021 sänktes gränsen för hur nära en sökande behöver stå arbetsmarknaden för att kunna anvisas till Rusta och matcha. Ändringen gjordes för att öka volymerna i programmet, och har resulterat i att fler långtidsarbetslösa hamnar hos privata förmedlingsaktörer.

I grunden är detta en fråga om att förse arbets sökande med generella kompetenser för att klara av enkla jobb. Samtidigt är arbetet för många ett effektivt sätt att utveckla sådana kompetenser, eller att formalisera kompetenser som de redan besitter. Det behöver därför finnas möjligheter för personerna i fråga att hitta ett jobb. Det finns åtminstone tre övergripande kategorier av åtgärder som kan bidra till det: lägre löner eller undantag inom kollektivavtal, nedsatta arbetsgivaravgifter och subventionerade anställningar. I och med att vårt fokus är på hur regeringen bör agera, och eftersom nedsatta arbetsgivaravgifter tidigare har visat sig kostnadsineffektiva som sysselsättningsåtgärd,²⁵⁵ väljer vi att fokusera på möjligheterna att få de som står längst ifrån arbetsmarknaden i sysselsättning via subventionerade anställningar.

Det finns ett stort antal olika anställningssubventioner: tre som riktar in sig på personer med svag ställning på arbetsmarknaden generellt, och ytterligare några som specifikt riktar in sig på personer med funktionsnedsättningar. Den förra kategorin utgörs av nystartsjobben, introduktionsjobben och de nyligen införda etableringsjobben. Stöden är tidsbegränsade och det övergripande målet med anställningarna är att hjälpa konkurrenssvaga personer att bli anställningsbara på sikt. Den senare kategorin utgörs av lönebidrag, anställningar i Samhall och ett antal mindre stödformer. Dessa kan ges under mycket lång tid, vilket återspeglar att huvudsyftet inte i första hand är att hjälpa folk att bli självgående på arbetsmarknaden. Målsättningen är snarare att ge personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga möjligheten att få och behålla ett jobb, och att därigenom förse dem med ett sammanhang. Utvecklingen av antalet personer med anställningssubventioner visas i diagram 5.4. Utnyttjandet har i regel underskridit de målnivåer som satts i Arbetsförmedlingens verksamhetsplaner.

²⁵⁵ Finanspolitiska rådet (2021), Egebark och Kaunitz (2018) och Seim (2019).

Diagram 5.4 Subventionerade anställningar

Anm.: Avser årsgenomsnitt. Kategori 1 avser anställningssubventioner där målsättningen är att hjälpa konkurrenssvaga arbets sökande att etablera sig på arbetsmarknaden, och inkluderar nystartsjobb och introduktionsjobb. Kategori 2 avser stödformer som riktar sig till personer med fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar, och inkluderar lönebidrag och skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare.

Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisningar.

Det finns en relativt omfattande forskningslitteratur som studerar effekterna av subventionerade anställningar på de berördas arbetsmarknadsförankring. Genomgående visar studierna positiva effekter; flödet från arbetslöshet till sysselsättning ökar tydligt och företag som använder stöden tenderar att ha en mer positiv sysselsättningsutveckling än andra företag som rekryterar långtidsarbetslösa.²⁵⁶ Subventionerade anställningar har emellertid, likt de flesta andra ekonomisk-politiska åtgärder, bieffekter som behöver vägas in i de politiska besluten, exempelvis undanträngningseffekter och dödviktseffekter.

Undanträngning handlar om i vilken omfattning en subventionerad anställning sker på bekostnad av en reguljär anställning. Om undanträngningen t.ex. är 100 procent har anställningssubventionerna inte någon omedelbar sysselsättningseffekt. Det finns flera studier som

²⁵⁶ Forslund och Vikström (2011), Liljeberg m.fl. (2012) samt Sjögren och Vikström (2015) visar att nystartsjobben haft positiva sysselsättningseffekter för de som tagit del av dem. Lombardi m.fl. (2018) visar att riktade lönesubventioner har en varaktig och positiv inverkan på företagets resultat, men att utformningen av stöden kan ha stor betydelse. Se även Card m.fl. (2017) för en internationell metastudie.

visar att undanträngningseffekterna av subventionerade anställningar kan vara betydande, i synnerhet om målgruppen inte är väl avgränsad.²⁵⁷ Vi bedömer att en subventionerad anställning har en positiv samhällsekonomisk effekt även om undanträngningen är 100 procent, så länge personen som kommer i arbete står längre ifrån arbetsmarknaden än personen som blir undanträngd. I sådana fall har personen som blir arbetslös jämförelsevis goda förutsättningar att hitta ett nytt jobb inom en rimlig tid, vilket innebär en högre sysselsättning på sikt.

De positiva effekterna förtas dock om företaget använder subventionerna till att anställa samma personer som de hade gjort utan stöd. Då uppstår en dödviktseffekt där staten subventionerar företagets mervärdesskapande. För att undvika sådana situationer är det viktigt att subventionerna är välriktade. De studier som finns talar för att dödviktseffekterna i nuvarande system är förhållandevis små.²⁵⁸ Sammantaget anser vi därför att de potentiella bieffekterna av subventionerade anställningar är begränsade i förhållande till de samhällsekonomiska, och rent mänskliga, fördelarna med att ge människor ett arbete och ett sammanhang. Att få till en mer omfattande användning vore därför önskvärt.

Ett möjligt sätt att åstadkomma det är genom att minska den initiala risken för arbetsgivare som använder stöden. Möjligheterna till provanställningar eller upplägg där staten initialt bär arbetsgivaransvaret är begränsade inom nuvarande system, och många arbetsgivare har uppgett att en minskad osäkerhet skulle göra dem mer benägna att anställa en person med svag ställning på arbetsmarknaden. I en studie svarade upp till 20 procent av företag som inte använt anställningssubventioner att de skulle bli mer benägna att göra det om Arbetsförmedlingen tog arbetsgivaransvaret.²⁵⁹ I en annan studie uppger omkring hälften av de tillfrågade företagen att möjligheten till provanställning med lönesubvention skulle kunna få dem att anställa en långtidsarbetslös eller nyanländ person.²⁶⁰ Vår bedömning är att riskerna med att prova ett upplägg som rimmar med arbetsgivarnas preferenser är små, och att de potentiella vinsterna för samhället och

²⁵⁷ Exempelvis beräknar Liljeberg m.fl. (2012) att nystartsjobbets undanträngningseffekt är 63 procent. Liknande resultat finns i Sjögren och Vikström (2015). I vissa studier, t.ex. Behrenz m.fl. (2015), benämns undanträngningseffekter som substitutionseffekter.

²⁵⁸ Exempelvis Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017).

²⁵⁹ Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017).

²⁶⁰ Behrenz m.fl. (2015).

människors välmående skulle kunna vara betydande.²⁶¹ Det borde vara möjligt för staten att bära den initiala risken, antingen genom att ta arbetsgivaransvaret eller tillåta en provanställningsperiod, inom ramen för någon av de befintliga subventionerade anställningsformerna.

Ett annat sätt är att öka arbetsgivares kännedom och information om stöden. I flera studier uppger omkring var femte arbetsgivare som inte använt en anställningssubvention att de inte vetat om att möjligheten finns. Andelen som uppger att de valt att inte anställa med subventioner på grund av tidsödande myndighetskontakter är ungefär lika stor. Samtidigt är det bara ungefär 12 procent av företagarna som använt subventioner som anser att administrationen har varit komplicerad. Att uppfattningen om stöden är mer positiv bland företag som använt dem än bland företag som inte gjort det är ett genomgående drag. Arbetsgivare som inte använt subventioner tror i större utsträckning att kompetensen de söker inte finns bland personer som kan anställas med subventioner, att de skulle ha negativa effekter på arbetsplatsdynamiken osv. Sambandet mellan attityden till stöden och benägenheten att använda dem skulle förstås kunna bero på en självselektion där en positiv uppfattning leder till ökad användning snarare än tvärtom. Attityderna verkar emellertid skifta till att bli mer positiva när en första subventionerad anställning äger rum.

Sammantaget talar detta för att en del av de negativa inställningarna bygger på missuppfattningar, och att antalet som varaktigt står utan arbete skulle kunna minskas genom att de subventionerade anställningarna kombineras med informations- och förmedlingsinsatser från Arbetsförmedlingens sida. Sådana insatser har också prövats och utvärderats. Under perioden 2019–2022 genomförde Arbetsförmedlingen ett pilotprojekt vid namn Jämställd etablering där de testade åtgärden Matchning från dag 1.²⁶² Målet var att öka arbetslösa nyanländas kännedom om vilka arbeten som finns tillgängliga, och att förbättra arbetsgivarnas möjligheter att utvärdera potentiella kandidater som saknar formella kvalifikationer och arbetslivserfarenhet. Deltagarna erbjöds en intensiv förmedlingstjänst där deras önskemål och kompetenser, inklusive informellt förvärvade kunskaper, kartlades

²⁶¹ Det finns ett utredningsförslag i denna riktning (Arbetsmarknadsdepartementet, 2015). Utredningens förslag bygger på att arbetsgivaransvaret ska ligga hos matchningsaktörer i privat sektor vars tjänster upphandlas av staten. De öppnar emellertid för att matchningsuppdraget kan ges till statliga bolag (t.ex. Samhall) eller kommuner om risken för oseriösa aktörer bedöms för hög.

²⁶² AF (2022).

av en arbetsförmedlare och sedan ställdes mot ett register där arbetsgivare beskrivit sina rekryteringsbehov. Förmedlaren kunde även kontakta arbetsgivare utifrån den sökandes önskemål.

Uppföljningen av projektet visade att andelen övergångar till arbete eller studier bland de som deltog i Matchning från dag 1 var betydligt högre än för flera andra av Arbetsförmedlingens insatser. Trots det infördes aldrig Matchning från dag 1 som ett stående arbetsmarknadspolitiskt verktyg. Åtgärdens personalintensitet innebar att den betraktades som för dyr för att kunna inrymmas i myndighetens budget. Samtidigt visade uppföljningen att kostnaden låg på drygt 38 600 kr per deltagare, vilket är något lägre än för Rusta och matcha. Skillnaden är att Matchning från dag 1, som sysselsätter myndighetens egen personal, räknas som en förvaltningskostnad medan Rusta och matcha redovisas under anslaget för arbetsmarknadspolitiska insatser. Att Matchning från dag 1 aldrig infördes framstår således som ett ytterligare exempel på hur styrningen av Arbetsförmedlingens resurser ökar avståndet mellan den förda politiken och bedömningen av arbetsmarknadens behov. Vi anser att åtgärden bör införas som en stående insats på Arbetsförmedlingen.

5.3 Slutsatser

Regeringens åtgärder på det arbetsmarknadspolitiska området är i hög grad inriktade på att förstärka ekonomiska incitament till arbete. Två åtgärder som lyfts fram är förstärkningen av det ordinarie jobbskatteavdraget och det aviserade bidragstaket. Vår bedömning är att dessa åtgärder har relativt små möjligheter att påverka sysselsättningen. Vi anser också att de incitamentsproblem som finns inom det ekonomiska biståndet inte låter sig åtgärdas genom att biståndet sänks, såvida sänkningen inte är mycket omfattande. Reformen av incitamenten i det ekonomiska biståndet bör därför rikta in sig på avräkningen snarare än nivåerna. Förändringar på detta område skulle sannolikt ha positiva sysselsättningseffekter, om än ganska små.

Fokus i arbetsmarknadspolitiken borde i stället ligga på att förbättra matchningen och att åtgärda problem med bristande produktivitet, faktisk såväl som upplevd, bland arbetsmarknadens svaga grupper. En lämplig politik på dessa områden bör anpassas efter arbetsmarknadens behov och åtgärdsmixen betraktas som en kedja där rätt insats ges i rätt tid till rätt arbetslös. För att uppnå det krävs en förståelse för vilka

de arbetslösa är, varför de är arbetslösa och effekten av olika insatser. Vi bedömer att det finns flera aspekter på styrningen av Arbetsförmedlingen som försämrar förutsättningarna för politiken i dessa avseenden. Blandningen av åtgärder, deras dimensionering och fördelning bland de arbetslösa har påverkats av överväganden som inte har med en arbetsmarknadspolitisk bedömning att göra.

När det gäller matchningsproblemen är politikens målsättning att skapa en bättre överensstämmelse mellan utbudet och efterfrågan på kompetenser. Korta yrkesutbildningar som är tydligt anpassade efter arbetsgivares behov, och tillgängliga för personer som riskerar långa arbetslöshetstider, tycks ha positiva effekter på deltagarnas sysselsättning och inkomstutveckling. Yrkesutbildningar av detta slag erbjuds i dagsläget både inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen (AUB) och via Yrkesvux. Problemet på senare år har varit det begränsade antalet som går utbildningarna, i synnerhet AUB. Under 2023 omfattade AUB i genomsnitt bara några tusen personer, trots att Arbetsförmedlingen upprepade gånger har instruerats att utöka deltagarantalet. Svårigheterna att skala upp och rikta AUB förefaller i hög grad bero på praktiska frågor, såsom bristande anslagsflexibilitet på Arbetsförmedlingen, tvekan kring duplicering av utbildningar som finns inom Yrkesvux och överklaganden av upphandlingar. Att ändra styrningen på dessa områden vore klokt och framstår som ett jämförelsevis enkelt sätt att förbättra matchningen på arbetsmarknaden.

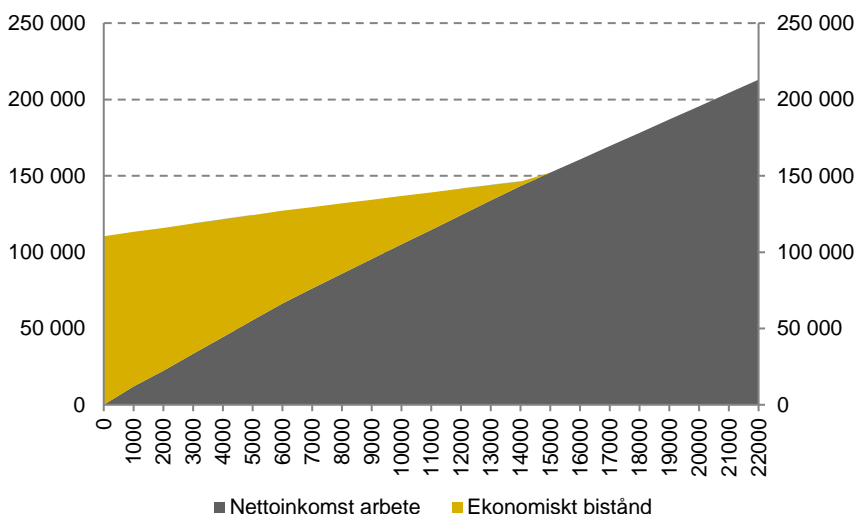
När det gäller produktivitet och information handlar det om att få fler av de som står längst ifrån arbetsmarknaden att bli anställningsbara vid kollektivavtalens lönenivåer. Detta kan ske genom att subventionerade anställningar blir mer kända och attraktiva, vilket borde kunna uppnås genom omfördelning av risk från företag till staten och ökad information om stöden till arbetsgivare. Som komplement till subventionerade anställningar finns ett flertal förslag som utvärderats men aldrig införts på Arbetsförmedlingen, t.ex. intensiva förmedlingsåtgärder för de som står allra längst ifrån ett arbete. En genomgående slutsats är att arbetsmarknadspolitiken behöver bli bättre på att omsätta forskningsresultat och beprövad erfarenhet i praktiska åtgärder.

Appendix 5A: Bidragssystemen och det ekonomiska utbytet av att arbeta

Typfallen är beräknade med samma antaganden som i kapitel 4. Månadsinkomsten vid heltidsarbete antas således till 22 000 kr före skatt och beräkningarna är gjorda utifrån reglerna som gällde innan förändringarna i BP24.

Diagram 5.A1 Inkomstsammansättning, ensamstående utan barn

Årlig disponibel inkomst (y-axel), bruttoarbetsinkomst per månad (x-axel)



Anm.: Personen antas bo i en 35 kvm stor lägenhet med en månadshyra på 4 575 kr (riksgenomsnittet för en etta, SCB, 2022) och tar del av jobbstimulansen, som undantar 25 procent av arbetsinkomsten efter skatt från avräkning mot det ekonomiska biståndet.

Källa: Egna beräkningar i SCB:s FASIT-modell.

Vi börjar med ensamstående utan barn, den vanligaste och största mottagaren av ekonomiskt bistånd (kapitel 4). Hushållet har varken barnbidrag, bostadsbidrag,²⁶³ flerbarnstillägg eller underhållsbidrag eftersom det inte omfattar några barn. Inkomsten utgörs därmed helt av ekonomiskt bistånd, arbetsinkomst eller en kombination av dessa. Som framgår i diagram 5A.1 minskar det ekonomiska biståndet kraftigt i takt med att arbetsinkomsten ökar. Eftersom typfallet antas ha

²⁶³ Bostadsbidraget betalas bara ut till barnfamiljer och unga. Samtliga vuxna i typfallen antas vara födda 1980.

tillgång till jobbstimulansen räknas biståndet av med 75 öre per krona i arbetsinkomst. Utan jobbstimulansen skulle avräkningen ske krona för krona.²⁶⁴ Detta bidrar till att det ekonomiska utbytet av att arbeta är litet så länge det finns bistånd kvar att avräkna, och att utbytet stiger kraftigt så fort biståndet är helt utfasat.²⁶⁵ Av arbetsinkomstökningen på 264 000 kr vid heltidsarbete får hushållet sammantaget behålla 103 000 kr i form av ökad disponibel inkomst, dvs. 39 procent. Vid halvtidsarbete är motsvarande siffror 29 000 av 132 000 kr, dvs. bara 22 procent.

Incitamentseffekterna av det ekonomiska biståndets avräkning syns även i den vänstra panelen av diagram 5A.2, som visar inkomst-sammansättningen för en ensamstående förälder med fyra barn. En viktig skillnad mot hushållet utan barn är dock att det ekonomiska biståndet utgör en betydligt mindre andel av inkomsten. Även den totala summan ekonomiskt bistånd är drygt 10 000 kr mindre per år, trots att hushållets försörjningsbördan ökat med fyra barn. Förklaringen är att det ekonomiska biståndet avräknas mot i princip alla andra inkomster, *inklusive inkomster från andra bidragssystem*. Att hushållet får barnbidrag, bostadsbidrag, flerbarnstillägg och underhållsbidrag innebär alltså att det ekonomiska biståndet reduceras med motsvarande summa. Vid heltidsarbete ökar hushållets disponibla inkomst med 83 000 kr, vilket utgör ca 31 procent av arbetsinkomstökningen på 264 000 kr.

Till skillnad från ekonomiskt bistånd avräknas barnbidrag, flerbarnstillägg, underhållsbidrag (och till viss del även bostadsbidrag) *inte* mot arbetsinkomster. Det påverkar incitamenten att ta ett arbete. Om t.ex. flerbarnstillägget tas bort skulle den ensamstående föräldern med fyra barn, allt annat lika, få drygt 21 000 kr mindre i barnbidrag och 21 000 kr mer i ekonomiskt bistånd varje år. Hushållet skulle alltså byta icke-avräkningsbar mot avräkningsbar inkomst, med följden att avkastningen per inarbetad krona blir mindre. Effekten visas i den högra panelen av diagram 5A.2; det ekonomiska biståndet, och därmed de höga marginaleffekterna, ligger kvar hela vägen upp till en bruttomånadsinkomst på 22 000 kr. Det leder till att hushållets disponibla inkomst bara ökar med 25 procent, i stället för 31 procent, av

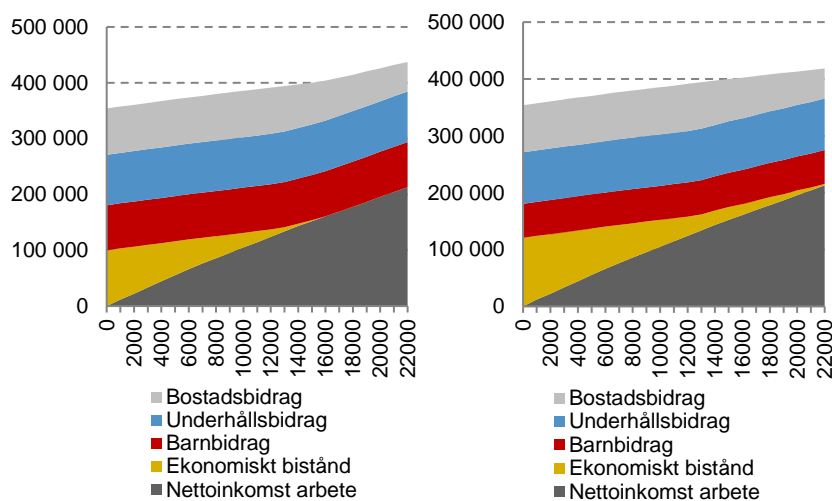
²⁶⁴ Jobbstimulansen omfattar personer som mottagit ekonomiskt bistånd i minst sex månader, och gäller upp till två år.

²⁶⁵ Att arbetsinkomstkurvan inte ser helt jämn ut i diagrammet beror på att de första tusenlapparna omfattas av grundavdraget.

arbetsinkomstökningen på 22 000 kr per månad (264 000 kr per år). Under nuvarande regelsystem stärker flerbarnstillägget därmed de ekonomiska incitamenten att arbeta. Det gäller för såväl ensamstående som sammanboende barnfamiljer med ekonomiskt bistånd. En generell slutsats är således att den ekonomiska avkastningen på arbete är svagare ju mer ekonomiskt bistånd ett hushåll har. Alla ersättningsformer som reducerar det ekonomiska biståndet utan att avräknas mot arbetsinkomster höjer därmed utbytet av att arbeta för de aktuella hushållen så länge riksnormen för bistånd inte ändras.

Diagram 5A.2 Med flerbarnstillägg (vänster) och utan flerbarnstillägg (höger), ensamstående, fyra barn

Årlig disponibel inkomst (y-axel), bruttoarbetsinkomst per månad (x-axel)



Anm.: Hushållet antas bo i en 95 kvm stor lägenhet med en månadshyra på 9 871 kr (riksgenomsnittet för en fyra eller större, SCB, 2022) och tar del av jobbstimulansen, som undantar 25 procent av arbetsinkomsten efter skatt från avräkning mot det ekonomiska biståndet. Barnens åldrar antas till 4, 8, 12 och 15 år. Barnbidraget i vänstra diagrammet inkluderar flerbarnstillägg. Källa: Egna beräkningar i SCB:s FASIT-modell.

En möjlig invändning är att flerbarnstillägget inte bara ökar sysselsättningen genom att marginalavkastningen per arbetad timme stiger, det som inom nationalekonomin brukar kallas substitutions-effekt. För hushåll som inte har ekonomiskt bistånd kan det även finnas en s.k. inkomsteffekt, som gör att "efterfrågan på fritid" ökar av att flerbarnstillägget höjer deras inkomst. Inkomsteffekten skulle därför kunna innebära att barnbidrag och flerbarnstillägg *minskar*

arbetsutbudet bland hushåll som inte har ekonomiskt bistånd. Inkomsteffekten torde dock vara väsentligt mindre än substitutions-effekten i det här fallet. En jämförelse med generella jobbskatteavdrag kan användas som illustration. Substitutionseffekten bidrar till ökat arbetsutbud, medan inkomsteffekten har motsatt effekt. Även om vi inte tror att sysselsättningseffekterna av ytterligare jobbskatteavdrag är särskilt stora, är det inte rimligt att tro att de skulle vara negativa.

Det finns emellertid hushåll som, även med nuvarande regler, i princip inte tjänar på att de vuxna går från bidrag till arbete. Det kräver dock att hushållet har ovanligt många barn, att det inte har tillgång till jobbstimulansen och att det ekonomiska biståndet därmed avräknas krona för krona mot arbetsinkomster. Typfallshushållet i vänstra panelen av diagram 5A.3 består av åtta barn och två vuxna. Vid dessa antaganden är bostadsbidraget och det ekonomiska biståndet sammanlagt ca 400 000 kr per år och därmed nästan lika högt som nettoarbetsinkomsten om båda föräldrarna arbetar heltid. Hushållet har därför nästan inget ekonomiskt utbyte alls av att arbeta.²⁶⁶

För att incitamenten ska vara i princip noll när båda föräldrarna går från heltidsarbetslöshet till heltidsarbete krävs således extrema antaganden av det slag vi gör här. Om antalet barn i stället är sju eller sex, allt annat lika, hinner biståndet fasas ut innan föräldrarna når sin heltidsinkomst. Det innebär att utbytet inte är obefintligt, även om det är litet. Antalet barnfamiljer i Sverige med sex eller fler barn uppgick under 2022 till omkring 6 000,²⁶⁷ och av dem torde det bara vara en mindre del som varken har tillgång till jobbstimulansen eller arbeten med en månadsinkomst över 22 000 kr. Problemet med ersättningsgrader omkring 100 procent för barnfamiljer med ekonomiskt bistånd kan därmed antas röra ett mycket begränsat antal personer och saknar därför samhällsekonomisk betydelse.

Det ska dock påpekas att bilden blir annorlunda om vi antar att det av något skäl bara är den ena föräldern som är redo att ta ett jobb. Då räcker det att hushållet består av två vuxna och ett barn för att den disponibla inkomsten inte ska öka vid övergång till heltidsarbete (högra panelen i diagram 5A.3). Detta skapar incitamentsproblem i hushåll där den ena föräldern permanent är hemma och tar hand om

²⁶⁶ Att margineffekterna inte når upp till 100 procent beror på att avräkningen av biståndet beaktar hushållets barnomsorgsavgift, medan de beräknade margineffekterna inte gör det. Margineffekterna *efter* betalad barnomsorgsavgift är således 100 procent i typfallet.

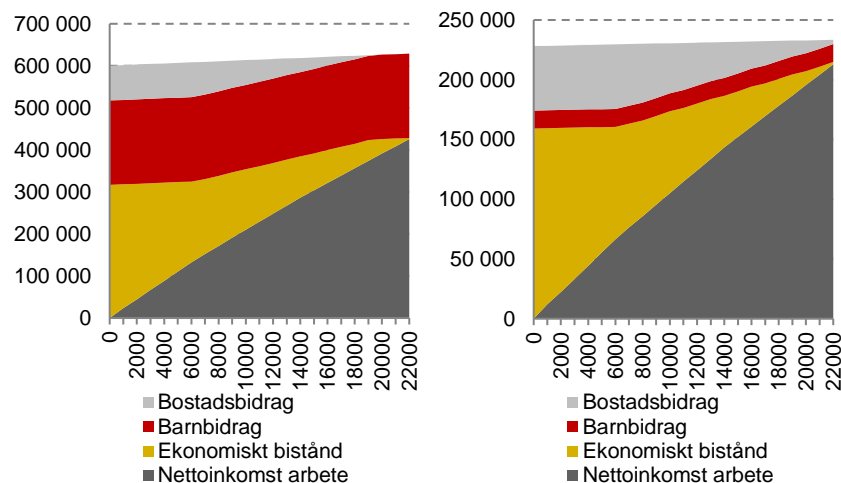
²⁶⁷ SCB:s barn- och familjestatistik.

barnen. För sådana familjer kommer det i princip inte ha någon ekonomisk betydelse om den andra föräldern arbetar eller inte. I grunden beror det på att ett ekonomiskt bistånd för flera personer avräknas mot en persons arbetsinkomster.

Enligt vår analys i kapitel 4 finns motsvarande 12 000 helårs-ekvivalenter som har ekonomiskt bistånd och lever i sammanboende hushåll med minst ett barn. En del av dem – de som varken har tillgång till jobbstimulansen eller ett arbete med en månadslön över 22 000 kr i – torde befinna sig i en situation där ersättningsgraden är 100 procent för föräldern som står till arbetsmarknadens förfogande. Problemet omfattar således inte särskilt många hushåll men kan inte heller sägas sakna samhällsekonomisk relevans. Samtidigt är det inte tydligt hur detta bör åtgärdas. Att sänka nivån på biståndet skulle innebära en omvärdering av begreppet skälig levnadsnivå. Det alternativ som återstår är att sänka avräkningstakten mot arbetsinkomst, vilket skulle få effekten att inkomstnivån höjs bland hushåll som får ekonomiskt bistånd.

