

MILJÖ, ARBETE OCH KAPITAL



KONJUNKTURRÅDETS RAPPORT

MILJÖ, ARBETE OCH KAPITAL

DAGS FÖR NYA
SAMHÄLLSKONTRAKT

2011

Anders Vredin (ordf.)

Runar Brännlund

Lars Ljungqvist

Per Strömberg

Arvid Wallgren

SNS FÖRLAG

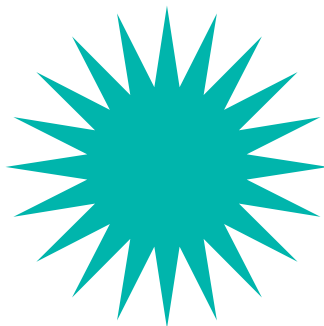
SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Fax: 08-507 025 25
info@sns.se
www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle –
är ett fristående nätverk av beslutsfattare och
opinionsbildare i privat och offentlig sektor. SNS
vill genom forskning, bokutgivning och möten bidra
till debatt och rationella beslut i samhällsfrågor.

Konjunkturrådets rapport 2011
Miljö, arbete och kapital – dags för nya samhällskontrakt
Anders Vredin, Runar Brännlund, Lars Ljungqvist,
Per Strömberg och Arvid Wallgren
Första upplagan
Första tryckningen

© 2011 Författarna och SNS Förlag
Omslag och grafisk form: Patrik Sundström
Tryck: TMC Sthlm, Stockholm 2011

ISSN 1652-8050
ISBN 978-91-86203-76-4

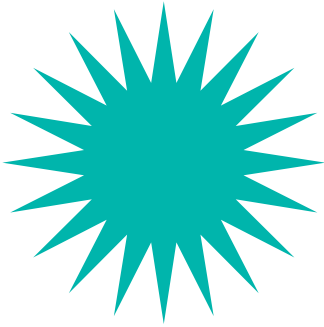


Förord 7

- 1 Utmaningar för svensk ekonomi 2011 9
Sammanfattning av rapporten 28
- 2 Mer eget kapital och mindre risk 31
- 3 Reformen för högre sysselsättning 83
- 4 En effektivare klimatpolitik 155

Referenser 207

Författarna 216



Förord

SNS Konjunkturråd har sedan 1970-talet granskat den förda ekonomiska politiken. Syftet har varit att bidra med vetenskapliga perspektiv på en annars ofta politisk diskussion. Tack vare att rådet genom åren har lyckats attrahera framstående ekonomer har SNS Konjunkturråd fått en tyngd och en uppmärksamhet i den ekonomisk-politiska debatten, och på ett uppmärksammat sätt bidragit till det SNS verksamhet syftar till: att genom ny kunskap och debatt bidra till ett bättre Sverige genom rationella beslut i centrala samhällsfrågor.

När nu 2011 års Konjunkturråd presenterar sin rapport har världsekonomin nyligen gått igenom sin värsta kris sedan depressionen på 1930-talet. Vår ambition är att lyfta blicken från de senaste årens fokus på krisbekämpning och istället analysera de viktiga långsiktiga, strukturella utmaningarna svensk ekonomi står inför och som har kommit i bakgrunden sedan krisen slog till.

Trots att svensk ekonomi vintern 2010–2011 är i anmärkningsvärt god kondition finns det ändå en risk att beslutsfattarna i kölvattnet av krisen gör för lite för att ta itu med viktiga strukturella problem och stärka Sveriges långsiktiga tillväxt. Den rådande ordningen i samhällsekonomin ger helt enkelt inte ett tillräckligt bra utfall, anser årets Konjunkturråd. Finansmarknaderna behöver bättre reglering och mer övervakning, arbetslösheten har varit alltför hög i snart 20 års tid, och klimatpolitiken, som visserligen har blivit bättre de senaste åren, är fortfarande ineffektiv. Utmaningarna är så pass stora, tycker Konjunkturrådet, att det är dags för nya samhällskontrakt. Mot den bakgrunden hoppas SNS att 2011 års konjunkturrådsrapport erbjuder både intressant och provokativ läsning.

Vi vill tacka forskningsassistent Anna Norén för all hennes hjälp under arbetet med rapporten. Konjunkturrådet har även fått kommentarer på tidigare utkast av rapporten av andra forskare, och vi

FÖRORD

ber därför att få tacka också Anna Angelin, Clas Bergström, Tore Ellingsen, Martin Flodén, Laura Hartman, Lars Hörngren, Robert Lundmark, Clas Olsson, Eva Samakovlis och Stefan Sandström. Och till sist, stort tack till Barbro Andersson på SNS Förlag.

SNS har fått finansiellt stöd för arbetet med årets konjunktur-rådsrapport från Handelsbankens forskningsstiftelser, vilket vi är tacksamma för.

Stockholm i december 2010

ANDERS VREDIN

Vd, SNS

1234

Utmaningar för svensk ekonomi 2011

DET GÅR BRA FÖR SVERIGE. Trots att svensk ekonomi vintern 2010–2011 är i anmärkningsvärt god kondition finns det många stora och viktiga utmaningar. Finansmarknaderna behöver bättre reglering och övervakningen mer resurser, arbetslösheten har varit alltför hög i snart 20 års tid och miljöpolitiken är fortfarande ineffektiv. Mycket går i rätt riktning, men inte allt. De samhällskontrakt som styr hur individer och företag agerar kan bli bättre och ge svensk ekonomi effektivare och stabilare finansiella marknader, högre sysselsättning och ett bättre klimat till lägre kostnader.

S

killnaderna mot 1990-talskrisen är stora. Medan den senaste krisen var något som drabbade Sverige från omvärlden var 1990-talskrisen ett resultat av egna missgrepp. Fallet i produktion och sysselsättning 2008 och 2009 var i huvudsak resultatet av Sveriges stora exportberoende; exporten till omvärlden minskade kraftigt. 1990-talskrisen däremot var inhemskt genererad och mer utbredd. Det finns alltså många skäl att vara nöjd med utvecklingen i svensk ekonomi.

En risk är att förnöjsamhet med den ekonomiska utvecklingen i Sverige leder till att beslutsfattare inte tar tag i de svåra utmaningar som svensk ekonomi trots allt står inför. Det parlamentariska läget

med en minoritetsregering efter valet i september 2010 ökar risken för att regering och riksdag inte genomför ekonomisk-politiska åtgärder som skulle kunna leda till en bättre fungerande ekonomi. Samtidigt finns det, som efter 1990-talskrisen, goda skäl att tro att några av reformerna kan – och bör – beslutas med bred politisk förankring.

Kriser i världsekonomin inträffar med jämna mellanrum. Åtgärder kan vidtas för att förebygga kriserna och minska deras effekter. Men det står inte i den ekonomiska politikens makt att hela tiden parera alla störningar som ekonomin ständigt utsätts för. Det som behövs är spelregler som gör att samhällsekonomin kan fortsätta växa i en så hög och stabil takt som möjligt på lång sikt. Nationalekonomisk analys ger viss vägledning om hur dessa spelregler bör se ut och om vilka åtgärder som är mest angelägna för beslutsfattare att vidta.

I denna rapport gör vi en genomgång av hur spelreglerna är och borde vara utformade på några områden som är helt centrala för att Sverige ska kunna ha en så god och stabil ekonomisk utveckling som möjligt framöver. De samhällskontrakt som styr hur individer och företag agerar håller på att ändras. Mycket går i rätt riktning men inte allt.

Vi har valt att lyfta fram utmaningar inom tre områden:

¶ *Dra rätt lärdomar av den senaste krisen.* Krisen utlöstes av problem på de finansiella marknaderna i USA, men det är uppenbart att det fanns problem i det finansiella systemet i världen som helhet och att åtgärder är motiverade även i Sverige. Med tanke på att kredit- och betalningssystemet är marknadsekonomin »blodomlopp« behöver dock nya ingrepp göras med försiktighet så att de inte skapar fler problem än de löser.

¶ *Fortsätt arbetet med arbetsmarknadens strukturella problem.* Arbetslösheten sjönk i Sverige under 2010, men när krisen började sommaren 2007 efter flera år av hög tillväxt var arbetslösheten fortfarande på en oacceptabelt hög nivå. Den har varit alltför hög ända sedan 1990-talskrisen. Detta innebär höga kostnader både för de arbetslösa individerna och för samhället. Det är därför angeläget

med fortsatta reformer för att höja sysselsättningen och sänka arbetslösheten.

¶ *Utveckla en effektiv klimatpolitik.* En långsiktig hållbar tillväxt förutsätter ekonomisk-politiska styrmedel som hanterar klimatutmaningen på ett effektivt sätt. En del av de åtgärder som nu är aktuella är dock ineffektiva. De leder till en hög kostnad samtidigt som resultatet i form av effekter på klimatet är tveksamt.

Årets Konjunkturrådsrapport spänner således över ett brett fält. Men i utmaningarna och politikrekommendationerna löper samspelet mellan marknadsekonomin och politiken som en röd tråd. Att den fria marknadsekonomin behöver regleras för att miljöproblem ska kunna hanteras är det ingen som ifrågasätter. Frågan är vilka regleringar som är ändamålsenliga. De finansiella marknaderna har också egenskaper som gör att de behöver övervakas och regleras. Men regleringarna under 1950-, 1960- och 1970-talen byggde på regler som införts i samband med världskrigen och som varken är hållbara eller effektiva i dagens moderna marknadsekonomier. Avregleringar och innovationer ledde till hög tillväxt på finansmarknaderna från 1980-talet och framåt. Det bidrog till hög ekonomisk tillväxt men bäddade också för nya kriser.

När det gäller arbetsmarknaden ställer vi oss frågan hur det kommer sig att det i ett rikt och överlag välmående land som Sverige är så många som står utanför arbetsmarknaden och därmed har en väsentligt lägre levnadsstandard än de som arbetar. Med tanke på omfattningen av de regleringar, skatter och övriga bestämmelser som kringgärdar arbetsmarknaden är det sannolikt oftare som det beror på politikmisslyckanden än på marknadsmisslyckanden.

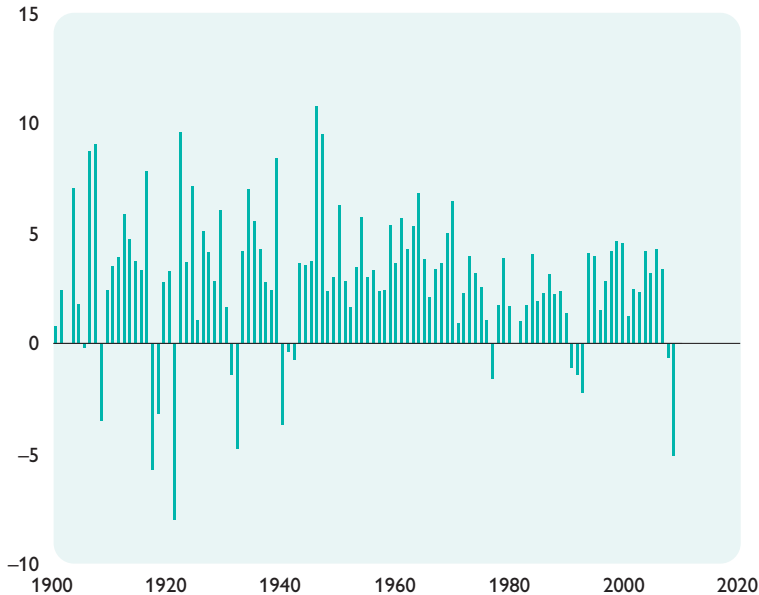
Hur ser en bra balans ut mellan marknad och politik på dessa områden? För att avgöra det behöver man ta ställning till vilka de allra viktigaste problemen på respektive område är och fokusera på att åtgärda dem. Vår ambition är att lyfta fram dessa problem och de åtgärder som enligt vår uppfattning är mest angelägna.

Perspektiv på den senaste krisen

Krisen i världsekonomin de senaste åren har betecknats som den värsta sedan depressionen på 1930-talet. I Sverige föll produktionen 2009 med omkring 5 procent. Det är mycket ovanligt att produktionen faller. Nedgången 2009 var den största sedan 1931, då BNP föll med 7 procent (se figur 1.1).

När man jämför med 1930-talskrisen och andra konjunkturedgångar bör man samtidigt komma ihåg hur hög den ekonomiska tillväxten i Sverige och världen i övrigt har varit i ett längre perspektiv. Nivån på produktionen, inkomsterna och den materiella levnadsstandarden i Sverige var 2009 åtta gånger högre än 1930. Inkomstnivån i Sverige före den senaste krisen (2007) var 38 procent högre än före krisen 1991–1993 och 94 procent högre än före den så kallade oljekrisen i början av 1970-talet, i termer av BNP per capita.

BNP har
fördubblats
sedan
1970-talet



Figur 1.1 BNP-tillväxt i Sverige 1900–2009. Procent per år.

Källa: Lund University Macroeconomic and Demographic Database.

Poängen med att redovisa alla dessa siffror är att debatten om hur ekonomin fungerar och hur den ekonomiska politiken bör bedrivas behöver grundas i en god verklighetsuppfattning. Verkligheten är att ekonomiska kriser inträffar då och då men också att utvecklingen mellan kriserna historiskt sett varit så pass god att den ekonomiska tillväxten i ett längre tidsperspektiv är imponerande. Varje ny kris och varje nytt ekonomisk-politiskt problem borde därför vara lättare att hantera eftersom de samlade resurserna och det materiella välståndet hela tiden förbättras.

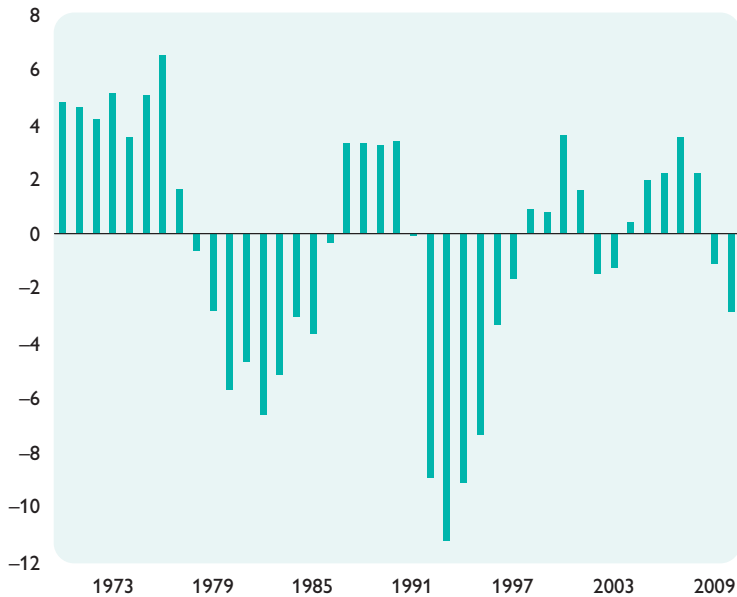
Med detta vill vi inte säga att det inte finns skäl att vara bekymrad över den senaste krisen. I varje ekonomisk nedgång finns det förlorare och krisens bördor är ojämnt fördelade. Vissa befolkningsgrupper, yrkesgrupper och branscher drabbas extra hårt. Under den senaste krisen föll till exempel industriproduktionen med 22 procent medan produktionen av tjänster föll med 8 procent. Arbetslösheten steg från 6 procent tredje kvartalet 2007 till 8,7 procent motsvarande kvartal 2009 (säsongrensade data). I Stockholms län steg arbetslösheten från 5,1 till 6,8 procent medan arbetslösheten i Örebro län steg från 7,1 till 11,7 procent. Arbetslösheten bland Sveriges unga i åldrarna 20–24 steg från 11,5 till 18 procent. Bland utrikes födda steg arbetslösheten från 11,3 till 14,7 procent.

