

Budgetpropositionen för 2010

Gabriel Urwitz

Mina damer och herrar! Föreningens ordförande Anders Björklund är bortrest och jag, Gabriel Urwitz, är *stand in* för honom. Vi har vår sedvanliga, ofta mycket stimulerande, budgetdiskussion och vi är väldigt tacksamma att finansministern i år igen har velat komma hit trots sitt upptagna schema. Anders Borg kommer att inleda och därefter kommer Magnus Henrekson, professor och chef för Institutet för Näringslivsforskning (IFN), att kommentera.

Finansminister Anders Borg

Budgetpropositionen för 2010 skiljer sig från dem som vi presenterat tidigare. Budgetpropositionen för 2008 var framför allt inriktad på att hantera en situation med stark tillväxt som riskerade att övergå i överhettning. Reformerna var till stor del finansierade för att värna stramhet. Huvudinriktningen bestod av strukturåtgärder för att främja en bättre fungerande ekonomi med fler som stod till arbetsmarknadens förfogande. Därmed skulle riskerna för spänningar i ekonomin i spåren av den starka utvecklingen kunna minska.

I budgetpropositionen för 2009 hade vi starka offentliga finanser, men lägre resursutnyttjande än i budgeten för 2008. Vi såg utrymme att därmed snabbare närma oss enprocentmålet för överskott i offentlig sektor. En minskad risk för överhettning gjorde att vi kunde lägga fram en omfattande reformbudget för att möta konjunkturunedgången och göra svensk ekonomi långsiktigt starkare. Stort fokus låg på

åtgärder som ökar den potentiella tillväxten och höjer den varaktiga sysselsättningsnivån. Vi presenterade tydliga strukturreformer i infrastrukturpropositionen och forskningspropositionen som presenterades under hösten 2008. I budgeten presenterade vi förändringar av bolagsskatter och arbetsgivaravgifterna, jobbskatteavdrag och ett antal andra reformer.

Läget inför budgetpropositionen för 2010 var att världen befann sig i den djupaste och mest utbredda lågkonjunkturen sedan 1930-talskrisen. Det startade som en finansiell kris, orsakad av bl a ansvarslös hantering av riskfyllda finansiella affärer och brister i regelverk och tillsyn av finansmarknaderna, men har övergått till en realekonomisk kris med fallande produktion och stigande arbetslöshet. Som ett litet, öppet och handelsberoende land har Sverige drabbats hårt, med bl a stigande arbetslöshet som följd. I år bedöms Sveriges BNP falla med 5,2 procent, vilket är det enskilt svagaste året sedan andra världskriget. De offentliga finanserna har försvagats väsentligt.

Det finns inga mirakelkurer som kan förhindra att hushåll och företag drabbas av stora påfrestningar. Däremot kan krisens effekter motverkas och en hållbar återhämtning främjas. En viktig del i arbetet är att stötta dem som drabbas värst.

Mot bakgrund av det läge jag nyss beskrev är åtgärderna i budgetpropositionen för 2010 inriktade på att dämpa fallet i sysselsättningen, förhindra att arbetslösheten biter sig fast, värna välfärdens kärna, skapa förutsättningar för fler och växande företag och möta klimathotet.

Vi påbörjar vanligtvis arbetet med budgetpropositionen veckan efter det att vi har presenterat den ekonomiska vårpropositionen i mitten av april. Vi sätter i gång med en bred runda där

NATIONAL- EKONOMISKA FÖRENINGENS FÖRHANDLINGAR

2009-09-22

Sammanfattade av
Birgi Filppa, Karin
Siredo och Elisabeth
Gustafsson

Ordförande:

Gabriel Urwitz

Inledare: Anders

Borg, finansminister

Kommentator:

Magnus Henrekson,
professor, Institutet
för Näringslivs-
forskning

Övriga deltagare:

Hubert Fromlet,
Johan Schück och
Bengt Svensson

departementen på basis av alla myndighetsbedömningar anger sina behov. Då brukar vi på Finansdepartementet också försöka göra en preliminär bedömning av hur omfattande reformer som ryms i budgeten.

Mot bakgrund av de kraftiga försvagningarna i de offentliga finanserna – mellan april 2008 och april 2009 minskade skatteintäkterna med 250 miljarder kr – och inte minst mot bakgrund av den stora osäkerheten om hur de offentliga finanserna skulle utvecklas framöver var min utgångspunkt att det skulle bli ett mycket begränsat reformutrymme i budgeten. Jag såg framför mig att vi skulle stanna vid en omfattning på ytterligare 5–6 miljarder där huvudinriktningen skulle vara ytterligare pengar till kommunsektorn.

Som finansminister måste jag väga in riskerna för de offentliga finanserna. Bedömningen under våren var att risken för en ytterligare försvagning av de offentliga finanserna var påtaglig. Det berodde inte minst på hur de systemregeringen satt upp för att säkra finansiell stabilitet i praktiken skulle komma att utnyttjas. Utvecklingen i Baltikum utgjorde också en särskild riskfaktor. Det gjorde att regeringen valde att vara försiktig och inte göra slut på krutet tidigt. Vi lade därför gradvis fram väl avvägda satsningar för att dämpa fallet i sysselsättningen och värna välfärdens kärnverksamheter.

Under sommaren kom dock tydliga tecken på att de offentliga finanserna inte utvecklades så negativt som väntat. Riskbilden framstod som mer balanserad. Konjunkturutsikterna hade stabiliserats, finansmarknaderna normaliserats och de offentliga finanserna hade stärkts samtidigt som arbetslösheten fortsatt att öka. Det har gjort att vi i Budgetpropositionen 2010 presenterar relativt omfattande åtgärder framför allt för att motverka att arbetslösheten

fortsätter att öka och biter sig fast på en hög nivå.

Vi är i den sitsen att vi har att hantera en mycket kraftig nedgång i BNP och en kraftig ökning av arbetslösheten. Under perioden framför oss kommer vi att ha ett lågt resursutnyttjande i ekonomin. Vi möter konjunkturedgången och ökningen i arbetslösheten med en kraftigt efterfrågestimulerande budget. Vi har valt att göra detta med i hög grad tillfälliga åtgärder och därtill åtgärder för att förstärka arbetsmarknadens funktionssätt med utbildning, omstrukturering och förstärkning av drivkrafterna för arbete.

Vi får gå tillbaka till depressionen för att hitta en nedgång som påminner om den vi nu ser. Det anmärkningsvärda med depressionen var dels det stora fallet i BNP, dels att man för tidigt drog tillbaka stimulanserna i stödsystemen. Redan 1936 och 1937 stramades den expansiva politiken i USA och Europa åt. Det gjorde att man fick en andra och ännu kraftigare nedgång i världsekonomin. Det ska vi dra lärdom av. Det är en uppenbar risk i det här läget att man för tidigt bryter den expansiva inriktningen i den ekonomiska politiken.

När man utformar en budget bör man först bedöma det ekonomiska läget. Det avgörande är att bedöma om det är högt eller lågt resursutnyttjande. Det är bättre att ha en bild som är någorlunda rätt än exakt fel. Först därefter avgör man hur man bör utforma politiken för att hantera det ekonomiska läget.

Hur ska vi karakterisera det ekonomiska läget i världen? Vi har tydliga tecken på återhämtning i framförallt Asien och USA. Tillväxten i Asien bedöms 2010 bli över 6 procent, vilket är i nivå med utfallet för 2008. I USA börjar man se tecken på återhämtning. I Europa ser vi en stabilisering, men det är en tydlig skillnad i bedömningen av USA

och Europa när det gäller arbetslösheten. Till exempel gör Internationella valutafonden (IMF) bedömningen att USA är tillbaka på 5 procents arbetslöshet 2014. Det är en kraftig nedgång – hälften av uppgången i arbetslösheten bedöms inom två-tre år vara tillbaka-tagen. Samtidigt räknar IMF med att arbetslösheten i Europa vid samma tidpunkt är tillbaka på strax under 10 procent. Det är en stor utmaning för Europa att se om vi kan få ett annorlunda förlopp än vid tidigare nedgångar.

Vi hade en lång diskussion om ekonomisk politik vid G20-mötet i London. Det är tydligt att det runt om i världen finns en stark övertygelse om att vi inte ska upprepa misstagen från 1936 och 1937. Vi ska möta nedgången med en expansiv ekonomisk politik i bred mening – såväl stödsystemen för de finansiella systemen, penningpolitiken, som finanspolitiken. Därvidlag finns det nu en samsyn bland världens ledande ekonomier. Det är i grunden bra. Vi har också en bred samsyn om att vi så småningom måste ha en strategi för hur vi drar tillbaka stimulanserna och återgår till en mer normal inriktning. USA och England beräknas enligt OECDs juniprognos fortfarande ha underskott år 2017. Det innebär att dessa länder inte bara har ett konjunkturellt problem utan ett strukturellt problem i de offentliga finanserna. Det understryker vikten av att inte vänta för länge med att dra tillbaka de finanspolitiska stimulanserna. Underskotten måste förr eller senare hanteras. Det kan inte uteslutas att det blir en relativt besvärlig väg ut ur detta.

I Sverige har vi ett kraftigt BNP-fall i år, en viss ökning av BNP nästa år och en mycket svag arbetsmarknad. Det finns risker också på uppåtsidan. Det kan bli en snabb återhämtning, men vi ska inte göra oss en föreställning om att problemen för alltid är överspelade.

Det finns fortfarande fundamentala och allvarliga obalanser som kan utvecklas på ett väldigt problematiskt sätt och t o m bli en andra våg i krisen. Men det är skillnad på digniteten. Hade en kollaps i Baltikum utlöst en andra våg av problem i det finansiella systemet i december 2008, då vi i första hand gjorde väldigt omfattande operationer för att värja oss mot de mest akuta problemen från den första vågen, hade det varit en global kris. Hade vi fått en kollaps i Baltikum och en andra våg i juni 2009, då vi fick Europeiska rådets beslut om finansieringen av stöden till det kraftigt problemdrabbade Lettland, hade det varit en mycket allvarlig kris för svensk ekonomi. Nu har vi så pass god ordning och god beredskap att om vi skulle få en förnyad kris inom det närmaste halvåret är det huvudsakligen ett problem för berörda banker.