Diagram 5A.3 Typfall med svaga ekonomiska incitament till arbete

Årlig disponibel inkomst (y-axel), bruttoarbetsinkomst per månad (x-axel)



Anm.: Vänstra panelen visar inkomtsammansättningen för sammanboende med åtta barn där båda föräldrarna börjar jobba. Hushållet i antas bo i en lägenhet på 150 kvm med en hyra på 15 000 kr/mån och inte ta del av jobbstimulansen. Barnens åldrar antas vara 2, 4, 6, 8, 10, 12, 14 och 15 år. Högra panelen visar motsvarande för sammanboende med ett barn där bara den ena föräldern börjar jobba. Hushållet antas bo i en lägenhet på 75 kvm med en hyra på 7 753 kr (riksgenomsnittet för en trea, SCB, 2022) och tar inte del av jobbstimulansen. Barnets ålder antas till 8 år. Barnbidraget inkluderar flerbarnstillägg i båda typfallen.

Källa: Egna beräkningar i SCB:s FAST-modell.

6 Statens roller i klimatomställningen

Klimatfrågan skiljer sig på flera sätt från andra ekonomisk-politiska frågor som Finanspolitiska rådet analyserar. Omställningen kommer att vara en dominerande politisk fråga under lång tid, skär genom hela samhället och påverkar hela samhällsekonomin, både dess offentliga och privata delar. De förändringar som behövs i produktions- och konsumtionsmönster är substantiella och handlar i många fall om investeringar som företag och hushåll behöver ta ställning till. Omställningen innebär också flera målkonflikter där klimatåtgärder kan påverka fördelningen mellan generationer, inkomstgrupper, stad och glesbygd. Sist men inte minst råder Sverige inte självt över utvecklingen; tvärtom finns bindande internationella avtal och EU-regler vilka kan komma att ändras framöver. Till sin karaktär är klimatfrågan i grunden global, vilket innebär att länder måste agera gemensamt i samma riktning. Den samhällsomvandling som behövs i Sverige och andra länder är beroende av uthållighet inom politiken, näringslivet och bland hushållen. Samtidigt behövs beslutskraft här och nu. Tiden är knapp för att få ned utsläppen och både företag och individer är beroende av en förutsägbarhet i politiken för att kunna ta välinformerade beslut.

I 2022 års rapport uppskattade rådet storleken på offentliga investeringar och stöd relaterade till klimatomställningen. I årets rapport beskriver vi statens olika roller i omställningen. Det handlar om direkta effekter via den offentliga budgeten men också om påverkan med regelverk och via styrning av statliga bolag. Vi lägger särskilt fokus på klimatomställningens fördelningspolitiska effekter och hur kompensatoriska åtgärder kan utformas.

Statens roll handlar i ett första steg om att ta ansvar och peka ut en färdriktning, vilket naturligen inbegriper att bestämma de klimatpolitiska ambitionerna. Ytterst måste detta ske med en vetenskapligt fotad bild av växthusgasproblematiken som grund. För Sveriges del måste det i praktiken ske med utgångspunkt i internationella avtal och inte minst EU:s regelverk. Vidare behöver staten utforma styrmedel och identifiera områden där den behöver anta en mer aktiv, ibland koordinerande, roll. Staten behöver också ta ställning till hur kostnaderna för omställningen ska fördelas. Sist men inte minst

behövs ett ledarskap där staten tydligt motiverar den samlade klimatpolitiska strategin. Detta för att företag och hushåll ska kunna fatta rationella beslut och för att erhålla medborgarnas acceptans.

Vi inleder kapitlet med att ge en bakgrund till statens olika roller (avsnitt 6.1) följt av en beskrivning av varför statliga styrmedel behövs inom klimatområdet (avsnitt 6.2). Därefter följer tre avsnitt som beskriver klimatmål, styrmedel och fördelningsfrågor inklusive betydelsen av politiskt ledarskap (avsnitt 6.3–6.5). Rådets slutsatser avslutar kapitlet.

6.1 Bakgrund

Parisavtalet slöts 2015 och bidrog till att klimatomställningen hamnade högre upp på den politiska agendan. Sedan dess har klimatförändringarna och deras effekter blivit alltmer påtagliga och påmint om vikten av att skyndsamt minska utsläppen av växthusgaser. EU:s skärpta klimatambitioner inom ramen för *Fit-for-55* är ett viktigt uttryck för detta; sedan programmet lanserades av EU-kommissionen 2021 har ambitionerna skärpts successivt och Europa är nu i färd med att ställa om med sikte på ett samhälle utan nettoutsläpp²⁶⁸ av växthusgaser till 2050.

Utvecklingen i Sverige har de senaste decennierna gått i rätt riktning. De territoriella bruttoutsläppen har minskat med drygt 37 procent sedan 1990. Det största bidraget till utsläppsminskningar sedan 1990 har skett inom sektorn för uppvärmning av bostäder och lokaler där ett utbyggt fjärrvärmenät och övergång från oljeeldade värme pannor till el- och fjärrvärme varit den viktigaste åtgärden. Även industrins utsläpp har, trots kraftigt ökad produktionsvolym, minskat sedan 1990. Vidare har andelen elbilar bland nyregistreringarna tagit ordentlig fart under senare år med en ökning från 10 till 40 procent av nybilsförsäljningen mellan 2020 och 2023.²⁶⁹ Trots denna positiva utveckling har klimatomställningen hittills gått för långsamt, inte bara internationellt utan även i Sverige. Vi behöver i vårt land minska utsläppen *dubbelt* så mycket de *två* kommande decennierna som vi

²⁶⁸ Med nettoutsläpp avses bruttoutsläpp minus upptagning av koldioxid i skog och mark samt koldioxidinfångning.

²⁶⁹ En avmattning i elbilsförsäljningen har dock skett under senare tid; se Klimatpolitiska rådet (2024), kapitel 7.

åstadkommit de senaste *tre* decennierna för att nå Sveriges klimatmål.²⁷⁰

Ur ett europeiskt – och därmed svenskt – perspektiv finns dock skäl att vara positiv. Genom att bestämma mängden utsläppsrätter i s.k. utsläppshandelssystem kan EU fullt ut styra hur mycket olika sektorer släpper ut. Ett sådant system – *EU ETS (Emissions Trading System)* – har funnits för industriella verksamheter sedan 2005. Givet att utsläppstaket fortsätter minska enligt den takt som är beslutad till 2030 skulle tillförseln av nya utsläppsrätter inom detta system upphöra 2039. Ett ytterligare utsläppshandelssystem – *ETS2* – införs 2027 för vägtransporter, bostäder, jordbruk och lättare industri. Dessa sektorer ingår i vad EU benämner *ESR (Effort Sharing Regulation)*. Medlemsstaternas nuvarande EU-beting att minska ESR-utsläppen till 2030 kommer dock att bestå. Slutligen ställer EU även krav på ökad inlagring av koldioxid i skog och mark, den s.k. *LULUCF-förordningen (Land-Use, Land-Use Change and Forestry)*.

Om EU håller fast vid nuvarande beslut och förverkligar *ETS2* är frågan inte längre om de svenska utsläppen kommer att minska över tid; EU:s utsläppshandelssystem *EU ETS* och *ETS2* kommer att framtvinga det. På kort sikt kan man dock inte med säkerhet säga att de svenska utsläppen som ingår i *EU ETS* och, från och med 2027, *ETS2* kommer att minska. Det beror på de svenska företagens betalningsvilja (relativt företag i andra länder) och på om de landspecifika *ESR*-åtagandena kommer att bestå efter 2030. En viktig frågeställning är då hur omställningen ska gå till på ett sätt som är förenligt med andra samhällsekonomiska mål, exempelvis fördelningsmässiga. Regeringens klimathandlingsplan från december 2023 ger en vägledning kring den övergripande strategin samtidigt som flera centrala frågor enligt planen ska utredas vidare.

Det är viktigt att notera att den uppstramning av klimatpolitiken som inleddes med lanseringen av *Fit-for-55* medför ytterligare ambitiösa krav på unionens länder. Det gäller särskilt uppstramningen av *EU ETS*, införandet av ett *ETS2*, ambitioner i *LULUCF-förordningen* men även de s.k. Förnybart- och Energieffektiviseringsdirektiven som beslutades under det svenska ordförandeskapet våren 2023. Enligt *Förnybartdirektivet* bedöms Sverige behöva öka andelen förnybar energi (där kärnkraft ej ingår) från 63 procent 2021 till över

²⁷⁰ Klimatpolitiska rådet (2022).

76 procent 2030. Det kommer sannolikt kräva en fortsatt snabb utbyggnad av vindkraft samt åtgärder som leder till att icke-förnybara bränslen ersätts med förnybara, exempelvis el från vindkraft, och att andelen fossildrivna fordon sjunker. Eftersom förändringar i denna riktning behöver ske relativt snabbt krävs det sannolikt att befintliga styrmedel skärps eller att nya styrmedel införs, inte minst beroende på den beslutade sänkningen av reduktionsplikten.

Energieffektiviseringsdirektivet är också en stor utmaning. Enligt direktivet bedöms den slutliga energianvändningen behöva minska med över 20 procent till 2030 jämfört med 2021, samtidigt som särskilt industrisatsningar bedöms innebära en kraftfullt ökad energianvändning, framför allt av el. Givet det sistnämnda kan övriga aktörer – företag, hushåll och offentlig sektor – behöva minska sin användning betydligt. Hur det ska gå till – både vad gäller praktiska lösningar och finansiering – behöver regeringen ta ställning till i närtid.

Mot denna bakgrund är det lätt att inse att klimatomställningen innebär att Sverige står inför relativt omfattande utmaningar vad gäller förändrade konsumtions- och produktionsmönster. Det senare avser både vad vi producerar och vilka produktionsprocesser vi då behöver använda. Ska vi i Sverige fortsätta producera stål och cement, exempelvis, behövs antingen teknik som kräver stora mängder el, och/eller teknik för infångning och lagring av koldioxid (Carbon Capture Storage, CCS).

Vi behöver i stor utsträckning förlita oss på att marknads-mekanismer kommer att driva omställningen; givet de fastlagda målen om nettonollutsläpp inom två decennier, och den politik som hittills bestämts för att nå målen, är det tydligt för ekonomins aktörer att produktions- och konsumtionsmönster måste förändras. Samtidigt kommer staten behöva använda flera styrmedel dels för att marknads-lösningar inte fungerar inom alla områden, dels för att klimatomställningen ska ske på ett sätt som är förenligt med andra samhälls-ekonomiska mål.

Statliga styrmedel kan vara av icke-monetär eller monetär art och vi delar upp dem i fyra grupper; regleringar och regelverk, ekonomiska incitament (skatter och subventioner), offentlig produktion och upphandling samt fördelningspolitiska åtgärder. De tre första kan sägas vara direkta klimatpolitiska styrmedel, medan fördelningspolitiska åtgärder är åtgärder som kan krävas dels för att möta en eventuell

konflikt med fördelningspolitiska mål, dels för att omställningen ska accepteras och därmed bli uthållig.

EU:s klimatpolitik spelar stor roll för Sveriges ambitioner; den ger tydliga incitament för omställning i hela ekonomin. Om utvecklingen av EU ETS och ETS2 fortsätter enligt nuvarande beslut kommer det att finnas tydliga och starka ekonomiska incitament, men en ambitiös klimatpolitik i Sverige och EU kan också komma att innebära betydande kostnadsökningar för hushåll och företag. I vissa fall kan staten behöva träda in och finansiera nödvändiga verksamheter som annars inte kommer till stånd. Staten kan också behöva anta en koordinerande roll inom områden där det finns risk att en marknadslösning går för långsamt eller inte blir av alls. När det gäller fördelning, är klimatpolitiska åtgärder oftast regressiva, dvs. drabbar individer och hushåll med lägre inkomst, särskilt i glesbygd, relativt mycket. Det kan således finnas en konflikt mellan fördelningspolitiska och klimatpolitiska mål som måste hanteras. Denna fråga behandlas i Konjunkturinstitutets årliga miljöekonomiska rapport 2023 samt i en underlagsrapport till Finanspolitiska rådet.²⁷¹

Att leda landet genom klimatomställningen kommer att vara en stor politisk utmaning. Hur olika åtgärder påverkar hushåll och företag kommer skilja sig en hel del åt och många kommer att behöva ta stora ekonomiska beslut. En tydlig politisk kommunikation kring färdväg, kostnader och dess fördelning samt en rådgivande roll från myndigheter och kommuner kommer att behövas.

6.2 Varför behövs statliga styrmedel?

Att staten behöver sätta mål och använda styrmedel för att nå dessa mål beror på s.k. marknadsmisslyckanden. Att uppnå en samhälls-ekonomiskt motiverad nivå på klimatpåverkande utsläpp är ett av de mest uppenbara exemplen där statliga styrmedel, såsom utsläppshandelssystem eller koldioxidskatter, är nödvändiga. Det beror på att den som orsakar utsläpp av växthusgaser inte beaktar att dessa även påverkar andra i samhället. Annorlunda uttryckt råder ett s.k. marknadsmisslyckande där kostnaden för den som släpper ut understiger den samhälls-ekonomiska kostnaden. I avsaknad av statliga styr-

²⁷¹ Se KI (2023e) och Spiro (2024).

medel kommer utsläppen bli större än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt.

Vad gäller just klimatpåverkande utsläpp, vars skada är oberoende av utsläppskällans lokalisering, bör marknadsmisslyckandet i ett första steg lösas på global nivå. Internationella avtal har ingåtts, senast i Paris 2015, och de ligger sedan till grund för de klimatmål som beslutats på EU-nivå vilka i sin tur är en naturlig utgångspunkt för vilka klimatmål Sverige bör ha. Klimatmålen ger ekonomins aktörer starka signaler att välja en klimatneutral riktning vid produktions- och konsumtionsbeslut. Även om målen i sig ger en stark signal till klimatomställning behövs effektiva styrmedel och dessa kan utformas på olika sätt, bl.a. beroende på länders institutionella struktur. Som framgick i föregående avsnitt har vi valt att dela in styrmedlen i fyra grupper; se figur 6.1.

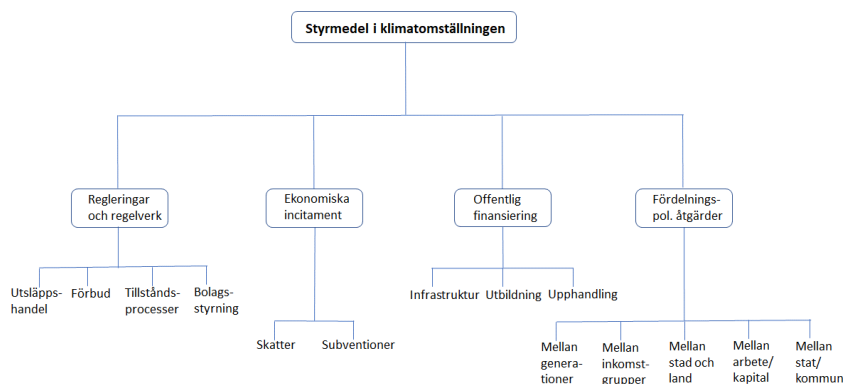
Regleringar och regelverk består, utöver politiskt bestämda utsläppstak i system för utsläppshandel, av bl.a. förbud, tillståndprocesser och bolagsstyrning. EU:s beslut att inte tillåta försäljning av förbränningsmotorer är ett exempel på förbud. Tillståndprocesser har diskuterats mycket under senare år och gäller inom flera områden; exempelvis elproduktion, elnät och brytning av metaller. Nationella behov av en snabb och omfattande utbyggnad inom dessa områden kan komma i konflikt med eller bromsas av tillståndprocesser, men även krocka med ställningstaganden från privata och kommunala markägare samt andra som påverkas. Ett exempel på det senare är konflikten mellan rennäring och mineralutvinning som lett till att flera gruvprojekt försenats eller stoppats. En möjlig lösning är att staten använder ekonomiska incitament som styrmedel för att förmå kommuner och privatpersoner att upplåta mark.²⁷² Vidare har staten en viktig roll i klimatomställningen via sin bolagsstyrning. Det gäller styrning av Vattenfall (elproduktion), Svenska kraftnät (eltransmission), helägda LKAB i deras satsning på fossilfri järnsvampsproduktion (Hybrit) samt SSAB²⁷³ i deras satsning på fossilfri stålproduktion. Som beskrivs i avsnitt 6.4 finns inslag av en annan typ av marknadsmisslyckande – koordinationsproblem – där elproducenters investeringsbeslut är beroende av ett tillräckligt högt förväntat elpris medan det omvända gäller för verksamheter som bygger på kraftigt ökad

²⁷² Se SOU 2023:18 och KI (2023e).

²⁷³ Svenska staten är största ägare i SSAB via det helägda LKAB som innehar drygt 10 procent av aktierna.

elanvändning. Hur elpriset utvecklas beror även på de samhälls-ekonomiska överväganden som ska göras av Svenska kraftnät när de överväger utbyggnad av eltransmission till andra länder. Staten har alltså flera centrala roller både vad gäller utbud och efterfrågan på el och behöver därför ta ett övergripande ansvar för beslutsfattandet.

Figur 6.1 Styrmedel i klimatomställningen: en principskiss



Källa: Egen illustration.

Ekonomiska incitament i form av skatter och subventioner behövs inom områden som inte omfattas av utsläppshandelssystem. För företag administreras subventioner inom ramen för det s.k. Industriklivet och Klimatklivet medan privatpersoner kan erhålla subventioner eller göra skatteavdrag för varor och tjänster kopplade till klimatomställningen såsom solceller och energieffektivisering. Statliga subventioner kan även motiveras av verksamheter där marknadsmisslyckandet består i *positiva* externa effekter. Det rör särskilt forskning och utveckling kring nya tekniker och produkter där satsningarna kan bli för små utan ekonomiska incitament från staten, eftersom enskilda företag inte beaktar de positiva spridningseffekterna till den övriga samhälls-ekonomi.²⁷⁴ En närliggande motivering till statliga stöd är s.k. *infant industries* där antingen produkten eller företaget är nytt på en marknad. Det kan möjliggöra en uthållighet så att företaget kan tillgodogöra sig skalfördelar och effekter från *learning-by-doing*.²⁷⁵

Staten kan också behöva styra delar av klimatomställningen genom *offentlig finansiering* av vissa varor och tjänster, och ibland även själv

²⁷⁴ Detta brukar benämnas som *innovationsmisslyckanden*.

²⁷⁵ Aghion (2023).

utföra produktionen. Det gäller bl.a. de särskilda krav som klimatomställningen ställer på infrastruktur och arbetskraftens kompetens. Inom t.ex. transportsektorn kommer det krävas en utbyggnad av laddstationer för eldrivna fordon och tankstationer för vätgasdrivna fordon. I mer glesbefolkade områden kommer det dock inte bära sig ekonomiskt, varför statliga insatser behövs. Trafikverket spår en ökad efterfrågan på järnvägstransporter²⁷⁶ (både personer och gods) vilket kommer att kräva mer resurser till underhåll och investeringar. Därutöver kan staten utforma kravspecifikationer vid offentlig upphandling av varor och tjänster i syfte att främja klimatomställningen.²⁷⁷

När det gäller hushåll visar studier att kostnaderna inte fördelas jämnt i relation till inkomst utan låginkomsttagare och hushåll i glesbygd drabbas relativt mer.²⁷⁸ Staten kan vilja kompensera för dessa för att omställningen ska bli och framstå som rättvis. Men fördelningspolitiska åtgärder kan också betraktas som ett indirekt statligt styrmedel för att klimatomställningen ska accepteras och därmed bli politiskt uthållig. Klimatomställningen kommer bli kostsam för delar av samhället på kort sikt även om den kommer att leda till en mer gynnsam utveckling på längre sikt.

Avslutningsvis vill vi peka på att klimatomställningen är ett av flera skäl till att intresset för statlig inblandning i ekonomin har ökat inom både akademien och institutioner som EU-kommissionen och IMF, ofta under benämningen *industripolitik* när åtgärder riktade mot näringslivet är i fokus.²⁷⁹ Det ökade behovet av statliga styrmedel förklaras i huvudsak av de marknadsmisslyckanden, koordinationsproblem och fördelningsaspekter som klimatomställningen innebär. Därutöver framförs ofta två skäl till att staten behöver anta en aktiv roll i ekonomin framöver: förhöjd osäkerhet och nationell motståndskraft.

Förhöjd osäkerhet kan hämma beslutsfattandet hos ekonomins aktörer. Det beror framför allt på kombinationen av kostsamma, långsiktiga investeringsbeslut och politisk osäkerhet. De ekonomiska och praktiska implikationerna av de klimatrelaterade vägval som både

²⁷⁶ Trafikverket (2023).

²⁷⁷ I upphandlingslagstiftningen finns redan krav kopplade till klimat och energi samt skyddet av miljön (se Upphandlingsmyndighetens hemsida). En analys av offentlig upphandling som klimatpolitiskt styrmedel finns i KI (2020). En övergripande slutsats från analysen är att bidraget till en kostnadseffektiv klimatomställning från extra klimathänsyn vid upphandling är tämligen begränsat.

²⁷⁸ Se avsnitt 6.5 och KI (2023e) inklusive referenser däri.

²⁷⁹ Se t.ex. Juhász m.fl. (2023) och Rodrik och Stantcheva (2021).

företag och hushåll gör kan ändras av framtida politiska beslut. Politiker kan verka för att minska denna osäkerhet på flera sätt. Breda politiska uppgörelser inom centrala områden är naturligen en viktig komponent. Att staten väljer att ställa ut garantier eller delfinansiera projekt är ett annat sätt att minska osäkerheten. Det kan även gälla de finansiella risker som vissa kommuner kommer behöva ta. Kommuner som förväntar sig industrietableringar behöver inledningsvis ta stora utgifter i form av infrastruktur, bostäder och utbyggnad av offentlig service. Samtidigt är beroendet av ett fåtal nyetableringar riskabelt då de kan misslyckas. Om så sker står kommunen utan de förväntade skatteintäkter som skulle finansiera ökade utgifter.

Behovet av *nationell motståndskraft (resilience)* har accentuerats inom industripolitiken under senare år, särskilt efter pandemin, Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina samt Kinas alltmer nationalistiska politik. Dessa skeenden har visat på en avigsida med den internationella integrationen när det gäller att vara beroende av råvaror och produktionskedjor som bestäms utanför vårt lands gränser, särskilt om länder som inte är liberala demokratier är inblandade. Klimatomställningen är beroende av flera råvaror och sällsynta jordartsmetaller som behövs för att bl.a. utveckla fossilfria teknologier.²⁸⁰ Statliga insatser kan därför behöva övervägas inom vissa områden för att främja inhemsk eller europeisk produktion och därmed öka motståndskraften för internationella störningar och kriser. Avvägningarna är dock inte självklara. Protektionistiska åtgärder för att skydda specifika branscher eller sektorer i syfte att öka den nationella motståndskraften kan leda till motsatsen, ökad sårbarhet. Ett exempel är debatten kring begränsning av handeln med el, eftersom en sådan begränsning kan innebära minskad driftssäkerhet i elsystemet.²⁸¹

6.3 EU:s och Sveriges klimatmål

Enligt det klimatpolitiska ramverket ska det finnas mål för klimatpolitiken och nuvarande mål lades fast 2017. I och med de tydliga och skärpta mål och styrmedel för minskade utsläpp som EU successivt infört inom ramen för *Fit-for-55* – vilka kräver att utsläppen minskar i Sverige – så har Sveriges egna mål och styrmedel tappat i relativ betydelse. Av regeringens klimathandlingsplan framgår att regeringen

²⁸⁰ IER (2023), kapitel 2.

²⁸¹ Holmberg och Tangerås (2023).

vill att Sveriges klimatmål ska anpassas till EU:s direktiv och förordningar och det föreslås därför att Miljömålsberedningen får i uppdrag att se över de nationella målen.²⁸²

Vi beskriver nedan kortfattat implikationerna för Sveriges klimatpolitik av EU:s direktiv och förordningar avseende utsläpp av växthusgaser, andelen förnybar el samt minskad energianvändning.²⁸³ Vi kommenterar även löpande hur regeringen förhåller sig till EU:s regelverk i den klimatpolitiska handlingsplanen.

6.3.1 EU ETS

Utsläpp av växthusgaser avser framför allt koldioxid men även metan och lustgas. EU har som mål att nettoutsläppen av växthusgaser ska vara noll 2050. För planetens uppvärmning är det de samlade – kumulativa – utsläppen fram till dess som spelar roll. EU har därför bestämt en total utsläppsbudget fram till 2030 och den delas in i tre delar; EU ETS, ESR och LULUCF.

EU ETS (*Emissions Trading System*) är följderna av det s.k. utsläppshandelsdirektivet och utgörs av nuvarande utsläppshandelssystem. Det omfattar ca 11 000 industrianläggningar och 500 flygbolag inom EU varav ca 750 anläggningar och ett tiotal flygbolag är från Sverige.²⁸⁴ EU bestämmer den maximala utsläppsvolymen inom EU ETS genom antalet s.k. utsläppsrätter som dessa verksamhetsutövare kan handla med varandra. Den årliga tillförseln av nya utsläppsrätter minskar i en takt som syftar till att utsläppen ska vara 62 procent lägre år 2030 jämfört med 2005. Om den minskningstakten skulle behållas även efter 2030 skulle tillförseln av nya utsläppsrätter upphöra 2039.

En viktig fördel med utsläppshandelssystem är att den ackumulerade mängden utsläpp är bestämd genom antalet utsläppsrätter. En annan fördel är att de företag som ingår i systemet kan välja att använda utsläppsrätten eller att sälja den vidare till något annat företag i systemet, vilket i slutändan innebär att minskningen av utsläppen nås på ett kostnadseffektivt sätt. Det vill säga den totala utsläppsminskningen allokteras bland de som ingår i handelssystemet så att den totala kostnaden minimeras. Företag med höga kostnader för att minska

²⁸² Regeringen (2023b).

²⁸³ Avsnittet bygger i stor utsträckning på Nilsson (2023a, b), Regeringen (2023b), Klimatpolitiska rådet (2024) och Regeringskansliets faktagranskning av texten.

²⁸⁴ Naturvårdsverket.

utsläppen kan köpa utsläppsrätter av företag med låga kostnader. Ytterligare en fördel är att det ger incitament till utveckling av ny teknologi.

EU ETS kontrollerar alltså de totala utsläppen för de verksamheter som ingår i systemet. Förekomsten av en utsläppsbudget inom EU ETS innebär att det inte finns några skäl för att Sverige att ha mål för dessa utsläpp.²⁸⁵ Det beror på att minskade utsläpp i Sverige som huvudregel inte påverkar EU:s utsläppsbudget och därmed inte utsläppen inom unionen. Det finns några undantag i närtid från denna huvudregel och dessa beskrivs i fördjupning 6.1.

Sammanfattningsvis har utsläppshandelssystemet EU ETS en mycket bra konstruktion där en på förhand bestämd utsläppsmängd fördelas på ett kostnadseffektivt sätt. Att svenska industrianläggningar eller den svenska staten därutöver skulle ha ambitionen att på marginalen minska EU:s totala ETS-utsläpp är knappast ekonomiskt försvarbart.

Fördjupning 6.1 Sätt för Sverige att påverka EU:s totala utsläpp

Vid gällande regler finns på kort sikt tre sätt för Sverige att minska EU:s utsläpp inom ETS-sektorn. De kommande 2–3 åren innebär sannolikt minskade utsläpp från ETS-sektorn, och därmed de 750 industrianläggningarna från Sverige, att utsläppsrätter automatiskt annulleras ett-till-ett. Annorlunda uttryckt bestäms EU:s utbud av utsläppsrätter i viss utsträckning av efterfrågan de närmaste åren. Det beror på att den totala mängden utsläppsrätter som ännu inte använts bedöms ligga över gränsvärdet 833 miljoner.²⁸⁶ Det kan jämföras med ca 1,5 miljarder utsläppsrätter som EU utfärdar årligen varav ca 22,5 miljoner (1,5 procent) köps eller erhålls av de ca 750 anläggningarna i Sverige. Det bör dock beaktas att EU:s utsläppsmål är *kumulativa*, dvs. det är summan av utsläppen som är av betydelse, ej enskilda år. Därför skulle en annullering i närtid kunna innebära att EU beslutar att göra fler utsläppsrätter tillgängliga längre fram. Vidare är det inte rimligt att förvänta sig att svenska industrianläggningar inom EU ETS skulle ta på sig högre kostnader för att mycket marginellt

²⁸⁵ De nationella målen till 2030 och 2040 omfattar inte dessa utsläpp, men målet till 2045 gör det.