Hur samhället ska organiseras och inkomsterna fördelas, så att bördorna i ekonomiska nedgångar blir jämnare fördelade, är något det finns goda skäl att fundera över och att diskutera – oavsett vilken inkomstnivå samhället i genomsnitt befinner sig på.

Ett annat skäl att vara bekymrad är att det kan finnas samband mellan å ena sidan orsakerna till kortsiktiga kriser och hur de hanteras och å andra sidan den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. 1930-talskrisen ledde till slutsatser som påverkat hur centralbankerna har bedrivit penningpolitik under den senaste krisen – med ett bättre resultat än under 1930-talet, åtminstone av utvecklingen hittills att döma. Krisen på 1930-talet och andra världskriget ledde till omfattande regleringar av bland annat de finansiella marknaderna, regleringar som i många fall inte avvecklades förrän under 1980-talet.

Krisens bördor är ojämnt fördelade

Kriser påverkar politiken under lång tid



Figur 1.2 Offentligt finansiellt sparande i Sverige 1970–2009 som andel av BNP. Procent.

Källa: OECD.

Dagens europeiska kriser liknar Sveriges 1990-talskris

Liberaliseringarna under 1980-talet bidrog till den snabba ekonomiska tillväxten från mitten av 1990-talet och cirka tio år framåt (se figur 1.1). Men de medförde också ökade risker som har resulterat i nya kriser. När de oljeproducerande länderna i kartellen OPEC höjde oljepriserna 1973 och 1979 valde olika länder olika strategier. Sverige satsade på en expansiv finanspolitik och stora underskott i statens budget (se figur 1.2) men det ledde efterhand till högre inflation och lägre tillväxt än i omvärlden. Det lade in sin tur grunden till den kris svensk ekonomi upplevde i början av 1990-talet. En utveckling inte helt olik den som många andra europeiska länder genomgår i dag.

När orsakerna till den senaste krisen nu diskuteras och åtgärder för att förebygga kommande kriser ska vidtas är det alltså viktigt att tänka på vad som styr den långsiktiga ekonomiska utvecklingen.

Det finns alltid en risk att välmenande ingrepp i ekonomins funktionssätt leder till nya problem och bidrar till varaktigt lägre ekonomisk tillväxt eller större risker för nya kriser.

Vikten av välfungerande finansiella marknader

De finansiella marknaderna fyller viktiga funktioner i ekonomin. De gör det – normalt – möjligt att få avkastning på sitt sparande för dem som har större inkomster än utgifter. De gör det samtidigt möjligt för dem som har större utgifter än inkomster att få låna, till exempel unga hushåll som behöver lånefinansiera sin bostad och företagare som behöver kapital för att driva sin verksamhet. I dessa fall handlar det om lån med lång löptid, det vill säga som sträcker sig över en längre tid. Men möjligheten till kortfristiga krediter är också viktig för att ekonomin ska fungera väl. Varje affär mellan privatpersoner, mellan företag, mellan privatpersoner och företag och så vidare, innebär ofta en kortfristig kredit såvida inte affären görs upp direkt med kontanter. Kreditsystemet är alltså en viktig del av betalningssystemet och båda utgör grunden för ekonomin i moderna samhällen.

Att spara eller låna för att investera innebär oftast någon form av risktagande. De finansiella marknaderna gör det dock – i princip – möjligt att dela upp och sprida riskerna. Den som vill låna pengar för att köpa ett hus skulle kunna låna åtminstone en del av summan av säljaren. Sådana så kallade reverslån var tidigare inte ovanliga. Men riskerna för både säljare och köpare minskar om en bank går in som så kallad intermediär och förmedlar krediten, givetvis mot viss ersättning för den risk banken då tar och för bankens administrativa kostnader.

För individen utgör sparande på bank också en försäkring mot olika risker. Avkastningen är låg men säker och sparkapitalet är en extra buffert om inkomsterna skulle falla till exempel på grund av sjukdom eller arbetslöshet. Bankerna erbjuder en rad olika produkter, till exempel lån som är kopplade till en försäkring som innebär att inte hela lånet behöver återbetalas om låntagaren skulle bli ar-

Väl fungerande kreditsystem är grunden för moderna ekonomier

Finansiella marknader gör det möjligt att sprida risker

Banker och försäkringsbolag gör stor nytta

betslös, sjuk eller rent av avlida. Banker, försäkringsbolag och andra aktörer på de finansiella marknaderna gör därför stor nytta i samhället, precis som producenterna av andra tjänster och varor.

Den finansiella sektorns betydelse har ökat de senaste decennierna. Delvis beror det på den ekonomiska tillväxten som har gjort behovet av kreditförmedling och förmögenhetsförvaltning större. Men det beror också på att ett antal regler som begränsade tillväxten på de finansiella marknaderna avvecklades under 1980-talet. Genom att liberaliseringen av de finansiella marknaderna på 1980-talet möjliggjort en effektivare hantering av sparandet finns det goda skäl att tro att liberaliseringen inte bara har bidragit till en snabb tillväxt av den finansiella sektorn utan även av samhällsekonomin i övrigt.

Kreditmarknaderna försämrades plötsligt 2008

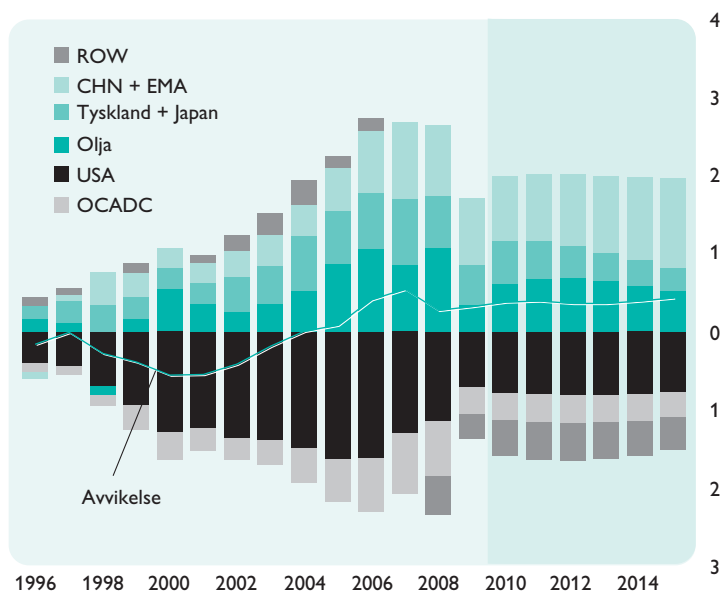
Den senaste nedgången i den ekonomiska aktiviteten i Sverige och övriga världen utlöstes av stora problem på de finansiella marknaderna hösten 2008. Kreditmarknadernas funktionssätt försämrades plötsligt och kraftigt och eftersom modern produktion och handel är beroende av krediter övergick den finansiella krisen snabbt till en mer omfattande realekonomisk kris. Alla länder drabbades dock inte i lika hög grad. Vissa länders finansiella system var i bättre skick än andras och vissa länders handelsmönster gjorde att de drabbades mindre av nedgången i världshandeln. Sveriges export drabbades ovanligt hårt. Och även om den finansiella sektorn i Sverige inte var i lika dåligt skick som i en del andra länder var den tillräckligt känslig för störningar för att dras med när kreditmarknaderna kollapsade hösten 2008. Åtgärder som regeringen, Riksbanken och Riksgäldskontoret vidtog mildrade effekterna för det finansiella systemet i Sverige och därmed för resten av ekonomin men kunde inte förhindra den kraftiga inbromsningen i exportindustrin.

Åtgärder mildrade effekterna av den finansiella krisen

Olika betraktare har dragit olika slutsatser om orsakerna till krisen i världsekonomin de senaste åren men följande brukar framföras som de viktigaste faktorerna:

¶ *Högt sparande har drivit ner räntorna.* Det höga sparandet i länder som Kina och de oljeproducerande länderna har lett till stora och bestående överskott i deras bytesbalans, vilket är liktydigt med en omfattande kapitalexport och utlåning till omvärlden (se figur 1.3). Det har i sin tur pressat ned lånekostnaderna och ränteläget i världen totalt sett. Det stora utbudet av kapital har sökt sig till mer riskfyllda placeringar. Högre risktagande gör det möjligt att höja avkastningen på investeringarna som annars skulle ha varit låg som en följd av det höga sparandet. Men högre risktagande innebär också högre risk för ett bakslag.

*Bytesbalans-
överskott har
pressat ner
ränteläget i
världen*



Figur 1.3 Bytesbalanser som andel av världens BNP. Procent.

Anm.: CHN + EMA: Kina, Hongkong, Indonesien, Sydkorea, Malaysia, Filippinerna, Singapore, Taiwan och Thailand; OCADC: Bulgarien, Kroatien, Tjeckien, Estland, Grekland, Ungern, Irland, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Turkiet och Storbritannien; Olja: Oljeexporterande länder; ROW: resten av världen.

Källa: IMF (2010).

*Investerare för-
stod inte alltid
nya finansiella
instrument*

¶ *Finansiella innovationer.* Sedan avregleringarna av de finansiella marknaderna på 1980-talet har det skett en snabb ökning av antalet aktörer inom och former för kreditförmedling och riskhantering. Utvecklingen har i hög grad varit efterfrågestyrd och motiverad dels av stigande inkomster (som innebär ökad efterfrågan även på finansiella tjänster), dels av hushållens och företagens behov av finansiering och riskspridning. Det ökade risktagandet som nämndes ovan ledde till utvecklingen av nya finansiella instrument som förväntades kunna hantera riskerna bättre. Men utvecklingen har samtidigt gått mot mer tekniskt sofistikerade lösningar som inte alltid behärskats av aktörerna på de finansiella marknaderna. Det är oklart i vilken grad finansiella innovationer i sig själva bidrog till krisen, men tillsammans med alltför svag övervakning skapade de en miljö där alltför högt risktagande frodades.

*Oro inom
banksystemet
blev självuppfyllande*

¶ *Skulduppbyggnad och kortfristig finansiering.* De internationella obalanserna och utbudet av lån till låga räntor ledde till en kraftig skulduppbyggnad på många håll – inte bara hos hushåll som tog bostadslån som de egentligen inte hade råd med utan även hos stater som lånefinansierade sina utgifter i alltför hög grad. Mitt i allt detta fanns banker och andra kreditförmedlare vars aktiviteter och balansräkningar växte snabbt – både i ett historiskt perspektiv och i relation till det egna kapital kreditförmedlarna hade som buffert. Bankverksamhet handlar traditionellt sett om att finansiera långfristig utlåning med kortfristig upplåning. När några banker började få problem sommaren 2007 spred sig en välgrundad oro för att andra också skulle få problem och denna oro blev självuppfyllande när bankernas finansieringskällor sinade. I många länder tvingades staten att gå in och stötta banksystemet.

*Reglering och
övervakning
har inte hunnit med*

¶ *Bristande reglering och övervakning.* Utvecklingen på de finansiella marknaderna har varit så snabb att statlig reglering och övervakning inte alltid hunnit med. Det finns också en tendens att regleringar på ett område leder till snabbare tillväxt på ett närliggande oreglerat område. Det är ett skäl till att det inte räcker med reglering

utan att det också behövs löpande övervakning från finansinspektioners och centralbankers sida. Inget regelverk kan förutse och hantera alla problem som kan uppstå på en marknad som utvecklas snabbt. Dessutom finns det skäl att tro att regleringar i vissa avseenden har bidragit till krisen.

Det är svårt att dra någon annan slutsats av den finansiella krisen än att det behövs bättre regleringar och bättre övervakning. För Sveriges del gäller det dock att vara medveten om att den viktigaste orsaken till den här krisen var utvecklingen i omvärlden. Frågan är alltså vilka åtgärder som bör vidtas i Sverige – oberoende av vad som görs i omvärlden – och vilka förändringar i det internationella regelverket som Sverige bör verka för.

Det gäller också att vara medveten om att strikta regler visserligen kommer att begränsa de finansiella marknadernas omfattning och minska risken för störningar på dessa marknader men samtidigt också leda till sämre kreditförmedling och därmed sämre förutsättningar för andra verksamheter. Om liberaliseringarna av de finansiella marknaderna var en viktig faktor bakom den goda ekonomiska tillväxten i Sverige och omvärlden de senaste två decennierna – vilket vi tror – är det angeläget att problemen på de finansiella marknaderna de senaste åren inte leder till alltför förhastade och illa underbyggda nya regleringar. Vilka åtgärder vi tycker är viktigast – och några som man bör avstå från – presenterar vi i kapitel 2.

Regleringar kan leda till sämre kreditförsörjning

Arbetslösheten är fortfarande hög

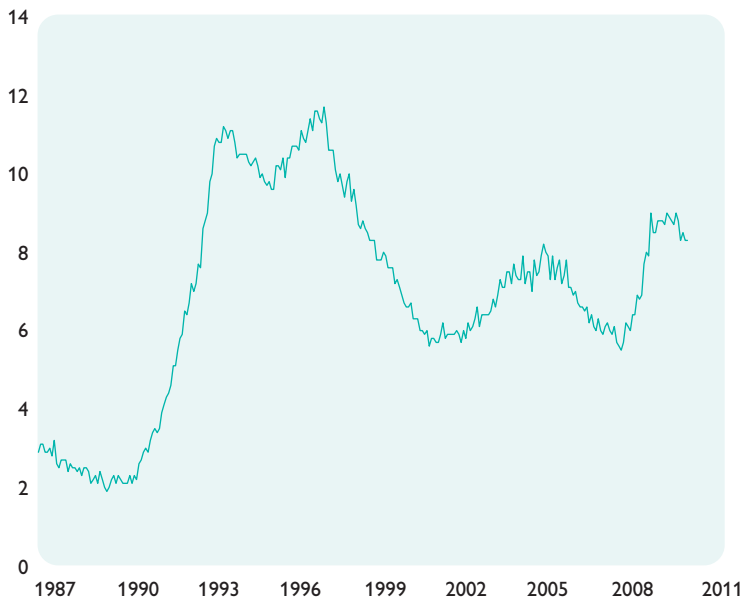
Välståndet och nivån på produktionen i Sverige beror på hur väl samhällsekonomin utnyttjar sina produktionsresurser, det vill säga arbetskraft, kapital och naturresurser. I ett längre tidsperspektiv har samhället blivit allt bättre på att utnyttja produktionsresurserna men det finns indikationer på att arbetskraften inte använts på ett effektivt sätt sedan krisen i början på 1990-talet. Det tydligaste tecknet på det är arbetslösheten som hösten 2010 låg på omkring 8 procent, vilket motsvarar nästan 400 000 personer (se figur 1.4). Före

Arbetskraften används inte effektivt

*Sverige lider
av undersys-
selsättning*

1990-talskrisen låg den på 2 procent. Till det kommer ett stort antal personer i så kallad yrkesverksam ålder som av olika skäl – en del goda, en del dåliga – inte arbetar. Vi skriver medvetet så kallad om yrkesverksam ålder eftersom definitionerna inte är självklara. Man kan vara arbetslös även om man inte ingår bland de öppet arbetslösa och yrkesverksam även om man är äldre än 67 år. Vår poäng är att det finns betydande outnyttjade resurser på arbetsmarknaden trots en över lag stark makroekonomisk utveckling sedan mitten av 1990-talet. Vi anser därför att Sverige lider av ett omfattande undersysselsättningsproblem.