Vi har lyckats passera en del av problemen och beredskapen för att hantera situationen är bättre. Det är dock för tidigt att blåsa faran över.

Det har på sina håll i samhällsdebatten antytts att Finansdepartementet i valtaktiskt syfte skulle ha manipulerat prognossiffrorna för att senare kunna teckna en ljusare bild. Så går prognosarbetet inte till. Våra prognoser görs av Prognosenheten på Ekonomiska avdelningen. Den politiska ledningen informeras sedan om prognosen för att kunna göra en bedömning om hur politiken ska utformas. Finansministern och statssekreterarna är inte inne och petar i detaljerna i prognosarbetet. Jag har själv varit ekonom under många år och liksom mina statssekreterare gjort prognoser under många år.

Det finns två skäl till att Finansdepartementets BNP-bedömning ligger lägre än andra bedömares. Det ena är att sedan Finansdepartementet avslutade arbetet med sin prognos, vilket i praktiken görs redan tidigt i augusti,

Figur 1
Nyckeltal för BP 10
Vårpropositionen
(april 2009) inom
parentes

<i>Procentuell förändring</i>	2009	2010	2011	2012
BNP*	-5,2 (-4,2)	0,6 (0,2)	3,1 (2,4)	3,8 (4,0)
BNP-gap**	-6,4 (-7,2)	-6,5 (-8,7)	-5,0 (-7,9)	-3,0 (-6,2)
Produktivitet	-1,3 (0,3)	2,1 (2,5)	2,7 (3,1)	3,6 (4,2)
Arbetade timmar	-3,9 (-4,4)	-1,5 (-2,3)	0,3 (-0,6)	0,2 (-0,2)
Medelarbetstid	-1,4 (-1,4)	2,1 (1,0)	0,9 (0,6)	-0,7 (-0,7)
Sysselsatta (15-74 år)	-2,6 (-2,8)	-3,5 (-3,3)	-0,5 (-1,0)	0,9 (0,6)
Arbetskraft (15-74 år)	0,2 (0,1)	-0,8 (-0,9)	-0,3 (-0,3)	0,2 (0,2)
Arbetslöshet (15-74 år)***	8,8 (8,9)	11,4 (11,1)	11,6 (11,7)	10,9 (11,3)
Programdeltagare (15-74 år)***	2,7 (2,8)	5,0 (4,5)	4,9 (5,1)	4,8 (4,5)
Timlön	3,1 (3,3)	2,0 (2,2)	1,9 (2,2)	2,3 (2,5)
Reporänta (slutkurs)	0,25 (0,25)	0,50 (0,25)	1,25 (0,75)	2,50 (1,75)
KPI (årsgenomsnitt)	-0,4 (-0,4)	0,4 (0,3)	0,8 (0,8)	1,8 (1,5)

* Faktisk BNP till marknadspris.

** Skillnaden i procent mellan faktisk BNP och den nivå som är förenlig med konjunkturell balans. Ett negativt gap betyder att resursutnyttjandet är lågt.

*** Procent av arbetskraften.

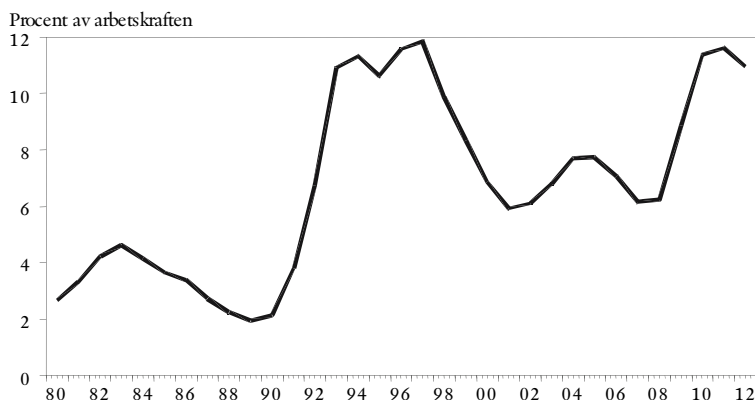
Källa: Regeringskansliet.

har ny information pekat uppåt vilket påverkat de bedömningar som senare presenterats. Jag såg i det senaste numret av *The Economist* att prognosen för Sverige ligger på 1,7 procent för 2010. Det är den högsta tillväxtprognosen för 2010 av alla europeiska länder. Det är en stor förskjutning som har skett jämfört med tre till sex månader tillbaka. Det andra skälet är att Finansdepartementet faktiskt bedömer att återhämtningen sker relativt långsamt och försiktigt.

Det finns argument för att Sverige får en snabbare återhämtning än andra länder. Vår växelkurs har en starkt expansiv inriktning. Penningpolitiken har förts i expansiv riktning. Riksbanken har gjort mer omfattande insatser än praktiskt taget alla andra centralbanker: USAs centralbank har fördubblat sin balansräkning – Riksbanken har tredubblat sin. Dessutom har Riksgälden gjort betydande marknadsaktioner. På alla dessa områden – finanspolitik, penningpolitik och det finansiella systemet

– är den ekonomiska politiken i Sverige mycket expansiv. Men i ett sådant läge med en osäkerhet i transmissionsmekanismen och creditsystemens funktions sätt är det väldigt svårt att bedöma återhämtningens fart och kraft. Jag tycker att ett bra basscenario är en försiktig återhämtning. Jag tror att det är en bra utgångspunkt att basera finanspolitiken på försiktiga bedömningar. Vi vet av erfarenhet att återhämtningarna efter finansiella kriser tenderar att vara besvärliga.

Antalet arbetade timmar har reviderats upp sedan 2009 års vårproposition. Det ger ökade skatteintäkter. Trots att vi genom jobbskatteavdraget har sänkt skatten på arbetsinkomster är det ekonomiska utbytet av att arbeta fortfarande lågt. Jag delar inte bedömningen hos de ekonomer som anser att marginalnyttan av fler steg i jobbskatteavdraget är avtagande. Det är fortfarande så att det lönar sig för dåligt att arbeta. Vi vet att utbyteskvoten av att arbeta är under 40 procent i Sverige.



Figur 2
Stigande arbetslöshet

Det är väldigt lågt i ett bredare ekonomiskt perspektiv.

Hög arbetslöshet och fallande sysselsättning är två väldigt besvärliga faktorer. Men vi kan konstatera att vi har en annorlunda utveckling av arbetskraften än vad vi hade under 1990-talskrisen. Vi har ett påtagligt mindre sysselsättningsfall än under 1990-talskrisen, men en mer likartad ökning av arbetslösheten. Det beror på att vi har en lägre grad av omställning i arbetskraften. Människor stannar kvar i arbetskraften på ett helt annat sätt den här gången än vad vi tidigare upplevt.

Det ska till mycket stora prognosfel för att resursutnyttjandet ska kunna komma att utgöra ett problem. Vi kan därför ha en tillväxt som är mycket starkare utan att det för den skull påverkar den ekonomiskpolitiska beslutssituationen.

Givet detta ekonomiska läge, med låg tillväxt, lågt resursutnyttjande och stigande arbetslöshet, hur bör finanspolitiken utformas? Frågan är om den svenska arbetsmarknaden kommer att utvecklas som i USA, där arbetslösheten sjunker tillbaka till utgångsläget inom två till tre år, eller om arbetslösheten kommer att bita sig fast på hög nivå, vilket riskerar att bli fallet i Kon-

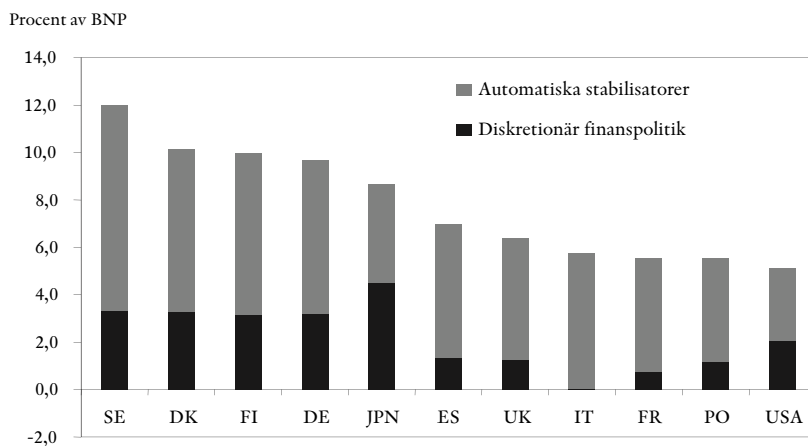
tinentaluropa. Det är ingen lätt fråga att svara på. Svaret avgörs av i vilken mån de reformer som gjorts med jobbskatteavdrag, förbättrad lönebildning och återupprättad arbetslinje i socialförsäkringssystemen förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt och minskar riskerna för att människor helt lämnar arbetskraften och går in i utanförskap.

Målet är att undvika det förlopp som vi har haft i 30-40 år, att uppgången i arbetslöshet leder till en överströmning till andra socialförsäkringssystem, med en permanent ökning av utanförskapet som följd. Därför är arbetet med att förhindra persistens – fenomenet att arbetslösheten fastnar på en hög nivå – det mest centrala framöver.

Det bästa sättet att förhindra persistens är att se till att arbetslösheten inte ökar. Det är ett i det närmaste trivialt faktum; det är det som är argumentet för att föra en kraftfull efterfrågestimulerande politik i ett sådant här läge. Samtidigt får inte finanspolitiken äventyra den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Tappar man greppet om de offentliga finanserna börjar hushållen spara, vilket förstärker nedgången och motverkar effekterna av efterfrågestimulanserna.

Det har gjorts bedömningar av gra-

Figur 3
Kraftigt expansiv politik
Storlek på finanspolitiska åtgärds paket och automatiska stabilisatorer 2009 och 2010.