²⁸⁶ Intervallet 833–1 096 miljoner utsläppsrätter nämns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2023/959, s. L130/192.

minska EU:s totala utsläpp. Att ett sådant agerande skulle inspirera industrier i Europa att göra samma sak är heller inte troligt.²⁸⁷ Inom 3–6 år bedöms dock denna effekt inte längre vara verksam i systemet utan minskade utsläpp påverkar då inte antalet utsläppsrätter.

Ett annat sätt för Sverige att minska unionens samlade utsläpp inom EU ETS är att staten köper utsläppsrätter och sedan annullerar dem. Sverige tar då ett finansiellt ansvar för att EU:s utsläpp ska bli lägre än utsläppsbudgeten inom EU ETS. I juli 2023 kostade en utsläppsrätt (ett ton koldioxidekvivalenter) 85 euro. Om Sverige t.ex. köper en procent av utsläppsrätterna inom EU ETS och annullerar dessa kostar det ca 15 mdkr.²⁸⁸ För att som enskilt land åstadkomma betydelsefulla sänkningar av EU:s totala utsläpp är alltså kostnaderna betydande. Om en ambition finns att ta på sig ett större ansvar än vad som ges av EU:s utsläppsbudget inom EU ETS är sannolikt bidrag till utsläppsminskningar i länder utanför unionen mer kostnadseffektiva.

Ett ytterligare sätt att minska EU:s totala utsläpp är att föra över utsläppsrätter från EU ETS till ESR-sektorn men inte använda den ökade möjligheten till utsläpp där. Som vi beskriver nedan kommer det dock finnas betydande utmaningar för Sverige att uppnå EU:s mål för ESR-sektorn i Sverige, varför ett eventuellt överskott från EU ETS sannolikt kommer att behövas för att nå betinget inom ESR.

6.3.2 ESR

Medan EU ETS är riktat direkt mot verksamhetsutövare i EU är ESR (*Effort Sharing Regulation*), som i Sverige går under benämningen *Ansvarsfördelningsförordningen*, riktade mot unionens länder. ESR omfattar de utsläpp som inte omfattas av EU ETS, i huvudsak från transportsektorn, fastigheter, mindre industrier samt jordbrukets utsläpp av metan och lustgas. Sverige har tilldelats en total (ackumulerad) utsläppsbudget för ESR-verksamheter för perioden 2021–2030, och

²⁸⁷ Enligt den så kallade Porterhypotesen (Porter och van der Linde, 1995) skulle hårdare miljökrav, i detta fall ökade kostnader för utsläppsrätter, synliggöra möjliga effektiviseringar för företag och ge upphov till innovationer som inte bara minskar den initiala kostnadsökningen utan till och med leder till att de totala kostnaderna minskar med förbättrad konkurrenskraft som följd (no-cost paradigm). I förlängningen skulle det kunna leda till att andra länder ”följer efter”. Hypotesen bygger på antagandet att företag är ineffektiva och att regleringar riktar uppmärksamheten mot dessa ineffektiviteter. Något allmänt stöd i forskningen för Porterhypotesen, dvs. att hårdare miljökrav skulle leda till lägre kostnader, finns dock inte vilket gör det mindre troligt att andra länder skulle följa det svenska exemplet med att annullera utsläppsrätter.

²⁸⁸ Det finns ca 1,5 miljarder utsläppsrätter; en procent av dessa utgör 15 miljoner. Om kostnaden per styck antas vara 85 euro (ca 950 kronor) blir kostnaden knappt 15 mdkr.

den innebär en minskning med 50 procent år 2030 jämfört med 2005. Det är ett något större beting än tidigare och kan jämföras med EU:s totala ESR-utsläpp som ska minska med 40 procent under samma period.

Det finns flera sätt som ett land kan nå sitt ESR-åtagande utöver att minska utsläppen som ingår i ESR, dvs. det som brukar betecknas som systemets *flexibilitet*:

- *Överföra ETS-utrymme*: För perioden 2025–2030 får Sverige maximalt överföra ca fem miljoner utsläppsrätter från EU ETS till ESR vilket motsvarar drygt 3 procent av ESR-budgeten under samma period.
- *Överföra LULUCF-utrymme*: För vardera period 2021–2025 och 2026–2030 kan 2,5 miljoner utsläppsrätter föras över från LULUCF till ESR. Det motsvarar ca 1,5 procent av ESR-budgeten 2021–2030.²⁸⁹
- *Köpa ESR-utrymme*: Det finns ingen begränsning för hur mycket ESR-utrymme ett land får köpa av andra EU-länder. Att sälja ESR-utrymme är också obegränsat i efterhand medan försäljning på förhand är begränsat till 10–15 procent av respektive lands ESR-budget. Det finns dock ingen organiserad handel med ESR utan det blir i så fall föremål för en bilateral förhandling mellan länder.

ESR ingår bland Sveriges nationella klimatmål. ESR-utsläppen ska ha minskat med 63 procent år 2030 jämfört med 1990, enligt det nationella ESR-målet. Huruvida det är mindre ambitiöst än EU:s beting på Sverige går inte entydigt att säga eftersom vår minskning på 50 procent enligt EU:s beting avser de *ackumulerade* utsläppen 2021–2030. Vidare har det svenska målet till 2030 en begränsning i att högst 8 procent av minskningen får bestå av kompletterande åtgärder, bl.a. köp av verifierade utsläppsminskningar utanför Sveriges gränser. Någon sådan begränsning finns som nämnts inte i EU:s mål. Därtill har Sverige ett mål för inrikes transporter; utsläppen där ska minska med 70 procent år 2030 jämfört med 2010. Sveriges ESR-beting från EU innefattar inte några sektorsmål och därmed inte något specifikt transportmål.

²⁸⁹ Nilsson (2023a).

Från och med 2027 planeras ett nytt utsläppshandelssystem – *ETS2* – att införas för i princip samtliga koldioxidutsläpp inom ESR-sektorn (vissa undantag görs för t.ex arbetsmaskiner i jord- och skogsbruk). De landspecifika ESR-betingen kommer dock att bestå, åtminstone till 2030. Ett motiv till att behålla de landspecifika ESR-betingen är att risken annars är stor att rikare länder köper upp lejonparten av utsläppsrätterna eftersom de ska auktioneras ut. Rikare länder som Sverige kan därför behöva komplettera *ETS2* med nationella styrmedel.

ETS2 har ett eget utsläppstak. Handeln med utsläppsrätter inom *ETS2* ska påbörjas 2027, eller 2028 om priset på gas eller olja överstiger en viss nivå. Redan från 1 januari 2025 ska utsläppen övervakas och rapporteras till EU. EU-reglerna för *ETS2* är beslutade, men den svenska lagen och förordningen träder i kraft den 1 november 2024. Införandet av *ETS2* innebär att cirka 80 procent av EU:s växthusgasutsläpp regleras av de båda utsläppshandelssystemen. De som omfattas av *ETS2* är leverantörer av bränsle för förbränning inom vägtransporter, byggnader och mindre industrier. Vårt att notera är att det inom *ETS2* inte kommer att finnas någon gratis tilldelning av utsläppsrätter, utan samtliga utsläppsrätter utfärdas genom auktionering.²⁹⁰ För att stötta hushåll och företag i omställningen kommer delar av auktionsintäkterna tillfalla en särskild fond, den s.k. Sociala klimatfonden.

Enligt regeringens klimatpolitiska handlingsplan avser regeringen att utnyttja den flexibilitet som erbjuds genom att föra över utsläppsrätter från EU *ETS* till ESR samt köpa utsläppsutrymme av andra EU-länder. Regeringen medger att det finns en osäkerhet kring hur stor den sistnämnda möjligheten kommer att vara i praktiken och aviserar därför att ytterligare inhemska styrmedel behövs för att nå EU:s krav på minskade ESR-utsläpp. Regeringen nämner här framför allt åtgärder för att minska utsläppen från fossila drivmedel; stöd till laddinfrastruktur, skrotningspremie, stöd till lätta och tunga ellastbilar samt stöd till marknadsintroduktion²⁹¹ av elflyg och fossilfria drivmedel till

²⁹⁰ Utsläppshandelsdirektivet ger medlemsländerna i EU möjligheten att, under vissa omständigheter, besluta om att befria verksamhetsutövare i *ETS2* i sitt land, från skyldigheten att överlämna utsläppsrätter under perioden 2027–2030. Ett grundkrav är att en nationell koldioxidkatt betalas av verksamhetsutövaren i den verksamhet som omfattas av *ETS2*, som är högre än det genomsnittliga priset på utsläppsrätter för motsvarande år. Undantaget ska godkännas av EU-kommissionen (se Naturvårdsverkets hemsida).

²⁹¹ Det kan ses som ett exempel på stöd till s.k. *infant industries*; se avsnitt 6.2.

arbetsmaskiner. Regeringen ska tillsätta en utredning som ska analysera vilka styrmedel som är lämpliga 2027–2030 för att Sverige ska nå sitt ESR-beting. Även om nya styrmedel kommer på plats förefaller regeringen bedöma att det kommer att behövas ett högre pris på fossila drivmedel. Regeringen avser dock att kompensera konsumenterna och verksamheter fullt ut för detta, men anger inte hur det ska gå till.²⁹² Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 6.5.

Det är viktigt att påminna om att ju längre vi väntar desto hårdare styrmedel krävs eftersom EU:s beting avser de ackumulerade utsläppen. Rimligtvis behöver utsläppen framför allt minska inom transportsektorn, dels då utsläppen där är störst, dels då förutsättningarna för att minska metan och kvävedioxid inom jordbruket är små, åtminstone fram till 2030.²⁹³ Samtidigt innebär den reducerade reduktionsplikten och sänkta drivmedelsskatter att utsläppen från transportsektorn sannolikt ökar 2024. Om denna utveckling fortsätter 2025 behöver utsläppsminskningarna från drivmedel därefter minska med över 10 procent per år till 2030 vilket är nära tre gånger så snabbt som minskningen det senaste decenniet. Det är svårt att se hur detta skulle gå till utan tydligt högre fossila drivmedelspriser i slutet av 2020-talet.²⁹⁴

Konjunkturinstitutet har räknat på hur högt bensin- och dieselpriiset behöver vara om vi ska nå vårt ESR-beting från EU 2030 givet att reduktionsplikten blir kvar på nuvarande, sänkta, nivå.²⁹⁵ Beräkningarna visar att det – via högre drivmedelsskatter – krävs bensin- och dieselpriiser på ca 35 kronor.²⁹⁶ Om nuvarande *svenska* ESR-målet ska nås behöver bränslepriserna stiga med ytterligare 5–10 kronor per liter. Om däremot reduktionsplikten återställs 2027 till den nivå som skulle ha gällt 2024 i avsaknad av sänkningen den 1 januari i år behöver bensin- och dieselpriiserna endast uppgå till ca 24 respektive 23 kronor för att nå nuvarande svenska mål.²⁹⁷ Det står således klart att kraftfulla

²⁹² Regeringen (2023b), sid. 223.

²⁹³ Nilsson (2023b). Det saknas för närvarande styrmedel för både metan och kvävedioxid vilket behöver åtgärdas för att ESR-utsläppen ska kunna minska på ett effektivt sätt.

²⁹⁴ Nilsson (2023b).

²⁹⁵ KI (2023e).

²⁹⁶ Marginellt lägre om insatser görs för att påskynda elektrifieringen. Återinförd klimatbonus på 50 000 för nyinköpta elbilar samt dubblad s.k. malus, dvs. högre fordonsskatt för bensin- och dieseldrivna fordon innebär att ESR-målet kan nås med ett bensin- och dieselpriis som är ca 1 krona lägre.

²⁹⁷ Ur klimat effektiv synvinkel vore det bäst med en renodlad koldioxidskatt, dvs. en skatt som endast utgår på den fossila komponenten i bensin och diesel, ej på biodrivmedelskomponenten. Det har dock EU sagt nej till.

styrmedel – vare sig det är reduktionsplikt eller drivmedelsskatter – behövs för att vi ska nå ESR-målen, särskilt vårt inhemska men även EU-betinget.

Sammanfattningsvis innebär regeringens sänkningar av bensin- och dieselskatterna samt en kraftigt minskad reduktionsplikt att anpassningen till 2030-målet blir svårare. Det gäller även om Sverige skulle överge nuvarande nationella mål inom ESR och övergå till EU:s krav på vårt land. Det framstår vidare som mycket osäkert om och i så fall i vilken omfattning vi kan köpa ESR-utsläpp av andra länder.²⁹⁸ En bedömning av huruvida det är en framkomlig väg behöver göras i närtid. Om den vägen inte visar sig möjlig kvarstår i praktiken en höjning av reduktionsplikten, högre drivmedelsskatter eller en kombination därav. Höjningarna behöver bli mer drastiska ju längre regeringen väntar. En ökad takt i elektrifieringen bidrar inte särskilt mycket på kort sikt eftersom fordonsflottan på ca 5 miljoner personbilar, trots vissa stöd, byts ut relativt långsamt.²⁹⁹ En kraftig ökning av generella subventioner för att snabbare få en eldriven fordonsflotta innebär betydande statsfinansiella kostnader. Om exempelvis en klimatbonus på, säg, 200 000 kronor skulle få en miljon bilägare att byta från en fossildriven till en eldriven personbil innebär det en kostnad på 200 mdkr för staten.

Beskrivningen ovan ger en bild av vad som skulle kunna komma att behövas. Men några åtgärder för att kompensera för de ökade utsläppen har inte beslutats eller aviserats. Utsläppsminskningarna har helt enkelt skjutits på framtiden. Regeringens klimathandlingsplan innehåller därmed ingen sammanhållen strategi för hur Sverige ska nå vare sig nuvarande svenska eller EU:s klimatmål till 2030. Det är problematiskt av flera skäl vilket vi återkommer till i avsnitt 6.5.

6.3.3 LULUCF

Både EU:s och Sveriges långsiktiga klimatmål är uttryckta som nettoutsläpp. Det innebär att bruttoutsläpp av växthusgaser kan fortsätta ske även efter 2050 respektive 2045³⁰⁰ i den utsträckning som regelverken tillåter avräkning mot den mängd som tas upp i skog och mark,

²⁹⁸ Klimatpolitiska rådet (2024).

²⁹⁹ KI (2023e), kapitel 3.

³⁰⁰ För målet 2045 finns dock en begränsning i hur stora bruttoutsläpp som tillåts, vilket är maximalt 15 procent av utsläppen 1990.

där det sistnämnda benämns LULUCF (*Land-Use, Land-Use Change and Forestry*).³⁰¹ EU:s klimatmål innefattar ett explicit mål för inlagring i skog och mark vilket innebär att ett sådant mål bör införas även i Sverige.

Sverige har fått ett EU-beting som innebär att denna inlagring måste öka. Det finns möjlighet att, via avtal, överföra LULUCF-budget mellan länder, likaså kan utsläpp överföras från vår ESR-budget om den beräknas att underskridas. Av beskrivningen ovan framstår det sistnämnda inte som sannolikt.

Nettoupptaget av växthusgaser i den svenska LULUCF-sektorn har legat på mellan 40 och 50 miljoner ton årligen de senaste 30 åren, vilket är mer än vad som släpps ut i hela transportsektorn. Lejonparten av upptaget har skett och sker i levande skogar i form av inbindning i växande skog. EU:s nya krav innebär alltså en ökning av nettoupptaget. Det kommer att kräva någon form av styrmedel, vilket saknas idag. De åtgärder som vidtas bör vara effektiva för att minimera kostnaderna. En effektiv incitamentsstruktur inom LULUCF borde vara ”symmetrisk” i så måtto att den gynnar/missgynnar skogens upptag/utsläpp av koldioxid från eller till atmosfären på samma sätt som koldioxidutsläpp från fossila källor missgynnas.³⁰² I princip skulle en subvention (negativ skatt) av upptag, tillsammans med en beskattning av både fossila och biogena utsläpp, vara effektiv. Genom att ta hänsyn till både utsläpp och upptag i skogen skapas incitament för ökad inlagring i växande biomassa, men också till fortsatt lagring i långlivade träprodukter.³⁰³

Det finns emellertid en rad omständigheter som försvårar en sådan utformning av politiken. Till exempel måste en effektiv nationell politik beakta huruvida åtgärder är additionella, dvs. att man inte betalar för något som ändå skulle ha genomförts. En annan aspekt som bör beaktas är risken för koldioxidläckage då ökad inlagring i svensk skog som en följd av minskade avverkningsnivåer leder till ökad import av skogsprodukter och därmed minskad inlagring i andra länder.

Regeringen framhåller några befintliga styrmedel i den klimatpolitiska handlingsplanen; däribland stöd till återvätning av torv-

³⁰¹ Enligt de svenska klimatmålen får s.k. kompletterande åtgärder om högst 15 procent tillgodoräknas för att nå nettonollutsläpp. Dessa utgörs av LULUCF, investeringar i andra länder samt lagring av biogen koldioxid (bio-CCS).

³⁰² Se exempelvis KI (2021b) och Brännlund m.fl. (2022).

³⁰³ Hur Sveriges LULUCF-åtagande ska nås beror också på hur efterfrågan utvecklas och den kan av flera skäl förväntas öka, se Brännlund m.fl. (2010).

marker.³⁰⁴ Regeringen menar samtidigt att det råder stor osäkerhet kring framtida upptag respektive utsläpp inom LULUCF-sektorerna och att det därför är oklart om det behövs några fler styrmedel än de hittills beslutade. Klimatpolitiska rådet gör en annan bedömning. Enligt dem är regeringens prognos för optimistisk och regeringen uppmanas att ta fram en strategi för ökat upptag i skog och mark.³⁰⁵

Sammanfattningsvis finns det ett antal utmaningar med att införa en effektiv nationell incitamentsstruktur i LULUCF-sektorn. Till skillnad från regeringen anser initierade bedömare att EU:s politik på området innebär ett uppenbart behov av svensk styrning mot ökad kolinlagring. Ett möjligt första steg för att minska nettoutsläppen mer skulle kunna vara att subventionera kolupptag i skogen och beskatta biogena utsläpp, men då på en nivå som reflekterar ett lägre pris på koldioxid än de priser som råder inom ESR och EU ETS.³⁰⁶ En annan möjlig lösning på sikt är att EU-ländernas LULUCF-sektorer inkluderas i EU ETS. Det skulle innebära att industrier som släpper ut växthusgaser kan köpa upptag från exempelvis skogsägare.

6.3.4 Förnybart- och energieffektivitetsdirektiven

Utöver regelverk kring utsläpp av växthusgaser innehåller även *Fit-for-55* krav när det gäller *ökad andel förnybar energi* samt *minskad energianvändning*. Som beskrivs nedan menar experter att dessa områden både ställer nya krav på statens roll i klimatomställningen och kräver en betydande omläggning av den nuvarande svenska energipolitiken.³⁰⁷

Förnybartdirektivet

Detta EU-direktiv innehåller krav på andelen förnybar energi både för hela ekonomin och för enskilda sektorer, däribland transportsektorn. När det gäller hela ekonomin så bedömer Energimyndigheten att andelen förnybar energi i Sverige ska öka från 63 procent 2022 till 76 procent 2030. Givet att efterfrågan på energi kommer att öka till 2030 behöver produktionen av förnybar energi öka än snabbare.

³⁰⁴ För våtmarker finns ett stöd till återvätning. Enligt BP24, 155 mnkr år 2024, 235 mnkr år 2025 och 375 mnkr under perioden 2026–2030.

³⁰⁵ Klimatpolitiska rådet (2024). Se även Nilsson (2023a) för en liknande syn.

³⁰⁶ Se KI (2021b).

³⁰⁷ Se Nilsson (2023c) och Energimyndigheten (2023a).

Energimyndigheten bedömer att det inte är möjligt att nå detta målgivet regeringens minskning av reduktionsplikten fr.o.m. den 1 januari 2024.³⁰⁸ Om EU-målen skulle förlängas till efter 2030 riskerar den aviserade utbyggnaden av kärnkraft att innebära att andelen förnybart inte ökar i tillräcklig omfattning – eller till och med minskar.³⁰⁹

Hur Sverige ska uppfylla förnybartdirektivet är oklart. Trots att regeringen röstade för ovan nämnda direktiv framgår det i den klimatpolitiska handlingsplanen att regeringen inte anser att vare sig förnybart- eller energieffektiviseringsdirektiven i tillräcklig utsträckning beaktat kärnkraftens roll. Regeringen anser att kommande energilagstiftning inom EU bör beakta en snabb ökning av all fossilfri energi. Frankrike och Tjeckien är också inne på denna linje och vill att EU likställer kärnkraft med förnybar elproduktion.³¹⁰

EU:s medlemsstater, däribland Sverige, ska senast den 30 juni 2024 uppdatera sina energi- och klimatplaner. Bland de alternativ som står till buds är en snabbare utbyggnad av förnybar energi, särskilt vindkraft. Det kräver sannolikt en tydligare roll för staten när det gäller att korta tillståndprocesser och peka ut tänkbara lägen för etableringar av förnybar energiproduktion. Ersättningsystem till kommuner vars mark upplåts är också sannolikt en nödvändig ingrediens för att uppnå acceptans för denna utveckling. En annan metod är att från statens sida deklarerar vissa markområden som s.k. riksintresse för utbyggnad av vindkraft.³¹¹ Därtill är långvarig politisk enighet om inriktningen viktigt vilket erfarenheter från Danmark visar.³¹²

När det gäller transportsektorns bidrag till målet står två principiella åtgärder till buds; öka andelen förnybart bränsle eller minska vägtrafiken. Det förstnämnda kan ske via höjd reduktionsplikt från de lägre nivåer som nu infördes den 1 januari 2024. En ökad takt i elektrifieringen fram till 2030 skulle kunna ge ett viktigt bidrag till att nå målen även utan höjd reduktionsplikt. Om regeringen skulle välja strategin att minska vägtrafiken krävs sannolikt relativt kraftiga höjningar av drivmedelsskatterna på bensin och diesel.

³⁰⁸ Regeringen har aviserat att sänka reduktionsplikten till 6 procent 2024–2026 samt slopa den helt 2027–2030 (Energimyndigheten, 2023a).

³⁰⁹ Nilsson (2023c).

³¹⁰ Energimarknaden (2024), 31 januari.

³¹¹ Se SOU 2022:21 för en analys av hur olika delar av klimatomställningen berör frågeställningar kopplade till vad som ska betraktas som ett riksintresse.

³¹² Energimyndigheten (2017).

Energieffektiviseringsdirektivet

Detta direktiv innebär att slutanvändningen av energi – oavsett energikälla – ska minska inom EU till 2030. Med slutanvändning avses all energianvändning inom industrier, jord- och skogsbruk, fiske, transporter, hushåll, offentliga och privata tjänster.³¹³ År 2030 får energianvändningen högst uppgå till 8 964 TWh jämfört med 11 467 TWh 2021, dvs. en minskning med drygt 20 procent. En motsvarande procentuell minskning behöver ske i Sverige. Energimyndigheten hänvisar till internationella studier som visar att beteendeförändringar kan minska energiåtgången i bostäder och lokaler mellan 10–25 respektive 5–30 procent.³¹⁴

En minskad energianvändning ska dock ske samtidigt som framför allt omställningen till fossilfri industriproduktion kommer att kräva betydligt *mer* energi. Varför har EU enhälligt (under det svenska ordförändreskapet) beslutat om detta? En förklaring är att direktivet tillkom som en reaktion på Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 och de kraftiga störningar i gasförsörjningen som gav upphov till höga elpriser.

Implikationer av direktivet för Sverige kommer att behöva beaktas i den uppdaterade energi- och klimatplan som regeringen ska skicka in till EU innan halvårsskiftet 2024.

Direktivet har hittills inte uppmärksammats särskilt mycket i debatten men har stora konsekvenser för svensk energipolitik. Enligt preliminära beräkningar behöver Sverige alltså minska energianvändningen med drygt 20 procent till 2030 jämfört med nivån 2021. Det beaktades inte i Energimyndighetens långtidsprognos från april 2023; i stället innebär myndighetens huvudscenari att elanvändningen ökar från 134 TWh 2020 till mellan 160 och 200 TWh 2030 beroende på antaganden kring takten i elektrifieringen.³¹⁵ När det gäller total energianvändning är den 30 procent högre 2050 jämfört med 2020 i Energimyndighetens scenario med ”högre elektrifiering” vilket bygger på att industrins processer i framtiden kommer att vara betydligt mer elintensiva. I scenariot ”lägre elektrifiering” minskar den totala energianvändningen med 6 procent till 2050. Regeringen skriver i den klimatpolitiska handlingsplanen att man avser återkomma med

³¹³ Energianvändningen räknas om i oljeekvivalenter där 1 miljon ton olja motsvarar drygt 11 TWh.

³¹⁴ Energimyndigheten (2024).

³¹⁵ Energimyndigheten (2023b).

åtgärder kring energieffektivisering i den kommande energipolitiska inriktningspropositionen.

Om behovet av kraftigt ökad energianvändning inom industrin ska infrias innebär direktivet att andra sektorer måste minska sin energianvändning betydligt och snabbt. Det är svårt att se hur det ska ske utan högre energiskatter och ökad energieffektivisering. I en nyligen publicerad analys menar Energimyndigheten att det finns relativt stor potential till energieffektivisering, särskilt i bostäder och lokaler. Det finns redan tekniska lösningar men det behövs också beteendeförändringar för att den tekniska potentialen ska utnyttjas.³¹⁶ Staten kan behöva anta både en fördelningspolitisk och rådgivande roll för att möjliggöra för alla att vara en del av denna omställning.

Rådet anser att det från ett samhällsekonomiskt perspektiv är svårt att se behovet av en politik särskilt inriktad på att effektivisera användningen av energi i en ekonomi där separata regelsystem hanterar frågan om utsläpp av växthusgaser. Rådet välkomnar därför regeringens vilja att ändra det nuvarande nationella målet om att energianvändningen ska vara 50 procent mer effektiv 2030 jämfört med 2005, särskilt då det inte tar hänsyn till den kraftigt ökade elanvändningen som förutses inom industrin. Om de krav som EU ställer på Sverige när det gäller energieffektivisering kvarstår behövs åtgärder och information riktade till både hushåll och företag för öka energieffektiviseringen i framför allt bostäder och lokaler.

6.4 Styrmedel för företag

Som beskrevs i avsnitt 6.2 behöver staten anta flera roller i klimatomställningen utöver att lägga fast klimatpolitiska mål kring utsläpp, andelen förnybar energi och energieffektivisering. I detta avsnitt gör vi nedslag i några styrmedel riktade till företag och delar in dem i två grupper; horisontella (generella) respektive vertikala (specifika).³¹⁷ Horisontella åtgärder riktas inte till specifika företag eller branscher

³¹⁶ Energimyndigheten (2024).

³¹⁷ Defraigne m.fl. (2022).

utan kommer alla till del medan vertikala åtgärder riktas till ett specifikt företag eller en specifik bransch.³¹⁸

6.4.1 Generella styrmedel

Flera typer av generella klimatåtgärder kan motiveras av marknadsmisslyckanden (avsnitt 6.2). De åtgärder som ofta lyfts fram är infrastruktur, forskning och utveckling samt utbildning. Vi gör nedslag inom dessa områden men inleder med den typ av infrastruktur som kanske är mest central för klimatomställningen, nämligen produktion och transmission av el.

Produktion och transmission av el: Staten har centrala roller både på utbuds- och efterfrågesidan på elmarknaden; *utbud* via Vattenfalls elproduktion (statligt bolag) och Svenska kraftnäts eltransmission (statligt affärsverk) och *efterfrågan* via helstatliga LKAB som också är största aktieägare i SSAB. Efterfrågan på el från LKAB och SSAB kommer öka markant bl.a. genom det s.k. Hybrit-projektet som de driver tillsammans med Vattenfall. Projektet ska framställa fossilfritt stål och kan fullt utbyggt komma att kräva el motsvarande fem kärnkraftsreaktorer.³¹⁹ Staten har också möjlighet att påverka hur kommunerna upplåter mark till produktion och transmission av el, dels via ekonomiska incitament, dels genom lagstiftning av vad som ska klassas som s.k. riksintresse.³²⁰ Utifrån indelningen i figur 6.1 (avsnitt 6.2) finns således flera möjliga statliga styrmedel på elmarknaden; *regleringar och regelverk* (t.ex. bolagsstyrning och tillståndprocesser), *ekonomiska incitament* (t.ex. subventioner inom ramen för Industriklivet) och *offentlig finansiering* (t.ex. av kärnkraft och havsbaserad vindkraft).