I samhällsdebatten hör man påståenden om att Sveriges befolkning behöver jobba mer. Varken ur individens eller samhällets syn-



Figur 1.4 Arbetslöshet i Sverige 1987–2010. Procent av arbetskraften.

Anm.: Säsongsrensade siffror. Arbetskraften omfattar personer 15–74 år som är antingen sysselsatta eller arbetslösa.

Källa: AKU, SCB.

punkt är detta självklart. De flesta individer uppskattar fritid och om man kan få högre materiell standard utan att behöva jobba mer är det något som de flesta uppskattar. I ett historiskt perspektiv är det också så det har sett ut: samhället kan över tiden producera och konsumera mer i dag än tidigare utan att medborgarna jobbar mer tack vare den tekniska utvecklingen som gjort att produktionsvärdet per arbetad timme har stigit. Det är alltså snarare så att ju mindre befolkningen jobbar, desto bättre – givet att man kan nå en viss nivå på den materiella standarden och att valet av hur mycket man ska arbeta och konsumera görs på någorlunda frivillig basis.

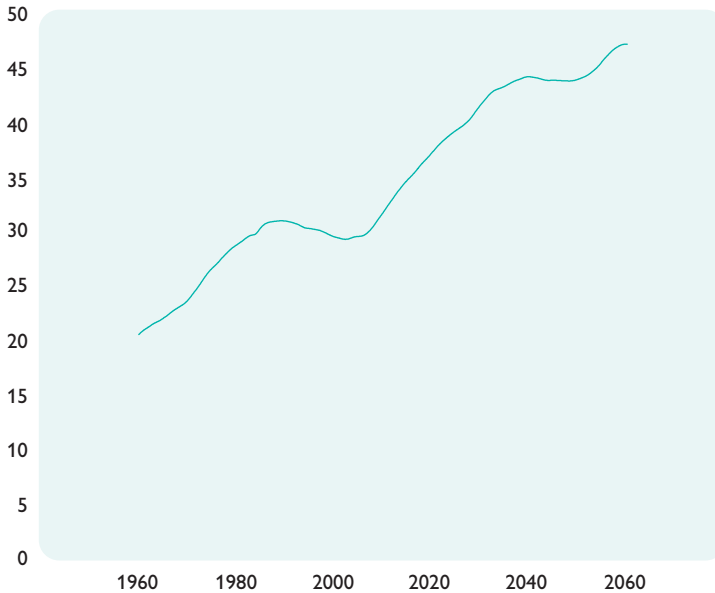
Ändå finns det skäl att tro att Sveriges befolkning, åtminstone under de närmaste decennierna, verkligen behöver jobba mer. Det beror inte minst på den demografiska utvecklingen som gör att en allt mindre andel yrkesverksamma får försörja en allt större andel pensionärer – med negativa konsekvenser för levnadsstandarderna i båda grupperna (se figur 1.5). Ett annat skäl är att det finns ett stort antal personer i befolkningen som inte arbetar men som både skulle vilja och kunna göra det under andra förutsättningar. Sysselsättningsgraden behöver alltså höjas, både av omtanke om de arbetslösa individerna och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Den ekonomiska politiken har under de senaste åren fäst stor vikt vid åtgärder för att minska andelen icke-sysselsatta, det så kallade utanförskapet. Regeringen har främst försökt att påverka sysselsättningen på den så kallade extensiva marginalen, det vill säga individens beslut att jobba eller inte jobba. Då är skatter som påverkar arbetsutbudet hos dem som redan jobbar (marginalskatter) mindre intressanta än de ekonomiska incitament som skatte- och bidragssystemen tillsammans skapar för en person som väljer mellan att arbeta och att inte arbeta.

Samma sak gäller när beslutsfattare talar om att stimulera äldre att jobba högre upp i åldrarna. Också det är ett beslut för individen på den extensiva marginalen: ska jag pensionera mig i dag eller nästa år? Ur välfärdssynpunkt är det viktigt att respektera individens egna preferenser och att på så sätt öka hans eller hennes valfrihet. Om han eller hon vill jobba längre bör skatte- och socialförsäkrings-

Vi kan producera mer utan att jobba mer

Sysselsättningsgraden behöver höjas



Figur 1.5 Försörjningsbördan stiger. Personer över 65 år som andel av antalet personer i åldrarna 20–64 år. 1960–2060. Procent.

Källa: SCB.

*Mer individuell
anpassning av
pensionsåldern*

systemen helst inte motarbeta det (med den vanliga reservationen att skattesystemet måste utformas så att de offentliga utgifterna kan finansieras). Ett flexibelt system som tillåter stor individuell anpassning av pensionsåldern är följaktligen något eftersträvänsvärt.

Åtgärder har genomförts både för att öka utbudet av arbetskraft (till exempel sänkta ersättningsnivåer i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna) och för att stimulera efterfrågan på arbetskraft (till exempel sänkta arbetsgivaravgifter för unga och långtidsarbetslösa). Frågan nu är hur mycket längre man kan gå på den vägen, exempelvis hur mycket ersättningarna kan sänkas utan att systemet uppfattas som alltför orättvist. En annan fråga är hur långt ekonomiska incitament räcker när det gäller att få tillbaka personer till arbetsmarknaden som stått utanför den under lång tid.

Möjligheten – och behovet – att höja sysselsättningsgraden ytterligare måste dock betraktas som stor, menar vi, och det är viktigt att vara öppen för att pröva nya metoder. Våra rekommendationer om hur arbetslösheten skulle kunna sänkas och sysselsättningen ökas presenterar vi i kapitel 3.

Pröva nya metoder för att sänka arbetslösheten

Effektivare klimatpolitik till lägre pris

Produktionen och konsumtionen av varor och tjänster kan öka bland annat genom att produktionsresurserna i form av arbetskraft och kapital ökar. I världen totalt sett ökar mängden arbetskraft genom befolkningstillväxt och länder med låga födelsetal kan ha en arbetskraft som växer genom invandring. Produktion och konsumtion kan också öka genom att arbetskraften blir mer produktiv, till exempel tack vare bättre utbildning och bättre hälsovård. Mängden kapital ökar genom att allt som produceras inte konsumeras utan en del går till investeringar i maskiner, byggnader och så vidare. Men ser man till den långsiktiga ekonomiska tillväxten – exempelvis att BNP steg med en faktor 16 under 1900-talet i Sveriges fall, motsvarande ungefär 3 procent per år – så beror den inte huvudsakligen på mer insatser av arbetskraft och kapital utan på att samhället utnyttjar arbetskraften och kapitalet effektivare. Detta beskrivs ibland som teknisk utveckling men det handlar inte bara om teknik i snäv bemärkelse utan även om organisationsförändringar och allt annat som påverkar hur effektivt arbetskraften och kapitalet kan utnyttjas.

Naturresurserna är en del av samhällets kapital. Det finns en avvägning mellan hur hårt samhällsekonomin utnyttjar naturresurserna på kort sikt och hur mycket man vill spara för framtiden. Denna avvägning måste också ta hänsyn till att naturresurserna inte bara är en produktionsresurs; de är dessutom en del av det medborgarna konsumerar. Dessa vill inte bara ha fler ägodelar utan också mer fritid som de kan tillbringa i en god miljö. Den tekniska utvecklingen gör avvägningarna mindre bekymmersamma, dels för att den leder till nya produktionsformer som förbrukar mindre naturresurser och

Naturresurserna är inte bara en produktionsresurs

sliter mindre på miljön (i vissa fall rent av förbättrar den), dels för att den leder till upptäckter av nya naturresurser.

Malthus och Romklubben fick fel

Diskussioner kring människans naturresursanvändning och miljöpåverkan har pågått åtminstone sedan slutet av 1700-talet då Thomas Robert Malthus publicerade skriften *An Essay on the Principle of Population* (1798). Malthus hävdade att allteftersom befolkningen växer kommer tillgången på mat per person att minska. Om inga åtgärder vidtas för att minska befolkningsutvecklingen blir följden, enligt Malthus, hungersnöd och massvält. Malthus teori byggde på de observationer han gjort, som visade att befolkningen tenderar att öka exponentiellt medan matproduktionen ökar i avtagande takt när allt sämre odlingsmarker tas i bruk för att mätta allt fler. Malthus recept var födelsekontroll. Dessutom menade han att lönenivån i samhället inte borde få överstiga vad som krävs för »livets nödtorft«. Löner utöver det skulle bara innebära att befolkningen ökade genom att familjer fick råd med fler barn.

En betydligt modernare variant av Malthus tankar återfinns i den så kallade Romklubbens bok *Limits to Growth* (Meadows med flera 1972). Slutsatserna där överensstämmer i princip med Malthus slutsatser: befolkningstillväxt och ökad ekonomisk tillväxt kommer att utarma våra naturresurser, inklusive matproduktion, med en ekologisk kollaps och massvält som följd. *Limits to growth* kritiserades av många, inte minst på grund av de förenklade antaganden som gjordes vad gäller teknisk utveckling och produktiviteten i jordbruket.

Miljöproblemen kräver statliga ingrepp

I dag förs en intensiv debatt om orsakerna till klimatförändringarna på jorden och vad som kan göras åt dem. De temperaturhöjande koldioxidutsläppen kan minska på olika sätt med olika konsekvenser för den materiella standarden. I likhet med situationen på finansmarknaderna är det lätt att inse att miljöproblemen inte kan hanteras genom rena marknadslösningar. Någon form av statliga ingrepp och regleringar behövs. Frågan är vilka. En grundläggande princip som ekonomer brukar rekommendera är att källan till marknadsmisslyckandet ska identifieras och åtgärder sättas in mot just den källan hellre än mot effekterna av marknadsmisslyck-

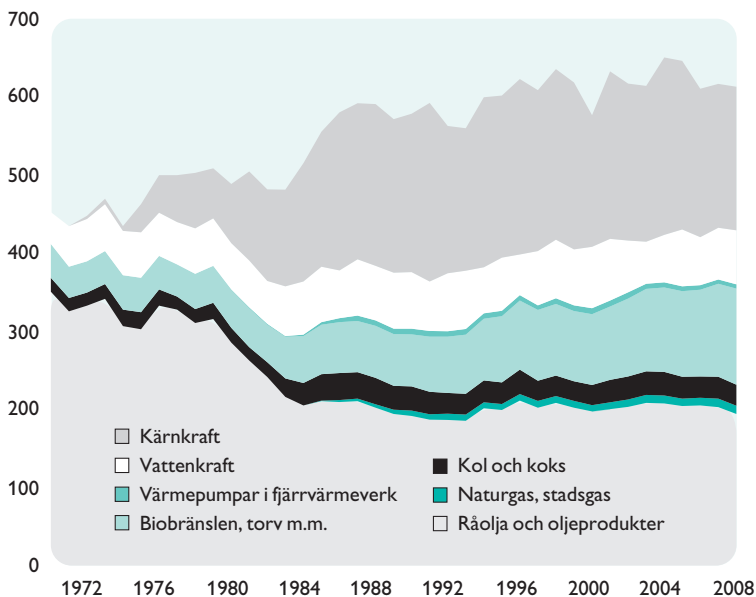
andena. Dels blir det den mest effektiva politiken, dels blir målkonflikterna ofta lindrigare om problemets källa är i fokus snarare än problemets effekter.

I fallet med koldioxidutsläpp skulle man kunna säga att den enkla lösningen är att göra koldioxidutsläpp dyrare. Såväl skatter på koldioxid som på energianvändning har funnits länge i Sverige. Resultatet är att användningen av fossilt bränsle har minskat kraftigt (se figur 1.6). Bland OECD-länder har bara Schweiz lägre utsläpp av koldioxid i förhållande till ekonomins storlek (se figur 4.4 i kapitel 4).

Diskussionen om vad som ska göras ytterligare bör utgå från att klimatproblemet är globalt. Åtgärder i Sverige kan därmed bli nästan verkningslösa samtidigt som de medför kostnader för det svens-

*Koldioxid-
utsläpp behö-
ver bli dyrare*

*Klimatproble-
met är globalt*



Figur 1.6 Sveriges totala energiförsörjning, TWh, 1970–2008.

Källa: Energimyndigheten (2010).

ka nationalhushållet. Det är därför fullt möjligt att det är bättre för Sverige – och världen som helhet – att Sverige betalar för åtgärder som minskar koldioxidutsläppen i något annat land. Om Sverige gjorde det skulle uppenbarligen svenska inkomster minska, liksom den materiella konsumtionen, precis som bistånd till andra länder medför minskad konsumtion hemma. Men det är sannolikt att konsumtionen skulle minska mindre och miljön förbättras mer än om motsvarande resurser läggs ner på att minska koldioxidutsläppen i Sverige.

Åtgärder för att förbättra miljön bör utformas så effektivt som möjligt. Med effektivitet menar vi minsta möjliga negativa effekt på den materiella standarden av en given miljöförbättring eller största möjliga miljöförbättring för en given sänkning av den materiella standarden. Sveriges viktigaste bidrag till klimatutmaningen kan vara att bidra till effektiva globala lösningar. Vilka förändringar som bör göras i den svenska klimatpolitiken presenterar vi i kapitel 4.

Räkna med indirekta effekter

Skatter och subventioner påverkar genom komplicerade samband

En gemensam och grundläggande tanke bakom våra resonemang är att skatter, subventioner och andra regleringar påverkar hur hushåll och företag agerar via komplicerade samband med många andra faktorer. Det gör det många gånger svårt att både se vilka åtgärder som bör vidtas och beakta inte bara de direkta effekterna av åtgärderna utan också alla indirekta. Det finns en tendens att vidta ekonomisk-politiska åtgärder som ser ut att angripa ett aktuellt problem men samtidigt bortse från bieffekter som ibland kan ge ännu större problem.

Ett exempel är idén om att en fordonsskatt baserad på vikt kan vara motiverad av miljöskäl. Det kan vid första anblicken te sig som en god idé eftersom tyngre bilar drar mer bränsle, allt annat lika. Men det skapar också incitament att använda lättare material. Det i sin tur kan leda till oväntade och oönskade sidoeffekter. Om till exempel bilindustrin byter från stål till aluminium i fordonen är det olyckligt ur miljösynpunkt eftersom produktionen av aluminium

är betydligt mer energiintensiv. En god ansats kan på så sätt sluta i ett sämre utfall totalt sett.