Källa: OECD Economic Outlook juni 2009.

den av finanspolitikens expansivitet från bl a OECD och Valutafonden. Genomgående är att Sverige ligger bland topp tre eller fyra. Det är inte så konstigt eftersom vi i Sverige har ett stort BNP-fall i kombination med väldigt starka automatiska stabilisatorer. Då blir den ekonomiska politiken väldigt expansiv.

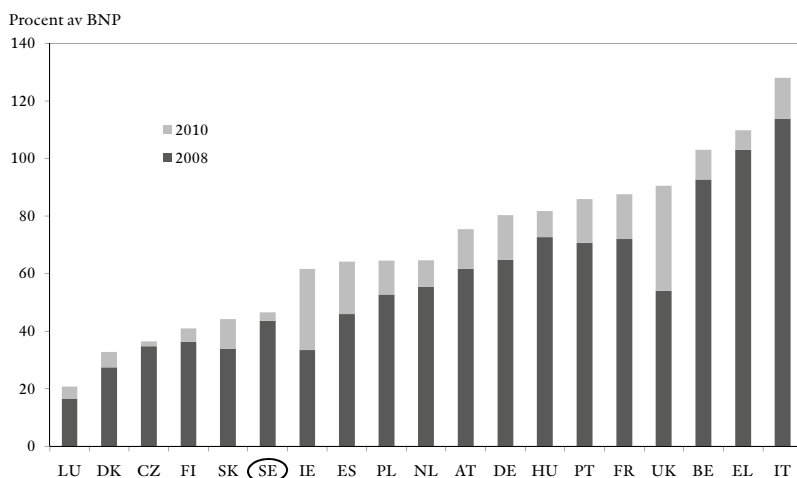
Jag får frågan ibland hur vi kan föra en så expansiv politik och ändå ha så låga underskott jämfört med andra länder. Förklaringen ligger i den väldigt starka situation vi hade i utgångsläget, med överskott på över 3 procent av BNP. Trots att det sedan dess har skett en stor omsvängning ligger Sverige bättre till vad gäller offentliga finanser än många andra jämförbara länder.

Som jag nämnde tidigare tvingades vi under ca ett års tid till kraftiga nedrevideringar av det finansiella sparandet. Enligt min uppfattning hade det därför varit fel och ansvarslöst att i våras säga att det fanns ett utrymme för att förstärka krisåtgärderna. Det hade varit ansvarslöst av mig som beslutsfattare. Som akademiker eller debattör kanske man inte känner sig lika bunden till att agera ansvarsfullt och inte utlova refor-

mer om det inte finns ett offentligfinansiellt utrymme. För mig som beslutsfattare är det otänkbart att ta sådana risker med svensk ekonomi. Det var först när vi hade grund för att konstatera att situationen blev bättre som jag hade skäl att ändra min bedömning.

Nu är vi i en helt annan sits i de offentliga finanserna än under 1990-talskrisen. Utan reformerna i budgeten hade vi varit tillbaka nära balans. Eftersom vi har så stort BNP-fall är det klokt att föra en expansiv finanspolitik – men bara i den mån de offentliga finanserna medger det. Det är framför allt under 2009, 2010 och 2011 som vi har behov av en expansiv politik. Samtidigt har vi en trovärdig bana för hur vi ska komma tillbaka till balans och därefter överskott. Man bör enligt min mening resonera ungefär analogt med hur man kan göra i penningpolitiken. Vid en stor makroekonomisk störning ska man inte omedelbart föra tillbaka finanserna till överskottsmålet, utan man ska göra det gradvis och stegvis där man försöker undvika onödig realekonomisk variation och onödiga realekonomiska kostnader på vägen.

Vad är det som förklarar de förbätt-



Figur 4
Det stora flertalet länder har högre skuld än Sverige. Offentlig sektors bruttoskuld.

Källa: OECD.

rade offentliga finanserna? Intäkterna är högre och utgifterna är lägre på nära nog alla punkter. Vi har en utgiftssida som är 16–17 miljarder lägre och en inkomstsida som är över 30 miljarder starkare än vad vi räknade med i våras. Det är 50 miljarder i underliggande förstärkning för 2011 och 2012.

Vi fick det preliminära taxeringsutfallet för 2008, som är hela basen för skatteintäkterna, i början av augusti. Här såg vi en viktig förklaring till att siffrorna ser så mycket bättre ut. Bortfallet i bolagsskatteintäkterna blev inte så stort som jag hade befarat. Det visar sig att de bolag som tappat i vinster är de som inte betalar fullt lika mycket i bolagsskatt som de som har bibehållit sina vinster. Verkstadsbolag är lågskattebetalare, försäkringsbolag och banker är högskattebetalare, vilket har med avskrivningsmöjligheter att göra.

Dessutom utvecklades konsumtionen bättre under maj, juni och juli. Det bidrog till högre skatteintäkter.

En nästan lika stor förändring har vi på utgiftssidan. Förstärkningen av arbetslinjen överraskar oss hela tiden positivt på utgiftssidan. Så länge jag

har varit finansminister och vi började göra justeringar i sjukförsäkringssystemen har vi landat på förändringar på 5–10 miljarder i minskade utgifter på förtidspensioner och ohälsa. Utflödet från långtidssjukskrivningar har ökat. Inflödet till förtidspensioner har minskat. Längden på sjukskrivningarna har gått ned. Dessutom har inte Arbetsförmedlingen behövt använda alla de resurser de har till förfogande.

När det gäller pensionssystemen utgörs en tredjedel av de minskade utgifterna av att bromsen slår till, vilket har med det kraftiga börsfallet att göra. En tredjedel är inkomstindexering och prisbasbeloppsindexering. Den dämpade utvecklingen av inflation och löner slår gradvis igenom på pensionssystemen. En tredjedel är underliggande förändringar, dvs att folk inte går i pension lika tidigt som de gjorde förut.

Budgetens åtgärder fördelar sig med 14 miljarder kr på inkomstsidan och 18 miljarder kr på utgiftssidan. Stora delar av åtgärderna är tillfälliga. Detta och att vi har underliggande förbättringar på både intäkt- och utgiftssidan förklarar att vi nu har en så pass stor förbättring

Figur 5
Bättre offentliga
finansier. Finansiellt
sparande.

Procent av BNP	2009	2010	2011	2012
Staten	-2,1	-3,5	-2,1	-0,9
Ålderspensionssystemet	0,2	0,1	0,0	-0,1
Kommuner och landsting	-0,3	0,0	0,0	-0,1
Offentliga sektorn	-2,2	-3,4	-2,1	-1,1

Källa: Regeringskansliet.

av det finansiella sparandet. Eftersom vi redan 2012 är nere på ca 1 procent underskott känner jag mig trygg med att vi är på väg tillbaka till balans och följaktligen kan föra en relativt expansiv ekonomisk politik.

Vi hade också som utgångsläge inte bara stora överskott utan låg skuldsättning. Vi har en skuldnivå som är väsentligt lägre än i de flesta andra länder. 2017 ligger snittet för G7 på 145 procent av BNP i skuld. Det är en stor förändring som håller på att ske i länders skuldsituation.

Sverige hör även till de EU-länder som har bäst långsiktig offentligfinansiell hållbarhet. Orsaken är att vi i Sverige till skillnad från många andra länder har genomfört en pensionsreform.

Vi har också ett sjukvårdssystem som inte drabbats av en kostnadsexplosion – vi har en över tid i princip konstant andel av BNP för våra sjukvårdsutgifter. Därtill har vi en utbyggd sjukvård och äldreomsorg för en åldrande befolkning. Vissa länder kommer att ha betydligt svårare att klara de utgifter som följer med en åldrande befolkning.

Hade Sverige vid krisens inledning börjat där USA var i finansiellt sparande – med underskott på 3-4 procent av BNP – hade vi haft 10 procent underskott nu. Eftersom vi inte kan veta när nästa kris inträffar måste vi ha offentliga finanser som redan före nästa kris är tillbaka på betryggande nivåer. Vi kan inte bygga vår politik utifrån en förhoppning om att världsekonomin

Figur 6
Regeringens åtgärder.
Effekt på offentlig
sektors finansiella
sparande.

Miljarder kronor	2010	2011	2012
Tillfälliga krisåtgärder	11,7	1,9	-0,4
- Kommuner	8,0		
- Infrastruktur	1,0	0,1	-0,4
- Arbetsmarknad	0,8		
- Utbildningsplatser	1,9	1,8	
Öka varaktig sysselsättningsnivå	12,0	12,1	12,1
- Förstärkt jobbskatteavdrag	10,0	10,0	10,0
- Fler och växande företag	2,0	2,1	2,1
Välfärd	8,2	9,6	10,7
- Sänkt skatt för pensionärer	3,5	3,5	3,5
- Brottsbekämpning och rättsväsendet	2,6	3,2	3,5
- Klimat, bostadstillägg, hälso- och sjukvård samt äldreomsorg	1,1	2,9	3,0
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor av åtgärder i BP 10	-31,9	-23,6	-22,2

Källa: Regeringskansliet.

kommer att vandra framåt i solskenet i sju-åtta år utan störningar. Det finns precis lika stor sannolikhet att vi får en ny Asienkris eller Rysslandskris inom fyra till fem år. Då måste vi, från att ha vandrat ned till underskott, åter kunna gå upp i överskott. Vi måste tillbaka till det. Det är anledningen till att regeringen sänker utgiftstaket för 2012. De senaste åren har vi kunnat höja utgiftstaket med ungefär 30 miljarder kr. Finanskrisen gör att vi inte kan agera likadant framöver. Jag tror att vi också för 2013 och 2014 måste ha en stram utgiftspolitik för att säkra att vi har de nödvändiga överskotten framåt.