³¹⁸ Det bör dock noteras att skillnaden inte alltid är tydlig. Exempelvis benämns investeringar i fysisk och intellektuell infrastruktur som ett horisontellt – dvs. generellt – stöd samtidigt som t.ex. en ny järnvägssträckning eller ytterligare utbildningsplatser inom ett visst kompetensområde särskilt gynnar de företag som ligger längs denna bansträckning och är i behov av den kompetensinriktningen.

³¹⁹ Bedömningar på drygt 50 TWh har nämnts i debatten, se Henrekson och Sandström (2023) och Moström (2022). Toppåret 2021 producerade Oskarshamn 3 11 TWh medan Forsmark 1–3 producerade i genomsnitt drygt 8 TWh. En s.k. *Small Modular Reactor* (SMR) beräknas kunna producera ca 2 TWh. Ett annat omtalat projekt är det privata initiativet H2 Green Steel som bedöms kräva drygt 10 TWh el, motsvarande ca en kärnkraftsreaktor.

³²⁰ När det gäller etablering har regeringen aviserat/beslutat att kärnkraft ska kunna produceras på fler platser och att tillståndprocesserna ska förenklas. När det gäller etablering av vindkraft på land är det däremot kommunerna som har beslutanderätten medan staten godkänner vindkraft längre ut till havs.

Elmarknaden präglas av intressen som ibland står mot varandra. I klartext finns det ett naturligt motsatsförhållande mellan vad producenter av el behöver för elpris för att det ska vara lönsamt att investera i ny elproduktion och vilket elpris som elintensiv industri behöver för att deras produkter ska vara konkurrenskraftiga.

De överväganden som behöver göras kompliceras ytterligare av hur Svenska kraftnät väljer att bygga ut transmissionsnäten till andra länder. Den europeiska elmarknaden är sammankopplad. Om kablarna mellan länderna hade tillräcklig kapacitet skulle elen flöda fritt mellan Sverige och Europa och elpriserna i princip utjämnas. Överföringskapaciteten är dock begränsad vilket innebär att det uppkommer landspecifika priser när kablarnas fulla kapacitet används. Historiskt har svenska elpriser (exklusive skatter och avgifter) legat under de genomsnittliga priserna i Europa.³²¹ En ökad överföringskapacitet till Europa skulle därför, åtminstone på kort- och medellång sikt, sannolikt leda till högre elpriser i Sverige. Elproducenter och den elintensiva industrin kan därför ha olika syn på i vilken uträkning kablarna bör byggas ut till andra länder. Svenska kraftnät ska basera sina investeringsbeslut på samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar, dvs. beakta såväl elproducenternas som elkonsumenternas perspektiv.³²² Vidare kräver EU-regler att minst 70 procent av s.k. driftsäker kapacitet i Sverige tilldelas för handel med andra länder.³²³

Situationen på elmarknaden kan liknas vid ett koordinationsproblem där energikrävande industrisatsningar både är beroende av ökad svensk elproduktion och att en utbyggnad av stamnäten till andra länder inte leder till en, från ett företagsekonomiskt perspektiv, för hög prisnivå i Sverige. Vidare är elproducenter beroende av att prisnivån blir tillräckligt hög för att investeringar ska vara lönsamma. Det kan ske antingen genom att överföringskapaciteten till andra länder byggs ut eller att energikrävande industrisatsningar höjer efterfrågan på el. Produktion och transmission av el behöver också ta hänsyn till etableringsmässiga hinder i form av tillståndprocesser, något som både regeringen och kommunerna kan påverka.

Eftersom staten är djupt involverad på både utbuds- och efterfrågesidan inklusive formerna för tillståndprocesser behöver den ta ett övergripande ansvar för utvecklingen på elmarknaden. Det är en

³²¹ Finanspolitiska rådet (2023), kapitel 4.

³²² Svenska kraftnät (2021).

³²³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2019/943, artikel 16(8).

utmanande uppgift och samhällsekonomiska kalkyler behöver tas fram för att bedöma olika alternativ. Därtill behövs en bred politisk samsyn då de investeringar som krävs är både kostsamma och långsiktiga.

Forskning och utveckling: För att företag ur ett samhällsekonomiskt perspektiv ska lägga tillräckliga medel på forskning och utveckling behövs i allmänhet statliga stöd. Det är särskilt relevant när det gäller klimatomställningen då nya produkter och produktionstekniker behöver tas fram. Via stiftelser bidrar staten med forskningsmedel inom klimatområdet på ca 2 mdkr per år.³²⁴ Regeringen har beslutat om ungefär motsvarande stödbelopp per år under perioden 2026–2046 till infångning av koldioxid (CCS) och biogen koldioxid (bio-CCS). Regeringen bedömer att denna teknik blir en viktig pusselbit för att nå nettonollutsläpp men det finns ännu ingen fullskalig CCS-anläggning i Sverige.³²⁵

Utbildning och kompetensutveckling: Utöver fysisk infrastruktur räknas även intellektuell infrastruktur – utbildning och kompetensutveckling – som en central statlig uppgift. Strukturomvandling kräver inte endast en ny riktning på fysiska investeringar utan även de satsningar som görs på kompetens behöver anpassas till den delvis nya arbetsmarknaden. Fossilfritt Sverige har lyft fram att antalet examinerade ingenjörer inom batteriområdet behöver öka från 50 till 1500 per år. Detta önskemål är ett exempel på hur staten, likt på elmarknaden, behöver anta ett samhällsekonomiskt förhållningssätt. Arbetskraft är en begränsad resurs och dess kompetensinriktning styrs av både näringslivets och den offentliga sektorns behov. Den offentliga sektorn kommer att ha stora rekryteringsbehov framöver och det behöver inte vara lämpligt från ett samhällsekonomiskt perspektiv att industrin ökar sysselsättningen på bekostnad av övriga sektorer i näringslivet.

Infrastruktur för fossilfria drivmedel: Sverige är ett glesbefolkat land vilket gör det svårt att få lönsamhet i laddstationer och tankstationer för vätgas i alla delar av landet. Osäkerhet kring denna infrastruktur riskerar att hindra både hushåll och företag i glesbefolkade delar att ställa om. Staten bör därför ta ett finansiellt ansvar för att det finns en fungerande infrastruktur för fossilfria drivmedel i hela landet. Det kan ske antingen genom att tillhandahålla och driva infrastrukturen eller

³²⁴ Via Vinnova, Energimyndigheten och Formas (Finanspolitiska rådet, 2022, kapitel 4).

³²⁵ IER (2023), kapitel 4.

subventionera privata aktörer. Det sistnämnda sker bl.a. via det s.k. Klimatklivet.

6.4.2 Specifika styrmedel

Till skillnad från generella åtgärder så riktar sig specifika åtgärder endast till vissa företag eller branscher. Ett generellt problem med sådana stöd är vad som brukar betecknas som brist på information; staten har i allmänhet inte någon informationsfördel jämfört med finansiellt kapital att välja vilka tekniker eller produkter som är värda att satsa på.³²⁶ I den utsträckningen det är möjligt är det därför bättre med generella åtgärder. Klimatomställningens natur är dock sådan att specifika åtgärder sannolikt inte kan undvikas.

Koordinationsproblem av den typ som vi diskuterat ovan är inte lika framträdande för små och medelstora företag. Däremot innebär klimatomställningen att statens överväganden kring stöd behöver beakta förekomsten av marknadsmisslyckanden, förhöjd osäkerhet samt behovet av nationell motståndskraft även för dessa företag.

När det gäller *marknadsmisslyckanden* så är det vanligt att motivera stöd utifrån s.k. skalfördelar. Med det avses att styckkostnaderna faller med ökad volym. På sådana marknader är det svårare för företag att etablera sig eftersom konkurrenter på marknaden kan producera billigare. Det är ett argument för att inledningsvis stödja s.k. *infant industries* tills de uppnår större volymer, inklusive drar nytta av *learning-by-doing*, och kan stå på egna ben. En lyckosam etablering på marknaden kan sedan öppna upp för företag med liknande eller kompletterande verksamhet, dvs. ge positiva externa effekter, vilket kan motivera de ursprungliga stöden. Klimatomställningens natur innebär att många nya verksamheter och produktionstekniker behöver tas fram och kommersialiseras. Det statliga stödprogrammet Industriklivet är bl.a. utformat i detta syfte där stöd till förstudier, pilotprojekt och FOAK³²⁷-anläggningar ges.³²⁸ Som noterades i avsnitt 6.2 saknas styrmedel i tillräcklig omfattning som riktar sig till utsläppen av metan och kvävedioxid i jordbruket samt upptagning av koldioxid i skog och mark. Det behöver åtgärdas och förslag har diskuterats.³²⁹

³²⁶ Juhász m.fl. (2023).

³²⁷ First Of A Kind.

³²⁸ Från starten 2018 till 1 september 2022 har Industriklivet beviljat stöd till 124 projekt om totalt 2,1 mdkr. För 2023 avsattes 1,4 mdkr. Se IER (2023), kapitel 4.

³²⁹ Se Nilsson (2023a) och Hassler (2023).

Utöver rena marknadsmisslyckanden kan stöden i flera fall kopplas till *förhöjd osäkerhet* som råder vid en strukturuomvandling där framtidens teknik är okänd. Därtill finns Klimatklivet som ger stöd till investeringar i både privat och offentlig sektor och som syftar till att minska klimatpåverkan.

Nationell motståndskraft har också lyfts fram under senare år som argument för statliga stöd, bl.a. kopplat till klimatomställningen. Det finns flera orsaker till detta; Kinas alltmer auktoritära utveckling, pandemins erfarenheter och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Dessa skeenden har visat på sårbarheter i den snabba globaliseringen av produktion och handel med insats- och råvaror som skett under de senaste decennierna. Globaliserade värdekedjor kan fungera bra under lugna perioder men vara sårbart vid internationella kriser och konflikter. Det är förstås i första hand en fråga för företagen att se till att deras verksamhet är ändamålsenligt utformad. Samtidigt kan kostnadsstrukturen vara sådan att en lokalisering i Sverige för att nå högre leveranssäkerhet m.m. innebär tappade marknadsandelar och i värsta fall nedläggning. Den fråga staten behöver ställa sig är vilken typ av verksamheter som det finns behov av att på olika sätt skydda. Vanliga exempel är produktion av livsmedel och försvarsmateriel men det finns även de som är mer direkt kopplade till klimatomställningen, t.ex. elförsörjningen. Under senare tid har behovet av kritiska råvaror och jordartsmetaller uppmärksammats.³³⁰ Flera av dessa är nödvändiga för de tekniska lösningar som klimatomställningen kräver och mycket av produktion och reserver finns i Kina och Ryssland. För att öka unionens motståndskraft antog EU i mars 2023 den s.k. *Critical Materials Act* för att bl.a. främja egen produktion och utvinning av råvaror och metaller som behövs i klimatomställningen. Ett aktuellt exempel är fyndigheten av sällsynta jordartsmetaller som finns i Kiruna. LKAB lämnade in en s.k. bearbetningskoncession i juni 2023. Det finns för närvarande ingen information kring om LKAB bedömer att de kan exploatera fyndigheten på kommersiella grunder eller behöver statligt stöd.

³³⁰ Se IER (2023), kapitel 2, för en beskrivning.

6.4.3 Konkurrensaspekter och EU:s statsstödsregler

Slutligen behöver regeringen också beakta de stöd som företag möter utanför Sveriges gränser. En av hörnstenarna i EU-samarbetet är att fri konkurrens ska råda på den inre marknaden. Att nationella regeringar ger stöd till inhemska företag eller branscher innebär ett brott mot denna princip och därför regleras möjligheten att ge statsstöd på EU-nivå.³³¹ Möjligheten att ge statsstöd utökades tillfälligt i samband med pandemin³³² och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina.³³³ Den 1 mars 2023 infördes ett nytt tillfälligt undantag från reglerna i fördraget då det s.k. *Temporary Crisis and Transition Framework* (TCTF) antogs.³³⁴ TCTF gäller till utgången av 2025 och kan tolkas som ett svar på USA:s klimatstödspaket *Inflation Reduction Act* (IRA).

Inom ramen för TCTF kan nationella regeringar stödja tre områden; produktion av förnybar energi, fossilfri produktion inom industrin samt produktion av varor som behövs för att förverkliga klimatomställningen såsom batterier, solpaneler och koldioxidinfångning. Stöden kan uppgå till 15–60 procent av en investering inom dessa tre områden. Samtidigt finns det principiellt ingen övre gräns; om företag blir erbjudna mer stöd av ett land utanför EU än vad TCTF föreskriver får landet i fråga matcha det.

Data över statsstöd sammanställs av EU men med fördröjning så det finns ännu ingen information om vad TCTF har inneburit för statsstödens nivå och fördelning mellan länder. Även en försiktig tolkning av hur statsstöd har beskrivits i medierna sedan TCTF infördes ger vid handen att stöden har ökat jämfört med före pandemin. Det är en realitet att företagsetableringar lockas av stöd från olika länder. Ett uppmärksammat exempel är att EU-kommissionen i januari i år beviljade Tyskland att ge motsvarande ca 10 mdkr i stöd till Northvolt för att bygga en fabrik i landet. I beslutet hänvisades explicit till att företaget annars skulle ha valt att lokalisera sig i USA för att kunna ta del av IRA-stöd.³³⁵

Det är förstås upp till varje lands regering att välja i vilken utsträckning – om någon – stöd ska ges. De skäl för stöd som disku-

³³¹ EUF-fördraget (2012), artikel 107–109.

³³² EU-kommissionen (2020).

³³³ EU-kommissionen (2022).

³³⁴ EU-kommissionen (2023).

³³⁵ EU-kommissionen (2024).

terats ovan har varit av fundamental natur, dvs. lösa marknadsmisslyckanden, koordinations- och informationsproblem samt nationell motståndskraft. I och med TCTF finns en överhängande risk att regeringar inom EU i stället ger statsstöd av rena konkurrensskäl. Hur ska regeringen då agera när det gäller statsstöd?

Svenska regeringar som historiskt varit förhållandevis restriktiva till stöd, särskilt till industrin,³³⁶ ställs nu inför nya val; ska stöd från andra länder matchas eller inte? Sådana frågeställningar bör prövas från fall till fall och i första hand utifrån de fundamentala skälen för stöd som diskuterats ovan. Om verksamheten inte är sådan att dessa skäl motiverar stöd är det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv sannolikt bättre att låta företaget etablera sig i ett annat land, låta dess skattebetalare stå för statsstöden och importera varorna därifrån. Detta är ett område som kräver eftertanke, inte minst för att hindra att stöd ges till dem som ropar högst.

6.5 Styrmedel för hushåll och fördelningspolitiska aspekter

Som framgått är klimatomställningen komplex och staten behöver anta flera roller. Hittills har diskussionen i huvudsak fokuserat på statens koordinerande roll samt styrmedel riktade till företag. I detta avsnitt diskuterar vi klimatomställningens fördelningsmässiga konsekvenser när det gäller hushåll. De påverkas både av de styrmedel som beslutas och de eventuella kompensatoriska åtgärder som vidtas. Hur dessa åtgärder utformas och motiveras påverkar också individers acceptans för omställningen och därmed om den blir politiskt uthållig.

Vi inleder med en bakgrund kring vilka avvägningar som finns inom klimatpolitiken när det gäller hushållens situation. Därefter beskriver vi vilka effekter klimatomställningen kan få på olika inkomstgrupper och boende i olika delar av landet, vilka sätt det finns att kompensera hushållen och befintliga kompensatoriska åtgärder, både internationellt och i Sverige. Vi beskriver sedan individers attityder till klimatomställningen, vilka faktorer som styr dessa attityder samt hur politiken kan påverka individers inställning. Vi avslutar med att reflektera

³³⁶ IER (2023), kapitel 3.

över viktiga ingredienser i ett politiskt ledarskap som ökar acceptansen för klimatomställningen och därmed gör den uthållig.³³⁷

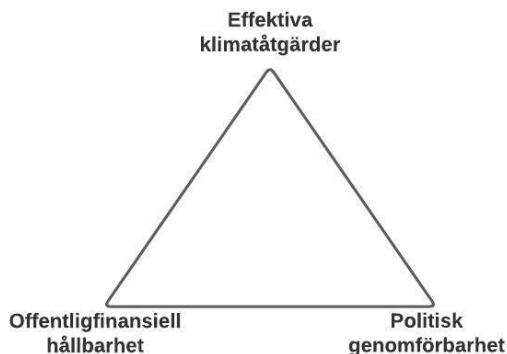
6.5.1 Bakgrund

Ett grundläggande problem med klimatomställning är även för hushåll att kostnader i form av t.ex. högre drivmedelspriser och klimatrelaterade investeringar uppkommer i närtid medan intäkter i form av ett drägligare klimat kommer långt fram i tiden och inte fördelas efter länders/regioners utsläppsminskningar. Utmaningen är svårare ju mindre ett lands eller en regions utsläpp är i förhållande till de globala utsläppen. Nuvarande generationer behöver därför övertygas om att vissa uppoffringar är nödvändiga även om frukterna av dem kanske inte kommer dem själva till del.

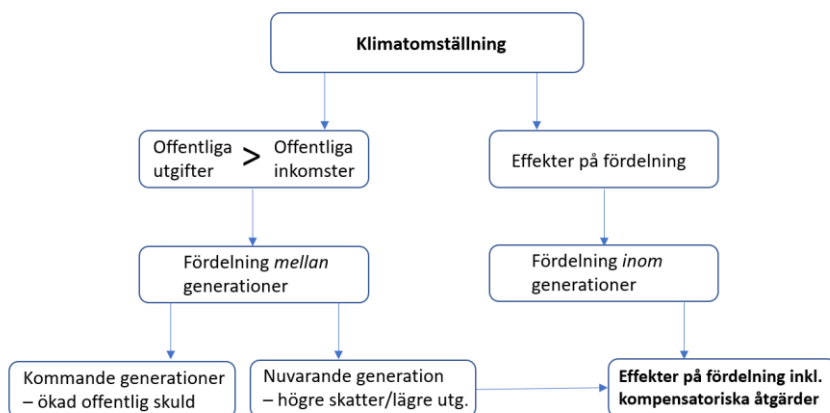
Utöver fördelning av kostnader mellan generationer innebär klimatomställningen även att fördelningen *inom* nuvarande generation påverkas. Som vi ska se påverkas vissa grupper mer än andra och därför kan nuvarande fördelning – status quo – komma att förändras, särskilt om inte kompensatoriska åtgärder vidtas.

Klimatomställningen beskrivs ibland som ett s.k. trilemma där ”tri” står för att man vill använda *effektiva klimatåtgärder* som är *politiskt genomförbara* och inte hotar den *offentligfinansiella hållbarheten* (figur 6.2). Det kan finnas en motsättning mellan dessa mål, därav trilemmat. Som vi diskuterar i nästa delavsnitt innebär effektiva klimatåtgärder i allmänhet ökade kostnader för hushåll i närtid vilket kan äventyra den politiska genomförbarheten. Det kan avhjälpas på två sätt. Antingen kan kompenserande åtgärder vidtas, med möjliga negativa effekter på klimatåtgärdernas effektivitet. Eller så kan finansieringen skjutas till framtida generationer via ökad skuldsättning vilket kan äventyra den offentligfinansiella hållbarheten och påverka den intergenerationella fördelningen.

³³⁷ Delar av detta avsnitt bygger på en underlagsrapport som beställts av rådet, Spiro (2024), samt på KI (2023e).

Figur 6.2 Klimatpolitikens trilemma

Källa: Bearbetning av IMF (2023), figur 1.7, s. 6.

Figur 6.3 Klimatpolitikens fördelningseffekter på hushåll

Källa: Egen illustration.

Som vi ska se i nästa avsnitt har de styrmedel som används för att genomföra klimatomställningen fördelningseffekter. Därutöver visar uppskattningar att klimatomställningen sammantaget påverkar de offentliga finanserna negativt, åtminstone på kort sikt.³³⁸ Den del av

³³⁸ Se t.ex. IMF (2023), kapitel 1, Irish Fiscal Advisory Council (2023) och OBR (2021). Motsvarande beräkningar har inte tagits fram för Sverige.

nettokostnaderna som inte skjuts på framtiden via ökad upplåning³³⁹ behöver finansieras tillsammans med eventuella kompensatoriska åtgärder. Utformningen av denna finansiering och de kompensatoriska åtgärderna bestämmer hur fördelningen påverkas jämfört med status quo; se principskiss i figur 6.3.

6.5.2 Fördelningseffekter av klimatomställningen

Hushåll påverkas av klimatomställningen på flera sätt men två områden dominerar på aggregerad nivå i Sverige; kostnader förknippade med persontransporter, framför allt med bil, och elanvändning.³⁴⁰ Transporter med bil påverkas både av högre bränslepriser på fossila drivmedel och behovet av att förr eller senare byta till en icke fossildriven bil. Att förbruka el kan också bli dyrare framöver, särskilt om efterfrågan från elintensiva industrier ökar snabbare än produktionen av el.³⁴¹ Det kan dock variera betydligt mellan hushåll beroende på typ av boende och uppvärmning. Därutöver kan det krävas styrmedel riktade till hushåll för att ge incitament till energieffektivisering om Sverige ska leva upp till EU:s energieffektiviseringsdirektiv (avsnitt 6.3.4). Även om styrmedlen är utformade i form av stöd täcker de sannolikt endast en del av de investeringskostnader som hushåll kan möta.

Generellt har hushåll med högre inkomster större utgifter inom båda dessa områden och påverkas därmed mer i kronor räknat av klimatomställningen. I relation till sin inkomst påverkas däremot hushåll med mindre inkomster generellt sett mer. Klimatomställningens kostnader är därför i allmänhet regressiva. Ökade kostnader relaterade till bilåkande och elförbrukning innebär också att klimatomställningen i allmänhet påverkar de som bor i glesbygd (och har bil) mer i förhållande till inkomsten. Sammantaget drabbas därmed hushåll med lägre inkomst, boende i glesbygd och som har bil mest av klimatomställningen. Att minska sina kostnader genom att köpa en elbil eller

³³⁹ Se Finanspolitiska rådet (2024b) för rådets syn på vilka klimatrelaterade kostnader som motiverar offentlig upplåning.

³⁴⁰ Hushåll kan också påverkas om individer arbetar i branscher som gynnas/missgynnas av klimatomställningen (KI, 2023e). Vidare tenderar fördelningseffekterna att vara mindre ojämna om analysen baseras på livstidsinkomst jämfört med årsinkomst. Då årsinkomsten är mer förutsägbar och därför sannolikt påverkar hushållens inställning till klimatomställningen mer fokuserar vi på den.

³⁴¹ Om efterfrågan på el inte kan tillfredsställas med produktion av el i Sverige kommer en nettoimport av el sannolikt innebära högre priser.

att energieffektivisera sin bostad medför också relativt sett högre kostnader ju lägre inkomsten är.

Även om fördelningseffekterna främst påverkas av hur styrmedlen och eventuella kompensatoriska åtgärder utformas, påverkas fördelningen även av hur välinformerade hushåll är och i vilken grad olika hushåll fattar rationella ekonomiska beslut. Hushåll behöver överväga när det är lämpligt att övergå till fossilfritt bilåkande och i vilken utsträckning det är lönsamt att energieffektivisera bostaden. Felbeslut – både vad gäller typ av investering och när den görs – kan innebära att fördelningseffekterna blir större än vad de annars hade varit. Vi återkommer till statens roll inom detta område i avsnitt 6.5.5.

6.5.3 Sätt att kompensera

Det finns flera sätt att stödja eller underlätta hushållens klimatomställning. Monetära stöd är ofta i fokus, så också i detta avsnitt, men staten kan underlätta övergången på andra sätt. Att bistå med utbildning och omskolning för de vars jobb försvinner eller flyttas är ett sätt. Att minska behovet av fossildrivna fordon är ett annat där satsningar på utbyggnad av järnväg, kollektivtrafik, cykling och laddstolpar är viktiga områden. Därtill behöver hushållen tillgång till begriplig information för att kunna fatta rationella klimatrelaterade beslut.

Den svenska välfärdsmodellen är utformad för att ge stöd till hushåll vid strukturomvandling. För de som förlorar arbetet finns en arbetslöshetsförsäkring och det finns möjligheter för omskolning både inom det reguljära utbildningssystemet och via Arbetsförmedlingen (kapitel 5). Välfärdssystemet skyddar dock i huvudsak inte mot ökade utgifter,³⁴² vilket drabbar hushåll i klimatomställningen.

Även om hushåll påverkas av ökande kostnader som en följd av klimatomställningen är det inte självklart att compensation ska utgå, än mindre att compensationen fullt ut ska väga upp de ökande kostnaderna. Grundprincipen inom miljöekonomi är att ”utsläpparen betalar”, *Polluter Pays Principle*. Denna princip har länge varit styrande i Sverige med den koldioxidskatt som infördes redan 1991. Samtidigt kan, som tidigare framgått, en sådan princip ge fördelningseffekter som upplevs för stora jämfört med status quo.

³⁴² Det finns undantag, t.ex. högkostnadsskydd inom sjukvården.

Eventuella kompensatoriska åtgärder bör naturligen i så liten utsträckning som möjligt motverka klimatomställningen och effektiviteten i de styrmedel som används. Samtidigt behöver kombinationen av styrmedel och kompensation vara sådan att omställningen accepteras och därmed blir uthållig. Det kan innebära att kompensation som i teorin är något mindre lämplig, i praktiken är att föredra då den ökar hushållens acceptans.

Kompenserande åtgärder riktade till hushåll utöver de som tillhandahålls via välfärds- och utbildningssystemen (inklusive Arbetsförmedlingens insatser) kan delas in i ett antal grupper.³⁴³

- *Grön skatteväxling*. Innebär att skatt införs (eller höjs) på utsläpp och sänks på (oftast) arbetsinkomster. En nackdel med grön skatteväxling är att den inte är så ”synlig”; hushåll kanske inte uppfattar kopplingen mellan högre klimatrelaterade skatter och lägre inkomstskatt. En annan nackdel är träffsäkerheten; en skattesänkning påverkar alla i en grupp lika medan klimatomställningen slår olika mot hushåll beroende på bilinnehav, bostadsort och bostadsform.
- *Klumpsummebidrag*. En annan form av kompensation är att ge ett bestämt bidrag till hushållen som är oberoende av hushållets beteende. Exempelvis kan man fördela intäkterna från koldioxidskatten till en grupp (eller alla) hushåll i form av en klumpsumma. Eftersom det är en klumpsumma möter hushållen fortsatt det högre priset på drivmedel som koldioxidskatten ger upphov till vilket minskar konsumtionen (substitutionseffekt). Denna effekt vägs endast delvis upp av att de får stöd (inkomsteffekt). Ett klumpsummebidrag (alla får lika stort stöd) innebär att låginkomsttagare får mer pengar i förhållande till inkomsten, dvs. stödet är progressivt. Dessutom har låginkomsttagare i genomsnitt lägre utgifter för drivmedel men erhåller samma stöd. Vidare är en klumpsumma mer ”synlig” än en grön skatteväxling, särskilt då den är återkommande och dess ursprung framgår explicit.³⁴⁴
- *Stöd kopplat till förbrukning*. En nackdel med klumpsummebidrag är bristande träffsäkerhet; även hushåll som inte drabbats särskilt av högre kostnader kan få stöd. Ett alternativ är stöd som kopplas till

³⁴³ Se Spiro (2024) för en diskussion.