Ett annat exempel kan hämtas från de finansiella marknaderna. Eftersom banker är en viktig del av betalningssystemet finns det regler som innebär att hushållens insättningar är garanterade av staten. Ett problem med sådana garantier är dock att de kan leda bankerna till att ta för stora risker och insättarna till att bry sig för lite om vad bankerna gör med deras pengar. På arbetsmarknaden finns många exempel på liknande problem. Ett skyddsnät som är tänkt att fungera som en försäkring vid arbetslöshet kan leda till att individerna, medvetet eller omedvetet, fattar beslut som innebär större risk för arbetslöshet.

Skyddsnät kan leda till större risktagande

Det är i praktiken omöjligt att ta hänsyn till alla relevanta direkta och indirekta effekter när man ska diskutera vad som är en lämplig politik för bättre miljö, högre sysselsättning och bättre fungerande finansiella marknader. I den här rapporten har vi försökt att så gott vi kunnat dra nytta av den vägledning som ekonomisk forskning ger när det gäller hur samhällsekonomin fungerar och vilka effekter man kan förvänta sig av olika åtgärder.

Givetvis går det att invända mot våra förslag. Både därför att forskningen sällan är entydig, vare sig om hur ekonomin fungerar eller vilka effekter olika åtgärder har, och därför att dessa effekter behöver värderas. En nationalekonoms värderingar behöver inte stämma överens med andras, varken de som andra nationalekonomer har eller andra personers. SNS Konjunkturråds uppgift är att presentera förslag som är grundade i god analys. Våra förslag kan sedan ställas mot andra förslag. Vi hoppas att förslagen kan både stimulera och provocera.

Sammanfattning av rapporten

I kapitel 2 identifierar vi vilka *lärdomar som bör dras av den senaste krisen* på de finansiella marknaderna. I kapitlet, som har rubriken *Mer eget kapital och mindre risk*, presenterar vi följande argument:

- ☐ Den finansiella krisen och dess allvarliga effekter beror i första hand på alltför hög skuldsättning hos aktörerna på de finansiella marknaderna.
- ☐ Detta beror i sin tur på att samhället på olika sätt subventionerar deras risktagande.
- ☐ Därför är det viktigt att höja kapitalkraven på bankerna.
- ☐ Det är också viktigt att Finansinspektionen får rejält ökade resurser för att förbättra sina analyser och sin övervakning.
- ☐ Däremot är det inte önskvärt, och kan till och med vara skadligt, med kapitalkrav på riskkapital- och hedgefonder och med regleringar av bonusar och andra kompensationer i finansiella institutioner.

Det är också viktigt att *fortsätta arbetet med arbetsmarknadens strukturella problem*. Sverige har ett undersysselsättningsproblem även om det är svårt att säga exakt hur stort detta är. Alla behöver inte arbeta mer men fler behöver arbeta både för sin egen skull och för samhällets. Det finns en stor potential för sysselsättningsökningar framför allt bland dem som är i början eller slutet av förvärvslivet, men även däremellan, eftersom många människor befinner sig i det som kallas utanförskapet. Undersysselsättningen i dessa grupper beror på en kombination av snabba förändringar på arbetsmarknaden och regler för lönesättning och finansiellt stöd till icke sysselsatta som motverkar en hög sysselsättning. I kapitel 3 föreslår vi därför följande *reformer för högre sysselsättning*:

- ☐ Inträdeströsklarna till arbetsmarknaden bör sänkas för ungdomar och flyktinginvandrare, det vill säga minimilönerna bör sänkas eller åtminstone frysas och arbetsgivaravgifterna sänkas ytterligare.
- ☐ Någon regelbestämd höjning av pensionsåldern bör inte genomföras, däremot bör ett system med omstartsjobb för perso-

ner över 67 års ålder införs: skatterna sänks för dem som vill fortsätta jobba (hos samma eller en ny arbetsgivare) och övriga arbetsvillkor blir en fri förhandlingsfråga.

- ¶ Ett omfattande system med välfärdsjobb bör införas för dem som befinner sig i utanförskap och är arbetsföra.
- ¶ Välfärdsjobb innebär en gradvis ökande skyldighet för någon som är arbetslös (och andra arbetsföra i utanförskapet) att utföra arbetsuppgifter som är värdefulla för samhället men som annars inte skulle utföras.
- ¶ De statsfinansiella kostnaderna för välfärdsjobben blir låga eftersom den ekonomiska ersättningen inte kommer att vara mycket högre än de nuvarande ersättningsnivåerna.
- ¶ Nyttan av välfärdsjobben blir stor för samhället men även för individen som får en starkare koppling till arbetsmarknaden.

De åtgärder som vi föreslår bör inte ersätta andra åtgärder som har positiva effekter på sysselsättningen, exempelvis olika former av lärlingsanställningar, annan praktik eller utbildning. Våra förslag ska inte heller ses som ersättning för andra förslag som kan öka den ekonomiska tillväxten i Sverige på lång sikt. Vi fokuserar på hur man skulle kunna sätta fler i arbete förhållandevis snabbt på ett sätt som samtidigt minskar riskerna för hög arbetslöshet på längre sikt. Med en så hög arbetslöshet som Sverige har nu och ett totalt utanförskap som är ännu större finns det ett stort behov av att prova nya vägar för att höja sysselsättningen.

I kapitel 4 ger vi förslag på *en effektivare klimatpolitik*. Det finns inget givet samband mellan ekonomisk tillväxt och miljöpåverkan utan sambandet påverkas av politiska beslut. Klimatproblemet är ett globalt problem och Sverige har redan en hög skatt på koldioxid och låg utsläppsintensitet i sin produktion. Sverige kan ändå fortsätta att föregå med gott exempel genom att utforma en effektivare nationell klimatpolitik:

- ¶ Politiken bör riktas direkt mot att minska koldioxidutsläppen på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt och inte mot andra mål som har oklar koppling till utsläppen.
- ¶ Satsningar på miljöbilar, etanol, järnvägar och elcertifikat är exempel på sådant som inte kan motiveras av klimatpolitiska skäl.
- ¶ Om Sverige ska satsa mer resurser på klimatåtgärder än vad de internationella överenskommelserna kräver bör detta ske i länder där effekten av ytterligare åtgärder är större än vad de är inom Sverige.
- ¶ Stöd till forskning och utveckling av teknik som kan förbättra klimatet bör utformas så brett som möjligt eftersom de bästa teknikerna antagligen inte är kända i dagsläget.

De förslag vi framför om spelreglerna – samhällskontrakten – för de finansiella marknaderna, arbetsmarknaden och klimatpolitiken är knappast revolutionerande och borde heller inte vara kontroversiella. Många av de planer för den ekonomiska politiken som nu slås fast eller åtminstone diskuteras i Sverige och andra länder går i rätt riktning. Men om man håller med om att det är så är det inte svårt att se möjligheter till ytterligare förbättringar som skulle kunna ge Sverige effektivare och stabilare finansiella marknader, högre selsättning och ett bättre klimat till lägre kostnader.

1234

Mer eget kapital och mindre risk

DEN SENASTE KRISEN på de finansiella marknaderna och världsekonomin i stort berodde på att priset på risk hade blivit för lågt och risktagandet för högt. Höjda kapitalkrav på bankerna kommer att innebära bättre buffertar och är den viktigaste åtgärden. Bättre övervakning är också nödvändig och därför bör Finansinspektionens ställning stärkas. Men det finns risk för att nya regleringar skapar nya problem. Bonusregler och kapitalkrav på hedgefonder är exempel på skadliga regleringar.



Åren 2008–2009 gick världen igenom en historiskt omfattande ekonomisk kris. Krisen förvärrades akut av investmentbanken Lehman Brothers konkurs i oktober 2008, vars efterdyningar ledde till en härdsmläta på finansmarknaderna. Krisen på finansmarknaderna blev i sin tur startskottet för en djup lågkonjunktur. Avsaknaden av fungerande finansmarknader fick mycket stora effekter på realekonomin när företag och hushåll varken kunde låna nya pengar eller omsätta lån som förföll. Även att genomföra stora betalningar via bankerna, något som normalt sker utan problem, blev förknippat med osäkerhet och risker. Centralbanker och finansdepartement fick gå in med stora belopp för att

*Kreditkrisen
hösten 2008
startade låg-
konjunkturen*

Centralbanks-
räntor nära
noll

tillföra mer kapital och likviditet till banksystemet. Centralbankerna sänkte räntorna till nästan noll och agerade som bankernas bank genom att låna ut enorma belopp till världens banksystem. Skrämda av den dramatiska utvecklingen avvecklade de producerande företagen sina lager och produktionen i världen föll dramatiskt. Aktiviteten i världsekonomin föll snabbare än den gjort sedan depressionen på 1930-talet. Världshandeln som redan hade mattats av markant 2008 föll med 12 procent 2009, det största fallet på 70 år.

Finansmarknaderna och bankerna utpekades snabbt som skurkarerna i dramat. Under åren före krisen gjorde banker och andra finansinstitut rekordvinster, bland annat genom att utfärda, värdepapperisera och handla med amerikanska huslån till hushåll med tivelaktig kreditvärdighet, så kallade *subprime mortgages*. Hand i hand med dessa rekordvinster betalades rekordersättningar ut till bankledningarna och anställda. I slutet av 2007 började vinsterna att övergå i förluster allteftersom återbetalningsproblemen med dessa lån accelererade.

Privata vinster
blev kollektiva
förluster

Världsledande finansiella institutioner gick i konkurs eller överlevde med nöd och näppe tack vare kostsamma statliga räddningsåtgärder som skattebetalarna fick betala. Förutom kostnaderna för att rädda bankerna från sina felspekulationer ledde finanskrisen till en lågkonjunktur med fallande produktion, hög arbetslöshet och rekordstora statliga budgetunderskott i många av världens ledande ekonomier. De privata vinster som bankerna hade gjort under högkonjunkturen förbyttes i förluster för staten och skattebetalarna.

Det är därför föga förvånande att krisen nu följs av en omfattande våg av finansiell reglering. Men var det verkligen finansmarknaderna och bankerna som orsakade krisen? Mönstret med finansiella bubblor, bankkriser och efterföljande lågkonjunkturer har förekommit i alla tider (se Reinhart och Rogoff 2010). Ofta har bankkriserna inte varit orsaken till lågkonjunkturen utan snarare symptom på underliggande makroekonomiska problem och obalanser. Om det senare är fallet även denna gång går det att ifrågasätta om det verkligen behövs en ny finansmarknadsreglering. Riskerar beslutsfattarna att överreglera finansmarknaderna med kostsamma följder för framtida ekonomisk tillväxt?

Var det finansmarknaderna som orsakade krisen?

Utan tvekan orsakade finansmarknaderna inte ensam krisen. Kraschen föranleddes av en bubbla i tillgångspriser som briserade, framför allt på fastighetsmarknaderna. Till denna tillgångsprisbubbla bidrog tveklöst makroekonomiska och politiska faktorer utanför finansmarknaderna.¹

En viktig makroekonomisk faktor som enligt vissa bedömare anses ha bidragit till tillgångsprisbubblan var de bytesbalansöverskott som genererades i *emerging markets* som Kina och de oljerika länderna i Mellanöstern. Dessa överskott investerades i USA, företrädesvis i amerikanska statsobligationer, och bidrog därigenom till en skulduppbyggnad hos såväl den amerikanska staten som amerikanska hushåll (på grund av det låga ränteläget). En liknande ökning av statlig och privat skuldsättning skedde i länder som Storbritannien, Irland och Spanien. En andra samverkande faktor var den expansiva penningpolitik som bedrevs i USA under en längre tid i kölvattnet efter Internetkraschen och 11 september-attacken 2001, med syfte att undvika en långvarig lågkonjunktur. En tredje viktig faktor var att USA sedan 1990-talet förde en politik för att stimulera privat husägande. Halvstatliga hypoteksinstitut som Fannie Mae och Freddie Mac uppmuntrades att ge huslån till mindre bemedlade hushåll.

Tillsammans bidrog dessa tre faktorer till kraftigt stigande fastighetspriser och en betydande ökning av hushållens skuldsättning, framför allt i USA. Även priser på andra tillgångar steg. Aktiemarknaden slog rekord, riskkapitalmarknaderna ökade kraftigt i omfattning och råvarupriserna rusade i höjden.²

Framför allt uppstod problem i den amerikanska subprimelånemarknaden som hade växt lavinartat. Följaktligen var kreditförlusterna i subprime också den utlösande faktorn för finanskrisen. Enligt detta synsätt var bankernas och finansinstitutens problem snarare ett symptom på finans- och penningpolitik i kombination

Krisen föranleddes av en bubbla

Politiker i USA ville få fler att äga sina hem

1. Obstfeld och Rogoff (2009) sammanfattar väl dessa argument.

2. Se Axelson med flera (2010) för en empirisk studie som visar hur kreditbubblan ledde till en överhettning av riskkapitalmarknaden.

med makroekonomiska obalanser (se Jagannathan med flera 2009). I så fall kan en förändrad makroekonomisk politik vara viktigare än nya regleringar av de finansiella marknaderna.

Den finansiella sektorns skuldsättning förvärrade krisen

*Finans-
marknaderna
är marknads-
ekonomins
blodomlopp*

Huruvida makroekonomiska »obalanser« var en bidragande orsak till finanskrisen är omtvistat och denna debatt är långtifrån över. Vad som står klart är dock att finansmarknaderna kommer undan alltför lätt om man bara hänvisar till de makroekonomiska problemen. Även om inte själva bubblan i tillgångspriser och lånemarknader orsakades av bankerna, bidrog aktörerna på finansmarknaderna till uppbyggnaden av bubblan och till krisens omfattning när bubblan väl briserade.

Finansmarknaderna kan liknas vid marknadsekonomins blodomlopp. Finansiella intermediärer, till exempel banker, försäkringsbolag och fonder, ser till att kapital allokeras från sparande till investeringar. Det finns nu otaliga forskningsstudier som visar att väl utvecklade finansmarknader leder till effektivare kapitalallokering och högre ekonomisk välfärd.³ Utan tvekan har avregleringen och globaliseringen av finansmarknaderna i hög grad bidragit till den kraftiga tillväxten i världen de senaste trettio åren, inte minst i utvecklingsländer. Om detta finansiella blodomlopp stryps får det betydande realekonomiska följder. När förluster från en briserande bubbla fortplantas genom det finansiella systemet kan de därför få en mångdubbelt större effekt på ekonomin.

*Kreditförlus-
terna i USA
beräknas till
2 700 miljard
dollar*

Internationella valutafonden IMF beräknar att de totala kreditförlusterna i amerikanska låneinstrument uppgick till 2 700 miljarder dollar (International Monetary Fund 2009). Visserligen en svindlande summa, men det är inte uppenbart att detta i sig är ett tillräckligt stort belopp för att orsaka en global lågkonjunktur. Pro-

3. King och Levine (1993) samt Rajan och Zingales (1998) är två klassiska studier som visar de finansiella marknadernas betydelse för ekonomisk tillväxt.

blemet är den multiplikatoreffekt som uppstår när dessa förluster drabbar framför allt banker och övriga så kallade finansiella intermediärer. För att sätta storleken på kreditförlusterna i perspektiv kan man jämföra dem med värdeminskningen på den amerikanska aktiemarknaden från oktober 2007 till oktober 2008 som var 8 000 miljarder dollar, en tre gånger så hög summa (Brunnermeier 2009).