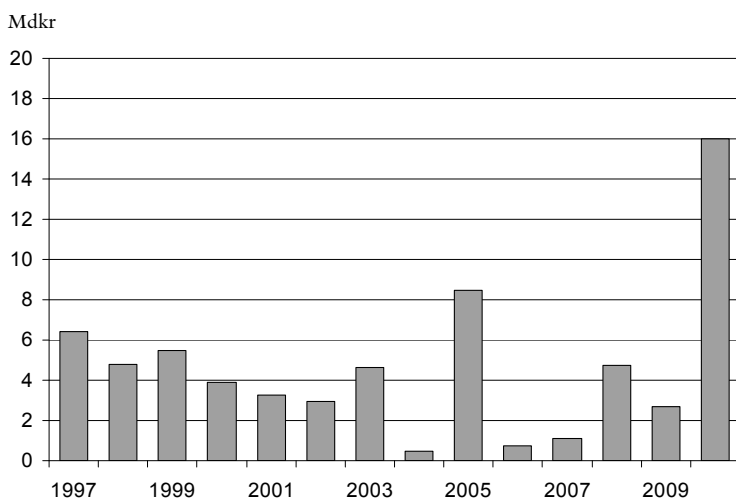
Huvudinriktningen för att dämpa krisens effekter på arbetsmarknaden är tillfälliga krisåtgärder för att motverka arbetslöshet, tillskott till kommunerna, satsningar på infrastruktur, förstärkning av hushållens köpkraft samt satsningar på utbildning och omställning.

Reformerna uppgår till 30 miljarder på kort sikt och 20 miljarder på lite längre sikt. För att säkra långsiktigt hållbara offentliga finanser är en stor del av krisåtgärderna temporära. Det gäller t ex de ökade resurserna till

kommuner och landsting, fler aktiveringsåtgärder samt fler utbildningsplatser. Det är viktigt att dessa satsningar återtas när konjunkturläget förbättras, det kommunala skatteunderlaget stärks och behovet av utbildningsplatser minskar. Stora utgiftsökningar, som historiskt har visat sig vara svåra att återta, bör undvikas.

Samtidigt finns det skäl att tidigare lägga ett antal av andra skäl angelägna permanenta reformer om de samtidigt har en positiv effekt på sysselsättningen och efterfrågan i detta konjunkturläge. Jobbskatteavdraget, som är ett led i att återupprätta arbetslinjen, är en sådan åtgärd, eftersom det bidrar till att undvika att arbetslösheten biter sig fast och ökar sysselsättningen varaktigt, samtidigt som det stimulerar efterfrågan i detta konjunkturläge.

Internationella valutafonden och andra internationella bedömare understryker betydelsen av att genomföra jobbskatteavdrag. Skattelättnad på arbetsinkomster i syfte att göra det mer lönsamt att arbeta finns numera i ett ganska stort antal länder, som t ex Danmark, Belgien, Finland, Frankrike,



Figur 7
Ökade resurser till kommunerna. Generella tillskott inkl det tidigare sysselsättningsstödet samt fastighetsavgift. Förändring jämfört med föregående år.

Källa: Regeringskansliet.

Spanien, Tyskland, Ungern och Österrike. I USA infördes ett slags jobbskatteavdrag – *Earned Income Tax Credit* – för låginkomsttagare redan 1975.

När det gäller tillskott till kommunerna som konjunkturåtgärd har jag uppfattat att det finns en föreställning om att det är en vanlig åtgärd i lägen som detta. Så är det inte. Det är första gången man gör ett stort tillfälligt tillskott till kommunsektorn i en kris. Det gjordes inte under 1990-talet. Då drog regeringen in 8 miljarder under våren 1992 när den gjorde om statsbidragssystemet. Det gjordes inte heller vid Asienkrisen, Rysslandskrisen, eller it-kraschen.

På Finansdepartementet började vi tidigt skissera på åtgärder i ett eventuellt krisprogram. Kommuntillskott är förmodligen bättre än vanliga breda efterfrågestimulanser, eftersom kommunerna har en budgetrestriktion i form av balanskrav och utgör en personalintensiv sektor. En annan och viktig motivering till varför det finns ett behov av att ge kommunsektorn tillskott är att det är i kommunerna och landstingen som huvuddelen av välfärdens kärnuppgifter utförs. Våra medborgare ska kunna lita på att välfärdens kärna står tryggt och stark även i sämre tider.

I 2009 års vårproposition tillförde vi kommunsektorn 7 miljarder kr för 2010. I budgetpropositionen för 2010 tillförs ytterligare 10 miljarder för samma år. Det är alltså en mycket stor satsning som görs på kommunsektorn. Vi får hoppas att den är tillräcklig och att den har effekt.

Vi är nu tillbaka på någorlunda anständiga siffror som gör att de styrande i kommunerna och landstingen har mindre anledning att känna stor oro för framtiden. Dessutom bör man komma ihåg att kommunsektorn har en stor och bred intäktsbas genom kommunalskatten på arbetsinkomster. I takt

med uppreviderade konjunkturprognoser förväntas kommunernas skatteintäkter öka. Blir siffrorna sådana att vi reviderar upp prognoserna är det inte självklart att vi ska göra någonting mer alls för kommunsidan framöver.

Vi tidigarelägger infrastruktursatsningar. Vi har ansträngt oss för att koncentrera dessa till underhåll respektive nya projekt i syfte att få största möjliga nytta per satsad krona.

När det gäller utbildning ska vi inte göra om 1990-talets misstag och blåsa upp utbildningsvolymerna varaktigt, utan vi ska låta dem öka tillfälligt. Det gäller både för yrkesvux, universitet och högskolor. På yrkesvuxsidan finns det en tanke om det problem vi har med att alltför många, inte minst unga män, saknar fullständig examen och fullvärdiga kunskaper och därför har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. Det är mycket lönsamt att människor utbildar sig i ett sådant läge då den ekonomiska tillväxten är så svag.

När det gäller arbetsmarknadspolitiken läste jag i *OECDs Employment Outlook*, som presenterades i veckan, att det även i lågkonjunktur omsätts många jobb. Det är färre nyanmällda lediga platser men det beror på att det är många av platserna som tillsätts snabbt. Det är fortfarande så att bruttoflödena på arbetsmarknaden är mycket stora även i lågkonjunktur. Därför är det, såsom vi understryker inför det informella Ekofinmötet i Göteborg i höst, fortsatt viktigt att hålla i coachningen och stödet till dem som söker arbete. Det finns många arbetslösa men inte tillräckligt med förmedlare. Vi måste få upp antalet förmedlare så att man får en fortsatt matchningsverksamhet.

Vi satsar också på arbetspraktik och en ny insats – Lyft – som vad gäller arbetsuppgifter är lik de gamla beredskapsjobben. Skillnaden är att man inte kvalificerar sig för a-kassa och det är inte

	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomster	731	747	773	772	791
förändringar sedan VÅP09		-2	24	9	9
Finansiellt sparande procent av BNP	2	-11	0	0	-2
Resultat före extra-ordinära poster	0,1	-0,3	0,0	0,0	-0,1
	8	-6	4	6	3

Figur 8
Kommunsektorns
finansier, augusti
2009. Löpande pri-
ser, mdkr.

Anm: I VÅP09 redovisades tillskotten på 7 mdkr som betalas ut i år men som avses att användas 2010 som bidrag 2009. NR har nu periodiserat dessa bidrag till 2010. Detta i sig medför att inkomster och finansiellt sparande dras ner med 7 mdkr 2009 men upp med 7 mdkr 2010 sedan VÅP09. Justerat för detta har inkomsterna reviderats upp med 3 mdkr 2009 och med 12 mdkr sedan VÅP09.

Källa: Regeringskansliet.

kollektivavtalsbaserad lön. Det har alltså inte samma inläsnings effekt. Syftet med Lyft är att individen ska kunna upprätthålla kontakten med arbetslivet samtidigt som det kan ses som en investering i vår miljö och omsorg. Lyft riktas till såväl korttids- som långtidsarbetslösa.

Arbetslinjen är en central del av krispolitiken. En arbetsmarknadschock i ett land med ett stort demografiskt problem och ett stort utanförskap måste föranleda att man funderar igenom om vi inte bör stärka arbetslinjen. Effekterna av en arbetsmarknadschock brukar vara att vi får en lägre varaktig sysselsättningsnivå. Den politik som vi nu för kan påverka arbetsmarknadens funktionssätt 2010, 2011 och 2012. Samtidigt som huvudsyftet med jobbskatteavdrag är att öka arbetsutbudet får vi även på kort sikt en ökad efterfrågan i ekonomin. Jobbskatteavdrag både dämpar nedgången i arbetslöshet genom högre konsumtion och minskar riskerna att arbetslösheten biter sig fast på höga nivåer genom ökade drivkrafter till arbete. Därför är en förstärkning av arbetslinjen en central del av krisprogrammet.

Det finns även ett annat argument

för att förstärka jobbskatteavdraget i detta läge, ett argument som anförs av Valutafonden i deras artikel IV-granskning av Sverige och som jag har tagit intryck av. Vi har en asymmetrisk chock, vilket man kan se i länssiffrorna över arbetsmarknadens utveckling. Vi har län där arbetslösheten har gått upp kraftigt och där sysselsättningen har fallit kraftigt. Det är de län som är kopplade till verkstadsindustrin. Men detta är definitivt inte sant för hela ekonomin. Det är en osedvanlig asymmetri mellan bransch och regioner.

Det betyder att vi måste ha en hög grad av geografisk rörlighet. Sverige har en någorlunda bra geografisk rörlighet jämfört med Tyskland. Sverige har däremot låg geografisk rörlighet jämfört med t ex USA. Geografisk rörlighet kan förstärkas som drivkraft. Det kan göras genom jobbskatteavdrag som gör det mer lönsamt att flytta och ta ett nytt jobb.

Dessutom tillkommer överbelastningsargumentet – risken för att ökningen av arbetslösheten på ett par hundra tusen ska överbelasta socialförsäkringssystemen och leda till en kraftig ökning av förtidspension, sjuk-

skrivning och arbetsmarknadsåtgärder. Effekten av att man bygger ut arbetsmarknadspolitiken för mycket skulle då bli inlåsnings. Det motverkas också av jobbskatteavdraget. Att deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program ökar från 2,5 procent av arbetskraften till 5 procent är en mycket kraftig expansion. *OECDs Employment Outlook* framhåller att det är de nordiska länderna, som har valt den automatiska modellen med aktivitetsgaranti, som snabbt har ökat de aktiva åtgärderna. Eftersom vi har blandade erfarenheter av höga volymer i de arbetsmarknadspolitiska programmen – vi vet att det finns risk för inlåsnings och rundgång – är det väl självklart att man också vill motverka att det upprepas, vilket är ett argument för att förstärka jobbskatteavdraget när de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna byggs ut kraftigt.