³⁴⁴ Se Jagers m.fl. (2021).

förbrukning av drivmedel eller el³⁴⁵. Ett sådant stöd får inte vara kopplat till nuvarande eller framtida förbrukning eftersom det direkt motverkar de styrmedel som finns för att möjliggöra klimatomställningen.³⁴⁶ I stället kan stöden baseras på historisk förbrukning vilket, likt klumpsummebidraget, bibehåller substitutionseffekten. Vid upprepade stöd behöver samma historiska period användas; hushåll får inte misstänka att framtida stöd kommer att baseras på deras nuvarande förbrukning.³⁴⁷ Men om stödet verkligen är tänkt att relatera till faktisk förbrukning innebär ett stöd kopplat till historisk förbrukning sannolikt dålig träffsäkerhet vid en klimatomställning eftersom den pågår under många år. Den historiska förbrukningen av exempelvis fossila drivmedel blir irrelevant för personer som byter till icke-fossilt drivmedel och de blir fler ju längre tiden går.

- *Stöd till icke-marginella investeringar.* Klimatomställningen innebär inte endast ökade löpande kostnader för hushållen. Även större investeringar kan behövas, särskilt när det gäller fordon och energi-effektivisering. Även dessa kostnader är regressiva då de är relativt större för hushåll med låga inkomster. Ett stöd kan också minska problem med kreditbegränsningar vilket är vanligare hos hushåll med lägre inkomster. Stöd till investeringar kan utformas som skatteavdrag eller subventionerade lån. Elbilssubventioner kan ses som ett exempel på investeringsstöd. Men för att ett sådant stöd ska minska det regressiva inslaget av klimatpolitiken måste det riktas mot de grupper som drabbas mest av klimatpolitiken.
- *Riktade stöd.* Stöd som beskrivits ovan kan vara generella eller riktade, där de sistnämnda endast ges till vissa grupper, exempelvis de med lägre inkomster eller boende i vissa delar av landet. För ett givet totalt belopp från staten kan stöden till dessa hushåll bli större eftersom de med högre inkomster får bära sina egna kostnader. Riktade stöd behöver dock beakta hur gränsdragningar ska göras, hur fusk³⁴⁸ ska undvikas och hur stor byråkrati som behövs för att administrera stöden.

³⁴⁵ När det gäller elkostnader kan noteras att billig el, exempelvis genom ökad inhemsk produktion, har en progressiv effekt då hushåll med lägre inkomster gynnas relativt mer.

³⁴⁶ Ett undantag är om fördyringen beror på en ökning av reduktionsplikten. Det leder till lägre utsläpp även om kompensationen kopplas till samtida förbrukning.

³⁴⁷ Se Finanspolitiska rådet (2023), kapitel 4, för en diskussion kring detta när det gäller elstöd.

³⁴⁸ Till exempel att storstadsbor skriver sin bil på en person som bor i glesbygd och därigenom erhåller stöd.

- *Lokal kompensation*: Klimatomställningens effekter skiljer sig åt i olika delar av landet. Kommunnivån är en naturlig indelning för s.k. lokal kompensation. Åtgärder syftar till att mildra de skillnader mellan stad och glesbygd som klimatomställningen innebär. Det gäller särskilt transport- och väderrelaterade kostnader. Kompensation kan utformas så att den kommer medborgarna direkt till del eller via ökade medel till kommunerna. Ett exempel är att statliga intäkter från koldioxidskatten delas ut i form av klumpsummor till hushåll i glesbygd som kompensation för ökade drivmedels- och elkostnader. Ett annat exempel är kommunal beskattning av vindkraft, alternativt någon form av vinstdelning.³⁴⁹ Kommunen kan då använda medlen för t.ex. skattesänkningar eller förbättringar inom skolan vilket ökar medborgarnas acceptans för att kommunen upplåter mark till vindkraft. Ett liknande exempel är att staten använder intäkter från koldioxidskatten för att ge riktade statsbidrag där fördelningen sker baserat på glesbygdsbaserade indikatorer.

Det finns alltså flera sätt att kompensera hushållen för ökade kostnader i samband med klimatomställningen. Stödets utformning bör dock motverka de klimatpolitiska styrmedlen i så lite utsträckning som möjligt. Regeringens sänkning av bensin- och dieselskatter samt minskning av reduktionsplikten är inte lämpliga åtgärder ur ett klimatpolitiskt perspektiv. Om bilister ansågs vara i behov av stöd hade det varit bättre att inte vidta åtgärder för att sänka fossila drivmedelspriser³⁵⁰ utan i stället använda någon eller några av de kompenserande åtgärderna som beskrevs ovan.

6.5.4 Kompensatoriska åtgärder internationellt och i Sverige

Klimatomställningen och behovet av åtgärder ser olika ut i olika länder. Klimatförändringarna är uppenbart beroende av var ett land ligger. Hur ett lands energiförsörjning ser ut är också av stor betydelse liksom hur väl rustat landets infrastruktur och bostäder är för ett förändrat klimat. Samtidigt finns det likheter där den största kanske är

³⁴⁹ SOU 2023:18.

³⁵⁰ Antingen genom att behålla reduktionsplikten eller genom att ersätta den med högre koldioxidskatt på bensin och diesel.

att det kommer ske en strukturomvandling, även om den kommer se olika ut, bl.a. beroende på ovan nämnda faktorer. En annan likhet är energiförsörjningen och ökade kostnader för elförbrukning som klimatomställningen väntas innebära.

Exempel på kompensatoriska åtgärder till hushåll i andra länder

EU-parlamentet (2023) genomförde fem fallstudier över kompensatoriska åtgärder som Grekland, Nederländerna Slovenien, Spanien och Österrike vidtagit.³⁵¹ Deras utmaningar skiljer sig en hel del åt beroende på skillnader i lokalisering (geografi), energiförsörjning och inkomstnivå. När det gäller åtgärder riktade till hushåll fanns flera gemensamma drag men även vissa skillnader.

Samtliga länder har genomfört analyser av hur utsläppsminskningar påverkar hushållen och en särskilt viktig fråga är hur klimatomställningen påverkar tillgången på och kostnaden för elektricitet. Så kallad ”energifattigdom” är något som analyseras i de fem länderna och det är vanligt med stöd till energieffektivisering. I Grekland, Nederländerna och Österrike är stöden större för hushåll med lägre inkomster. Det är också vanligt med stöd som är kopplade till hur arbetstillfällen påverkas i regioner som är särskilt utsatta för omställningen. Det handlar i första hand om arbetsmarknadspolitiska stöd till utbildning och omskolning av arbetskraft. Vidare lyfte samtliga länder fram betydelsen av att bistå hushållen med adekvat information för att underlätta rationella beslut kring sin energiförsörjning och därigenom minska sina kostnader.

Till dessa fem europeiska länder kan Frankrike läggas där regeringen tog initiativ till en studie där bl.a. de fördelningsmässiga implikationerna av klimatomställningen analyserades.³⁵² De fann också att omställningen generellt är regressiv, dvs. drabbar de med lägre inkomster mer. Flera av stöden i Frankrike är därför progressiva där hushåll med lägre inkomster får mer i kronor räknat. Det gäller de huvudsakliga områden som påverkar hushåll även i Sverige, dvs. investeringar i fordon och energieffektivisering. Stöd för inköp av en ny elbil i Frankrike är 40 procent högre till hushåll med låg inkomst. För begagnade bilar är stödet mer än dubbelt så stort vid köp av en bil med låga utsläpp, både för hushåll med låg inkomst och för de som

³⁵¹ Därutöver redovisar studien en tabell med åtgärder för samtliga 27 EU-länder; se EU-parlamentet (2023), Annex 3, s. 145–173.

³⁵² Pisany-Ferry (2023).

jobbpendlar mer än 30 km. Vidare finns tre stöd för energieffektivisering – bidrag, lägre moms och räntefria lån – där bidragsdelen är högre ju lägre inkomst hushållet har.

Kanada har sedan 2019 ett system för kompensation till hushåll som är en uttalad återbetalning av koldioxidskatter. Kanada består av många, relativt juridiskt självständiga, provinser och från federalt håll har man infört ett nationellt minimipris på koldioxidutsläpp där intäkterna går tillbaka till provinserna. Systemen för detta ska vara enkla och transparenta för att öka acceptansen för omställningen. Från federalt håll är synen att intäkterna från utsläppssystemet bör gå tillbaka hushåll och företag. Den federala regeringen har tagit fram principer för hur stöd till hushåll och företag bör utformas.³⁵³ Genomgående ska stöden inte kopplas till pris på eller förbrukning av koldioxid eller el. Principerna för stöd till hushåll är följande:

- Klumpsummebidrag eller lägre inkomstskatt.
- Stöd till att köpa elbilar och energieffektivisering av hemmet.
- Särskilt stöd till låginkomsttagare då koldioxidskatten är regressiv.
- Särskilt stöd till boende i områden som har begränsad möjlighet att undvika skatten (glesbygd med begränsad kollektivtrafik).

Sammantaget visar exemplen från de sju länderna att kompensatoriska åtgärder riktade till hushåll är vanligt förekommande. Exempelen visar att stöd i vissa fall är riktade till främst hushåll med låga inkomster medan de i andra fall är generella. I samtliga fall betonas betydelsen av acceptans för omställningen och att den främjas av tydlig information och transparenta system för kompensation.

Kompensatoriska åtgärder riktade till hushåll i Sverige

Det finns flera klimatrelaterade ekonomiska stöd (bidrag eller skatterabatter) riktade till hushåll i Sverige. Stöden kan delas in i tre huvudsakliga grupper.³⁵⁴

- *Skattereduktion för grön teknik.* Stödet uppgår till maximalt 50 000 kr per person och år. Det omfattar installation av solceller, ellagring och laddpunkt för elfordon där stöd på 20, 50 respektive

³⁵³ Se Kanadas regering (2021) och Winter m.fl. (2021).

³⁵⁴ Uppgifterna här baseras på information som Regeringskansliet sammanställt på förfrågan från rådet. Listan är inte uttömmande då vissa mindre poster har utelutits.

50 procent av totalkostnaden kan utgå. Sammantaget budgeteras 3,1 mdkr för 2024.

- *Bidrag till energieffektivisering.* Stödet uppgår till maximalt 30 000 kr per person och år. Det omfattar åtgärder i småhus som värms upp av el eller gas. Sammantaget budgeteras 418 mnkr för 2024.
- *Främjande av fossilfria fordon.* Inom detta område ryms flera stöd. För nedsättning av förmånsvärde för miljöanpassade bilar budgeteras 3,9 mdkr vilken är en upprevidering främst på grund av en ökad andel elbilar i fordonsflottan. Nedsättningen per bil kan maximalt uppgå till drygt 27 500 kr för en privatperson med en marginalsatt på 50 procent. En person med lägre inkomst som har marginalskatt på 30 procent kan få en skattereduktion på drygt 16 500 kr per bil. Vidare får den som skrotar en fossildriven bil och köper en elbil en (ej ännu fastställd) skrotningspremie och sammanlagt 250 mnkr är avsatt för 2024. Den klimatbonus som funnits för köp av elbilar och hybrider är under avveckling.³⁵⁵

Stöden till hushållen är alltså kopplade till de två huvudsakliga områden som påverkas av klimatomställningen; kostnader för fordon och elförsörjning/energieffektivisering. Stöden är i normalfallet progressiva, dvs. de utgör en större andel av inkomsten för låginkomsttagare. Nedsättning av förmånsvärde för fossilfria fordon har dock ett regressivt inslag då den blir större ju högre individens marginalsatt är.³⁵⁶ En skillnad mot flera av stöden i den internationella genomgången ovan är att de svenska stöden inte är riktade; samma belopp utgår oberoende av inkomst.³⁵⁷ Det finns även ett geografiskt betingat stöd där hushåll och företag i många kommuner i Norrland har en skattenedsättning för förbrukning av el om 9,6 öre per kilowattimme.³⁵⁸

³⁵⁵ Viss utbetalning sker 2024 för bilar inköpta senast 8/12-2022 och tagna i bruk senast 31/3-2024.

³⁵⁶ För de utan inkomst och som därmed inte betalar någon skatt blir avdraget noll, vilket också är ett regressivt inslag i stödformen.

³⁵⁷ Se Energimyndigheten (2024), kapitel 9, för en diskussion kring styrmedel riktade till sårbara hushåll inom området energieffektivisering.

³⁵⁸ Det s.k. Norrlandsavdraget, se Skatteverkets hemsida. Se även Brännlund och Kriström (2020) som redovisar ett skatteförslag riktat till låginkomsthushåll i glesbygd.

6.5.5 Individens attityder och politiskt ledarskap

Klimatomställningen innebär flera förändringar i samhället som kommer att påverka hushållen. Produktions- och konsumtionsmönster kommer att förändras vilket i sin tur påverkar relativpriser, dvs. hur priser på olika varor och tjänster utvecklas i förhållande till varandra. Vidare kommer som framgått klimatomställningen innebära ökade direkta kostnader för hushållen där vissa drabbas mer än andra. Till det ska läggas den strukturomvandling som klimatomställningen innebär för företagande och arbete. Sammantaget innebär klimatomställningen att den nuvarande ekonomiska strukturen – status quo – utmanas via förändringar i bl.a. relativpriser, köpkraft och industristruktur.

Det finns en naturlig s.k. status quo-bias där det existerande tillståndet ofta föredras framför ett annat, mer okänt, tillstånd. Det är därför en viktig politisk uppgift att förmå hushåll (och företag) att anamma den samhällsförändring som klimatomställningen innebär. Den politiska uppgiften är dock svår av flera skäl, där status-quo-bias är ett. Ett annat skäl är, som nämnts, att kostnader uppkommer i närtid medan intäkter i form av bättre klimat och eventuellt högre inkomster uppkommer i framtiden. På motsvarande sätt fördelas klimatnyttan mellan länder/regioner olika, dvs. den egna klimatnyttan är inte nödvändigtvis proportionell mot utsläppsminskningen. En ytterligare svårighet är att klimatomställningen måste pågå under flera decennier. Det innebär att förändringarna, till skillnad från t.ex. ett rökförbud, inte kan ”pressas igenom” mot en folklig vilja. Vid sådana försök kommer klimatomställningen inte bli uthållig. En central ingrediens i klimatomställningen är därför att politiker förklarar – och försvarar – de klimatpolitiska målsättningarna och de åtgärder som de bedömer behövs för att nå dem.

Det politiska ledarskapet ställs alltså inför en stor utmaning. Det handlar inte bara om att lägga fast en sammanhållen och trovärdig strategi för att nå uppsatta mål utan också om att utforma en kommunikation som är begriplig för medborgarna.

Det finns forskning om individers attityder till klimatomställningen, främst koldioxidskatter. Skatterna är ett effektivt verktyg för att minska utsläppen av koldioxid samtidigt som de tenderar att påverka hushåll

med låg inkomst mer. Studier visar att individer ofta är negativa till koldioxidskatter av flera skäl:³⁵⁹

- Skattens låga upplevda effektivitet för att minska utsläppen (*effectivity concerns*).
- Skattens regressiva effekter (*inequality concerns*).
- Höga personliga kostnader (*self-interest concerns*).

Det första skälet vet vi inte stämmer och pekar på möjligheten att påverka attityderna med hjälp av information kring hur det förhåller sig, i detta fall att koldioxidskatter *är* effektiva. De två andra skälen stämmer i huvudsak, även om individer ofta överskattar hur negativt de påverkas. Utöver dessa tre skäl tror individer även att samhälls-ekonomi påverkas negativt av klimatomställningen i form av låg tillväxt och högre arbetslöshet. Även allmänhetens förtroende för beslutsfattare påverkar attityder till klimatomställningen.³⁶⁰ Om förtroendet är lågt krävs att formerna för kompensation är tydlig där klumpsummebidrag (generella eller riktade) är att föredra.

Frågan är i vilken utsträckning individers attityder kan påverkas. Undersökningar visar lite olika resultat. Enkätundersökningar i Frankrike som genomfördes efter de s.k. gula västarnas protester visar på relativt nedslående resultat.³⁶¹ För det första tror de flesta att koldioxidskatt inte är ett effektivt klimatpolitiskt styrmedel. I linje med detta avvisar en stor majoritet koldioxidskatter även om intäkterna från dessa skulle fördelas jämnt över befolkningen med ett klumpsummebidrag; endast tio procent skulle stödja ett förslag där alla intäkter från koldioxidskatter skulle betalas ut med lika stort belopp till alla. Därutöver tror individer felaktigt att politiken, inklusive klumpsummebidrag, skulle bli regressiv. Med ett klumpsummebidrag som är lika för alla skulle 70 procent tjäna på reformen i Frankrike medan endast 14 procent tror att så är fallet. Vidare överskattar 89 procent sina kostnader av koldioxidskatten.

Samtidigt visar studien några ljuspunkter. Beaktas endast de som tror att de inte förlorar på en koldioxidskatt så ökar acceptansen med hela 50 procentenheter om åtgärden kombineras med ett klumpsummebidrag. Egenintresset spelar således en stor roll. Dessutom ökar

³⁵⁹ Dechezleprêtre m.fl. (2023).

³⁶⁰ Klenert m.fl. (2018).

³⁶¹ Douenne och Fabre (2022).

stödet med 40 procentenheter om man tror att politiken är effektiv. Mer nedslående är att när individer i undersökningen ges korrekt information kring hur klimatet och deras egen ekonomi de facto påverkas så ändrar endast ett fåtal sin syn. Forskarna tolkar det som en misstro mot det politiska systemet i Frankrike och den information politiker förmedlar.

I en ny, stor internationell studie undersöks attityder till klimatomställningen i 20 länder med 40 000 individer.³⁶² Över 75 procent i vart och ett av länderna håller med om att klimatförändringarna är ett viktigt problem. Detsamma gäller för 19 av 20 länder när frågan ställs om landet bör agera för att motverka klimatförändringarna. När det gäller individers inställning till klimatpolitiska åtgärder ökar stödet om åtgärderna uppfattas som effektiva för klimatet, inte ökar ojämlikheten och inte påverkar den egna ekonomin negativt.

Att ge information om hur klimatförändringarna påverkar levnadsmiljön har begränsad effekt på individers attityder till klimatpolitiska åtgärder i undersökningen. Om information i stället ges kring hur ett antal klimatpolitiska åtgärder påverkar utsläpp och inkomstfördelningen, ökar stödet. Informationen bör således vara konkret för att få önskad effekt.

En svensk enkätstudie från 2012 visar att svenskar föredrar styrmedel som har en progressiv fördelningsprofil och gynnar utveckling av miljövänlig teknik.³⁶³ Att politiska styrmedel uppfattas som rättvisa är en av de viktigaste faktorerna för acceptans för politiken i allmänhet och klimatrelaterade styrmedel, till exempel koldioxidskatt, i synnerhet. Studien fann även att styrmedel som presenteras som en skatt ratades i stor utsträckning jämfört med ett styrmedel som inte presenteras som en skatt, även om attributen i övrigt var samma i båda fallen.³⁶⁴

När det gäller Sverige visar studier av bränsleprotesterna under 2022 att rättvisaspekten är den starkaste drivkraften bakom motståndet.³⁶⁵ Främst är det en upplevd orättvisa mellan stad och landsbygd där kritik mot subventioner av elbilar framhålls. Elbilar upplevs enligt studien som för dyra och anpassade för urbana miljöer på grund av kort räckvidd och en bristande laddinfrastruktur på landsbygden.

³⁶² Dechezleprêtre m.fl. (2023).

³⁶³ Brännlund och Persson (2012).

³⁶⁴ Motsvarande noterar Klenert m.fl. (2018). Genom att kalla en påлага på koldioxid för "avgift" i stället för "skatt" ökar acceptansen.

³⁶⁵ Ewald m.fl. (2022).

Företrädarna för bränsleupproret framhåller samtidigt att de generellt inte är emot en koldioxidskatt så länge den är rättvis och inte missgynnar bilägare, särskilt utanför storstäderna.

Politiskt ledarskap

Det är lätt att inse att medborgarnas acceptans för klimatomställningen är nödvändig för att den ska bli uthållig. Det innebär dock inte att det som för tillfället accepteras är den enda möjliga politiken i ett framåtblickande perspektiv. Tvärtom kan åtgärder behöva vidtas som individer är tveksamma till.

För att nå acceptans behövs i första hand en sammanhållen, begriplig och trovärdig strategi för klimatomställningen. Utan en sådan kommer inte medborgarna i samhället att kunna ta informerade beslut kring hur och när de bör agera för att kostnadseffektivt anpassa sig till omställningen. En annan utgångspunkt är att klimatpolitik sannolikt upplevs som ett svårt område för medborgarna. Frågan rymmer flera komplicerade delar; hur klimatet påverkar miljön och livsbetingelser, hur politiska åtgärder påverkar klimatet och hur politiska åtgärder, inklusive eventuella kompenserande åtgärder, påverkar individers ekonomi.³⁶⁶ Därtill ska läggas att individer inte kan antas vara fullt ut rationella. Ovan nämnda status quo-bias bidrar till att beslut som inte är absolut nödvändiga ofta skjuts på framtiden.³⁶⁷ Klimatpolitiska åtgärder behöver därför kompletteras med information och argumentation i flera led.

En sammanhållen och tydlig strategi är inte bara viktigt för att bygga en uthållig acceptans för klimatomställningen. Som diskuterades i avsnitt 6.4 har staten en koordinerande roll inom flera områden, även gentemot hushållen. För hushållen handlar det i stor utsträckning om att ta rätt investeringsbeslut i rätt tid. För att göra det behöver hushåll bilda sig förväntningar av vad som kommer att gälla framöver. När det gäller fordon innefattar det hur planerna ser ut för klimatpolitiska styrmedel som rör inköp av fordon, drivmedelspriser och (egen och publik) laddinfrastruktur. På motsvarande sätt behövs en kommunikation kring i vilken utsträckning hushåll kommer att behöva bidra till

³⁶⁶ Spiro (2024) gör här en jämförelse med "financial literacy" vilket syftar på att individer ofta inte har tillräcklig kunskap för att förstå finansiella produkter och därför inte kan fatta rationella beslut. Detsamma gäller sannolikt i viss (eller stor) utsträckning när det gäller vad klimatomställningen innebär.

³⁶⁷ Energimyndigheten (2024).

energieffektivisering för att Sverige ska uppfylla EU:s energieffektiviseringsdirektiv (avsnitt 6.2), inklusive klimatpolitiska styrmedel.

Den strategi regeringen har presenterat uppfyller inte kraven på att vara sammanhållen och trovärdig. Den klimatpolitiska handlingsplanen visar inte, som Klimatpolitiska rådet påpekar, med vilka styrmedel, utsläppen ska minska. Detta, tillsammans med att utsläppsminskningar skjuts på framtiden, försvårar för individer att ta välinformerade beslut om sin omställning. När utsläppen senare kommer att behöva minska snabbare finns en stor risk att just de hushåll som ekonomiskt påverkas mest kommer att drabbas hårdast.

För att få acceptans för en sammanhållen klimatpolitik kan flera av de ovan beskrivna insikterna kring vad som påverkar individers attityder tas i beaktande. Kombinationen av att individer främst ser till sin egen ekonomi och det faktum att många överskattar hur klimatpolitik påverkar den (negativt) bör utnyttjas i den politiska kommunikationen. Beräkningar av hur hushåll med och utan bil, i städer respektive på landsbygd, påverkas är därför lämpliga att lyfta fram. I detta sammanhang kan noteras att Frankrike nyligen har stiftat en lag som innebär att regeringen varje år måste lämna in en flerårig plan över hur den ska finansiera klimatomställningen inklusive energiförsörjningen. Förutom att tydliggöra hur klimatomställningens kostnader ska fördelas underlättar planen de investeringsbeslut som hushåll och företag står inför.

Generellt förefaller acceptansen öka om klimatpolitikens effekter upplevs som rättvisa. Vad som är rättvist kan det förstås finnas delade meningar om, i diskussionen ovan har jämförelsepunkten varit status quo. I en rapport till den franska regeringen betonas betydelsen av att först försöka nå en konsensus kring vad som utgör ”klimatjämlighet” för att därefter enklare få stöd för klimatpolitiska åtgärder.³⁶⁸ I Sverige har det inte förts någon ordentlig diskussion kring vad som utgör en rättvis klimatomställning. Från regeringens sida är den klimatpolitiska handlingsplanen det mest omfattande dokumentet som syftar till att beskriva hur Sverige ska nå de klimatpolitiska målen. I planen är regeringen tydlig med att varken hushåll eller företag ska påverkas negativt av omställningen:

³⁶⁸ Pisany-Ferry (2023). Regeringen (2023b) nämner ”rättvis klimatomställning” (sid. 58) dock utan att närmare definiera vad som de avser med begreppet.

Omställning behöver bygga på möjligheterna att hitta effektiva styrmedel, samtidigt som förutsättningarna för enskilda, hushåll och företag inte påverkas negativt och där hela landet och alla samhällsgrupper har jämbördiga möjligheter i omställningen.³⁶⁹

När det gäller drivmedel upprepar regeringen att alla – hushåll och verksamheter – ska kompenseras fullt ut:

Regeringen avser att återkomma med förslag som syftar till att konsumenter och verksamheter fullt ut kompenseras för effekterna på drivmedelspriser.³⁷⁰

Det finns flera skäl att vara kritisk till regeringens kommunikation kring kompensation i klimathandlingsplanen. Att ställa om ekonomin till att bli klimatneutral inom två decennier kommer att innebära kostnader och det är rimligt att en del av dessa bärs av nuvarande generationer, dvs. de bör inte i huvudsak skickas till framtida generationer via ökad skuldsättning (avsnitt 6.5.1). Då återstår att antingen fördela kostnader på de som behöver vidta klimatrelaterade åtgärder eller öka (minska) skatter (utgifter) på annat håll. Regeringens löfte att kompensera alla fullt ut kan på ytan se ut att främja acceptans då effekter på den egna ekonomin, som framgång, är viktig för inställningen till klimatpolitiska åtgärder. Rådet anser dock att detta löfte är oklokt och innebär ett stort skifte i den svenska klimatpolitiken, som länge har baserats på att den privata sektorn betalar för utsläpp via utsläppshandelssystem och koldioxidskatter. Det är en avgörande skillnad för de offentliga finanserna jämfört med t.ex. USA där statliga subventioner i stor utsträckning används som verktyg för att minska utsläppen.

Exempelvis kommer bensin- och dieselpriiserna att behöva stiga ordentligt 2027–2030 om nuvarande reduktionsplikt bibehålls till 2026 och EU:s mål för ESR-sektorn ska nås 2030.³⁷¹ Att staten – via skattebetalarna – fullt ut skulle kompensera alla för denna prisuppgång är inte en lämplig politik. Det är vidare inte praktiskt möjligt att alla kompenseras fullt ut utan att hämma prismekanismen, som behöver bestå för att minska de fossila utsläppen. Det finns även en risk att hushåll och företag väntar med att köpa fossilfria fordon om de utlovas

³⁶⁹ Regeringen (2023b) s. 59.

³⁷⁰ Regeringen (2023b), s. 68.

³⁷¹ KI (2023e). Även Regeringen (2023b), sid. 68 och 72, indikerar att bensin- och dieselpriiser kan behöva stiga.

full kompensation för ökade drivmedelskostnader. Regeringen riskerar därmed försvaga den koordinerade roll som behövs för att individers och företags beslut ska ligga i linje med de klimatpolitiska målen.

6.6 Slutsatser

Klimatomställningen är en stor samhällsomställning som kommer att vara en central politisk fråga under lång tid. Finanspolitiken påverkas på flera sätt, bl.a. via behovet av offentliga investeringar, ekonomiska styrmedel för att minska utsläppen och åtgärder för att kompensera dem som drabbas av stora kostnader. Därtill behöver regelverk anpassas och staten ta en ledande roll där koordinering behövs för att omställningen ska bli effektiv och tillräckligt snabb. Sist men inte minst behövs en sammanhållen och begriplig strategi för att uppnå acceptans och möjliggöra för individer och företag att ställa om på ett ändamålsenligt sätt.