Vi kan också kontrastera denna kris med dot.com-kraschen då upphaussade Internetbolag förlorade värden av samma magnitud som kreditförlusterna under den senaste finanskrisen. Dot.com-kraschen ledde dock inte till en på långt när lika kraftig lågkonjunktur och inga globala finansinstitut gick under. Skillnaden var att förlusterna den gången inte låg hos de högbelånade finansiella intermediärerna utan snarare direkt hos de sparare som hade investerat i dot.com-aktier.

Förklaringen till den finansiella multiplikatoreffekten kan sammanfattas med ett ord: skuldsättning. Kännetecknande för banker och andra finansiella institutioner är att de finansierar sig med en mycket hög andel skulder i relation till eget kapital. Tabell 2.1 visar att andelen eget kapital hos många ledande banker var lägre än 5 procent av deras balansomslutning när krisen började. Det kan jämföras med skuldsättningen i ett genomsnittligt icke-finansiellt börsbolag, där det egna kapitalet snarare ligger på två tredjedelar av balansomslutningen.

När en bank eller annan belånad finansiell institution drabbas av en förlust, exempelvis på grund av dåliga krediter, drabbar denna förlust bankens eget kapital som minskar i motsvarande grad, vilket i sin tur leder till att skuldsättningsgraden ökar. En redan högt belånad finansiell institution kan då hamna i finansiellt obestånd och måste på något sätt återställa det egna kapitalet. Dessutom lyder banker under kapitalkrav som anger en miniminivå för hur mycket eget kapital banken måste ha relativt sina skulder och riskvägda tillgångar. Om det egna kapitalet understiger dessa minimikrav riskerar en finansiell institution att få sitt tillstånd indraget och att regleraren tar över.

Det innebär att en bank som har drabbats av stora förluster snabbt

Nedgången på börsen tre gånger så stor

Den finansiella multiplikatorn bygger på skuldsättning

Banker lånar 10–30 gånger sitt eget kapital

Tabell 2.1 Olika mått på skuldsättning hos ett urval av internationella och svenska banker 2006–2008. Procent.

		Kommersiella banker	
		Citigroup	JP Morgan Chase
Eget kapital/totala tillgångar	2006	6,4	8,6
	2007	5,2	7,9
	2008	7,3	7,7
Riskvägda tillgångar/totala tillgångar	2006	56	69
	2007	57	67
	2008	51	57
Primärkapital/riskvägda tillgångar	2006	9	9
	2007	7	8
	2008	12	11

Källa: Data från Capital IQ, författarnas egna beräkningar.

I kristider är det lättare sälja tillgångar än skaffa nytt kapital

måste återställa sitt kapital genom att antingen få in nya pengar från aktieägarna eller sälja av tillgångar för att kunna återbetala delar av sina skulder. I en krissituation är alternativet att skaffa nytt kapital från aktieägarna inte särskilt attraktivt, om det över huvud taget är möjligt. En anledning är att marknaden oftast antar – på goda grunder – att de realiserade förlusterna bara är en del av de totala kreditförlusterna som kommer att realiseras i framtiden. Det medför i sin tur att en del av det kapital som aktieägarna förväntas skjuta till i själva verket går till att ersätta förluster hos bankens låntagare, vilket gör det till en mycket dålig affär för de nya investerarna.⁴ Dessutom tenderar enbart nyheten om en nyemission att tolkas som ett svaghetstecken av marknaden med en nedgång i aktiepriset som följd, vilket gör det ännu dyrare att få in nytt kapital från aktieägarna (se Myers och Majluf 1984).

På grund av detta blir den naturliga åtgärden för en bank som

4. Detta kallas i den akademiska litteraturen för *the debt overhang problem* (se Myers 1977).

MER EGET KAPITAL OCH MINDRE RISK

Kommersiella banker			Investmentbanker	
Northern Rock	Handelsbanken	Swedbank	Lehman Brothers	Goldman Sachs
3,2	3,7	4,4	3,8	4,3
2,5	4,0	4,2	3,3	3,8
0,6	3,5	4,8	–	7,3
17	49	54	–	–
19	58	51	–	–
26	33	38	–	–
12	7	7	–	–
8	6	6	–	–
3	11	11	–	–

måste återställa sitt kapital att krympa sin balansräkning. Om en bank som från början har en kvot mellan skulder och eget kapital på 10 drabbas av 1 miljard kronor i kreditförluster måste banken därför minska sin balansräkning (genom att sälja av tillgångar och minska sin utlåning) med 10 miljarder kronor för att återställa sin skuldsättningsgrad. Eftersom bankernas kapitalkrav är baserat på deras riskvägda tillgångar kommer banken i första hand att försöka minska de tillgångar som har högst riskvikt, exempelvis företagslån. Det är därför inte speciellt förvånande att bankernas utlåning i det närmaste avstannade när kreditförlusterna i subprimemarknaden accelererade 2007–2008. Särskilt nyutlåningen till företag minskade kraftigt under krisen, med betydande realkonomiska följder.⁵

*Nyutlåningen
dog under
krisen*

Ta till exempel Citigroup, en av de banker som var nära att gå under om inte amerikanska staten hade pumpat in kapital. Tabell 2.1 vi-

5. Den kraftiga minskningen i utlåning till företag under krisen doldes till stor del i makrostatistiken eftersom företag med tillgång till i förhand arrangerad reservkredit hos sina banker (så kallade kreditlinor) använde dessa under krisen. Ivashina och Scharfstein (2010) visar dock att nyutlåningen minskade kraftigt.

sar att Citigroup i slutet av 2007 finansierade sig med 5 procent eget kapital av en total balansomslutning på knappt 2 200 miljarder dollar. I termer av riskvägt kapital motsvarade det totala riskvägda tillgångar på 1 250 miljarder dollar och en primärkapitalkvot på 7 procent, eller 90 miljarder dollar i primärkapital. För helåret 2008 rapporterade Citigroup en förlust på närmare 20 miljarder dollar, det vill säga 22 procent av deras eget kapital förbrukades. För att bibehålla sin primärkapitalkvot måste Citigroup antingen ta in 20 miljarder dollar i nytt kapital från sina aktieägare eller minska sina investeringar i riskfyllda tillgångar med $20/0,07 = 285$ miljarder dollar. Citigroup gjorde bådadera: dels minskade man balansomslutningen med närmare 250 miljarder dollar under 2008, dels investerade amerikanska staten 45 miljarder dollar i preferensaktier i banken (dessutom gav staten lånegarantier på mer än 300 miljarder dollar).⁶

*Med hög
belåning får
bankförluster
dramatiska
konsekvenser*

Tabell 2.1 visar att andra, mer solventa, banker betedde sig på likartat sätt. Även om balansomslutningen ibland ökade (exempelvis hos JP Morgan Chase som förvärvade flera andra fallerade institutioner) minskade andelen riskvägda tillgångar markant samtidigt som bankerna tog in mer primärkapital.⁷

Hos investmentbanker som Lehman Brothers, Bear Stearns och Merrill Lynch var skuldsättningen ännu högre än i traditionella banker.⁸ Eftersom investmentbankerna inte hade traditionell inlåning från hushåll och inte åtnjöt någon statlig insättningsgaranti omfattades de inte av den traditionella bankregleringen utan av en mindre stringent reglering (via den amerikanska finansinspektionen SEC), vilket tillät dem att ha betydligt högre skuldkvot. Lehman Brothers hade till exempel endast 3,3 procent eget kapital

*Investment-
banker har
ingen inlåning*

6. En preferensaktie ger förtursrätt till utdelning framför andra aktier (stamaktier).

7. Tabell 2.1 visar att även de svenska bankerna kraftigt minskade sina innehav av riskfyllda lån, vilket visar minskningen i andelen riskvägda tillgångar relativt totala tillgångar från 2007 till 2008.

8. Till skillnad från traditionella (eller kommersiella) banker finansierar sig investmentbanker inte med inlåning från hushåll utan genom emissioner av obligationer och lån från andra finansiella institutioner. En stor del av investmentbankernas verksamhet är rådgivning, aktiemäkleri och trading snarare än traditionell utlåning till företag och hushåll.

i förhållande till sin balansomslutning i slutet av 2007. I ett desperat försök att återställa det egna kapitalet sålde Lehman Brothers tillgångar på över 100 miljarder dollar under första halvåret 2008.

Vidare ledde bankernas massiva försäljningar till att priset på de sålda tillgångarna pressades ned, synbart under deras »fundamentalvärde«, när marknaden plötsligt översvämmades av säljare. Eftersom de flesta tillgångarna i de amerikanska bankernas balansräkningar togs upp till marknadsvärde i kapitalkravsberäkningen ledde de sjunkande marknadspriserna till att bankernas skuldsättningsgrad ökade ännu mer, och med detta även behovet av att krympa balansräkningarna. På så vis ledde det till en negativ spiral som påskyndade bankkrisen.

Dessutom ledde de sjunkande tillgångspriserna till finansieringsproblem även för solventa finansiella institutioner eftersom många av dem förlitade sig på kortfristig finansiering på den så kallade repomarknaden. Repor är kortfristiga lån, ofta med löptid på en dag, med finansiella tillgångar som säkerhet. I normala marknader är detta en billig finansieringsform eftersom långivaren har god säkerhet i en likvid finansiell tillgång, och det är lätt att »rulla över« denna finansiering från en dag till nästa. När tillgångspriserna började sjunka hösten 2008 på grund av bankernas massförsäljningar kunde låntagarna inte längre rulla över dessa lån (eftersom säkerheterna hade blivit mindre värda) med följden att många institutioner drabbades av akuta likviditetsproblem.

Så även om finansmarknaderna i sig inte orsakade krisen var det ändå skuldsättningen hos de finansiella institutionerna som gjorde att krisen fick en sådan multiplikativ effekt på realekonomin. Om bankerna inte hade varit så skuldsatta hade det inte skett en lika stor nedgång i realekonomin. Om bankerna inte hade haft samma skuldsättning hade de dock heller inte lånat ut lika mycket pengar till hushåll och företag för produktiva investeringar, vilket hade lett till lägre ekonomisk tillväxt före krisen. Det är således en delikatt avvägning som behöver göras mellan behov av låg skuldsättning för att få finansiell stabilitet och hög skuldsättning som möjliggör fler och större investeringar och högre tillväxt.

Nedåtgående spiral i tillgångs priser hösten 2008

Problem att refinansiera skapade likviditets kris

Bankgarantier gör att skuldsättningen måste regleras

*Finansiella
företag är
betydligt högre
belånade än
vanliga företag*

I marknadsekonomi anses det nödvändigt att reglera bankernas skuldsättning men inte skuldsättningen i vanliga, icke-finansiella företag. En anledning till det är att en konkurs inte innebär systemrisk för de flesta företag. Men det är inte hela förklaringen. Exempelvis skulle en konkurs i ett bolag som Ericsson kunna få mycket stora effekter på den svenska ekonomin med stora negativa externaliteter på kunder, leverantörer, anställda etc. En viktigare förklaring är att det ligger i Ericssons aktieägares intresse att inte låta företaget ta på sig för hög upplåning. Om skuldsättningsgraden blir för hög hos ett företag kommer risken för obestånd att öka, vilket leder till ett lägre värde på företagets verksamhet, vilket i slutändan drabbar aktieägarna. Dessutom kommer långivarna att kompensera sig för den högre obeståndsrisk genom att kräva högre räntor och tuffare lånevillkor, en kostnad som återigen i slutändan bärs av företagets aktieägare. Naturligtvis kan det hända att bolag tar på sig för hög skuldsättning och hamnar på obestånd på grund av bristande företagsstyrning eller rena misstag men det finns ingen anledning att tro att icke-finansiella företag systematiskt tar på sig för hög skuldsättning. Tvärtom är en stor öppen fråga i den akademiska litteraturen varför icke-finansiella företag har så låg skuldsättning, givet att lånefinansiering tack vare avdragsrätten för räntekostnader är mer skatteeffektivt än egenkapitalfinansiering (se Graham 2000).

Staten garanterar implicit bankernas skulder

Den stora skillnaden mellan banker och vanliga företag är att staten har åtagit sig att åtminstone delvis garantera bankernas skulder. Tack vare detta kommer bankerna att kunna låna billigare eftersom långivarna kommer att kräva lägre kompensation för konkursrisk, vilket ger incitament att ha högre skuldsättning. Dessutom leder garantierna till att bankens lånekostnad blir mycket mindre känslig för den risk som banken faktiskt tar i sina investeringar. Detta leder i sin tur till att bankens incitament att ta risker ökar eftersom mer riskfyllda investeringar tenderar att ha högre avkastning. Om investeringarna är lyckosamma tjänar aktieägarna pengar, om investeringarna misslyckas så rejält så att banken hotas bär staten och

skattebetalarna en stor del av förlusterna. Med andra ord innebär garantierna, sedda för sig själva, att staten subventionerar bankernas upplåning. Eftersom staten på detta sätt uppmuntrar bankerna till att ha för hög skuldsättning behöver den också motverka de negativa effekterna av den subventionen genom att utfärda regler för bankernas skuldsättning och agerande.

Garantierna innebär att upplåningen är subventionerad

Staten garanterar bankernas åtaganden på olika sätt

Hur ser de statliga garantierna för bankernas verksamhet ut? Den mest uppenbara är den statliga insättningsgarantin. Om en bank fallerar går staten in och garanterar hushållens bankkonton upp till en viss gräns. Det finns goda ekonomiska skäl för en sådan statlig insättningsgaranti.

Den första anledningen är bankens viktiga uppgift att bidra till så kallad löptidstransformation. Individer och hushåll har behov av att snabbt och friktionsfritt kunna ta av sitt sparande för att konsumera. Det finns därför en stor efterfrågan på likviditet (betalningsmedel) från ekonomins sparare. Bland investerare är behovet vanligen det motsatta. De flesta produktiva investeringar är illikvida, det vill säga kan inte realiseras på kort varsel utan att stora värden går förlorade. Det finns därför ett stort behov i ekonomin att finansiera illikvida, långsiktiga investeringar med kortsiktiga, likvida medel. Bankernas viktigaste uppgift i ekonomin är sålunda att se till att kortfristig inlåning från sparare finansierar långfristiga lån till företag och hushåll.⁹ Denna löptidstransformation möjliggörs av det faktum att inte alla insättare förväntas ta ut sina pengar samtidigt från banken. Om banken har tillräckligt många individuella insättare kommer därför likviditetsrisken att diversifieras bort. Samtidigt gör det att spararna kan få högre avkastning på sitt kapital.