Inflationsmålet och Riksbankens självständighet har varit bra när det gäller lönebildningen. Men 1995–96 såg vi löneökningstakter på 6–7 procent. Efter it-kraschen hade vi löneavtal som ledde till att arbetslösheten steg.

Det har uppenbarligen varit så att lönebildningen i Sverige har haft tendenser att gynna dem med arbete på bekostnad av dem som söker arbete; man har satt lönerna för dem som har jobb och inte fullt ut tagit hänsyn till dem som inte har jobb. Den effekten påverkas av många olika faktorer. Av det man kan göra är det i princip bara jobbskatteavdraget som går att genomföra i lågkonjunktur. Därmed är det också ett argument för förstärkt jobbskatteavdrag.

Det finns ett argument till. Det är mycket svårare att göra utgiftsminskningar än intäktsökningar som t ex höjda skatter på sådant som är skadligt för miljö och människors hälsa. Det är ett skäl till varför en del av stimulansåtgärderna bör ligga på inkomstsidan. Vi ska inte öka utgifterna och därefter

skatterna och därmed gå uppåt i den keynesianska trappan där man för varje konjunktur är uppe på ett permanent högre skattetryck och större offentliga utgifter. Vi är inte USA. Vi har en hög kostnad för ytterligare skattehöjning därför att vi tillsammans med Danmark redan har världens högsta skatter. Därför måste vi vara särskilt noga med att undvika stigande skattetryck.

En del av arbetslinjen, utöver att det ska löna sig att arbeta, är att det också måste finnas någon som vill anställa. Därför har vi ett antal åtgärder för att förbättra företagsklimatet. Vi ökar tryggheten för företagare. Det har varit ett rätt omfattande arbete att gå igenom och få ordning på den frågan. Det är ett antal förändringar som alla syftar till att företagare ska ha en större tillgång till trygghetssystemen. Det kan i sin tur också leda till att kvinnor i större utsträckning vågar bli företagare.

Vi har närmare ett sextiotal olika åtgärder på konkurrensidan. Det handlar om ökad konkurrens i primärvården, i äldreomsorgen, i skolorna, i bygglagstiftningen och inom den offentliga upphandlingen. Detta håller vi gradvis på att genomföra. Det är en stor förskjutning mot en ökad grad av konkurrens i svensk ekonomi som nu håller på att ske.

Sänkt skatt för pensionärer är nödvändigt. Detta är en grupp som nu får en försämring delvis därför att ingen förutsåg när man konstruerade pensionssystemet att vi skulle kunna få så stora variationer på grund av börsutvecklingen. I så fall hade man lagt in någon typ av utjämning av börserna och utjämning av underlaget för pensionssystemet. Det är rimligt att vi dämpar de negativa effekterna. Pensionärer är mer beroende än vanliga löntagare av att ha en fast inkomst eftersom de naturligtvis har mindre möjligheter att variera den med eget arbete.

För att sammanfatta det ekonomis-

ka läget och åtgärderna i budgetpropositionen för 2010: vi ser en förbättring av det ekonomiska läget och en stabilisering. Vi har haft en förbättring i de offentliga finanserna. Nu förstärker vi krisåtgärderna för att dämpa sysselsättningsfallet och förstärker arbetslinjen för att motverka risken för att arbetslösheten biter sig fast.

Det är en rätt hög grad av tillfälliga åtgärder för att vara ett finanspolitiskt program. Samtidigt som vi för en expansiv politik ser vi förutsättningar för att komma tillbaka till balans och sedermera överskott i de offentliga finanserna innan vi är på väg in i nästa lågkonjunktur.

Gabriel Urwitz

Tack så mycket! Som ni märker har vi en mycket engagerad finansminister. Vi får också en mycket engagerad opponent här.

Magnus Henrekson

Tack så mycket för att jag fick komma hit! Som opponent blir det min sak att ha ett lite annorlunda perspektiv än Anders Borg. Hela budgetpropositionen är, om jag räknat rätt, 2 572 sidor lång, och det är inte möjligt att ta upp mer än några få aspekter av detta gigantiska material.

Mitt fokus kommer att ligga på sysselsättningen och utanförskapet. Det är ganska naturligt med tanke på att det var huvudfrågan i valrörelsen 2006 och det är också där alliansregeringen profilerat sig allra hårdast under de tre åren i regering. Åtgärderna har varit både många och omfattande. Jobbskatteavdraget är den riktigt stora saken. Det fjärde steget aviseras nu. Jobbskatteavdraget handlar om totalt drygt 70 miljarder i skattesänkningar på arbete per år. Till detta kommer sänkta sociala avgifter i storleksordningen 25 miljarder. Vi pratar alltså om skattesänkningar på

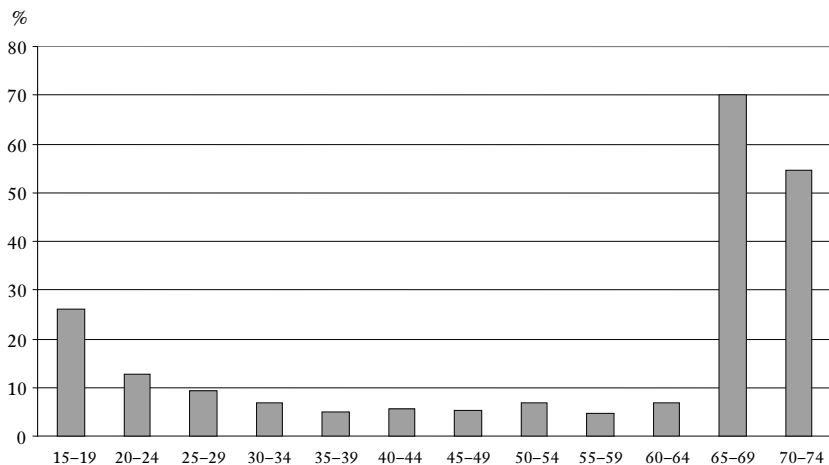
arbete på ca 100 miljarder kr. Till detta kommer RUT-avdrag och ROT-avdrag och förstås sänkta ersättningsnivåer och skärpta kvalifikationskriterier i flera trygghetssystem.

Visstidsanställning upp till två år är en viktig reform från den 1 juli 2007. 3:12-reglerna är också kraftigt reformerade. Företagarnas organisationer klagar inte längre på 3:12-reglerna, vilket jag tror beror på att om man tog bort 3:12-reglerna skulle skattetrycket på utdelningar från onoterade företag öka. I dag kan en företagare som äger ett företag med 10 miljoner i lönesumma dela ut 5 miljoner till sig själv per år med 20 procents beskattning.

Låt mig nu övergå till att redovisa lite fakta. Arbetsmarknadsdepartementet redovisar fortlöpande antalet personer i utanförskap enligt sin egen definition. I juli 2006 var utanförskapet 1 556 000 personer och i juli 2009 1 562 000 personer. Vi är alltså tillbaka på samma nivå som i juli 2006. Utanförskapet hade minskat med ungefär 130 000 personer när det såg som bäst ut, men nu är det alltså tillbaka på samma nivå som före valet och möjligtvis är det också på väg uppåt. Det är korrekt att det är färre personer som uppbär ersättning från något transfereringssystem, men enligt Arbetsmarknadsdepartementet är det fler som är latent arbetssökande. De skulle vilja söka jobb, men de kanske är *discouraged workers*, som man säger på engelska.

Enligt min uppfattning är det mer rättvisande att titta på sysselsättningen än på utanförskap och arbetslöshet. Sysselsättning är inte minst ett mycket mer entydigt mått. Det har hänt en del där. Sysselsättningen steg 2006–08 med 140 000 personer. Antalet arbetade timmar steg procentuellt sett något mer. Men sett från 2006 till 2010 kommer sysselsättningen enligt dagens prognoser att falla med 2–3 procent.

Figur 9
Procentuell förändring i antalet arbetade timmar per person 2004–08, olika åldersgrupper 15–74 år



Källa: AKU, specialbearbetning av SCB.

Man kan fråga sig om regeringen var på väg att minska utanförskapet när krisen slog till. Och hur ser det ut på längre sikt? Skulle konjunkturen ändå ha skapat nedgången? Jag har tagit fram lite egna siffror från Statistiska Centralbyrån, som producerar den kollektiva nyttigheten offentlig statistik. Men om man vill ha den lite annorlunda än på Internet kostar den stora pengar. Data till de två figurer jag nu kommer att visa kostade 15 000 kr.

Bilden visar dekomponering av förändringen av antalet arbetade timmar i ett lite längre perspektiv – antalet arbetade timmar från 1994 till 2008. 1994 befann sig Sverige fortfarande i en djup kris. Av den totala förändringen i antal arbetade timmar ser vi här att nästan hela ökningen handlar om att de som är 55 år och äldre kraftigt ökar sitt arbete. 40-talisterna är visserligen många, men de jobbar också mycket mer än vad 30-talisterna gjorde åren före pensionen. I mellangrupperna sker inga ökning, men däremot sker en ökning bland de allra yngsta. Jag återkommer till vad jag tror att det beror på.

Låt oss nu titta på antalet arbe-

tade timmar per person från 2004 till 2008. Jobbskatteavdraget har gjort det extremt lönsamt för pensionärer att arbeta och resultaten har inte låtit vänta på sig. De som är 65–69 år har ökat antalet arbetade timmar med 70 procent och de som är 70–74 år med närmare 60 procent. De allra yngsta, 15–19-åringarna, jobbar också betydligt mer liksom 20–24-åringarna. Men i intervallet 30–60 år händer väldigt lite. Det är någonting som gör att det är de allra yngsta och de allra äldsta som ökar sin sysselsättning. Hur har alliansens politik förändrat incitamenten för olika grupper på arbetsmarknaden?