Vi är på flera punkter kritiska till regeringens klimatpolitik. Det gäller både åtgärder hittills under mandatperioden och avsaknaden av en plan för att minska utsläppen för att nå de mål som bestämts. Sänkta bensin- och dieselskatter samt minskad reduktionsplikt leder till ökade utsläpp, allt annat lika, och beslut eller aviseringar om åtgärder som ska minska utsläppen saknas. I stället skjuts utsläppsminskningar på framtiden; en utredning ska först 2027 föreslå nya styrmedel. Eftersom EU:s klimatmål avser ackumulerade utsläpp innebär försenade åtgärder att kraftfulla utsläppsminskningar sannolikt kommer att krävas i slutet av 2020-talet för att Sverige ska nå sitt EU-beting 2030. Det gäller särskilt inom transportsektorn, oavsett om Sverige överger nuvarande transportmål eller ej. Klimatpolitiska rådet ställer sig frågande till regeringens optimistiska bedömningar kring att kunna begränsa behovet av nationella utsläppsminskningar inom transportsektorn genom att köpa utsläppsutrymme från andra länder. Vi delar Klimatpolitiska rådets bedömning, inte minst eftersom regeringen själv i den klimatpolitiska handlingsplanen påtalar att utbudet av utsläppsenheter från andra länder är osäkert. Regeringen har heller inte presenterat några åtgärder som skulle öka inlagringen av koldioxid i skog och mark i sådan utsträckning att ambitionerna inom transportsektorn kan minska. Nuvarande strategi att vänta med åtgärder till 2027/2028 kommer sannolikt med nuvarande politik att innebära kännbara höj-

ningar av reduktionsplikten, drivmedelsskatter eller en kombination därav om vi ska nå våra egna eller EU:s klimatmål till 2030.

Vi är också kritiska till regeringens klimathandlingsplan på ett mer övergripande plan. Det behövs en sammanhållen och begriplig strategi för att individer och företag ska kunna fatta rätt investeringsbeslut i rätt tid och därigenom ställa om på ett kostnadseffektivt sätt. En sådan strategi är också en förutsättning för att omställningen ska erhålla acceptans och därmed bli uthållig. Vi menar att regeringens klimathandlingsplan inte ger tydlig och konkret information om hur klimatmålen ska nås; den vilar på förhoppningar att framtida åtgärder ska leda till att målen uppnås. Vi delar Klimatpolitiska rådets kritik att handlingsplanen i stor utsträckning saknar utsläppsprognoser och precisa tidsangivelser för planerade insatser. Vi är även kritiska till att regeringen kommunicerar att hushåll och verksamheter inte ska påverkas av klimatomställningen. Bland annat utlovas att *alla fullt ut* ska kompenseras för högre drivmedelspriser. Detta är varken praktiskt genomförbart eller rimligt då de flesta hushåll och verksamheter klarar omställningen på egen hand. Regeringens utfästelse kan komma att utgöra en hämsko för den omställning som krävs framöver och riskerar bli en källa till missnöje när löftet visar sig inte kunna infrias.

Klimatomställningen kommer innebära en ekonomisk belastning på kort sikt för relativt många hushåll. Det gäller särskilt omställningen till en fossilfri fordonsflotta och till högre drivmedels- och elpriser. De ekonomiska effekterna är ofta regressiva, dvs. påverkar hushåll med låg inkomst mer i förhållande till deras inkomst, särskilt de som har bil och bor i glesbygd. I andra länder finns flera exempel på riktade stöd till hushåll som drabbas relativt mycket av omställningen. Rådet anser att regeringen särskilt bör analysera vilka möjligheter som finns för olika former av s.k. lokal kompensation, särskilt för att minska skillnaderna i hur omställningen påverkar stad och glesbygd. En åtgärd vore att ge kommuner ekonomisk avkastning för att tillåta landbaserad vindkraft på sin mark. Genom att medlen tillfaller kommunen och därmed i förlängningen medborgarna kommer inställningen till vindkraft sannolikt bli mer positiv. Att använda intäkter från koldioxidskatt till riktade statsbidrag till glesbygdskommuner vore ett annat sätt att stötta dem som drabbas relativt mycket av omställningen. Vidare kan statliga intäkter från koldioxidskatt delas ut i form av klumpsummor direkt till hushåll i glesbygd som kompensation för ökade drivmedels- och elkostnader. Genom att stöd endast riktas till en begränsad del av

hushållen kan det vara generöst utan att det innebär stora offentlig-finansiella kostnader.

Alla stödformer är förenade med en del problem. Dessa bör ställas mot alternativet att inte göra något, inte mot en perfekt värld. Det manar till eftertanke, särskilt eftersom de stöd som hittills har betalats ut huvudsakligen har gått till bred användning av el och drivmedel. Klimatpolitiken behöver förklaras – och försvaras – för att nå acceptans även kring uppoffringar som är nödvändiga. Studier visar att attityder till klimatåtgärder kan påverkas genom information om åtgärdernas effektivitet, fördelningseffekter och påverkan på den egna ekonomin. Därför behövs ett politiskt ledarskap som tydligt beskriver varför klimatomställningen är nödvändig, vilka de viktigaste åtgärderna är samt hur hushåll och företag påverkas när hänsyn tas till kompenserande åtgärder.

7 Prognosutvärdering

Prognoser är ett viktigt verktyg när den ekonomiska politiken ska utformas. När det gäller finanspolitiken ligger prognoser för såväl offentliga sektorns inkomster och utgifter som BNP till grund för bedömningen av hur stort utrymme det finns för ofinansierade reformer nästkommande år.

Eftersom prognoser används mycket finns det ett allmänintresse av att utvärdera hur bra de är. Internationellt har det under lång tid funnits en oro över att regeringar använder prognoser i politiskt syfte. Exempelvis kan regeringar ge en alltför ljus bild av de offentliga finansernas utveckling för att på så sätt klara gränsvärdena i stabilitets- och tillväxtpakten. Av den anledningen har oberoende prognosinstitut fått i uppdrag att göra prognoser i länder i eurozonen.³⁷² Dessutom har finanspolitiska råd i EU, däribland vårt svenska råd, ansvar för att granska de prognoser som regeringar använder.³⁷³

Vissa variabler är mycket svåra att prognostisera och en del händelser, såsom coronapandemins utbrott och invasionen av Ukraina, går inte att förutse. Därför är det viktigt att utvärderingen av regeringens prognoser baseras på en jämförelse med dem som gjorts av andra prognosmakare. I detta kapitel analyserar vi om regeringens prognoser systematiskt avviker från KI:s och, i de fall det är möjligt, från Riksbankens.

I kapitlets första avsnitt bedömer rådet hur väl regeringens prognoser för ett antal centrala makroekonomiska variabler står sig gentemot KI:s och Riksbankens. Rådets bedömning baseras på den statistiska utvärdering som presenteras i KI (2023f).

I det andra avsnittet utvärderas regeringens och KI:s prognoser för strukturellt sparande. Fokus i utvärderingen är hur väl prognoserna stått sig över tid. Det strukturella sparandet används för att bedöma om finanspolitiken kan antas ha en expansiv eller åtstramande effekt på ekonomin och spelar därför en viktig roll i finanspolitikens utformning. Vidare ska det strukturella sparandet enligt ramverkskrivelsen för finanspolitiken användas som en indikator för att avgöra om finanspolitiken är i linje med överskottsmålet för innevarande och nästkommande år. I avsnittet analyseras vilka gränser som är lämpliga

³⁷² EU-kommissionen (2013).

³⁷³ Se Finanspolitiska rådet (2010, 2013, 2017, 2020) för tidigare granskningar.

för när det strukturella sparandet kan sägas tydligt avvika från överskottsmålet. Rådets slutsatser avslutar kapitlet.

7.1 Utvärdering av makroekonomiska prognoser

I detta avsnitt analyseras hur väl regeringens prognoser, för innevarande och nästkommande år, över BNP-tillväxten, arbetslösheten, styrräntan i årsgenomsnitt och offentlig sektors finansiella sparande, står sig gentemot motsvarande prognoser från KI och Riksbanken. Prognoserna är mest användbara om de har låg s.k. bias och hög träffsäkerhet. Prognoser har bias om de systematiskt överskattar eller underskattar den framtida utvecklingen. Prognoser är träffsäkra om de har små prognosfel.³⁷⁴ Genom att utvärdera prognoser gjorda under flera år, i det här fallet för åren 2018–2022, kan systematiska prognosfel identifieras och träffsäkerheten beräknas. För de fyra ovan nämnda variablerna gör KI årligen en prognosutvärdering, där prognoserna jämförs med det första publicerade utfallet, som inkluderar statistiska beräkningar av bias och träffsäkerhet.³⁷⁵ Baserat på denna prognosutvärdering bedömer rådet regeringens prognoser i relation till KI:s och Riksbankens. I slutet av avsnittet jämför vi resultaten med tidigare utvärderingar som beaktat prognoser från år 2000 och framåt.

7.1.1 Bias i prognoserna

För att utvärdera om det finns bias i prognoser används medelfelet. Ett positivt medelfel innebär att utfallet i genomsnitt är högre än prognosen och vice versa. Exempelvis är medelfelet för regeringens prognoser över BNP-tillväxten för innevarande år 0,11 under urvalsperioden. Det innebär att BNP-utfallet för det innevarande året blivit, i genomsnitt, 0,11 procentenheter högre än prognostiserat.

Inget av medelfelen i tabell 7.1 går att statistiskt skilja från noll (alla p-värden är större än 0,10).³⁷⁶ Det innebär att det inte går att påvisa någon signifikant bias i regeringens, KI:s eller Riksbankens prognoser

³⁷⁴ Hur bias och träffsäkerhet mäts beskrivs i appendix 7.

³⁷⁵ KI (2023f). Antalet prognoser som utvärderas framgår i tabell 7.6 i appendix 7.3.

³⁷⁶ Genomgående i kapitlet används en 10-procentig signifikansnivå. Om ett test visar på en statistiskt signifikant skillnad så är det högst 10 procents sannolikhet att skillnaden beror på slumpen.

för den här tidsperioden. Vissa, om än ej signifikanta, tendenser kan dock noteras. Vad gäller BNP-tillväxten har institutionerna presterat jämbördigt för innevarande år. För nästkommande år har alla en tendens att överskatta tillväxten, men regeringen har presterat bättre än KI och Riksbanken då regeringens överskattning är mindre än hälften så stor som de andras (0,4 gentemot 0,9 respektive 1,0).

Gällande arbetslösheten har prognosmakarna presterat jämbördigt för både innevarande och nästkommande år. För nästkommande år har samtliga en tendens att underskatta arbetslösheten med 0,3–0,4 procentenheter. Även för styrräntan har prognosmakarna varit jämbördiga för innevarande år. För nästkommande år har alla en tendens att underskatta nivån på styrräntan något, men Riksbanken har lyckats något bättre än regeringen och KI.

De tre prognosmakarna tenderar att underskatta det finansiella sparandet i offentlig sektor för innevarande år. Underskattningen är nästan dubbelt så stor för regeringen som för KI (0,6 respektive 0,3) och ungefär i linje med Riksbankens. För nästkommande år finns ingen tendens till över- eller underskattning i regeringens prognoser medan KI och Riksbanken presenterat prognoser där sparandet i genomsnitt överstigit utfallet något.

Alla de tre institutionerna har alltså tenderat att vara för pessimistiska om det finansiella sparandet för innevarande år. För BNP-utvecklingen nästkommande år har de i stället tenderat att vara för optimistiska i sina prognoser. Även synen på arbetslösheten nästkommande år var för optimistisk då utfallet tenderat att bli högre än prognoserna. Dock är avvikelserna inte statistiskt säkerställda och regeringens över- eller underskattningar är inte större än KI:s och Riksbankens. Sammantaget ger resultaten inget stöd för att regeringens prognoser vare sig uppvisar systematiska fel eller skiljer sig markant från de två övriga.³⁷⁷

³⁷⁷ Tabell 6 och 7 i KI (2023f) visar att regeringen presterat väl i termer av systematiska fel även jämfört med övriga organisationer som gör prognoser över svensk ekonomi.

Tabell 7.1 Medelfel för innevarande och nästkommande år, 2018–2022

Procentenheter

	BNP-tillväxt			Arbetslöshet			Styrränta			Fin. spar.		
	Reg.	KI	RB	Reg.	KI	RB	Reg.	KI	RB	Reg.	KI	RB
t	0,11	0,19	0,15	-0,00	0,01	0,06	0,06	0,04	0,05	0,57	0,31	0,53
t+1	-0,39	-0,88	-1,04	0,3	0,29	0,39	0,17	0,15	0,06	0,06	-0,19	-0,35

Anm.: Avser prognoser för åren 2018–2022 för regeringen (Reg), KI och Riksbanken (RB). Innevarande år betecknas "t" och nästkommande år betecknas "t+1". Inga siffror är signifikant skilda från noll (alla p-värden är större än 0,10). Ett positivt medelfel innebär att utfallet i genomsnitt är högre än prognosen.

Källa: Tabell 6 och 7 i KI (2023f).

7.1.2 Träffsäkerhet i prognoserna

Utvärderingen som diskuteras ovan visar att det inte finns några systematiska fel i regeringens prognoser. Avsaknad av bias är dock inte tillräckligt för att prognoserna ska vara användbara utan de måste också vara träffsäkra. För att utvärdera träffsäkerheten i prognoserna används rotmedelkvadratfelet. Träffsäkerheten är bättre ju lägre rotmedelkvadratfelet är.

Rotmedelkvadratfelet är definierat som standardavvikelsen av prognosfelet och det går, under antagandet att prognosfelen är normalfördelade, att beräkna ett sannolikhetsintervall för utfallet givet prognosen.³⁷⁸ Givet en viss prognos kommer utfallet med 68 procents sannolikhet hamna inom ett intervall som är \pm ett rotmedelkvadratfel (en standardavvikelse) kring prognosen och med 95 procents sannolikhet inom intervallet \pm två rotmedelkvadratfel. Exempelvis har alla de tre prognosmakarna rotmedelkvadratfel på ca 2,0 för BNP-tillväxten för nästkommande år. Om prognosen är en BNP-tillväxt på 1,5 procent så kommer utfallet med 68 procents sannolikhet att hamna mellan -0,5–3,5 procent och med 95 procents sannolikhet mellan -2,5–5,5 procent.

Av de fyra variabler och två prognoshorisonter som utvärderas är regeringen mest träffsäker i två av fallen (BNP-tillväxt för nästkommande år och finansiellt sparande för nästkommande år) medan KI är det i övriga sex fall (tabell 7.2). Vi har gjort beräkningar som visar att det i tre av fallen finns en signifikant skillnad mellan regeringens

³⁷⁸ Eftersom normalfördelningsantagandet inte testats bör resultaten tolkas med försiktighet.

och KI:s träffsäkerhet.³⁷⁹ Regeringens träffsäkerhet är signifikant lägre än KI:s för innevarande år när det gäller BNP-tillväxten, arbetslösheten och det finansiella sparandet. Regeringen har även signifikant lägre träffsäkerhet än Riksbanken för arbetslösheten innevarande år. För prognoser över nästkommande år har de tre institutionerna en likartad träffsäkerhet.

Vi exemplifierar vad den lägre träffsäkerheten får för betydelse för prognosernas tillförlitlighet genom att studera det finansiella sparandet. Regeringens rotmedelkvadratfel för prognosen över det finansiella sparandet för innevarande år är 1,7, vilket innebär att utfallet med 68 procents sannolikhet ligger inom ett 3,4 procentenheter stort intervall, centrerat kring regeringens prognos. För KI:s del är rotmedelkvadratfelet 0,7, vilket innebär att motsvarande intervall är 1,4 procentenheter, centrerat kring KI:s prognos, dvs. två procentenheter mindre. KI:s prognoser för det finansiella sparandet innevarande år är således substantiellt träffsäkrare än regeringens, och skillnaden är alltså signifikant.

Sammanfattningsvis har alltså KI:s prognoser signifikant bättre träffsäkerhet än regeringens under innevarande år medan prognoserna för nästkommande år är likartade.³⁸⁰ Samtidigt har regeringen haft en träffsäkerhet som är likvärdig med Riksbanken.

Tabell 7.2 Rotmedelkvadratfel för innevarande och nästkommande år, 2018–2022

Procentenheter

	BNP-tillväxt			Arbetslöshet			Styrränta			Fin. spar.		
	Reg.	KI	RB	Reg.	KI	RB	Reg.	KI	RB	Reg.	KI	RB
T	1,29	0,71	1,28	0,46	0,22	0,34	0,18	0,16	0,17	1,7	0,72	1,42
t+1	1,78	2	2,24	0,9	0,77	0,89	0,41	0,34	0,35	1,77	1,89	1,99

Anm.: Avser prognoser för åren 2018–2022 för regeringen (Reg), KI och Riksbanken (RB). Innevarande år betecknas "t" och nästkommande år betecknas "t+1". Träffsäkerheten är bättre ju lägre rotmedelkvadratfelet är.

Källa: Tabell 9 i KI (2023f).

³⁷⁹ Vid en beräkning av skillnaden mellan de två medelkvadratfelen, som är rotmedelkvadratfelen upphöjt till två, är p-värdet mindre än 0,10. Urvalet är dock litet, varför resultaten ska tolkas med försiktighet.

³⁸⁰ Tabell 9 i KI (2023f) visar att regeringen presterat acceptabelt i termer av träffsäkerhet även jämfört med övriga organisationer som presenterar prognoser över svensk ekonomi.

7.1.3 Jämförelse med tidigare utvärderingar

Regeringen inkluderar en prognosutvärdering för vissa makroekonomiska variabler i vårpropositionen. I VP23 utvärderades bias i prognoser avseende åren 2000–2022, både för innevarande och nästkommande år, för BNP-tillväxt, inflation och arbetslöshet.³⁸¹ Likt den period vi undersöker, 2018–2022, finner de ingen signifikant bias under den längre period de studerar, varken för regeringen eller någon annan aktör som omfattas av utvärderingen.³⁸²

I rådets senaste prognosutvärdering utvärderades prognoser för BNP-tillväxt, arbetslöshet, finansiellt sparande och strukturellt sparande avseende åren 2007–2019.³⁸³ De tendenser till över- eller under-skattning som då dokumenterades var likvärdiga mellan regeringen och KI. Gällande träffsäkerheten redovisades inga statistiska test i den förra prognosutvärderingen. Därmed går det inte att uttala sig om det fanns några signifikanta skillnader i träffsäkerheten då, men den generella bilden var att KI hade en högre träffsäkerhet i sina prognoser än regeringen. Denna bild bekräftas i årets utvärdering, där KI har högst träffsäkerhet i sex av åtta fall, varav tre är signifikant högre.

Oavsett vilken tidsperiod som studeras är den samlade bedömningen att det inte föreligger signifikant bias i regeringens prognoser för de studerade variablerna. De tendenser till bias som finns är av samma storleksordning som i Riksbankens och KI:s prognoser. Regeringens prognoser har vidare en träffsäkerhet som är likvärdig med de två myndigheternas för nästkommande år. KI har dock en signifikant högre träffsäkerhet för innevarande år när det gäller BNP-tillväxten, arbetslösheten och det finansiella sparandet.

7.2 Utvärdering av strukturellt sparande

Strukturellt sparande visar hur stort den offentliga sektorns finansiella sparande skulle vara om ekonomin vore i konjunkturell balans och är en central variabel i flera avseenden. Som noterades inledningsvis är det strukturella sparandet, som mäts som procent av potentiell BNP i

³⁸¹ Regeringen utvärderar inte träffsäkerheten i prognoserna.

³⁸² Utvärderingen som presenterades i VP22 visade dock att många aktörer, men inte regeringen, signifikant överskattat inflationen både för innevarande och nästkommande år i prognoserna för 2000–2021.

³⁸³ Finanspolitiska rådet (2020). I Finanspolitiska rådet (2010) utvärderas prognoser avseende åren 2001–2008.

löpande priser, en central indikator för om sparandet är i linje med överskottsmålet vid en given tidpunkt. Dessutom används det strukturella sparandet för att bedöma om finanspolitikens ställning och inriktning är expansiv eller åtstramande.³⁸⁴

I det här avsnittet utvärderar vi om regeringens prognoser i budgetpropositionen, över den finanspolitiska ställningen (strukturellt sparande i nivå) och inriktningen (förändringen i strukturellt sparande) för nästkommande år, har någon bias och om prognoserna är träffsäkra.³⁸⁵ Prognoser för nästkommande år är av särskild betydelse då de ligger till grund för den föreslagna politiken i budgetpropositionen. I och med att det bara är en prognos per år som utvärderas väljer vi att studera en längre tidsperiod än i föregående avsnitt, nämligen de prognoser som gjordes i budgetpropositionerna som publicerades 2003–2022. Den längre urvalsperioden ger tillräckligt många observationer för en statistisk analys.

Till skillnad från variabler såsom BNP och finansiellt sparande finns det inget officiellt utfall för det strukturella sparandet att utvärdera prognoserna mot. Därför används en senare bedömning från regeringen som ”utfall” för deras prognoser över det strukturella sparandet. Det finns flera anledningar till att regeringens senare bedömning (ex post) kan skilja sig åt jämfört med den ursprungliga prognosen (ex ante). Exempelvis kan synen på ekonomins långsiktiga potential, och därmed potentiell BNP i löpande pris, ha ändrats. Även metoden som används för att beräkna det strukturella sparandet, eller redovisningsmetoderna i nationalräkenskaperna, kan ha justerats. I den mån detta leder till prognosfel är det en del i den generella osäkerhet som finns kring prognosen för strukturellt sparande som andel av potentiell BNP i löpande priser.³⁸⁶

Ofta utvärderas prognoser mot det första publicerade utfallet. Det går bra att göra för variabler som inte revideras, såsom styrräntan. Det finansiella sparandet, som är utgångspunkten vid beräkningen av det strukturella sparandet, kan i vissa fall revideras i relativt stor omfattning. Det beror framför allt på att vissa skatteinkomster inte är deklarerade då det första årsutfallet för det finansiella sparandet publi-

³⁸⁴ Se ordlistan i denna rapport samt Finanspolitiska rådet (2023), kapitel 5, för en förklaring av dessa begrepp.

³⁸⁵ Metoden som används beskrivs ytterligare i appendix 2A.

³⁸⁶ Som vi diskuterar i kapitel 2 bytte regeringen metod för beräkning av det strukturella sparandet 2023. Den period som studeras här, 2003–2022, berörs inte av denna förändring.

ceras.³⁸⁷ I den här utvärderingen används därför bedömningen i VP23, dvs. den första uppskattningen av det strukturella sparandet som regeringen presenterat efter den studerade tidsperioden, som ”utfall”. Genom att använda bedömningen från VP23 visar utvärderingen hur väl prognoserna stått sig över tid.

Utvärderingen av regeringens prognoser jämförs med en motsvarande utvärdering av KI:s prognoser för det strukturella sparandet. För att förutsättningarna ska vara så lika som möjligt utvärderar vi KI:s första prognos för det strukturella sparandet efter att budgetpropositionen presenterats och jämför den med KI:s bedömning från mars 2023, som alltså används som KI:s ”utfall”. De s.k. utfallen för regeringen och KI kan således skilja sig åt dels för att de kan ha olika syn på ekonomins långsiktiga potential, dels för att det strukturella sparandet är en icke-observerbar variabel.³⁸⁸

Rådet har tidigare utvärderat prognoserna för det strukturella sparandet.³⁸⁹ Årets utvärdering skiljer sig åt i tre avseenden. Förra gången utvärderades prognoserna för ett visst år mot det första publicerade ”utfallet” efter årets slut. Årets utvärdering analyserar om prognoserna står sig på längre sikt. I årets utvärdering analyseras utöver den finanspolitiska ställningen även den finanspolitiska inriktningen. Slutligen så skiljer sig tidsperioderna något, då årets utvärdering avser 2003–2022 medan den förra avsåg 2007–2019.

7.2.1 Finanspolitisk ställning

Rådet bedömer den finanspolitiska ställningen genom att jämföra det strukturella sparandet med överskottsmålet. Då det inte föreligger någon osäkerhet om vad överskottsmålet ska vara nästkommande år räcker det att utvärdera prognosen för det strukturella sparandet i nivå. Vi inleder med en kvalitativ analys av regeringens och KI:s prognoser och presenterar därefter statistiska analyser av bias och träffsäkerhet. Regeringens respektive KI:s prognoser och utfall över det strukturella sparandet visas i diagram 7.1. Prognoserna är bättre ju närmare de ligger den 45-gradiga linjen.

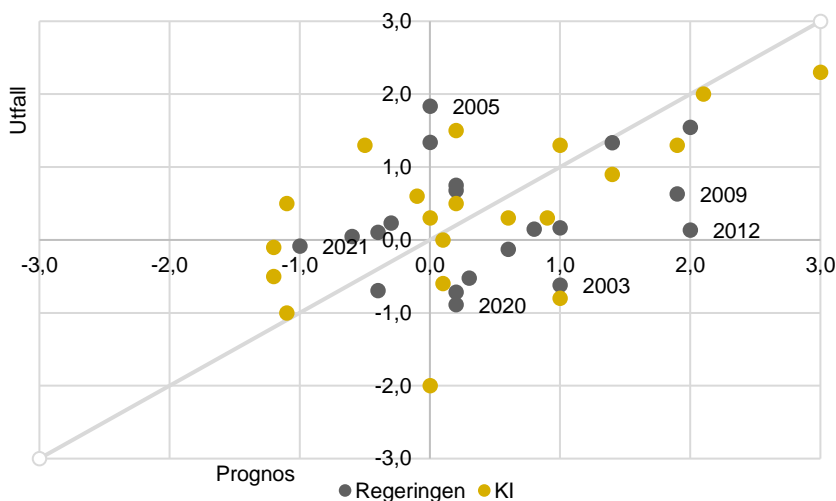
³⁸⁷ Riksrevisionen (2019).

³⁸⁸ Under perioden som studeras här var metoderna som regeringen och KI använder för att beräkna det strukturella sparandet i grunden desamma, även om vissa skillnader förelåg.

³⁸⁹ Finanspolitiska rådet (2020).

Diagram 7.1 Prognos och utfall över det strukturella sparandet för nästkommande år 2003–2022

Procent av potentiell BNP



Anm.: Diagrammet visar regeringens respektive KI:s prognoser (x-axeln) och utfall (y-axeln) för det strukturella sparandet nästkommande år. Den 45-gradiga linjen visar ett hypotetiskt tillstånd där utfall och prognoser sammanfaller.

Källor: Budgetpropositioner 2003–2002, Vårpropositionen 2023, Konjunkturinstitutet 2002–2023 och egna beräkningar.

Diagram 7.1 visar att för sju av de 20 åren så har regeringens prognos avvikit från utfallet med mindre än 0,5 procentenheter, och för KI har prognoserna varit inom det intervallet åtta gånger. Ett år som sticker ut är 2003 då både regeringen och KI prognostiserat en neutral ställning (sparandet förväntades bli i linje med överskotts målet som då var 1 procent av BNP) men där finanspolitiken i efterhand visade sig ha blivit expansiv (sparandet blev -0,6 respektive -0,8 procent av BNP, dvs. mer än 1,5 procentenheter lägre än målet). År 2005 bedömde regeringen att den finanspolitiska ställningen skulle bli expansiv (sparandet prognostiserades att bli 0,0 procent, dvs. en procentenhet lägre än överskotts målet) men den förda politiken blev sedan åtstramande (sparandet blev 1,8 procent av BNP och översteg målet med en knapp procentenhet). KI:s prognoser visade samma år på en expansiv politik som i utfall blev nära neutral (prognosen var ett sparande på -0,5 procent av BNP men utfallet var 1,3 procent).

De år då ekonomin drabbats av kriser har prognoserna över den finanspolitiska ställningen avvikit mycket från utfallet. I budgeten för 2009, som presenterades innan finanskrisen bröt ut, förutspådde regeringen att den finanspolitiska ställningen skulle bli 1,3 procentenheter mer åtstramande än vad den blev. KI, som gjorde sin prognos efter att finanskrisen brutit ut, prognostiserade ett lägre sparande än regeringen, vilket sedan var i linje med deras utfall. Regeringen över-skattade även sparandet för 2012, när den europeiska skuldskrisen var som värst. När coronapandemin slog till 2020 blev sparandet väsentligt lägre än vad både regeringen och KI räknat med. Regeringen bedömde sedan att politiken skulle bli expansiv 2021 men det strukturella sparandet blev nästan en procentenhet högre än i prognosen.

Ett sätt att bedöma träffsäkerheten i regeringens prognoser nästkommande år är att beräkna hur stor del av utfallet som kan förklaras av prognosen. En regression där utfallet är den beroende variabeln och prognosen den oberoende skulle, om utfallen sammanföll med prognoserna, ge en koefficient som är 1 och dessutom statistiskt säkerställd. En sådan regression skattad för regeringens prognoser och utfall ger en koefficient på 0,33 som är statistiskt skild från noll. Vidare kan prognosen förklara 15 procent av variationen i utfallet.³⁹⁰ Motsvarande regression för KI ger en statistiskt säkerställd koefficient på 0,60 i en skattning där prognosen kan förklara 40 procent av variationen i utfallet. Enligt detta mått har alltså KI lyckats något bättre än regeringen med prognoser över den finanspolitiska ställningen.