Löptidstransformation är en av banksystemets viktigaste uppgifter

Det kan dock bli problem om insättarna börjar oro sig för ban-

9. En klassisk referens inom den teoretiska litteraturen i dessa frågor är Diamond och Dybvig (1983).

Utan insättningsgaranti, mer uttagsanstormning

kens solvens. Om insättarna tror att det finns en risk att bankens tillgångar inte kommer att räcka till för att täcka alla bankkontomedel kan detta leda till en så kallad *bank run* där spararna skyndar att ta ut sina pengar innan bankens tillgångar tar slut. Dessa uttagsanstormningar kan bli självuppfyllande: om tillräckligt många insättare tar ut sina besparingar samtidigt tvingas banken likvidera sina långsiktiga illikvida tillgångar till underpris, med förluster som följd. Det leder i sin tur till att tillgångarnas värde faktiskt inte täcker alla insättningar. Om en insättare tror att detta riskerar att hända kommer hon därför att skynda sig till banken för att få ut sina pengar medan det fortfarande finns tillräckliga medel kvar. På detta sätt kan en dylik panik leda till att även en solvent bank drabbas av en *bank run* och går under. Diamond och Dybvig (1983) visar att en sådan uttagsanstormning mot en solvent bank kan undvikas om staten garanterar insättarnas medel. Det är därför samhällsekonomiskt effektivt med en statlig insättningsgaranti.

I praktiken har det dock visat sig att staten inte enbart uttryckligen (explicit) garanterar bankens insatta medel utan även underförstått (implicit) garanterar bankens övriga fordringar till en betydande del, i synnerhet om banken anses vara »systemviktig«. Anledningen till detta är att om en stor finansiell institution fallerar, i synnerhet under en period när andra finansiella institutioner också har problem, kan hela betalningssystemet falla samman. Om det sker stryps det finansiella blodomloppet med stora kostnader för den reala ekonomin som följd. Även om dessa garantier inte är formellt uttryckta är det ofta omöjligt för staten att låta bli att gripa in när en systemviktig institution riskerar att gå under. Ett exempel var de enorma kapitaltillskott och garantier som den amerikanska staten gick in med efter konkursen i Lehman Brothers som en del av det så kallade TARP-programmet. Även den svenska staten ansåg sig tvungen att gå in med omfattande lånegarantier för de svenska affärsbankerna efter Lehman Brothers konkurs trots att inga sådana åtaganden fanns före krisen.

Lehman Brothers konkurs visar också på konsekvenserna för betalningssystemet om en systemviktig institution faktiskt tillåts

Lehman Brothers konkurs visade effekterna av ett bankfallissemang

fallera. Lehman Brothers var en investmentbank, inte en affärsbank, och hade därför inga långivare som omfattades av någon insättningsgaranti. Däremot finansierade Lehman Brothers sig med kortfristig upplåning, till stor del via dagslånga repor. När Lehman Brothers solvens började ifrågasättas ville inga motparter längre förnya dessa kortfristiga lån och Lehman Brothers tvingades ställa in betalningarna. Tidigare, 2008, när en liknande *repo run* drabbade Bear Stearns gick staten in och garanterade Bear Stearns kreditförluster för att därigenom få till stånd en försäljning till J.P. Morgan Chase.¹⁰ Denna gång ville den amerikanska staten statuera exempel och tillät därför Lehman Brothers att gå under. Det ledde i sin tur till att hela betalningssystemet paralyserades av den oro som följde.

Efter Lehman Brothers konkurs fungerade inte interbankmarknaden

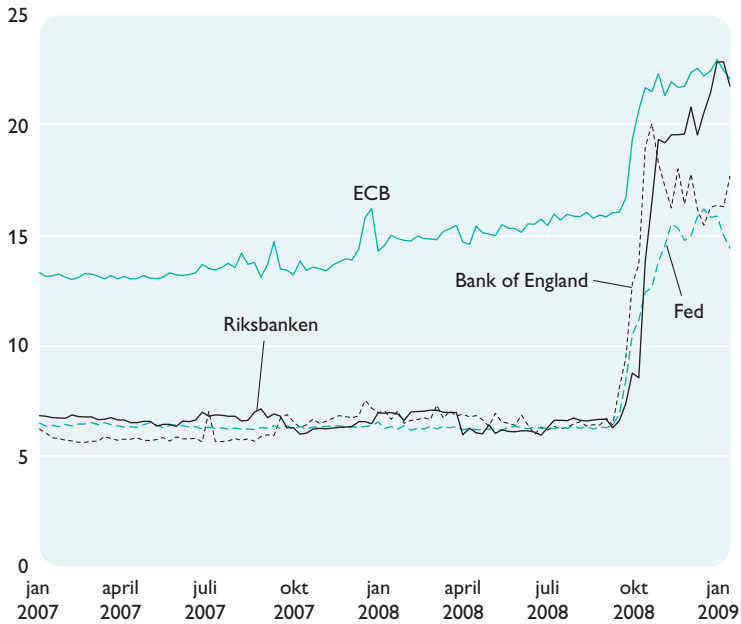
Fallet Lehman Brothers visar de kedjeeffekter som uppstår när en komplicerad finansiell institution går under. För det första bröt de viktiga interbankmarknaderna samman, de marknader där finansiella institutioner lånar ut till varandra. När bankerna inte visste vilka kreditförluster motparten satt på som resultat av Lehmankonkursen vågade de inte längre låna ut till banker och andra finansiella institutioner. Fler banker riskerade därför att gå under eftersom de inte kunde förnya sina lån och oron för nya kreditförluster ökade än mer. Dessa dominoeffekter nådde ända till de svenska bankerna som även de fick akuta problem att förnya sin upplåning.

För att rädda betalningssystemet blev därför staten tvungen att gå in med omfattande stödåtgärder *ex post* trots att sådana åtaganden inte formellt existerade *ex ante*. Centralbankerna runt om i världen fick gå in och ersätta interbankmarknaderna. Även Sveriges riksbank ökade kraftigt sin utlåning till de svenska bankerna med följden att Riksbankens balansomslutning mer än tredubblades under krisen.

Riksbankens utlåning till affärsbankerna ökade kraftigt

Flera centralbanker gick också in och köpte subprimerelaterade

10. Det som fällde Lehman Brothers var alltså inte en traditionell *bank run* utan snarare en *run on the repo*, se Gorton och Metrick (2009).



Figur 2.1 Centralbankers balansomslutning mätt som andel av BNP. Procent.

Källor: Bureau of Economic Analysis, Eurostat, Office for National Statistics, SCB samt respektive centralbank.

låneinstrument och andra tillgångar av bankerna där osäkerheten om kreditförluster var stor, vilket inte bara finansierade den säljande banken utan också hade till syfte att hålla uppe priserna på dessa tillgångar (så kallade *toxic assets*). Omfattande garantier och finansiering gavs till fallerande finansiella institutioner som AIG, Merrill Lynch, Citigroup, Fannie Mae, Freddie Mac och Fortis. Man gav även lånegarantier (som i Sverige) till banker som inte var på obestånd men som hade svårt att ordna ny finansiering på de frusna låne-marknaderna. Även finansiella institutioner som formellt inte stod under bankregleringen garanterades. Exempelvis gick amerikanska staten in och garanterade spararnas medel i penningmarknadsfonder efter att fonden Reserve Fund *broke the buck* (det vill säga saknade medel för att täcka sina fondandelsägares insatta kapital).

Det står därför klart att staten även implicit garanterar lån som

inte omfattas av insättningsgarantin, såsom investmentbanker, räntefonder, försäkringsbolag och kanske till och med hedgefonder i den mån institutionen anses vara systemviktig, det vill säga om deras fallissemang skulle leda till kedjeeffekter som riskerar att äventyra betalningssystemet. Hur stora kostnaderna i slutänden blir för skattebetalarna av den senaste finanskrisen vet man ännu inte. Enbart för USA varierar uppskattningen av kostnaden för krishantering mellan 89 och 250 miljarder dollar.¹¹

I USA kan kostnaden för krishantering bli 250 miljarder dollar

Garantierna påverkar bankernas beteende

Det är dock sannolikt att de samhällsekonomiska kostnaderna av krisen hade varit ännu större om staten inte gått in och räddat det finansiella systemet från kollaps. Vissa av räddningsåtgärderna har till och med i efterhand visat sig vara vinstgivande för staten, exempelvis de betydande ränteinkomster som Riksbanken fick från den nödutlåning man gjorde på interbankmarknaderna.

Det stora problemet med dessa implicita och explicita garantier är därför inte i första hand kostnaderna i efterhand, *ex post*, utan den effekt de har på incitamenten i förväg, *ex ante*. De explicita och implicita statsgarantierna leder till att lånen till finansiella institutioner blir billigare än de annars hade varit eftersom risken är lägre. Därför kommer dessa institutioner att kunna låna till en i denna mening subventionerad ränta. Det går således inte att lita på att marknaden gör en tillräcklig kreditbedömning av de finansiella institutioner de lånar ut till. Detta leder till vad nationalekonomerna kallar ett *moral hazard*-problem. Bankerna har incitament att ta på sig för hög skuldsättning och investera i riskfyllda tillgångar med högre förväntad avkastning utan att för den skull behöva betala för sitt risktagande fullt ut med en högre ränta. Visserligen var det ofta de banker som var mest riskfyllda som lockade spararna med de högsta inlåningsräntorna (exempel på den svenska marknaden var Kaupthing, Parex

Statliga garantier skapar moral hazard-problem

11. Se *Wall Street Journal* (12 april 2010). För en diskussion av kostnaderna för den svenska krishantering, se Bergström (2009).

Tabell 2.2 Inlåningsräntor juli 2008.

Handelsbanken	4,00 %
Kaupthing	1,00 % upp till 10 000 kr, 5,05 % däröver
Kaupthing Edge	5,30 %
Nordea	2,90 % upp till 100 000 kr, 3,25 % däröver
Parex	4,75 %
SEB	4,00 %
Swedbank	5,10 %
Stibor T/N (endagsräntan på svenska interbankmarknaden)	4,60 %

Anm.: Räntorna gäller sparkonton utan uttagsrestriktioner.

Källa: Konsumenternas bank- och finansbyrå.

och Custodia, se tabell 2.2, men att spararna över huvud taget satte in sina pengar i dessa banker berodde på insättningsgarantin.

Det är viktigt att notera att detta *moral hazard*-problem inte är en intressekonflikt mellan bankernas ledning och aktieägare eftersom aktieägarna är de som tjänar på detta risktagande *ex ante*. Även om aktieägarna förlorade betydande värden i krisen tjänade man stora pengar åren före krisen när banker och andra finansiella institut gjorde rekordvinster.

Det pågår en aktiv debatt om huruvida banker och andra finansiella institutioner verkligen medvetet valde att ta på sig för hög skuldsättning och ta överdrivna spekulativa risker eller om de helt enkelt inte förstod risken i sina strategier. Kritikerna av *moral hazard*-argumentet hävdar det senare: bankerna begick helt enkelt misstag. Man trodde på ratinginstitutens AAA-betyg och köpte ekonomernas, politikernas och mediernas tal om *the great moderation* – att världen hade gått in i en era av större makroekonomisk stabilitet. Varken banker eller ratinginstitut förstod heller till fullo hur man skulle värdera olika nya finansiella instrument på grund av bristande data (eftersom instrumenten inte hade funnits tidigare). Om någon bör klandras är det, enligt detta synsätt, politikerna, nationalekonomerna och ratinginstitutet som invaggade bankerna i falsk säkerhet.

Ofta bristande
förståelse
bakom dåliga
investeringar

Vi köper inte detta argument. För det första finns det gott om empiriska observationer som visar hur finansiella institutioner utformade sofistikerade transaktioner och strukturer som enbart hade till syfte att komma runt regleringar för att kunna ta högre risker med mindre kapital. För det andra begås ofta misstag när man inte har incitament att skaffa sig mer information. När nya affärsmöjligheter uppstår och drar till sig kapital kan man antingen ifrågasätta den rådande synen (till exempel att »CDOs är riskfria«) och sluta göra affärer som ens konkurrenter tjänar stora pengar på. Eller så kan man besluta sig för att följa med tåget och köpa det accepterade synsättet. Har man rätt tjänar man pengar, har man fel tjänar ingen annan heller pengar. Slutligen var det inte nödvändigtvis så att bankerna medvetet beslutade sig för att ta för höga risker och ha för hög utlåning eftersom prissignalerna från marknaden gav felaktiga incitament. Å ena sidan ser banken en låneränta för sin egen finansiering som är artificiellt låg på grund av explicita och implicita statliga garantier. Å andra sidan ser banken investeringsmöjligheter i AAA-ratade subprimepapper som ger en betydligt högre avkastning än räntan på statsobligationer. Få banker kan låta bli att utnyttja en sådan lukrativ investeringsmöjlighet.¹²

Räntenivån
avspeglade
inte den verk-
liga risken

Kritikerna mot *moral hazard*-förklaringen menar att AIG, Lehman Brothers och Citigroup knappast hade tagit sådana risker om de hade känt till konsekvenserna av sitt risktagande och att de knappast »räknade med« att bli räddade av staten. Vår poäng är att den statliga garantin tillät Bear Stearns och Lehman Brothers att ta stora lånefinansierade risker som – åtminstone på kort sikt – gynnade aktieägare och anställda utan att de betalade för det genom en högre upplåningskostnad. Huruvida beteendet var medvetet eller omedvetet är mindre relevant eftersom konsekvenserna blir desamma: ett alltför stort risktagande på statens bekostnad.

Alltför stort
risktagande på
statens bekost-
nad

En annan invändning är att de statliga garantierna inte är ett problem om staten tar betalt för dem *ex ante*. Exempelvis finansie-

12. Intressant nog verkar denna debatt återkomma efter varje finanskris. Se exempelvis Ljungqvists (1995) rapport för Långtidsutredningen i efterdymningarna av den svenska bankkrisen. Det flesta av de argument vi framför här framfördes redan då.

ras insättningsgarantin genom en avgift som tas ut från bankerna. I princip är detta resonemang korrekt eftersom det teoretiskt sett är möjligt att debitera bankerna försäkringspremier som helt eliminerar avvikelser mellan privatekonomiska och samhällsekonomiska intressen. Om bankerna måste betala en marknadsmässig premie för den statliga insättningsgarantin skulle deras investeringsbeslut korrekt avspegla de samhällsekonomiska kostnaderna för olika grader av riskexponering. I praktiken är dock denna lösning omöjlig eftersom det kräver att myndigheterna fortlöpande har fullständig information om och exakt kan bedöma bankers riskexponering. Så länge som detta ideal inte uppnås kvarstår *moral hazard*-problemet.

Högre kapitalkrav innebär högre självrisk för bankerna

Om vi använder en analogi från försäkringsbranschen kan det faktum att man har en brandförsäkring faktiskt öka sannolikheten för bränder på grund av ökad oaktsamhet eller rena försäkringsbedrägerier. Bara för att man betalar en försäkringspremie *ex ante* försvinner inte risken för olyckor *ex post*. För att komma till rätta med *moral hazard* behövs i stället en självrisk som gör att förlusterna åtminstone delvis bärs av försäkringstagaren. Det är just denna roll som kapitalkraven fyller.

Bristande reglering och rating bidrog till finanskrisen

Moral hazard-problemet är sålunda huvudanledningen till att samhället måste reglera skuldsättning och risktagande *ex ante* i de finansiella institutioner som samhället har åtagit sig att garantera *ex post*. Det viktigaste instrumentet för detta är de kapitalkrav som reglerarna ställer på banker och andra finansiella institutioner, till exempel försäkringsbolag.