Sverige har växt mycket sedan den förra krisen. Industriproduktionen har ökat med nästan 150 procent sedan 1993. Vad beror det på? Det beror förstås på hög efterfrågan, framför allt från utlandet. Under drygt 15 år har vi haft en exportledd tillväxt. Men till skillnad från tidigare decennier har det också skett en ganska stor ökning i den privata konsumtionen. Den har ökat med 41 procent sedan 1994. Exportökningen handlar om bearbetade varor i mycket högre grad än tjänster.

Bilden är densamma när det gäller den privata konsumtionen. Den privata konsumtionen av bilar, motorcyklar, sportutrustning, telefoner, fax, tv, video osv har utan undantag ökat med 100 procent eller mer sedan 1994. Men när det gäller många tjänster är bilden den rakt motsatta. Konsumtionen av underhålls- och reparations-tjänster har i många fall t o m minskat. Även kvalificerade tjänster, exempelvis inköp av medicinska tjänster, är minskande eller svagt ökande. Efterfrågan har således varit utomordentligt varuintensiv – både exportefterfrågan och efterfrågan på hemmamarknaden.

Sverige är ett tjänstesamhälle sett från produktionssidan. Nästan alla som jobbar med tjänster jobbar med marknadsföring, reklam, transporter, omsorg osv. Få jobbar med direkt tillverkning. Många jobbar i detaljhandeln och tjänstesektorn, t ex på en bilverkstad eller i en bilhall. Det handlar dock i grunden till den helt övervägande delen om tjänster förknippade med distribution och marknadsföring av varor. Enligt beräkningar från Globaliseringsrådet utgörs hälften av den privata konsumtionen av varor, 17 procent av privatfinansierade tjänster och 34 procent av skattefinansierade tjänster. Sett från konsumtionssidan är Sverige ännu inte ett tjänstesamhälle. Där ligger, som jag ser det, den stora och svåra utmaningen.

Grovt sett kan vi tala om tre utvecklingsfaser sedan mitten av 1960-talet. 1965–85 utvecklades Sverige snabbt mot ett tjänstesamhälle. Detta skedde genom att öka produktionen av offentliga tjänster. 900 000 nya jobb netto skapades då inom vård, skola och omsorg. Runt 1990 var det kris i fem–sex år. Därefter fick vi en exportledd tillväxt i allt väsentligt driven av efterfrågan på varor. Vad kan vi då förvänta oss från 2010 och framåt? Jag skulle vilja säga att

det som skulle behövas i mycket högre grad är en inhemskt driven efterfrågan på differentierade, lokalt producerade tjänster. Det är definitivt önskvärt. Inte minst ekologiska skäl talar för att vi ska konsumera mer differentierade tjänster och mindre av prylar som vi inte ens har en reparations- och underhållssektor för att ta hand om, utan som vi bara skrotar när de går sönder. Dock måste man fråga sig om vi har de rätta institutionella betingelserna för en sådan utveckling.

Sänkt skatt på arbete är i princip ett viktigt inslag i en politik för jobbskapande och tillväxt i tjänstesektorn. Jobbskatteavdraget skulle dock ha kunnat konstrueras betydligt bättre. Globaliseringsrådet har gjort en Sifoundersökning, vilken presenterades på julafton förra året. Den visade att 50 procent inte vet att de har fått sänkt skatt och 95 procent av dem som vet det säger att det inte spelar någon roll för deras beteende. Detta är problematiskt eftersom det är svårt att få de positiva effekterna – både ekonomiskt och politiskt – om avdraget är så snårigt konstruerat att människor inte förstår att det blivit avsevärt mer lönsamt att arbeta än tidigare.

Vid en inkomst ungefär motsvarande genomsnittsinkomsten för heltidsarbetande finns det dessutom bara en inkomsteffekt. Då förändras inte marginalskatten, utan jobbskatteavdraget får i stället karaktären av en årlig klumpsummetransferering på drygt 21 000 kr. Framför allt när det gäller kvinnor vet vi från forskningen att en klumpsumma tenderar att minska arbetsutbudet. Systemet innebär således ett stort jobbskatteavdrag till de heltidsarbetande utan att det stärker incitamenten till förkovran, befordran och övertid.

De minskade möjligheterna att uppbära a-kassa på deltid och andra regler

som bestraffar den som prövar sig fram i stället för att vänta på ett nytt heltidsjobb försvårar också den experimentella process som är nödvändig både för ekonomins omställning och för att den enskilde ska hitta en ny långsiktig försörjning.

I en modern tjänstesektor uppstår ofta möjligheter att pröva på jobb, hoppa in här och där, successivt bygga upp kontakter och erfarenheter, vilket så småningom skapar en karriär som inte gick att förutse från början. Jobben ligger inte nödvändigtvis, bildigt talat, uppradade på en hylla, inslagna i paket på 38 timmar per vecka med timmarna utlagda mellan klockan 7 och 18 måndag till fredag.

Den som uppstår a-kassa eller har ersättning för någon arbetsmarknadsutbildning kan ofta inte, såsom ersättningsreglerna är konstruerade, acceptera tillfälliga jobb eller erbjudanden som inte är på heltid. Då kan de förlora hela ersättningen eller så sjunker nivån från vilken ersättningen räknas ifall det man hoppar in på har lägre lön än tidigare jobb. Detta gör att arbetslösa som uppstår ersättning inte själva bygger upp "en portfölj" av sysselsättning såsom en student eller kanske en frisk pensionär kan tänkas göra.

Detta är antagligen ett viktigt skäl till att RUT-avdraget har floppat. Det är en enorm subvention av köp av hushållsnära tjänster. Över sex miljoner svenskar skulle kunna utnyttja avdraget. Ändå var det bara 98 000 som gjorde det och de drog bara av motsvarande 8 000 kr i genomsnitt.

Vid skattereformen 1990/91 fanns förebilden i USA. Detsamma gäller jobbskatteavdraget. Inspirationen kommer i hög grad från USAs *Earned Income Tax Credit* (EITC). Systemet anses allmänt vara en starkt bidragande orsak till den stora nedgången i utanförskapet hos svaga grupper. Exempelvis ökade

sysselsättningen bland ensamstående mödrar som inte hade gått ut gymnasiet från 44 till 74 procent. Men det går inte rakt av att översätta resultat från USA till svenska förhållanden. Ländernas arbetsmarknader och välfärdssystem är alldeles för olika. Låt mig försöka förklara varför. Minimilönerna i USA är sällan bindande. I Sverige är minimilönerna väldigt höga i de branscher där lågkvalificerade och lågutbildade kan tänkas jobba – oftast över 80 procent av genomsnittslönen. Reallöneökningen har varit särskilt kraftig just här. Den reala ökningen av minimilönerna har varit 45-50 procent sedan 1995 i hotell och restaurang och i detaljhandeln. De förväntas fortsätta öka under de närmaste åren. Inflationen är nu noll eller svagt negativ. Det är absolut inget som säger att minimilönerna ska stå still, utan de kan gå upp 2-3 procent nominellt även under de närmaste åren, massarbetslösheten till trots.

Ett jobbskatteavdrag bör sänka reservationslönen, dvs den lägsta timlön före skatt som en person kräver för att vara villig att utföra en viss arbetsuppgift. Men när fack och arbetsgivare gör upp i kollektivavtal som höjer lägsta-lönerna uteblir de positiva effekterna; individen kan inte sänka sina bruttolönekrav trots att skatten nu är lägre. Då tvingas regeringen i stället sänka de sociala avgifterna för att få ner arbetskostnaden. För ungdomar har den halverats, för pensionärer är den nu 10 procent och till och med noll för den som är över 70 år. Dessa dyra åtgärder hade inte behövts om reservationslönen hade fått anpassa sig neråt till följd av jobbskatteavdraget.

Till detta kommer mycket höga ob-tillägg. Jag som har en 18-åring som jobbar i handeln vet att ersättningen är 225 kr i timmen på en söndag i kassan. Anders Borg har också sett till att det är skattefritt. Jag vet att hennes reserva-

tionslön är ungefär 70 kr i timmen, men Konsum måste alltså betala 225 kr på en söndag. Detta för att det anses vara "obekvämt" arbetstid. När jag förklarade detta så frågade hon omedelbart: "Pappa, hur kan man säga att det är obekvämt arbetstid när det är den enda tid då jag kan jobba?"

En annan viktig aspekt är arbetsrätten. Den påverkar dock inte alla branscher och alla typer av företag på samma sätt. Särskilt för företag med stor potential att expandera snabbt är behovet av att kunna variera arbetsstyrkan större än för större, mogna företag och för företag utan tillväxtambitioner.

Jämfört med situationen före 1990-talskrisen finns det i dag större flexibilitet genom ökade möjligheter till prov-, visstids- och projektanställning, inhyring av arbetskraft från uthyrningsföretag samt genom ett ökat inslag av samarbete i nätverk mellan soloföretagare.

Danmark kan tjäna som exempel på ett land som inte har någon motsvarighet till Sveriges bestämda turordningsregler och avgångsvederlag. I stället ger regelverket ("flexicurity") arbetsgivaren flexibilitet samtidigt som det ger arbetstagaren trygghet genom en relativt frikostig arbetslöshetsförsäkring. I ett sådant system blir risken med att anställa en person med svaga meriter och liten erfarenhet mycket mindre.

Även avtalspensionssystemet är ett hinder för rörlighet. För många grundas pensionen i praktiken på lönen de sista fem åren, vilket gör det privatekonomiskt olönsamt att byta arbete i högre ålder när pensioneringen närmar sig om inte det nya arbetet har minst lika hög lön.

Kombinationen av jobbskatteavdrag, generösa möjligheter till visstidsanställning, höga löner för okvalificerad arbetskraft (särskilt på "obekväma", dvs för studenter bekväma, tider) ska-

par starka incitament för ökat arbetsutbud hos gymnasister, universitetsstudenter och pensionärer, medan de svaga grupper som man verkligen vill nå får svårt att konkurrera. Detta är i linje med de data som visar att den största ökningen i arbetade timmar är bland de allra äldsta och de allra yngsta.