En utvärdering av prognoserna för nivån på det strukturella sparandet nästkommande år med hjälp av de mått som diskuterats ovan – bias och träffsäkerhet – antyder att regeringen och KI har presterat jämbördigt. Medelfelet i regeringens prognoser över det strukturella sparandet är inte statistiskt signifikant skilt från noll (tabell 7.3). Det innebär att det inte finns några systematiska fel i regeringens prognoser som går att säkerställa statistiskt. Regeringen har dock en tendens att överskatta den finanspolitiska ställningen något; de har i genomsnitt haft en mer positiv bild (0,19 procentenheter) av de offentliga finansernas underliggande styrka än vad bedömningen i VP23 indikerar. Det finns ingen sådan tendens till överskattning i KI:s prognoser.

³⁹⁰ Det mått som avses här är R^2 för skattningen. Ingen konstant inkluderas i regressionen.

Regeringens träffsäkerhet för det strukturella sparandet nästkommande år är jämbördig med KI:s precision. Vi diskuterar nedan vad denna precision innebär för användningen av strukturellt sparande som en indikator för om överskottsmålets nivå nås under nästkommande år.

Tabell 7.3 Medelfel och rotmedelkvadratfel över den finanspolitiska ställningen nästkommande år, 2003–2022

Procentenheter

	Regeringen	KI
Medelfel	-0,19	0,04
Rotmedelkvadratfel	1	0,98

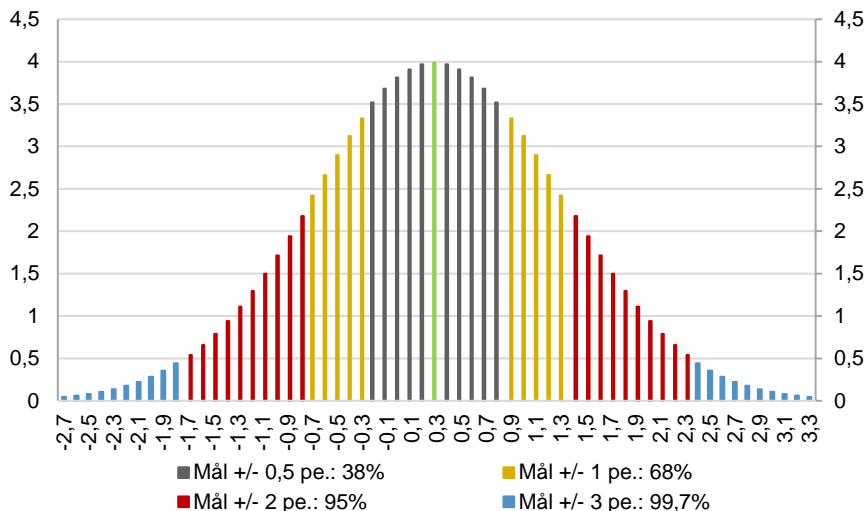
Anm.: Avser prognoser för åren 2003–2022. Ett positivt medelfel innebär att utfallet, igenomslut, varit högre än prognoserna. Inga medelfel är signifikant skilda från noll (alla p-värden är större än 0,10). Prognosprecisionen är bättre ju lägre rotmedelkvadratfelet är.

Källa: Egna beräkningar.

Som framgår i tabell 7.3 är rotmedelkvadratfelet för både regeringens och KI:s prognoser ca 1,0. Som noterades i föregående avsnitt är rotmedelkvadratfelet definierat som standardavvikelsen av prognosfelet och därför går det, under antagandet att prognosfelen är normalfördelade, att beräkna sannolikheten för att överskottsmålet ska nås givet prognosen. Utvärderingen ovan innebär att om det strukturella sparandet för nästkommande år prognostiseras att vara i linje med överskottsmålets nivå, dvs. 1/3 procent av BNP så är det 38 procents sannolikhet att sparandet, bedömt i efterhand, ligger inom intervallet $\pm 0,5$ procentenheter (grå staplar, diagram 7.2). Med 31 procents sannolikhet ligger sparandet över den övre gränsen (ytan till höger om 0,8 på x-axeln) och eftersom det inte har förelegat någon signifikant bias är det lika sannolikt att sparandet ligger under den nedre gränsen (ytan till vänster om -0,2 på x-axeln). Om intervallet utökas till $\pm 1,0$ procentenheter ökar sannolikheten att sparandet ligger inom intervallet till 68 procent och om intervallet är $\pm 2,0$ procentenheter är sannolikheten 95 procent.

Diagram 7.2 Sannolikhet för ett visst strukturellt sparande nästkommande år, givet att prognosen är på målnivån 1/3 procent

Sannolikhet i procent



Anm.: X-axeln visar olika nivåer på det strukturella sparandet. Y-axeln visar sannolikheten för att dessa nås, givet att prognosen är på målnivån (grön stapel). De färgade områdena visar sannolikheten för att sparandet är inom respektive intervall.

Källa: Egna beräkningar.

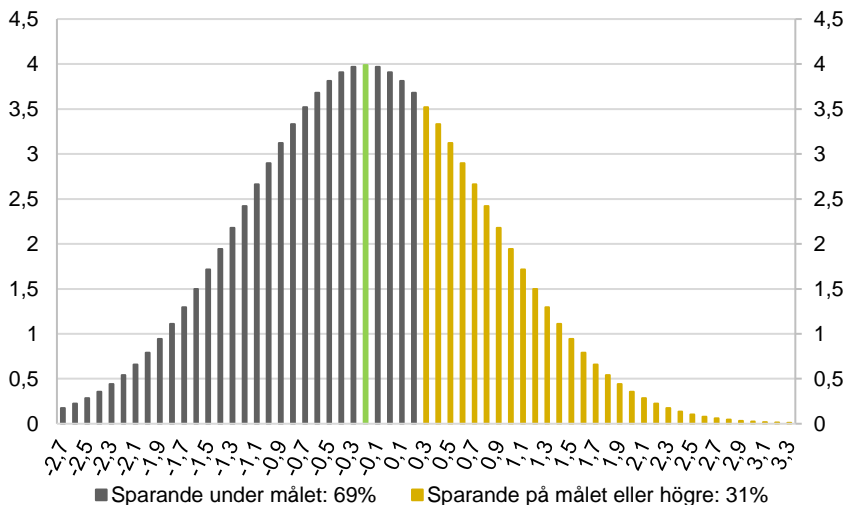
Vi går nu över till att diskutera vad resultaten ovan innebär för vad som ska betraktas som en *avvikelse från överskottsmålet*. I ramverkskrivelsen står att en ”avvikelse från överskottsmålet finns om det strukturella sparandet under det innevarande eller det närmast följande budgetåret tydligt avviker från målnivån”.³⁹¹ Rådet har operationaliserat detta som att det strukturella sparandet inte ska avvika med mer än 0,5 procentenheter från målnivån. Därmed föreligger en avvikelse först när sparandet ligger utanför intervallet $-0,2-0,8$.³⁹² Om det strukturella sparandet i budgetpropositionen exempelvis skulle prognostiseras hamna på den nedre gränsen av det toleransintervall som rådet hittills använt, alltså $-0,2$ procent av potentiell BNP, så är det 31 procents sannolikhet att det strukturella sparandet, i efterhand, är lika högt eller högre än överskottsmålet (ytan till höger om 0,3 på x-axeln i diagram 7.3, gula staplar).

³⁹¹ Skr. 2017/18:207, sid. 3.

³⁹² En avvikelse innebär dock inte per automatik att finanspolitiken inte är förenlig med ramverket eftersom den ibland kan motiveras utifrån konjunkturläget.

Diagram 7.3 Sannolikhet för att överskottsmålet nås nästkommande år, givet att prognosen är -0,2 procent

Sannolikhet i procent



Anm.: X-axeln visar olika sparanden. Y-axeln visar sannolikheten för att dessa nås, givet att prognosen är på nedre gränsen av vad som är en avvikelse (-0,2; grön stapel). De färgade områdena visar sannolikheten för att sparandet är under (grå stapel) eller högre (gul stapel) än målet på 1/3 procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Trots att regeringens prognosfel för det strukturella sparandet är betydande har, som vi analyserade i föregående års rapport, finanspolitiken historiskt bedrivits kontracykliskt, dvs. det strukturella sparandet har oftast varit högre än överskottsmålet i en högkonjunktur och lägre än överskottsmålet i en lågkonjunktur.³⁹³ Detta gäller både för prognoser i budgetpropositionerna (finanspolitiska intentioner) och i termer av finanspolitikens utfall, dvs. den finanspolitiska ställningen i relation till BNP-gapet i efterhand. En viktig förklaring till de prognosfel som föreligger för nivån på det strukturella sparandet är att konjunkturbedömningen i termer av BNP-gapet har reviderats (diagram 7.4). År 2009, då sparandet blev lägre än prognostiserat blev även BNP-gapet betydligt lägre än vad regeringen räknat med i budgetpropositionen. Så var fallet även 2020, men det året bidrog nya åtgärder i extra ändringsbudgetar till ett lägre sparande. Motsatsen inträffade året efter, 2021, då en starkare konjunktur bidrog till ett

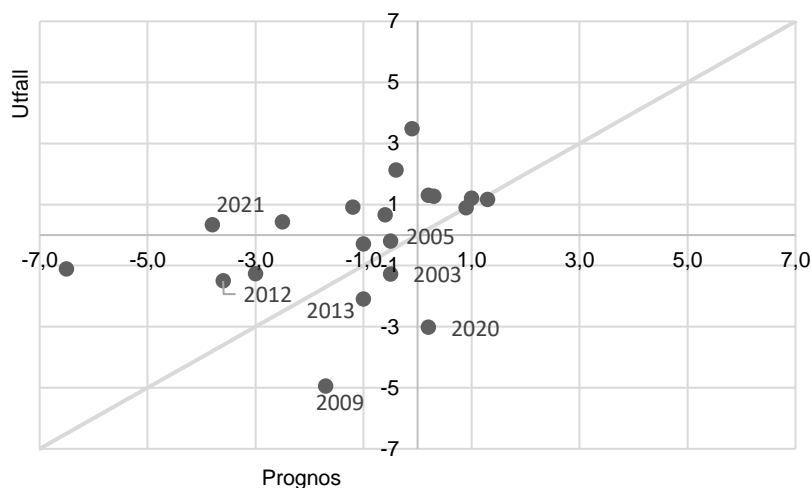
³⁹³ Se kapitel 5 i Finanspolitiska rådet (2023) och SOU 2023:85.

högre sparande. En möjlig förklaring till detta mönster är att när BNP utvecklas bättre än väntat bedöms vanligtvis en, visserligen relativt liten, del av den förbättringen bero på en ökning av potentiell BNP. Det sistnämnda stärker det strukturella sparandet och eftersom BNP förbättras mer än potentiell BNP så revideras BNP-gapet i samma riktning som det strukturella sparandet.

En regression där regeringens prognosfel i strukturellt sparande är den beroende variabeln och regeringens prognosfel i BNP-gapet den förklarande variabeln ger en signifikant koefficient på 0,19.³⁹⁴ Det innebär att för varje procentenhet som BNP-gapet blivit bättre än prognostiserat blir det strukturella sparandet i genomsnitt knappt 0,2 procentenheter högre än prognostiserat, vilket stödjer vår hypotes ovan.

Diagram 7.4 Regeringens prognos och utfall över BNP-gapet för nästkommande år 2003–2022

Procentenheter



Anm.: Diagrammet visar regeringens prognoser (x-axeln) och utfall (y-axeln) för BNP-gapet nästkommande år. Den 45-gradiga linjen visar ett hypotetiskt tillstånd där utfall och prognoser sammanfaller.

Källor: Budgetpropositioner 2003–2002, VP23 och egna beräkningar.

Sammanfattningsvis finns det alltså inte någon signifikant bias i regeringens prognoser för det strukturella sparandet. Däremot tenderar

³⁹⁴ En konstant inkluderas i regressionen men den är inte signifikant skild från noll.

prognosfel att hänga ihop med förändrade konjunkturbedömningar på ett kontracykliskt sätt. Det bidrar till den relativt betydande osäkerhet som råder kring prognoser av strukturellt sparande (diagram 7.2). Rådet bedömer därför även fortsatt att en avvikelse från överskottsmålet inte ska sägas föreligga om skillnaden är marginell. Rådet finner inga starka skäl att ändra nuvarande tumregel som innebär att en avvikelse sägs föreligga när det strukturella sparandet avviker mer än 0,5 procentenheter från målnivån.

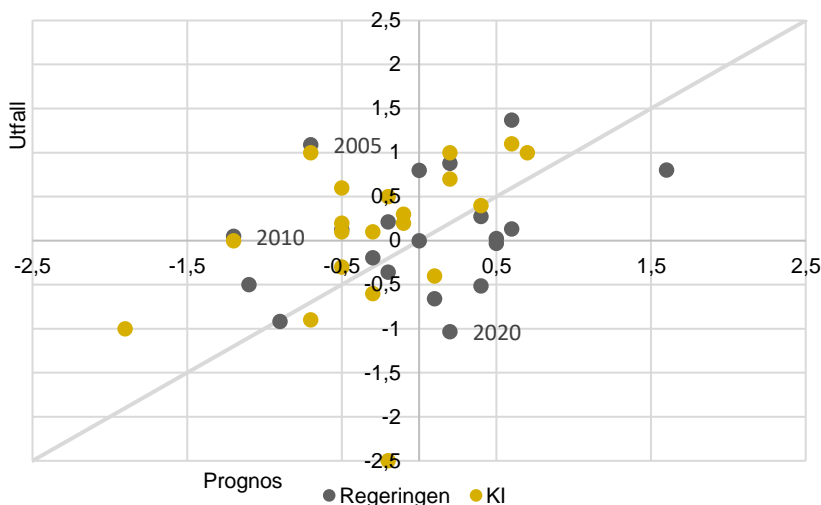
7.2 2 Finanspolitisk inriktning

Den finanspolitiska inriktningen mäts som förändringen i det strukturella sparandet mellan två år. Om det strukturella sparandet ökar så är inriktningen åtstramande och om det minskar är inriktningen expansiv. Som utfall används förändringen från ett år till nästa såsom de presenteras i VP23. Liksom i föregående avsnitt använder vi KI:s prognoser och utfall som en måttstock för regeringens prognoser. Regeringens respektive KI:s prognoser och utfall över den finanspolitiska inriktningen visas i diagram 7.5. Prognoserna är bättre ju närmare de ligger den 45-gradiga linjen.

Diagram 7.4 visar att för åtta av de 20 åren så har regeringens prognoser avvikit mindre än 0,5 procentenheter från utfallet. KI:s prognoser faller inom samma intervall elva gånger. Ett år som sticker ut är 2005 då både regeringen och KI prognostiserat en expansiv finanspolitisk inriktning som i efterhand bör klassificeras som åtstramande. Även 2010 förutsåg både regeringen och KI en expansiv inriktning på finanspolitiken som i efterhand är att betrakta som neutral. Det motsatta inträffade 2020 då bådadas prognoser pekade på en neutral inriktning som blev expansiv på grund av coronapandemin.

Diagram 7.5 Prognos och utfall över den finanspolitiska inriktningen för nästkommande år 2003–2022

Procentenheter



Anm.: Diagrammet visar regeringens respektive KI:s prognoser (x-axeln) och utfall (y-axeln) för förändringen i det strukturella sparandet nästkommande år. Den 45-gradiga linjen visar ett hypotetiskt tillstånd där utfall och prognoser sammanfaller.

Källor: BP 2003–2002, VP23, KI 2002–2023 och egna beräkningar.

Det finns ingen signifikant bias i regeringens prognoser över finanspolitikens inriktning (tabell 7.5). I KI:s prognoser finns däremot en statistiskt signifikant bias på 0,35 procentenheter, vilket innebär att den finanspolitiska inriktningen i genomsnitt blivit mer åtstramande än vad KI räknat med. Prognosprecisionen, mätt med rotmedelkvadratfelet, är likvärdig mellan regeringen och KI när det gäller den finanspolitiska inriktningen. Bådas prognoser har ett rotmedelkvadratfel på ca 0,8. Det innebär att om den finanspolitiska inriktningen är neutral för nästkommande år, så att förändringen i det strukturella sparandet är noll, så kommer förändringen av det strukturella sparandet med 68 procents sannolikhet att vara mellan -0,8 och 0,8.

Tabell 7.5 Medelfel och rotmedelkvadratfel över den finanspolitiska inriktningen nästkommande år, 2003–2022

Procentenheter

	Regeringen	KI
Medelfel	0,08	0,35*
Rotmedelkvadratfel	0,77	0,87

Anm.: Avser prognoser för åren 2003–2022. Ett positivt medelfel innebär att utfallet, igenomsnitt, varit högre än prognoserna. Medelfel som är signifikant skilda från noll är markerade med * (p-värde som är mindre än 0,10). Ju lägre rotmedelkvadratfelet desto bättre prognosprecision. Källa: Egna beräkningar.

Liksom ovan går det att bedöma träffsäkerheten i regeringens prognoser genom att beräkna i vilken utsträckning utfallet kan förklaras av prognosen. Vi erinrar oss att en regression där utfallet är den beroende variabeln och prognosen den oberoende skulle, om utfallen och prognoserna sammanföll, ge en statistiskt säkerställd koefficient som är 1. En sådan skattning på regeringens prognoser och utfall ger en koefficient på 0,30, som inte är signifikant skild från noll. Det innebär att det inte finns något statistiskt säkerställt samband mellan regeringens prognos och deras utfall. Vidare kan prognosen bara förklara 9 procent av variationen i utfallet.³⁹⁵ Regressionen visar således att prognosen för förändringen i det strukturella sparandet inte är bra på att förutsäga utfallet. Motsvarande skattning för KI ger en koefficient på 0,46, som inte är signifikant skild från noll, och ett resultat som antyder att prognoserna kan förklara 12 procent av variationen i utfallen. Det innebär att regeringen och KI presterat jämbördigt enligt detta mått.

En förklaring till prognosfelen är, liksom för den finanspolitiska ställningen, att konjunkturbilden har reviderats. Som visades i förra årets rapport har den finanspolitiska inriktningen varit kontracyklisk sett både till intentionerna (i prognoserna) och utfallen.

7.3 Slutsatser

Såsom nämndes inledningsvis finns det internationellt en oro över att regeringar använder prognoser i politiskt syfte, exempelvis för att klara gränsvärdena i stabilitets- och tillväxtpakten. Inom EU har detta föran-

³⁹⁵ Det mått som avses här är R^2 för skattningen. Ingen konstant inkluderas i regressionen.

lett en diskussion om huruvida finanspolitiska råd ska granska och godkänna regeringens prognoser innan de publiceras. Syftet med detta kapitel är inte att avgöra om prognosverksamheten ska förbli hos regeringen eller om den ska delegeras till en oberoende part, utan snarare att jämföra regeringens prognoser med andra myndigheters och belysa i vilken utsträckning skillnader föreligger. Den utvärdering som presenterats här, där bias och träffsäkerhet analyserats, visar att regeringens prognoser över BNP-tillväxten, arbetslösheten, styrräntan och det finansiella sparandet, liksom KI:s och Riksbankens, saknar signifikant bias. Regeringens prognoser har vidare en träffsäkerhet som är likvärdig med de två myndigheternas för nästkommande år. För innevarande år har KI en signifikant högre träffsäkerhet när det gäller BNP-tillväxten, arbetslösheten och det finansiella sparandet. Rådet anser att regeringen bör analysera vilka orsakerna kan vara till detta.

Prognosutvärderingen bekräftar bilden av att strukturellt sparande är en osäker variabel som är svår att prognosticera. Faktiska utfall, här mätta som den första bedömningen 2023, kan skilja sig markant från prognoserna. När prognoserna utvärderas genom att utfallen ska förklaras med prognoserna presterar regeringen och KI likvärdigt. Denna bild står sig om man använder bias som utvärderingsmått. Regeringen har en tendens till bias för den finanspolitiska ställningen medan KI har en signifikant bias för den finanspolitiska inriktningen. Träffsäkerheten, mätt som rotmedelkvadratfelet, är också likvärdig mellan regeringen och KI.

Givet att beräkningar av det strukturella sparandet är förknippade med betydande prognososäkerhet bör det avvika mer än marginellt från överskotts målet vid en given tidpunkt för att en tydlig avvikelse från målet ska sägas föreligga. Rådets bedömning är att det även fortsatt är rimligt att som en tumregel betrakta en avvikelse från överskotts målet som tydlig om det strukturella sparandet avviker mer än 0,5 procentenheter från målnivån.

En förklaring till att prognosfelen blivit stora vissa år är ett snabbt förändrat konjunkturläge, i synnerhet i kristider. Det beror sannolikt på att förändringar i BNP i viss mån bedöms påverka potentiell BNP i samma riktning. Eftersom strukturellt sparande samvarierar med potentiell BNP kommer ett förbättrat BNP-gap i genomsnitt innebära ett förbättrat strukturellt sparande. Att en förändrad konjunkturbild påverkar det strukturella sparandet är i sig inget problem så länge det

ändå resulterar i en kontracyklisk politik. I förra årets rapport visade vi att så också varit fallet.³⁹⁶

³⁹⁶ Se kapitel 5 i Finanspolitiska rådet (2023).

Appendix 7A

Prognosfel och utvärderingsmått

Låt $y_{T|t}$ beteckna en prognos som görs vid tidpunkt t för det värde som variabel y kommer att ha vid tidpunkt T . Utfallet betecknas y_T och prognosfelet, $e_{T|t}$, beräknas som utfall minus prognos så att $e_{T|t} = y_T - y_{T|t}$. Om prognosfelet är större än noll innebär det att man i prognosen har underskattat utfallet.

Prognosutvärderingen använder två mått. Medelfelet (MF) är det aritmetiska medelvärdet av prognosfelen från N prognoser,

$$MF = \frac{1}{N} \sum_{t=1}^N e_{T|t}$$

och visar om det finns en bias i prognoserna. Om medelfelet är större än noll har prognosmakaren i genomsnitt underskattat utfallet och vice versa.

Rotmedelkvadratfelet (RMKF) är kvadratroten ur det aritmetiska medelvärdet av de kvadrerade prognosfelen,

$$RMKF = \sqrt{\frac{1}{N} \sum_{t=1}^N e_{T|t}^2}$$

och är ett mått på träffsäkerheten. Ju lägre rotmedelkvadratfelet är, desto träffsäkrare har prognoserna varit.

Metod för utvärdering av strukturellt sparande

Utvärderingen avser strukturellt sparande som andel av potentiell BNP i löpande priser. Ingen hänsyn tas till att synen på konjunkturen, och därmed potentiell BNP i löpande priser, kan ha ändrats. Likaså görs ingen justering för att ta hänsyn till att metoden för att beräkna strukturellt sparande har förändrats över tid eller att redovisningsmetoderna av nationalräkenskaperna justerats. I den mån detta påverkar prognosfelen så är det en del i den generella osäkerhet som finns kring prognosen för strukturellt sparande som andel av BNP i löpande priser.

Prognosutvärderingen tar dock hänsyn till den tekniska ändringen som gjordes 2008 då överskottsmålet sänktes från 2 till 1 procent av BNP i samband med att premiepensionssystemet klassificerades om från offentlig till privat sektor i nationalräkenskaperna. I samband med omklassificeringen justerades även det historiska sparandet i den offentliga statistiken. För att sparandet åren innan 2008 ska uppvisa samma ”stramhet” i prognoser som i utfall har prognoserna för det strukturella sparandet till och med BP07 minskats med en procentenhet.

Det är regeringens prognoser från budgetpropositionerna som utvärderas. För KI används deras första officiella prognos efter att budgetpropositionen släpps. Då det inte finns något officiellt utfall för det strukturella sparandet att utvärdera prognoserna mot används bedömningen från VP23 som ”utfall” för regeringen, och motsvarande siffror från KI är den prognos som släpptes i mars 2023.

Övriga tabeller

Tabell 7A.1 Antalet observationer i utvärderingen av makroekonomiska prognoser

Antal

	BNP-tillväxt			Arbetslöshet			Styrränta			Fin. spar.		
	Reg.	KI	RB	Reg.	KI	RB	Reg.	KI	RB	Reg.	KI	RB
t	21	20	27	20	20	26	21	20	26	21	20	27
t+1	20	20	28	19	20	27	20	20	27	20	20	28

Källa: Data från KI (2023f) avseende regeringen (Reg), KI och Riksbanken (RB).

Referenser

- Acemoglu, D. och D. Autor (2011), Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings. I Card, D. och O. Ashenfelter (red.), Handbook of Labor Economics, vol. 4B. Amsterdam: North-Holland.
- Aghion, P. (2023), An innovation-driven industrial policy for Europe. I Tagliapietra, S. och R. Veugelers (reds.), Sparking Europe's new industrial revolution. A policy for net zero, growth and resilience, Bruegel.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017), Arbetsmarknadsekonomisk rapport – Tudelningarna på Arbetsmarknaden.
- Arbetsförmedlingen (u.å.), Skillnaden mellan Arbetsförmedlingens och SCB:s statistik.
- Arbetsförmedlingen (2021a), Arbets sökande med ekonomiskt bistånd. Arbetsförmedlingen analys 2021:12.
- Arbetsförmedlingen (2021b), Ett decennium med etableringsuppdraget: En kartläggning av de som deltagit. Arbetsförmedlingen analys 2021:24.
- Arbetsförmedlingen (2022), Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd: Slutrapport från socialfondsprojektet Jämställd etablering. Arbetsförmedlingen analys 2022:10.
- Arbetsförmedlingen (2023a), Vad förklarar den regionala arbetslösheten? En studie av vad demografin kan och inte kan förklara av den regionala arbetslösheten. Arbetsförmedlingen analys 2023:4.
- Arbetsförmedlingen (2023b), Effekter av tre arbetsmarknadspolitiska program 2010–2020, Arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik och stöd till start av näringsverksamhet. Arbetsförmedlingen analys 2023:2.
- Arbetsförmedlingen (2023c), Inriktning för en effektivare arbetsmarknadsutbildning. Inriktningsdokument 2023/1.
- Arbetsförmedlingen (2024a), Hur effektiv är matchningen av arbetslösa till jobb? Trender och mekanismer 1992–2022. Arbetsförmedlingen analys 2024:2.

- Arbetsförmedlingen (2024b), Arbetsförmedlingens årsredovisning 2023.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2015), Matchningsanställningen – nya vägar till jobb. A 2014:D, Stockholm.
- Arce, O., E. Hahn och G. Koester (2023), How tit-for-tat inflation can make everyone poorer. ECB Blog, 30 mars.
- Azmat, G. (2009), The Incidence of an Earned Income Tax Credit: Evaluating the Impact on Wages in the UK. CEP Discussion Paper, London School of Economics.
- Banque de France (2022), Housing Finance in 2021. Analyses and syntheses, nr. 137–2022.
- Bastani, S. och H. Selin (2019), Skillnad på marginalen. IFAU-rapport 2019:19.
- Behrenz, L., L. Delander, O. Frödin, C. Mathieu, J. Månsson och M. Ottosson (2015), Arbetsgivares perspektiv på subventionerade anställningar – En kartläggning. Linnéuniversitetet rapport 2015:17.
- Benigno, P. och G. Eggertsson (2023), It's Baaack: The Surge in Inflation in the 2020s and the Return of the Non-Linear Phillips Curve. NBER Working Paper nr. 31197.
- Bennmarker, H., L. Calmfors och A. Seim (2014), Earned income Tax Credits, Unemployment Benefits and Wages: Empirical Evidence from Sweden. IZA Journal of Labor Policy, 3(54), s. 1–20.
- Bernanke, B och O. Blanchard (2023), What caused the US pandemic-era inflation? PIIE Working Paper nr. 23–4.
- Blanchard, O. (2023), Fiscal Policy under Low Interest Rates. Cambridge: MIT Press.
- Brännlund, R. och B. Kriström (2020), Svensk energi- och miljöbeskattning – ett reformförslag. SNS Förlag.
- Brännlund, R., B. Kriström och T. Lundgren (2022), Mål och medel i klimatpolitiken, Tillväxtanalys, PM 2022:10:01.
- Brännlund, R., R. Lundmark och P. Söderholm (2010), Kampen om skogen - koka, såga, bränna eller bevara? SNS Förlag, Stockholm.