Ju högre risk, desto mer kapital

Kapitaltäckningsregler som Basel- och Solvency-reglerna sätter en miniminivå på hur mycket eget kapital en bank eller ett försäkringsbolag måste finansiera sig med i procent av sina riskvägda tillgångar. Förutom eget kapital måste banken ha en ytterligare finansieringsbuffert i form av så kallat hybridkapital bestående av

konvertibler och preferensaktier.¹³ För att banker med högre risk i sina tillgångar ska tvingas ha mer eget kapital sätts minimikraven baserade på riskvägda tillgångar, så att ju högre risk banken har i sina tillgångar, desto mer eget kapital måste den hålla på sin skuldsida.

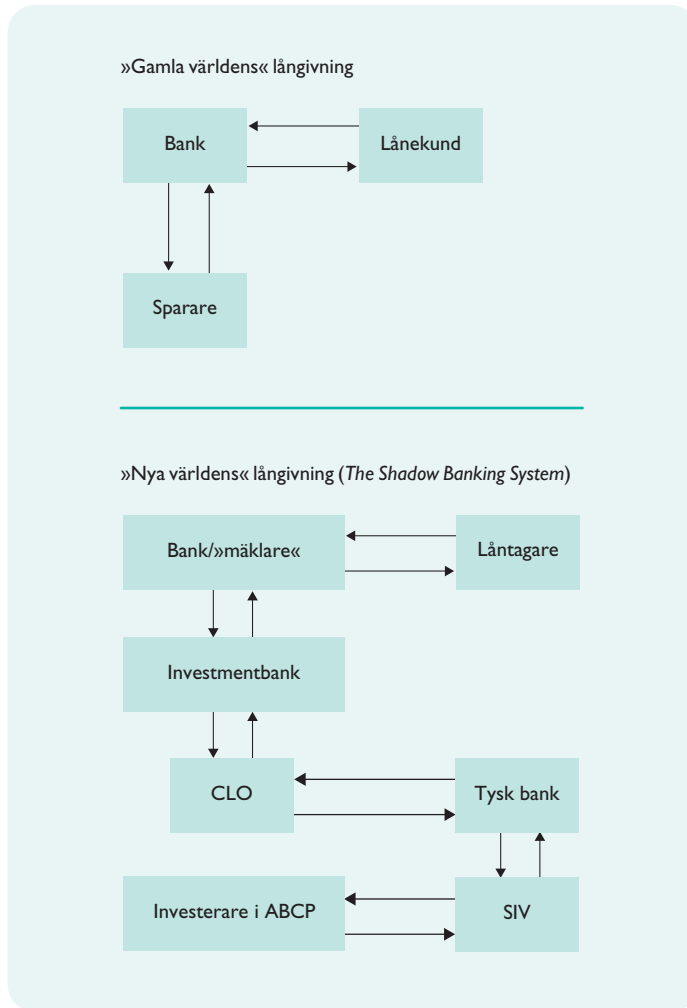
Uppenbarligen var den finansiella regleringen och kapitalkraven inte tillräckliga för att hantera bankernas skuldsättning och risktagande. De existerande reglerna hade två fundamentala brister. Den första bristen var att kapitalkraven var statiska och inte varierade över konjunkturcykeln. Det ställer till problem vid finansiella bubblor eftersom det ger möjlighet för banken att öka sin skuldsättning allteftersom värdet på bankens tillgångar inflateras. Det ger banken ännu större resurser att investera i finansiella tillgångar, vilket ökar bubblan ytterligare. Skuldsättningen i finansiella institutioner blir därför kraftigt procyklisk (se Adrian och Shin 2010). När bubblan väl spricker står bankerna där med för hög skuldsättning och måste sälja tillgångar för att möta sina kapitalkrav, vilket pressar ned priserna ytterligare. Med andra ord: i bubblans uppbyggnadskede borde kapitalkraven ha varit högre, vilket skulle ha minskat låneexpansionen och mildrat prisuppgången; när bubblan hade spruckit borde kapitalkraven snarare ha varit lägre för att förhindra panikförsäljningar som förstärker prisnedgången.

Den andra bristen var att regleringen inte var anpassad till den nya världens finansmarknader, där kreditriskerna till stor del hade flyttats från de traditionella bankerna till nya aktörer, som investmentbanker, hedgefonder, försäkringsbolag och penningmarknadsfonder. Dessa institutioner låg utanför bankreglerarens kontroll och var antingen oreglerade eller löd under ett annat regelverk. En stor del av den kreditgivning som traditionellt hade gjorts av bankerna gjordes därför nu i praktiken av detta nya skuggbanksystem (*shadow banking system*, se figurer 2.2 och 2.3).

Bakom tillväxten av skuggbanksystemet, där kreditrisk flyttats

Konjunktur-
beroende
kapitalkrav
vore bra

13. Konvertibler är skuldebrev utgivna av ett aktiebolag som ger borgenären rätt att helt eller delvis byta ut sin fordran mot aktier i företaget.



Figur 2.2 Skuggbankssystem.

Anm.: CLO = Collateralized Loan Obligation; SIV = Structured Investment Vehicle; ABCP = Asset-Backed Commercial Paper. Se även fotnot på sidorna 68–69.

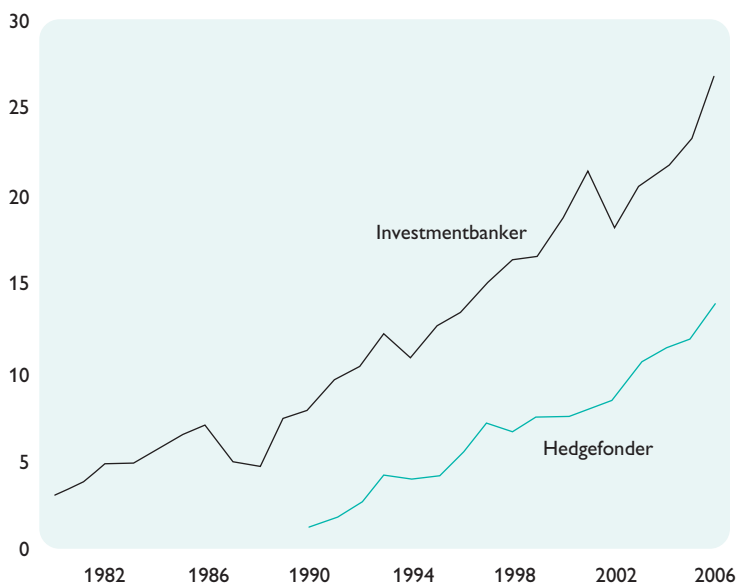
Källa: Wissén och Wissén (2011).

från banker till nya finansiella aktörer, låg ett antal viktiga finansiella innovationer som uppstått under de föregående två decennierna. Fenomenet värdepapperisering (*securitization*) startade under slu-

tet av 1980-talet i USA när fastighetslån började läggas ihop i pooler och paketeras om till nya låneinstrument som var uppbackade av kassaflödena från lånepoolen. Dessa transformationer och de nya instrument de resulterade i, som gick under namn som CMOs (Collateralized Mortgage Obligations), CDOs (Collateralized Debt Obligations) och CLOs (Collateralized Loan Obligations), spreds under 1990- och 2000-talet till allt fler typer av lån, som kortkrediter, banklån etc. Samtidigt drev den amerikanska staten på utvecklingen genom att uppmuntra de halvstatliga bolåneinstituten Fannie Mae och Freddie Mac att öka sin lånevolym, vilket de åstadkom genom att kraftigt öka sin värdepapperisering.

Hand i hand med ökningen av värdepapperiseringsmarknaden uppstod en andrahandsmarknad för banklån, där banker kunde sälja de lån de hade ställt ut till nya investerare, exempelvis hedge-

Snabb produktutveckling på finansmarknaderna



Figur 2.3 Skuggbankssystem II. Finansiella tillgångar hos intermediärer i procent av affärsbankernas totala tillgångar.

Källa: Adrian och Shin (2010).

CDS försäkrar
kreditrisk

fonder. Slutligen introducerades under 1990-talet nya derivatinstrument för att försäkra kreditrisk, så kallade CDS (Credit Default Swaps). Till en början användes CDS främst för att försäkra företagsobligationer men under 2000-talet växte marknaden för CDS för olika värdepapperiseringsinstrument lavinartat. Resultatet av denna utveckling blev att andelen finansiella tillgångar som hölls utanför det traditionella banksystemet av investmentbanker (*security brokers and dealers*) och hedgefonder ökade kraftigt mellan 1980 och 2006 (se figur 2.3).

Marknaden
för subprime-
lån känneteck-
nades av betal-
ningssvaga
hushåll

Tillsammans möjliggjorde dessa nya finansiella innovationer och marknader att kreditrisk kunde paketeras om och säljas från den institution som ställt ut lånen (vanligen en reglerad bank) till nya aktörer som investmentbanker, försäkringsbolag, hedge- och penningmarknadsfonder. I teorin var detta en utveckling som gjorde marknaden effektivare eftersom kreditrisk nu kunde spridas på flera parter och diversifieras. I praktiken visade sig dock modellen ha ett antal problem.

För det första försämrades incitamenten hos den långivande banken (eller allt oftare, en lånemäklare som endast förmedlade lån mellan banker och låntagare) att bedöma låntagarens kreditvärdighet när man inte själv bar kreditrisken. Dessa problem blev mest uppenbara i den amerikanska subprimemarknaden där kvaliteten hos låntagarna sjönk markant i mitten av 2000-talet, särskilt i de lån som kunde värdepapperiseras (se Keys med flera 2010).

För det andra ägdes nu i praktiken en stor del av kreditrisken av aktörer som inte lydde under bankregleringen. Många av dessa nya institutioner på kreditmarknaderna – investmentbanker, försäkringsbolag och olika typer av fonder – hade i realiteten stora odiversifierade positioner i olika kreditinstrument. Även om investmentbanker och försäkringsbolag stod under sina egna regelverk gjorde detta att ingen enskild reglerare hade en helhetssyn över hur stora risker som togs i det finansiella systemet och vem som var utsatt för risken.

Till detta bidrog dessutom att många av de nya kreditriskinstrumenten – CDO, CLO, CDS – handlades på bilaterala så kallade OTC-

marknader utan insyn och transparens. När krisen kom bidrog detta till osäkerheten om vilka motpartsrisiker man hade gentemot andra finansiella aktörer. Regleraren hade till exempel inte någon aning om de stora kreditexponeringar som försäkringsbolaget AIG hade mot subprimemarknaden innan det var för sent. Dessutom ökade i och med detta den globala sammanknytningen av det finansiella systemet. En tysk bank kunde falla för att amerikanska hushåll inte kunde betala sina bolån eftersom banken hade investerat i stora mängder värdepapperiseringsinstrument uppbackade av subprimelån.

För det tredje var nu kreditrisiken allokerad till nya komplicerade instrument som varken reglerare eller ratinginstitut (som reglerarna till stor del förlitade sig på) var kapabla att utvärdera. Värdepapperiseringsinstrument som CDOs är svårvärderade eftersom deras risk beror på den sammanlagda kreditvärdigheten i en pool med lån. Vilken risk ett instrument uppbackat av en kreditpool faktiskt hade visade sig vara känsligt för korrelationen i kreditrisk mellan de olika lånen i portföljen. Riskprofilen hos dessa instrument var sådana att de ofta såg ut att ha låg risk eftersom inga förluster någonsin hade skett så länge priserna på den amerikanska bostadsmarknaden steg. Problemet är att riskprofilen i dylika instrument är skev snarare än normalfördelad, och att stora negativa utfall sker med relativt liten sannolikhet.

Ett huvudsyfte med dessa värdepapperiseringar var att från en pool med riskfyllda subprimelån skapa så många AAA-ratade värdepapper som möjligt. I det låga ränteläge som rådde var det stor efterfrågan på alternativ till statsobligationer som liksom dessa var AAA-ratade men som hade en högre avkastning. Ratinginstituten, som inte hade någon vana att bedöma dessa instrument, gav sina kreditbetyg baserade på stiliserade modeller som ofta tilldelades den investmentbank som satt ihop transaktionen, den så kallade originatorn. Givet den information om hur kreditbetygen beräknades som ratinginstituten tillhandahöll kunde originatorn – den som gav ut de nya finansieringsinstrumenten – beräkna en optimal struktur på sitt konstruerade instrument (värdepapperiseringstransaktionen) så att så stor del av poolen som möjligt fick högsta rating,

Bilaterala handelsplatser försvårar översynen

Riskberäkningar var felaktiga i många finansiella instrument

»Originatorn« betalade för kreditbetygen

det vill säga AAA. Ratinginstituten å sin sida tjänade stora pengar på att sälja kreditbedömningar för dessa instrument eftersom originatorn betalade för ratings.

För finansiella institutioner med riskvägda kapitaltäckningskrav var de AAA-ratade värdepapperiserade obligationerna en ideal investering eftersom de hade en högre avkastning än AAA-ratade statspapper men samma låga riskvikt för kapitalkravsberäkningen. I efterhand har man kunnat konstatera att ratingen av dessa instrument kraftigt underskattade deras risk (se Coval med flera 2009 samt Benmelech och Dlugosz 2009).

Vad har detta med Sverige att göra?

I den mån Sverige drabbades av finanskrisen var krisen denna gång (till skillnad från i början av 1990-talet) importerad. Svenska politiker och finansmarknadsaktörer har med rätta poängterat att Sveriges finansmarknad klarat sig relativt bra under krisen jämfört med andra länder. En vanlig förklaring är att de svenska bankerna hade lärt sig av 1990-talskrisen och därför inte drogs med i den internationella finansbubblan. Svenska banker stod till stor del utanför spekulativa investeringar i amerikanska subprimepapper, man var inte inblandade i tveksamma värdepapperiserings-affärer och ingen av de större (systemviktiga) svenska bankerna gick heller under.

Även svenska banker fick finansieringsproblem

Den första naturliga frågan är om det verkligen finns något behov av ändrade regleringar på de svenska finansmarknaderna. Även om krisen var mildare i Sverige var våra finansmarknader långt ifrån opåverkade av det internationella finanskaoset, och krisen visade på en rad svagheter även i det svenska systemet. Liksom banker i andra länder finansierade sig svenska banker kortfristigt. Efter Lehman Brothers konkurs tvingades därför Riksbanken öka sin utlåning till svenska banker kraftigt för att undvika en akut likviditetskris i banksystemet (se tabell 2.3). Vidare tvivlade många långgivare även på de svenska bankernas solvens, vilket ledde till stora problem för bankerna att finansiera sig på de internationella obligationsmarknaderna. Staten tvingades därför att införa ett omfattande lånegaranti-

Tabell 2.3 Sveriges riksbanks balansräkning 31 december 2007 och 2009.
Miljarder kronor.