Samtidigt som inte de jobb uppstår som skulle reducera utanförskapet har åtstramningen och skärpningen av kvalifikationskriterierna i de alternativa försörjningssystemen – a-kassa, sjukpenning, förtidspension/aktivitetsersättning – gjort att allt fler blir utförsäkrade eller hamnar på inkomster under socialbidragsnormen och därför är berättigade till socialbidrag och andra stöd.

Frågan som måste ställas är om det går att kombinera en kartelliserad arbetsmarknad med en lönebildning och syn på anställningsvillkor som är i så hög grad anpassad till anställnings- och produktionsförhållandena i stora varuproducerande företag och till tjänsteproduktion i offentlig sektor med i princip lokala och regionala monopol.

Om Sverige ska utvecklas till ett modernt tjänstesamhälle krävs ytterligare en sak: ökad täthet i boendet. Man kan bara ha ett differentierat tjänstesamhälle byggt på lokal efterfrågan i ett urbaniserat samhälle. I städer som Boston, Chicago och Los Angeles finns en befolkning ungefär lika stor som hela Sveriges. Där finns alltid en lokal marknad för nästan vilken specialiserad tjänst som helst. Alltså behövs det i första hand ökade investeringar i lokal infrastruktur. Detta är mycket viktigare än de fjärrtåg som nu diskuteras.

Sedan krävs avreglering av hyresmarknaden och skattefrihet för andrahandsuthyrning så att man t ex kan hyra ut en del av sin villa. Detta skulle frigöra mängder av förstagsängsbostäder. Handelskammaren beräk-

nade för några år sedan på basis av utvecklingen i Norge att 55 000 boenden skulle kunna skapas i Storstockholm på detta sätt.

Vid varje tidpunkt bör kapitalföremålen i ett land brukas av dem som har mest nytta av dem eller förmåga att använda dem effektivt. Detta gäller också bostäder. Därför är det bra med rimliga skatter på själva ägandet av bostäder och låg eller ingen beskattning när man byter boende. Regeringens omläggning av fastighetskatten (det var inte någon sänkning) från löpande beskattning till höjd reavinstskatt var därför djupt olycklig. Särskilt i storstadsområdena där behoven av omflyttningar är störst utlöser en flytt i normalfallet en betydande reavinstskatt, vilket minskar viljan att flytta till nytt boende när familjesituationen eller preferenserna ändras.

Svensk ekonomi befinner sig i dag vid ett vägsål. Den inhemskt inriktade tjänsteproduktionen behöver bli ekonomins motor, men utveckling av ett differentierat tjänstesamhälle är en evolutionär och experimentell process. För att detta ska bli möjligt krävs att man på så många marginaler som möjligt ökar attraktiviteten att starta, driva och expandera företag och att eftersträva förvärvsinkomster relativt andra inkomster. Skattesänkningarna på arbete och sänkningarna av beskattningen på vinsterna i fåmansföretag är, betraktade var för sig, steg i rätt riktning, men effekten har i hög grad utblivit när andra restriktioner i stället blivit bindande.

En ekonomi som i hög grad bygger på produktion av starkt differentierade tjänster är en ekonomi präglad av större dynamik vad gäller arbetsplatser som läggs ned, jobb som försvinner, företag som startas och omstruktureras osv. Det blir därmed viktigare än tidigare att välfärdssystemen bidrar till att *un-*

derlätta omställningar för den enskilde och också minskar de privatekonomiska riskerna utan att försvåra nödvändiga omställningar.

Enligt Konjunkturinstitutets augustiprognos kommer befolkningen i yrkesaktiv ålder (16–64) att vara 5 985 000 år 2011 medan sysselsättningen prognostiseras till 4 221 000, vilket ger en sysselsättningsgrad på 70,5 procent. En sysselsättningsgrad på 80 procent skulle kräva 567 000 nya jobb netto. Enligt Budgetpropositionen beräknas hela jobbskatteavdraget på lång sikt öka sysselsättningen med 75 000 jobb, men eftersom antalet personer i yrkesaktiv ålder samtidigt ökar med långt mer än 100 000 personer beräknas det således inte bidra till någon ökning alls i sysselsättningsgraden.

Den långsiktigt ökade sysselsättningsgrad som är önskvärd kan inte åstadkommas genom dagens ensidiga fokus på sänkt skatt på arbete. Det handlar i stället om ett batteri av åtgärder över ett mycket bredare fält som ger förutsättningar för Sverige att inleda en era av tillväxt med bas i den inhemska tjänstesektorn. För en sådan strategi talar även starka ekologiska skäl.

Anders Borg

Magnus Henrekson och jag har olika perspektiv på svensk ekonomi. Som jag ser det är Sveriges mest avgörande problem att vi varaktigt har ökat utanförskapet och att vi har ett demografiskt problem att hantera. Vårt mest avgörande problem är inte att vi behöver förstärka företagsklimatet på kort sikt eller göra förstärkningar i utbildningspremierna. Vi kommer i topp i nästan alla undersökningar som görs på dessa områden och har haft starkare produktivitetstillväxt de senaste tio åren än andra jämförbara europeiska länder. Den reformstrategi som jag förordar är att man sänker skatten för framför

allt låg- och medelinkomsttagare, respektive stärker arbetslinjen i transfereeringssystemen. Magnus Henrekson har en annan syn. Han vill i stället sänka skatten för höginkomsttagare. Det är förklaringen till att vi har olika syn på hur finanspolitiken bör utformas.

Enligt min uppfattning är den beskrivning som görs av jobbskatteavdraget felaktig. Det är en mycket stor marginalskattesänkning när man går ned till halvtid och kortare deltid. Kommer man upp till heltid och tjänar bättre är det en liten marginalskattesänkning. Men det beror på att en procents marginalskattesänkning för de breda inkomsttagargrupperna kostar ungefär 5 miljarder kr. Man måste, åtminstone för att ha en ansvarsfull finanspolitik, göra avvägningar som grundas på vad olika åtgärder kostar.

Magnus Henrekson vill att vi ska fokusera på sysselsättningsnivån. Jag anser det vara bättre att fokusera på utanförskapet, därför att sysselsättningen inte fångar det väldigt stora samhällsproblem som vi har haft med långtids-sjukskrivningar. De långtids-sjukskrivna räknas nämligen som sysselsatta i statistiken. Sysselsättningsmättet fångar inte heller upp det faktum att vi har en stor grupp utanför arbetskraften, dvs förtidspensionerade. Det fångar inte heller upp fenomen som undersysselsättning.

Tittar man bara på sysselsättningsmättet felfokuserar man politiken. Man bör ha ett brett förhållningssätt. Det beskrivs i regeringens budget och det finns numera ett särskilt ramverk för detta. Utanförskapet är skuggsidan av full sysselsättning. Utanförskapet är de som kan och vill arbeta, men inte arbetar. I konstruktionen av jobbskatteavdraget lägger vi tyngdpunkten på tröskeleffekten därför att det är det som har effekt på sjukfrånvaron – det är det som förväntas ha effekt på återinträde på ar-

betsmarknaden, dvs förtidspensionärer och arbetslösa. Det är det som har effekt på undersysselsättningen, dvs att man går från halvtid eller lägre till att arbeta mer än halvtid eller heltid. Det är i de kategorierna vi har gjort de stora skatteförändringarna. Det är i låginkomstskikten vi har gått från att som på Gunnar Strängs tid ligga på 35 procents marginalskatt till att i dag ligga på under 20 procents marginalskatt.

För låginkomsttagare har vi i dag ungefär samma skatter som man har i USA. För medelinkomsttagare ligger inkomstskatten i Sverige nu på OECD-snittet. Men vi ligger tyvärr kvar på för höga skatter för dem som arbetar mycket. Vi behöver göra mer i det lite längre perspektivet. Vi kan behöva höja brytpunkten och se över hur vi på sikt ska hantera värnskatten. Men på kort sikt och i perspektivet av vad som är Sveriges problem är konstruktionen av jobbskatteavdraget logisk.

Diskussionen om att man borde ha konstruerat jobbskatteavdraget annorlunda förs utan hänsyn till hur skattesystemet ser ut. Vi har ett system med ett stort grundavdrag i ett visst intervall. Att hantera det med ett jobbskatteavdrag skulle kosta oss ungefär 15 miljarder kr och samtidigt kunna innebära *höjda* marginalskatter. Varje krona ska ha största jobbeffekt och då kan man inte konstruera jobbavdraget för att kompensera grundavdragskonstruktionen.

På vilka områden bedöms jobbskatteavdraget ha effekter? Det är ungefär de som Magnus Henrekson pekade på. Integrationen ska förbättras. Vi ska få fler ungdomar som arbetar. Vi ska få fler äldre som arbetar och vi ska få fler kvinnor som går upp från deltid till heltid. Det är där man ska se effekterna av att göra en skatteförändring som ligger så tungt på medelinkomsttagare som den här gör. Huruvida konstruktio-

nen har fungerat bra eller dåligt återstår att se. Det vi har sett hittills, före krisen, var att den hade stor effekt på just ungdomar och äldre. Huruvida den har effekt under krisen beror inte på hur mycket arbetslösheten nu ökar, utan det beror på hur mycket arbetslösheten biter sig fast i termer av öppen arbetslöshet. Men det beror ännu mer på om vi den här gången kan förhindra överströmning från arbetslöshet till de andra transfereringssystemen.

Om man vill ha ett sammanhållet samhälle med begränsade problem med utanförskap och om man vill hantera utmaningarna med en åldrande befolkning och att utanförskapet är särskilt koncentrerat till grupperna ungdomar, invandrare och kvinnor som arbetar mindre än de kan och vill är jobbskatteavdraget den logiska konstruktionen. Vissa anser att marginaleffekterna är avtagande. Jag är av en annan uppfattning. Om man har en så hög skattekvot som vi har, där utbytesandelen på arbete ligger på under 40 procent, är det fortsatt så att man måste göra det mer lönsamt för vanliga människor att arbeta.