- Brännlund, R. och L. Persson (2012), To tax, or not to tax: preferences for climate policy attributes, *Climate Policy*, 12.
- Calmfors, L., A. Forslund och M. Hemström (2002), Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter? IFAU-rapport 2002:8.
- Calmfors, L. (2023a) Vilken roll bör finanspolitiken spela i konjunktur-stabiliseringen? *Ekonomisk debatt* 7/2023.
- Calmfors, L. (2023b) Nytt ramverk för finanspolitiken, LU 2023 bil. 7.
- Card D., J. Kluge och A. Weber (2018), What works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3).
- Cederlöf, J. (2020), Effekter av förlängd arbetslöshetsersättning på arbetsutbud, IFAU-rapport 2020:24.
- Dagens Nyheter (2024), Regeringens samordnare: Staten måste garantera bostadsbyggande i norr, 16 februari.
- Dechezleprêtre, A., A. Fabre, T. Kruse, B. Planterose, A.S. Chico. och S. Stantcheva (2022), Fighting climate change: International attitudes toward climate policies, NBER working paper nr. 30265.
- Defraigne, J-C., J. Wouters, E. Traversa och D. Zurstrassen (2022), Introduction: past lessons, current challenges and future scenarios. I Defraigne, J-C., J. Wouters, E. Traversa och D. Zurstrassen (reds.), *EU Industrial Policy in the Multipolar Economy*, EE Elgar, Massachusetts.
- de Luna X., A. Forslund och L. Liljeberg (2008), Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04, IFAU-rapport 2008:1.
- de Luna X., A. Stenberg och O. Westerlund (2014), Does Formal Education for Older Workers Increase Earnings? – Evidence Based on Rich Data and Long-term Follow up. *Labour* 28(2).
- Dir. 2022:124, Öka drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstöd och bryta långvarigt biståndsmottagande. Kommittédirektiv beslutat vid regeringssammanträde den 14 juli 2022.
- Dir. 2023:70, Tilläggsdirektiv till Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16).

- DN Debatt (2024), Sverige famlar i blindo om storleken på förmögenheter, 21 februari.
- Douenne, T. och A. Fabre (2022), Yellow vests, pessimistic beliefs, and carbon tax aversion, *American Economic Journal: Economic Policy*, 14(1).
- Edmark, K., C. Liang, E. Mörk och H. Selin (2012), Jobbskatteavdraget. IFAU-rapport 2012:2.
- Egebark, J. och N. Kaunitz (2018), Do payroll tax cuts raise youth employment? *Labour Economics*, 55.
- Eissa, N. och J. Liebman (1996), Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit. *The Quarterly Journal of Economics*, 111(2).
- Energimarknaden (2024), EU: Sverige och Frankrike öppnar upp för skrotade förnybarhetsmål, 31 januari.
- Energimyndigheten (2017), Havsbaserad vindkraft. En analys av samhällsekonomi och marknadspotential, ER 2017:3.
- Energimyndigheten (2023a), Yttrande angående sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel, Dnr. 2023–203856.
- Energimyndigheten (2023b), Scenarier över Sveriges energisystem 2023. Med fokus på elektrifieringen 2050, ER 2023:07.
- Energimyndigheten (2024), Effektiv användning av energi, effekt och resurser för att underlätta elektrifieringen. Redovisning av regeringsuppdrag, ER 2024:03.
- Engdahl, M. och L. Liljeberg (2022), Flyktingar och flyktinganhörigas etablering på arbetsmarknaden i Stockholm, Göteborg och Malmö, IFAU-rapport 2022:15.
- EUF-fördraget (2012), Fördraget om Europeiska unionens funktions sätt, Europeiska unionens officiella tidning, C 326/47, 26 oktober.
- EU-kommissionen (2013), “Two-Pack” completes budgetary surveillance cycle for euro area and further improves economic governance, Memo/13/96.
- EU-kommissionen (2020), Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, COM(2020) C91 I/01, 20 mars.

- EU-kommissionen (2022). Tillfällig krisram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin till följd av Rysslands angrepp mot Ukraina, COM(2022) C 426, 9 november.
- EU-kommissionen (2023). Support possibilities for schemes under section 2.8 of the Temporary Crisis and Transition Framework. Tillgänglig på EU-kommissionens hemsida.
- EU-kommissionen (2024), Commission approves €902 million German State aid measure to support Northvolt in the construction of an electric vehicle battery production plant to foster the transition to a net-zero economy, pressmeddelande, 8 januari.
- EU-parlamentet (2023), Policy instruments to tackle social inequalities related to climate change. Studie beställd av EMPL Committee, maj.
- Eurostat (2012), Handbook on industrial producer price indices (PPI).
- Ewald, J., T. Sterner och E. Sterner (2022), Understanding the resistance to carbon taxes: Drivers and barriers among the general public and fuel-tax protesters, *Resource and Energy Economics*, 70.
- Federal Housing Finance Agency (2023), National Statistics for New Residential Mortgages in the United States.
- Finansdepartementet (2009), Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009. Rapport från ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet.
- Finanspolitiska rådet (2010), Svensk finanspolitik 2010.
- Finanspolitiska rådet (2013), Svensk finanspolitik 2013.
- Finanspolitiska rådet (2017), Svensk finanspolitik 2017.
- Finanspolitiska rådet (2020), Svensk finanspolitik 2020.
- Finanspolitiska rådet (2021), Svensk finanspolitik 2021.
- Finanspolitiska rådet (2022a), Svensk finanspolitik 2022.
- Finanspolitiska rådet (2022b), Pensionssystemet och pensionärernas inkomster. Särskild studie från Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2023), Svensk finanspolitik 2023.

- Finanspolitiska rådet (2024a), *Economic Inequality in Sweden: An Overview of Facts and Future Challenges*. Särskild studie från Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2024b), *Översyn av det finanspolitiska ramverket*, Finanspolitiska rådets skrivelse till den parlamentariska kommittén, Dnr. 2024–006.
- Fitch Ratings (2023), *Near-Term Risks from German Residential Mortgage Resets Are Limited*, 13 december.
- Flood, L. (2020), *Underlag A. FASIT med arbetsutbud*. Bilaga till granskningsrapport RiR 2020:9, Flerbarnstillägget i barnbidraget.
- Forslund, A., L. Hensvik, O. Skans, A. Westerberg och T. Eliasson (2014), *Avtalslöner, löner och sysselsättning*, IFAU-rapport 2014:8.
- Forslund, A. och J. Vikström (2011), *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*. IFAU-rapport 2011:7.
- Fredriksson, P., G. Graetz, L. Hensvik och D. Seim (2023), *Struktur-omvandling på svensk arbetsmarknad: konsekvenser och policy-åtgärder*. Konjunkturrådets rapport 2023.
- Friedrich, B., L. Laun och C. Meghir (2023), *Arbetsinkomstutvecklingen för inrikes och utrikes födda i Sverige 1985–2016*. IFAU-rapport 2023:17.
- Foged, M. (2017), *Effects of Immigration on Native Workers' Wages in Denmark*. SNS Research Brief, nr. 39.
- Folketinget (2022), *Rapport fra Det tekniske beregningsudvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*, Kommunal- og distriktsdepartementet, november.
- Furman, J. (2021), *What the Federal Reserve Should Do Now: An Elaboration*, 18 november.
- Gartell M., C. Gerdes och P. Nilsson (2013), *Programeffekter 1996–2010*. Arbetsförmedlingen Working paper nr. 2013:1.
- Glover, A., J. Mustre-del-Río och J. Nichols (2023), *Corporate Profits Contributed a Lot to Inflation in 2021 but Little in 2022—A Pattern Seen in Past Economic Recoveries*. Federal Reserve Bank of Kansas City, Economic Bulletin, maj.

- Goncalves, E. och G. Koester (2022), The role of demand and supply in underlying inflation – decomposing HICPX inflation into components. ECB Economic Bulletin, 7/2022.
- Gourinchas, P. (2024), Global Economy Approaches Soft Landing, but Risks Remain. IMF Blog, 30 januari.
- Habibija A. och A. Löfgren (2019), Arbetsmarknadsutbildning för nya och bättre jobb – konkreta förbättringsförslag. LO.
- Hansen, N., F. Toscani och Jing Z. (2023), Europe's Inflation Outlook Depends on How Corporate Profits Absorb Wage Gains. IMF Blog, 26 juni.
- Hassler, J. (2023), Sveriges Klimatstrategi. 46 förslag för klimatombeställningen i ljuset av Fit for 55, Regeringskansliet, 11 oktober.
- Henrekson, M. och C. Sandström (2023), Det ”gröna” stålet i Norrland – ett nytt Stålverk 80? Ekonomisk debatt 5/2023.
- Hensvik, L. och O. Nordström Skans (2019), Jobbpolarisering och efterfrågan på olika förmågor på framtidens arbetsmarknad, IFAU-Rapport 2019:30.
- Holmberg, P. och T.P. Tangerås (2023), Internationell integration av den svenska elmarknaden, forskningsrapport vid SNS, oktober.
- Hoynes, H. och A. Patel (2018), Effective Policy for Reducing Poverty and Inequality? The Earned Income Tax Credit and the Distribution of Income. Journal of Human Resources, 53(4).
- Industrins Ekonomiska Råd (2023), Klimatomställning på lika villkor? Vägval för Sverige och svensk industri, oktober.
- IMF (2023), Fiscal Monitor. Climate Crossroads: Fiscal Policies in a warming world, Internationella valutafonden, oktober.
- Irish Fiscal Advisory Council (2023), What climate change means for Ireland's public finances, Long-term Sustainability Report, oktober.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2023), Arbetsförmedlaren roll i kontrollen av arbetssökande, september, Stockholm.
- Jagers, S. C., E. Lachapelle, J. Martinsson och S. Matti (2021), Bridging the ideological gap? How fairness perceptions mediate the effect of

- revenue recycling on public support for carbon taxes in the United States, Canada and Germany, *Review of Policy Research*, 38(5).
- Juhász, R., N.J. Lane och D. Rodrik (2023), *The New Economics of Industrial Policy*. NBER Working Paper, nr. 31538.
- Kanadas regering (2021), *Guidance for using carbon pollution pricing proceeds*, Environment and Climate Change Canada, juli.
- Klenert, D., L. Mattauch, E. Combet, O. Edenhofer, C. Hepburn, R. Rafaty och N. Stern (2018), *Making Carbon Pricing Work for Citizens*, *Nature Climate Change* 8, juli.
- Kleven, H. (2024), *The EITC and the Extensive Margin: A Reappraisal*. NBER Working Paper, nr. 26405.
- Klimatpolitiska rådet (2022), *Klimatpolitiska rådets rapport 2022*.
- Klimatpolitiska rådet (2024), *Klimatpolitiska rådets rapport 2024*.
- Konjunkturinstitutet (2020), *Miljö, ekonomi och politik 2020. Upphandling med klimathänsyn, årsrapport*.
- Konjunkturinstitutet (2021a), *Lönebildningsrapporten 2021*.
- Konjunkturinstitutet (2021b), *Miljö, ekonomi och politik 2020. Skogen, klimatet och politiken, årsrapport*.
- Konjunkturinstitutet (2023a), *Prissättning hos svenska företag 2023, specialstudie*.
- Konjunkturinstitutet (2023b), *Konjunkturläget september*.
- Konjunkturinstitutet (2023c), *Konjunkturläget december*.
- Konjunkturinstitutet (2023d), *Utrikes föddas uppåtgående sysselsättning: Hur mycket förklaras av demografi? Specialstudie, december*.
- Konjunkturinstitutet (2023e), *Miljö, ekonomi och politik 2020. Fördelningseffekter av miljö- och klimatpolitik, årsrapport*.
- Konjunkturinstitutet (2023f), *Utvärdering av makroekonomiska prognoser 2023, specialstudie*.
- Konjunkturinstitutet (2024), *Konjunkturläget mars*.

- Laun, L. (2017), The Effect of Age-Targeted Tax Credits on Labor Force Participation of Older Workers. *Journal of Public Economics*, 152.
- Laun, L. (2019), In-work benefits across Europe. IFAU-rapport 2019:16.
- Leigh, A. (2010), Who Benefits from the Earned Income Tax Credit? Incidence among Recipients, Coworkers and Firms. *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, 10(1).
- Liljeberg L. (2016), Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen. IFAU-rapport 2016:20.
- Liljeberg L., S. Roman och M. Söderström (2019), Gymnasial yrkesutbildning på Komvux, 1995–2015: Kartläggning, utvärdering och jämförelse med arbetsmarknadsutbildningen. IFAU-rapport 2019:17.
- Liljeberg, L., A. Sjögren och J. Vikström (2012), Leder nystartsjobben till högre sysselsättning? IFAU-rapport 2012:6.
- Liljeberg, L., S. Roman och M. Söderström (2024), Gymnasial yrkesutbildning för arbetslösa. *Studier i finanspolitik*, 2024/1.
- LO (2023), En arbetslinje för fler jobb och högre löner. Slutrapport i kongressprojektet Ett helhetsgrepp om arbetsmarknadspolitiken.
- Lombardi, S., O. Nordström Skans och J. Vikström (2018), Hur påverkar anställningsstöd och nystartsjobb de anställande företagen? IFAU-rapport 2018:13.
- Löfbom, E. (2018), Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:2.
- Marthin, G. (2012), Measuring Mismatch in the Swedish Labour Market. *Studier i finanspolitik*, 2012/3.
- Meyer, B. (2010), The Effects of the Earned Income Tax Credit and Recent Reforms. I *Tax Policy and the Economy*, vol. 24.
- Meyer, B. och D. Rosenbaum (2001), Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(3).

- Moström, J. (2022), Ekots lördagsintervju med Jan Moström, vd LKAB.
- Mörk, E., G. Erlingsson och L. Persson (2019), Kommunernas framtid. Konjunkturrådets rapport 2019. Stockholm: SNS Förlag.
- Nilsson, M. (2023a), Temperaturhöjning i klimatpolitiken – en ESO-rapport om EU:s nya lagstiftning i en svensk kontext, Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi 2023:7.
- Nilsson, M. (2023b), Panikläge för svensk klimatpolitik, blogginlägg, 4 december.
- Nilsson, M. (2023c), Kompletterande lagstiftning i EU:s klimatpaket ”Fit for 55” – konsekvenser för Sverige, En uppföljning av rapporten Temperaturhöjning i klimatpolitiken, Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi.
- Nordström Skans, O., S. Eriksson och L. Hensvik (2017), Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad. Konjunkturrådets rapport 2017. Stockholm: SNS Förlag.
- OBR (2021), Fiscal risks report, Office for Budget Responsibility, juli.
- Pisany-Ferry, J. och S. Mahfouz (2023), The Economic Implications of Climate Actions. A report to the French Prime Minister, november.
- Porter, M.E. och C. van der Linde (1995), Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship. *Journal of Economic Perspectives*, 9(4).
- Regeringen (2023a), Metod för beräkning av strukturellt sparande i offentlig sektor november 2022, promemoria, Finansdepartementet, 8 november.
- Regeringen (2023b), Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll, Skr. 2023/24:59, 21 december.
- Regeringens proposition 2001/02:1–2023/24:1, Budgetpropositionerna för 2002–2024.
- Regeringens proposition 2003/04:105, God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting.

- Regeringens proposition 2011/12:172, Kommunala utjämningsreserver.
- Regeringens proposition 2016/17:171, En ny kommunallag.
- Regeringens proposition 2022/23:100, 2022–2023 års ekonomiska vårproposition.
- Regeringens proposition 2022/23:119, Effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner.
- Regeringens proposition 2023/24:13, Vissa förslag om sänkt skatt på arbetsinkomster och pension.
- Regeringens proposition 2023/24:99, Vårändringsbudget för 2024.
- Regeringens proposition 2023/24:100, 2023–2024 års ekonomiska vårproposition.
- Regeringens proposition 2023/24:128, En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster.
- Regeringens skrivelse 2017/18:207, Ramverket för finanspolitiken.
- Regeringens skrivelse 2021/22:101, Årsredovisning för staten 2021.
- Riksbanken (2023), Finansiell stabilitetsrapport, 2023:2.
- Riksbanken (2024), Penningpolitisk rapport mars 2024.
- Riksrevisionen (2015), Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning – vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov? RiR 2015:22.
- Riksrevisionen (2019), Nationalräkenskaperna – en stabilare grund för finanspolitiken, RiR 2019:34.
- Riksrevisionen (2023), Statens åtgärder för utveckling av elsystemet – reaktiva och bristfälligt underbyggda, RiR 2023:15.
- Rodrik, D. och S. Stantcheva (2021), Economic Inequality and Insecurity: Policies for an Inclusive Economy. Kapitel 2 i Blanchard, O.J. och J. Tirole, Major Future Challenges, juni.
- RKR (2018), Rådet för kommunal redovisning: Beräkning och redovisning av balanskravsresultat 2021

- Saez, E., B. Schoefer och D. Seim (2021), Hysterisis from employer subsidies. I *Journal of Public Economic*, 200(2021).
- SCB (u.å.), Ordlista.
- SCB (u.å.) Prisindex i producent- och importled (PPI).
- SCB (2022), Bostadshyrorna har höjts 1,7 procent i år.
- SCB (2023), Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2022.
- Schanzenbach, D. och M. Strain (2020), Employment Effects of the Earned Income Tax Credit: Taking the Long View, NBER Working Paper, nr. 2804.
- Seim, D. (2019), Sänkta arbetsgivaravgifter för unga, SNS Analys, nr. 55.
- Sjögren, A. och J. Vikström (2015), How long and how much? Learning about the design of wage subsidies from policy changes and discontinuities. *Labour Economics* 34(C).
- Skedinger, P (2015), Employment Effects of Union–Bargained Minimum Wages: Evidence from Sweden's Retail Sector, *International Journal of Manpower*, 36(5).
- Socialstyrelsen (2023), Statistik om ekonomiskt bistånd 2022.
- SOU 2011:11, Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande, Stockholm.
- SOU 2011:59, Spara i goda tider. Betänkande av Utredningen om kommunsektorn och konjunkturen, Stockholm.
- SOU 2015:12, Överprövning av upphandlingsmål m.m. Betänkande av Överprövningsutredningen, Stockholm.
- SOU 2018:44, Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål. Betänkande av Utredningen om vissa förenklade upphandlingsregler, Stockholm.
- SOU 2019:3, Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen, Stockholm.

- SOU 2019:65, Långtidsutredningen 2019. Huvudbetänkande, Stockholm.
- SOU 2020:33, Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Betänkande av Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola, Stockholm.
- SOU 2020:69, Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. Betänkande av Delegationen för senior arbetskraft, Stockholm.
- SOU 2021:75, En god ekonomisk hushållning. Betänkande av utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner, Stockholm.
- SOU 2022:21, Rätt för klimatet. Slutbetänkande av Klimatrettsutredningen, Stockholm.
- SOU 2022:51, En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. Betänkande av Utredningen om statistik över hushållens tillgångar och skulder, Stockholm.
- SOU 2023:18, Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Slutbetänkande av Utredningen om stärkta incitament för utbyggd vindkraft, Stockholm.
- SOU 2023:85, Långtidsutredningen 2023. Huvudbetänkande, Stockholm.
- Spiro, D. (2024), Fördelningseffekter av klimatomställningen och politik som motverkar dem. Studier i finanspolitik, 2024/2, Finanspolitiska rådet.
- Sundén, A. (2022), Yrkesutbildning löser matchningsproblemen. I Ett helhetsgrepp om arbetsmarknadspolitiken. LO.
- Svenska kraftnät (2021), Långsiktig marknadsanalys 2021. Scenarier för elsystemets utveckling fram till 2050. Ärende nr: SvK 2019/3305.
- Svensk Fastighetsförmedling (2023), Bostadsmarknaden 2023 riskerar bli sämst på 20 år - Kommentarer till Svensk Mäklarstatistik.

- Svenskt Näringsliv (2021), Så slår kompetensbristen – 8 av 10 kan inte rekrytera, 16 september.
- Svenskt Näringsliv (2023a) Att se om sitt hus, november.
- Svenskt Näringsliv (2023b), Reformen för fler i arbete februari.
- Sveriges kommuner och regioner (2019), De kommunala pensionerna och utvecklingen på längre sikt. (PM 2019-05-15).
- Sveriges kommuner och regioner (2023), Ekonomirapporten oktober.
- Trafikverket (2023), Prognos för godstransporter 2040 – Trafikverkets Basprognoser 2023, rapport 2023:069.
- US Bureau of Labour Statistics (u.å.), Producer Price Indexes.
- Vikström J. och G. van den Berg (2017), Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning, IFAU-rapport 2017:17.
- Vikström, J. och G. van den Berg (2022), Long-Run Effects of Dynamically Assigned Treatments: A New Methodology and an Evaluation of Training Effects on Earnings. *Econometrica*, 90(3).
- SOU 2023:91, Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering. Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2023, Stockholm.
- Winter, J., B. Dolter och G. Kent Fellows (2023), Carbon Pricing Costs for Households and the Progressivity of Revenue Recycling Options in Canada, Clean Economy Working paper series nr. 21–06.

Ordlista

Acyklisk finanspolitik

Det strukturella sparandet som andel av BNP samvarierar inte med konjunkturcykeln.

Arbetskraftsdeltagande

Arbetskraften i procent av befolkningen i arbetsför ålder.

Arbetslöshet

Antalet arbetslösa som andel av arbetskraften.

Arbetsmarknadsutbildning

En kort, yrkesinriktad utbildning till bristyrken. Utbildningen är oftast från några veckor upp till sex månader, men kan i vissa fall vara längre.

Automatiska stabilisatorer

Variationer i skatteinkomster och utgifter som beror på variationer i konjunkturen utan att nya politiska beslut fattas.

Balanskrav för kommuner och regioner

Kommunsektorns balanskrav innebär att kommuner och regioner ska upprätta budgeten för nästa år så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om underskott ändå uppstår ska det i normalfallet återställas under de närmast följande tre åren.

BNP-gap

Skillnad mellan faktisk och potentiell BNP som procent av potentiell BNP.

Diskretionär finanspolitik

Aktiva finanspolitiska åtgärder; approximeras vanligen med förändringar i strukturellt sparande som andel av potentiell BNP.

Ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd är ett stöd som hushåll med försörjnings-svårigheter kan ansöka om i sin kommun.

Ersättningsgrad

Den disponibla inkomsten med bidrag som procent av dito vid heltidsarbete.

Expansiv finanspolitik

Strukturellt sparande understiger överskottsmålet.

Expansiv finanspolitisk inriktning

Minskning av det strukturella sparandet.

Finansiellt sparande

Offentliga sektorns sparande (stat, kommuner och regioner); andel av BNP.

Finanspolitiska intentioner

Finanspolitik baserad på den informationen som fanns vid beslutstillfället (ex-ante).

Finanspolitiska utfall

Finanspolitik så som den mäts i efterhand (ex-post).

Finanspolitikens inriktning

Förändringen i det strukturella sparandet; inriktningen kan vara expansiv, åtstramande eller neutral.

Finanspolitikens ställning

Det strukturella sparandets nivå jämfört med överskottsmålet; den kan vara expansiv, åtstramande eller neutral.

Finanspolitiskt ramverk

Beskrivs i ramverksskrivelsen, Skr. 2017/18:207. Innehåller lagar och praxis rörande budgetprocessen, överskottsmålet, utgiftstaket, skuldankaret samt balanskravet för kommunsektorn.

Gymnasial yrkesutbildning

Arbetsmarknadsutbildning och yrkesutbildning inom komvux, inkl. regionalt yrkesvux.

Helårsekvivalent

En helårsekvivalent motsvarar en person som försörjs med full ersättning ett helt år.

Högkonjunktur

När BNP-gapet är positivt.

Jämviktsarbetslöshet

Den arbetslöshet som på sikt är förenlig med inflationsmålet.

Klimathandlingsplan

Regeringen ska vart fjärde år publicera en klimatpolitisk handlingsplan som bör innehålla en beskrivning av utsläppens utveckling, planerade åtgärder och hur de förväntas bidra till att uppnå klimatmålen.

Konjunkturcykel

Variationer i BNP-gap.

Kontracyklisk finanspolitik

När det strukturella sparandet överstiger (understiger) överskottsålet i högkonjunktur (lågkonjunktur).

Labour hoarding

Se Övervintring av arbetskraft.

Lågkonjunktur

När BNP-gapet är negativt.

Maastrichtskuld

Konsoliderad bruttoskuld i offentlig sektor. Summan av skulder i statlig och kommunal förvaltning och i sociala trygghetsfonder (ålderspensionssystemet) minus skulder mellan dessa delsektorer.

Matchning

Avser hur väl arbetsgivares behov motsvaras av arbetssökandes egenskaper. Bristande matchning kan vara av utbildningsmässig eller geografisk karaktär.

Nedre ränterestriktion

Den lägsta nominella styrränta som en centralbank bedömer är möjlig utan att det får oönskade effekter.

Neutral finanspolitik

Strukturellt sparande sammanfaller med överskotts målet.

Neutral finanspolitisk inriktning

Oförändrat strukturellt sparande.

Neutral realränta

Den realränta som är förenlig med fullt resursutnyttjande och med inflations målet.

Potentiell BNP

Den BNP-nivå som på sikt är förenlig med en inflation i linje med inflations målet.

Procyklisk finanspolitik

När det strukturella sparandet understiger (överstiger) överskotts målet i högkonjunktur (lågkonjunktur).

Progressiv åtgärd

Åtgärd som särskilt gynnar individer eller hushåll med lägre inkomster (i relation till deras inkomst).

Real disponibel inkomst

Disponibel inkomst deflaterad med konsumentpriser.

Realränta

En nominell ränta justerad för inflation.

Regressiv åtgärd

Åtgärd som särskilt gynnar individer eller hushåll med högre inkomster (i relation till deras inkomst).

Resultatreserv, RER

Samma villkor för att avsätta medel som för resultatutjämningsreserven (se nedan) men möjligheterna att disponera medel är flexiblare

Resultatutjämningsreserv, RUR

En möjlighet för kommuner och regioner att avsätta överskott för att använda dem när skatteintäkterna är låga.

Riksnormen för ekonomiskt bistånd

Summan av de personliga kostnaderna för samtliga medlemmar i ett hushåll och de gemensamma hushållskostnaderna.

Sekulär stagnation

Ett makroekonomiskt tillstånd där den strukturella privata efterfrågan är svag, vilket leder till att den neutrala realräntan faller trendmässigt och blir mycket låg.

Skuldankare

Riktlinje för Maastrichtskulden. Uppgår till 35 procent av BNP ± 5 procentenheter.

Skälig levnadsnivå

Vad som bedöms utgöra skälig levnadsnivå utgår från riksnormen för ekonomiskt bistånd, men varierar mellan kommuner.

Strukturell efterfrågepolitik

Ett högre offentligt bidrag till den aggregerade efterfrågan under perioder med låg neutral realränta.

Strukturellt sparande

Finansiellt sparande minus automatiska stabilisatorer; mäts som andel av potentiell BNP.

Sysselsatt

Omfattar personer som arbetat minst en timme under en viss vecka (mätveckan), och personer som är tillfälligt frånvarande

från arbetet på grund av till exempel sjukdom, semester eller vård av barn.

Sysselsättningsgrad

Andelen sysselsatta av befolkningen i arbetsför ålder.

Utbudsstörning

En händelse som påverkar BNP-tillväxt och inflation i olika riktning.

Utgiftstak

Ett tak för statens och ålderspensionssystemets utgifter. I budgetpropositionen föreslås årligen ett tak för det tredje tillkommande året.

VÄB

Vårändringsbudget.

Yrkesvux

Yrkesutbildning via Komvux, inkl. regionalt yrkesvux.

Åtstramande finanspolitik

Strukturellt sparande överstiger överskottsmålet.

Åtstramande finanspolitisk inriktning

Ökning av det strukturella sparandet.

Överskottsmål

Det finansiella sparandet ska uppgå till 1/3 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

Övervintring av arbetskraft

När arbetsgivare under en kortare tid väljer att ha en större arbetsstyrka än vad som behövs för den aktuella efterfrågan på deras varor eller tjänster.