Magnus Henrekson antyder att det här är en ineffektiv metod därför att den bara ger 75 000 jobb. Problemet är bara det att alla andra tänkbara åtgärder som vi har räknat igenom fram- och baklänges inte ens kommer i närheten av effekter i den storleken. Om vi t ex gör en bedömning av förändringar av arbetsrätten har vi inte något starkt forskningsstöd för positiva varaktiga sysselsättningseffekter. Om vi tittar på förändrade arbetsgivaravgifter, kapitalinkomstskatt eller bolagsskatt har vi inte heller någon särskild stark grund för att förvänta oss stora positiva varaktiga sysselsättningseffekter. När vi räknade på den generella sänkningen av arbetsgivaravgifterna som vi gjorde i budgeten för 2009 räknade vi med en

varaktig sysselsättningseffekt på mellan 2 000 och 3 000 personer. Detta är ungefär så mycket man kan hitta stöd för i forskningslitteraturen.

Den reformstrategi som Magnus Henrekson förordar har enligt min uppfattning inte samma potential att lösa vårt stora samhällsproblem – utanförskapet – eftersom den inte har någon större påvisbar effekt på sysselsättningen.

Magnus Henrekson

Jag förordar inte en skattesänkning för höginkomsttagare och har ingenting emot att skatterna sänks för människor med låg inkomst – tvärtom. Men med den konstruktion som regeringen valt blir det i praktiken en klumpsummeöverföring för dem som jobbar heltid och har en genomsnittlig lön.

Jag är övertygad om att de inte är så känsliga för marginals-katten som Finansdepartementet tror. Det visar också amerikansk forskning. I USA plockar man tillbaka hela *Earned Income Tax Credit* från människor när inkomsten stiger över en viss nivå, vilket höjer marginaleffekten i ett ganska brett intervall. Man har inte kunnat påvisa någon effekt på arbetsutbudet av detta. Kanske tål vi exempelvis 35 procent marginals-katt i ett ganska brett intervall? Själv är jag rätt säker på det. Den som arbetar heltid, är fast förankrad på arbetsmarknaden med en lön kring eller en bit över genomsnittet, har i praktiken inte så stora möjligheter till anpassningar. Dessutom återstår det trots allt 65 procent av en inkomstförstärkning. Det är ju inte så länge sedan relationen var den omvända för genomsnittliga inkomsttagare. Däremot kan man fråga sig om det inte är mer besvärande med de betydligt högre marginaleffekterna vid högre inkomster, men här har regeringen å andra sidan valt att avstå från åtgärder.

Samtidigt är det förståeligt att finansministern inte kan göra någonting åt att fack och arbetsgivare sluter avtal som driver upp minimilönerna till mycket höga nivåer. Ställda inför stora skattesänkningar på låga arbetsinkomster, vilket borde sänka bruttolönekraven, agerar parterna på precis motsatt sätt. Höga ob-tillägg ökar problemet ytterligare. Regeringen får då inte den utväxling på sina åtgärder den hoppats på i form av fler jobb och minskat utanförskap.

Hubert Fromlet

Jag kommer från Internationella Handelshögskolan i Jönköping, snart också från det nya Linné-universitetet. Jag har en fråga till finansministern. Du nämnde kort detta med *exit strategy*, dvs den kommande övergången till en mer normal finans- och penningpolitik. Min fråga är kanske akademisk i dag, men den kommer att få praktisk relevans.

Hur ser finansministern på det behov som kan uppstå – men kanske inte i den officiella versionen – av att behöva samordna en åtstramning av penningpolitiken och en mindre expansiv finanspolitik? Det kan ju bli ganska svårt i praktiken. Dessutom kan vi nog inte räkna med en kraftig initial konjunkturuppgång som smidigt löser detta problem.

Anders Borg

Att fundera på och analysera hur vi ska ta oss ur de tre expansiva fundamenten – den expansiva finanspolitiken, de breda stödsystemen för banker och kreditgivning och den expansiva penningpolitiken – är en mycket skarp och angelägen fråga. Den rymmer många dimensioner. En hel del av stöden till det finansiella systemet avvecklar sig själva. Det handlar om kortfinansiering för banker och hur de gradvis sedan kan

ta sig ur detta. Men det är förmodligen inte fullt så enkelt.

Min tentativa slutsats är nog att man bör ligga kvar relativt länge med stöden i de finansiella systemen. Jag bör vara försiktig med kommentarer på penningpolitiken och därför blir det svårt att diskutera det. För svensk del har vi så pass starka offentliga finanser att problemet inte längre är så akut. Men annars är min uppfattning att man relativt snart måste börja fundera på hur man ska hantera finanspolitiken. Om man efter krisen ligger på ett underskott på över 10 procent, som man med stor sannolikhet gör i både USA och England, måste man titta på vad man behöver göra på inkomstsidan och utgiftssidan för att få ordning på detta.

Jag tror att man ska lyfta detta med försiktighet. Vi ska inte göra om 1930-talsmissstaget. Men min uppfattning är att man nog inte bör vänta för länge, åtminstone i de länder som har stora offentligfinansiella underskott.

Johan Schück

I budgeten talar regeringen inte längre så mycket om utanförskap, även om du gör det nu i ditt anförande. Det talas i stället, t ex i diagram och kurvor, om ”Personer som mottar ersättning från vissa trygghetssystem”. Hur kommer det sig att ni har ändrat terminologi?

Anders Borg

I budgetpropositionen för 2010 tillämnar vi för första gången det ramverk vi har skapat för att utvärdera sysselsättningspolitiken. Det vi har sagt i alla tidigare versioner är att man inte kan använda *en* indikator; man kan inte bara titta på sysselsättningen därför att man då tappar saker som sjukskrivningar och undersysselsättning. Man kan inte heller bara titta på sjukskrivningar eftersom de uppenbarligen också rymmer t ex korttidsfrånvaro.

Det har gjort att vi har sagt att man bör arbeta med ett brett antal indikatorer, precis som man bör göra i all politik där man inte med full säkerhet kan säga hur mål och målandikatorer ska se ut. Det vi vanligtvis redovisar i budgetpropositionerna är helårsekivalenterna – det antal helårspersoner som beräknas motta ersättning under hela året. Magnus Henrekson hade de siffror som jag vet att Arbetsmarknadsdepartementet redovisar. Där kombinerar man det som finns i statistik över latent arbetslösa och ett antal andra grupper vid sidan av åtgärder och arbetslöshet. Man måste också titta på sysselsättning, reguljär sysselsättning och tid i arbetslöshet eftersom det spelar roll.

Vi har ett omfattande utanförskapsproblem. Vi har fått en mycket allvarlig arbetslöshetschock. Nu måste vi följa ett brett antal indikatorer för att se hur det hela utvecklas. Jag tycker nog att ramverket för sysselsättningspolitiken gradvis har blivit bättre och bättre i budgeten. Nu ligger vi relativt nära vad som behövs för att kunna göra en analys av problemen och utvecklingen.

Bengt Svensson

Jag har en mycket kort fråga till finansministern. En stor del av den politiska diskussionen om budgeten har handlat om fördelningspolitik. Det är en diskussion som jag personligen tycker är lite konstig. Jag skulle vilja veta om det finns några data i budgeten som påminner om det som vi tidigare har i budgeten – index eller någonting annat – som visar de fördelningspolitiska effekterna?

Anders Borg

Ja, det finns en fördelningsbilaga som är relativt omfattande. Det finns tre poänger i den som jag brukar göra. En är att inkomstspridningen minskar. Det skulle då tyda på en minskad spridning

i välfärds- och inkomstmått. Det beror i huvudsak på att börsen har fallit ihop och att vi har en ekonomisk kris. Bygget av ett bra och sammanhållet samhälle kan inte grundas på dålig börsutveckling utan på att fler kommer in på arbetsmarknaden.

Vi har också mått på hur åtgärderna – sänkt skatt för pensionärer, höjt bostadstillägg för förtidspensionärer och förstärkt jobbskatteavdrag – fördelar sig mellan olika inkomstgrupper. Det ser ut som en relativt anständig statisk fördelningseffekt. Det är en större del som kommer till dem med låga inkomster.

En mer relevant diskussion om fördelning tycker jag egentligen är den som finns i fördelningsbilagan om hur detta dynamiskt påverkar sysselsättningen när beteendeeffekter har slagit igenom. Där kan vi se att den största sysselsättningseffekten ligger i den lägre kvartilen, alltså den fjärdedel av löntagarna i arbetskraften som har lägst inkomster. Där ser vi en ganska kraftig sysselsättningsökning, vilket är i linje med forskningen.

Vi försöker förbättra de fördelningspolitiska verktygen. Finansdepartementet har duktiga medarbetare som fördjupar sig i detta. Men det är ofta en svår diskussion. I medierna inriktas ofta diskussionen på ett statiskt perspektiv och det är vanligt att man sedan redovisar beräkningar som inte baseras på den arbetande befolkningen utan på hela befolkningen. Då får man också andra fördelningseffekter som delvis beror på att den som arbetar heltid, men till inte särskilt hög lön, ligger högre än om urvalet hade varit den arbetande befolkningen.

Magnus Henrekson

En poäng förtjänar att understrykas ytterligare: Under de senaste tio åren har det pratats alldeles för mycket om det påstådda problemet med en åldrande

befolkning, medan det talats alldeles för lite om det som tyvärr har varit det reella problemet, nämligen en snabbt växande befolkning i åldern 16–64 år. Det finns 550 000 fler personer i de ålderna nu än det fanns 1990. Det betyder att bara för att inte tappa i relativ sysselsättning skulle vi ha behövt skapa 400 000 jobb netto.

I stället har alltför många alarmistiskt talat om att det blir så många åldringar att ta hand om och att vi därför behöver arbetskraftsinvandring. Ja, vi kommer att ha en kraftig ökning i andelen äldre från 2010 och fram till 2030, men under de senaste decennierna har

andelen äldre faktiskt sjunkit något. Det hade därför varit mer konstruktivt att från 1990-talskrisen och fram till i dag tala om att vi i Sverige har en jättestor och snabbt växande resurs – en ökande andel personer i yrkesaktiv ålder – och att det behövs en politik som skapar goda förutsättningar för framväxten av nya jobb i ekonomin så att människor kan försörja sig själva och bidra till välfärden.

Gabriel Urwitz

Mina damer och herrar! Då tackar vi för detta och ger finansministern och Magnus en varm applåd.