	2007	2009
TILLGÅNGAR		
Guld	26	32
Fordringar i utländsk valuta	173	302
Utlåning till banksystemet	9	369
Övriga tillgångar	4	6
Summa	212	709
SKULDER		
Sedlar och mynt	114	111
Skulder i kr till svenska institut	0	171
Emitterade skuldcertifikat	0	192
Skulder i utländsk valuta till svenska institut	0	93
Skulder i utländsk valuta till utländska institut	12	0
Motpost till IMF-dragningsrätter	3	25
Värderegleringskonton	20	38
Eget kapital	59	64
Årets resultat	4	15
Summa	212	709

Källa: Sveriges riksbank.

program för svenska banker som framför allt Swedbank utnyttjade.

Aktörer på den svenska marknaden föll också för frestelsen att använda billig inlåning till riskfyllda investeringar. Och även här visade sig kapitalkraven otillräckliga för att förhindra förhöjt risktagande. I fallen Carnegie och HQ Bank tvingades Finansinspektionen dra in tillstånden därför att kapitalkrav och andra regler kringgicks under lång tid, bland annat med hjälp av felvärderingar av komplicerade finansiella instrument. Svenska banker ökade sin affärsverksamhet i Baltikum och Ukraina där enskilda hushåll tog billiga eurolån för att finansiera bostäder och privatkonsumtion. Så länge som fast-

*Carnegie
och HQ Bank
felvärderade
värdepapper*



Figur 2.4 Räntedifferensen mellan 3 månaders upplåning på svenska interbankmarknaden (Stibor) och 3 månaders statsskuldväxel under krisen.

STATENS LÅNEGARANTIPROGRAM

I oktober 2008 införde regeringen ett garantiprogram som ger banker, bostadsinstitut och vissa kreditmarknadsbolag möjlighet att avtala med staten om garantier för en del av sin upplåning. Syftet med garantierna är att göra det billigare för banker och bostadsinstitut att låna pengar. Garantin fungerar som en försäkring. Mot en avgift tar staten på sig ansvaret att betala skulderna om institutet inte kan. Avgiften ska täcka de kostnader som kan uppstå. För att skydda skat-

tebetalarnas intresse ställer staten vissa krav på de banker som får garantier, bland annat finns begränsningar för ersättningar och bonusar till ledande befattningshavare. Riksgälden ansvarar för garantiprogrammet.

Garantiprogrammet omfattade lån upp till 1 500 miljarder kronor de första åren. I november 2010 begränsade regeringen det till högst 750 miljarder kronor samtidigt som programmet förlängdes till den 30 juni 2011.

NYA REGLERINGAR I KÖLVATTNET AV FINANSKRISEN 2007–2009

För att undvika att krisen upp-
repar sig pågår ett omfattande
internationellt arbete med att
förändra regelverken för finansmark-
naderna. Huvuddragen i reformerna
syftar till att det i framtiden ska finnas
mer eget kapital i världens banksystem
för att öka motståndskraften mot förlus-
ter. För att minska tendenserna till kris
ska bankerna också ha mer långfristig
och stabil finansiering.

En annan slutsats av krisen är be-
hovet av övervakning och transparens.
Övervakning gör det möjligt att se till
att finansmarknaderna följer regelver-
ken men hjälper också myndigheterna
att upptäcka risker och obalanser tidi-
gare än vad de annars skulle ha gjort.
På så sätt kan övervakning och transpa-
rens ha en självstabiliserande inverkan
på finansmarknaderna.

Ett område där överblicken tydligt
brast före och under finanskrisen är
riskexponeringen i världens finan-
siella system. Ingen aktör och ingen
myndighet hade en helhetsbild över
hur den finansiella risken var fördelad
mellan olika länder och olika aktörer,
och många underskattade kraftigt hur
sammanlänkade de internationella
finansmarknadernas aktörer är genom

olika åtaganden mot varandra såsom
försäkringar mot värdeförluster och
betalningsinställelser.

Basel III

För banker anger de så kallade Basel-
reglerna internationella minimikrav
för hur mycket eget kapital bankerna
behöver i förhållande till sin utlåning.
De är framförhandlade av de 27 län-
derna i *Basel committee on banking
supervision* under det som kallas Basel
III. Enkelt uttryckt kräver högre risk
på bankernas tillgångssida i balans-
räkningen mer eget kapital på deras
skuldsida.

EU

Inom EU har medlemsländerna be-
slutat att sätta upp EU-gemensamma
myndigheter med större befogenheter
än förr. Fyra nya myndigheter för en
bättre finansiell övervakning är beslu-
tade:

- ¶ *European Systemic Risk Board*
(ESRB) för makroekonomisk över-
syn och analys.
- ¶ *European Banking Authority* (EBA)
för översynen av banker.
- ¶ *European Insurance and Occupa-
tional Pensions Authority* (EIOPA)

Forts.

för översynen av försäkringsbranschen.

- ☛ *European Securities and Markets Authority (ESMA)* för översyn av övriga aktörer som agerar på finansmarknaderna.

Europeiska kommissionen har också lagt ett förslag som innebär att de flesta finansiella derivat ska handlas på en etablerad handelsplats och därigenom bli mer standardiserade och att helhetsbilden över den utestående stocken finansiella värdepapper och vem som äger vad ska blir bättre.*

* Europeiska kommissionen, 15 september 2010.

ighetspriser och löner ökade i hemlandet utan att valutan för den skull deprecierades betalade dessa lån tillbaka sig själva.

Även om det i slutänden har visat sig att svenska bankers kreditförluster i dessa nya marknader blev relativt begränsade och hanterbara är det enligt vår mening ett exempel på samma problem, nämligen utnyttjandet av statssubventionerad finansiering för att ta stora risker. Intressant nog visade det sig ofta vara de mest riskfyllda bankerna som var mest aggressiva med att försöka locka till sig insättningsgaranterat kapital från spararna med hjälp av högre inlåningsräntor (se tabell 2.2). Så även om svenska banker klarade sig förhållandevis bra så visade krisen på liknande brister som i utlandet i det finansiella systemet i form av högt risktagande med statssubventionerad finansiering.

Finansiell reglering bestäms i huvudsak internationellt

Den andra frågan är i vilken mån det tjänar någonting till att diskutera specifika svenska policyåtgärder. Mycket av det lagstiftnings- och regleringsarbete som nu pågår på finansmarknaderna sker på internationell nivå. Detta är nödvändigt eftersom finansmarknaderna och dess aktörer är globala och regleringarna därför måste samordnas över gränserna. Utvecklingen av nya kapitalkrav för banker sker inom Baselkommittén med representanter från världens större ekonomier. Det finansiella regleringsramverket för Europa bestäms av EU via den så kallade Lamfalussyprocessen (se ruta).

LAMFALUSSYPPROCESSEN

Under det senaste decenniet har EU-länderna arbetat för att få till stånd en gemensam finansmarknad. Syftet är att skapa mer effektiva finansmarknader, med bättre förutsättningar för företag och hushåll att finansiera sig och med högre konkurrens inom finansiella tjänster.

För att underlätta det arbetet har medlemsländerna och Europeiska kommissionen skapat en särskild process för att ta fram gemensamma regler och lagar för finansmarknaderna, en process som är både snabbare och mer flexibel än normalt inom EU. Syftet är att harmonisera finansiell lagstiftning och finansiella regelverk inom hela unionen. Lamfalussyprocessen, som den kallas, bygger på ett samarbete mellan olika institutioner och kommittéer inom EU och aktörerna på finansmarknaden, där både bransch- och konsumentintressen är företrädde. På så sätt kan regelverket snabbare anpassas till förändrade förutsättningar på finansmarknaderna och kvaliteten på reglerna förbättras.

Regleringsprocessen består av fyra nivåer:

- ☛ På nivå 1 fattar man beslut om direktiv eller förordningar som innehåller allmänna principer och politiska

vägval. Direktiv/förordningar bestäms som vanligt inom EU, det vill säga genom att förslag från kommissionen lämnas till ministerrådet för beslut och till Europaparlamentet för godkännande. Finansdepartementet ansvarar från svensk sida för förhandlingarna på nivå 1.

- ☛ På nivå 2 fattas beslut om tekniska regler. De regler som utformas på nivå 2 ingår i EU-lagstiftningen. De tekniska reglerna är viktiga för att målen med lagstiftningen ska kunna omsättas i praktiken. De ska stämma överens med de riktlinjer man har beslutat om på nivå 1. Europeiska värdepapperskommittén ESC (*European Securities Committee*) hjälper Europeiska kommissionen att bestämma de befogenheter och tidsramar som Europeiska värdepapperstillsynskommittén, CESR (*Committee of European Securities Regulators*) får. CESR är en oberoende rådgivande grupp som dels ger kommissionen råd i tekniska frågor, dels arbetar för ett effektivt samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheterna. Finansinspektionen är den myndighet från Sverige som är med och utformar reglerna som sedan beslutas av ESC. Det är

Forts.

på nivå 2 som de flesta justeringar av lagar och regler sker för att anpassa dem till ändrade förhållanden på finansmarknaderna.

- ☞ Arbetet på nivå 3 syftar till att stärka samarbetet mellan medlemsstaternas tillsynsmyndigheter. Ambitionen är att reglerna ska tillämpas så lika som möjligt av de 27 nationella tillsynsmyndigheterna. Det inkluderar bland annat att ge ut gemensamma tolkningsrekommendationer och att granska medlemsländerna genom en så kallad

review panel. Beslut på nivå 3 är inte bindande för medlemsstaterna.

- ☞ Nivå 4 handlar om uppföljning av hur medlemsstaterna har infört reglerna i sin nationella lagstiftning. Ambitionen är att Europeiska kommissionen ska ta ett ökat ansvar för kontrollen av att EU-lagstiftningen efterlevs i medlemsstaterna.

På alla de fyra nivåerna pågår en löpande kommunikation mellan myndigheter och finansmarknadens aktörer.

Dessutom koordineras regleringsarbetet internationellt inom G20. I viss mån tvingas Sverige därför stå som betraktare av den regelutveckling som man i slutänden kommer att tvingas implementera.

Sverige påverkar genom EU och BIS

I praktiken är det dock en hel del som Sverige faktiskt kan påverka. För det första medverkar Sverige aktivt som medlem av EU och Baselkommittén. Sverige kan påverka, särskilt i koalition med likasinnade stater. Ett exempel på detta är det stora intresse som både EU och USA har visat för de svenska erfarenheterna av bankkrishantering från 1990-talet.¹⁴

För det andra sker implementeringen på nationell nivå. Hur regelverket fungerar i praktiken är beroende av hur varje lands tillsynsmyndighet, i Sveriges fall Finansinspektionen, agerar. I Basel-

14. Vi är dock inte övertygade om att den svenska bankkrishanteringen nödvändigtvis var så problematisk som den ofta beskrivs. Ett problem (som delas med USA:s hantering av den senaste finanskrisen) var att långivarna till de fallerande bankerna inte tvingades ta större kreditförluster som en konsekvens av sin delvis oansvariga utlåning. Se exempelvis Smith med flera (1998).

kommitténs förslag kommer till exempel en ansenlig del av det nya regelverket att ligga under den så kallade Pelare 2, vilket ger Finansinspektionen möjlighet att exempelvis ålägga svenska finansiella institutioner högre kapitalkrav om den skulle anse det nödvändigt.

För det tredje har varje land en viss frihet när man implementerar EU:s beslut. I vissa fall kan det kanske vara önskvärt att gå före andra medlemsstater och implementera en regel tidigare om det gör den inhemska finansmarknaden mer konkurrenskraftig. I andra fall kan konsekvensen vara den motsatta: att i förtid påtvinga inhemska banker begränsningar kan ge en (visserligen temporär) konkurrensnackdel i förhållande till utländska banker. I vilken mån Sverige går i bräschen och implementerar regler före andra medlemsstater kan därför få betydande konsekvenser för effektiviteten och konkurrenskraften hos den svenska finansmarknaden.

Vissa nationella frihetsgrader finns när besluten ska genomföras

Vilken reglering är önskvärd?

1. *Kapitalkraven på de reglerade finansiella institutionerna måste höjas.*

Huvudbudskapet i vår analys hittills är att förklaringen till att finanskrisens effekter blev så omfattande på realekonomin ligger i den finansiella multiplikatorn. En implikation av detta är att kapitalkraven är centrala för att begränsa de finansiella riskerna i ekonomin. Den ökning av kapitalkraven som rekommenderas i Basel III kan vid första anblick te sig marginell – en ökning av primärkapitalet från 4 procent till 6 procent plus en kontracyklisk buffert på ytterligare 2,5 procent – eftersom banker fortfarande kan finansiera sig med över 90 procent skulder. Poängen är dock att en fördubbling av bankernas egna kapital leder till en halverad finansiell multiplikator. Om bankerna hade haft dubbelt så mycket kapital under krisen skulle åtminstone i teorin de realekonomiska effekterna därför bara ha varit hälften så stora.¹⁵ Dessutom kommer

50 procents högre krav på primärkapitalet

15. En intressant parallell är Stortingets analys av den nordiska bankkrisen i början av 1990-talet där man konstaterade att krisen hade långt mindre realekonomiska

Forts.

en påtvingad ökning av bankernas kapital under goda tider, i form av en kontracyklisk kapitalbuffert, förhoppningsvis att motverka uppbyggnaden av bubblor.¹⁶

Det internationella arbetet med de nya regelverken Basel III (för banker) och Solvency II (för försäkringsbolag) är sedan länge i gång och det råder bred politisk enighet om att förändringar måste göras för att minska skuldsättningen hos reglerade finansiella institutioner. Sverige har representanter i dessa diskussioner och kommer att rätta sig efter de nya regler som hösten 2010 beslutats inom EU och som kommer att införas under de närmaste åren.

Lägre skuldsättning

Vårt förslag är således inte särskilt kontroversiellt och har heller inte specifika policyimplikationer för svenska lagstiftare och reglerare, så här sällar vi oss snarare till kören. Vi tycker att Baselkommitténs nya kapitaltäckningskrav med krav på högre andel eget kapital och en kontracyklisk kapitalbuffert är åtgärder i rätt riktning. Vi vill dock framhålla två i vårt tycke viktiga poänger.

För det första vill vi betona att regler för att minska skuldsättningen hos banker och andra statsgaranterade institutioner är det absolut centrala reformbehovet. Om inte bankerna hade varit så belånade hade världen helt enkelt inte haft någon finanskris. Det är viktigt att inte tappa fokus på detta faktum, givet alla de regleringsförslag som lagstiftare nu för fram runt om i världen. Åtgärder som bonusbegränsningar i banker, bolånetak för huslån, kapitalkrav hos riskkapital- och hedgefonder, blankningsförbud i bankaktier eller likviditetskrav för bankerna (vid sidan av kapitalkraven) är helt

konsekvenser i Danmark än i de andra nordiska länderna (se Smith med flera 1998). Den stora skillnaden var enligt deras analys att de danska bankerna höll mer eget kapital än bankerna i Norge, Sverige och Finland.

16. Det kan dock vara önskvärt att gå vidare med ytterligare åtgärder i riktning mot att göra kapitalkraven mer kontracykliska. Ett sådant förslag som framförts av den så kallade *Squam Lake*-gruppen är att ersätta en del av bankernas lånekapital med så kallade *contingent convertibles* eller *Co-Cos*. Dessa fungerar som obligationer men konverterar automatiskt till aktier när bankernas kapital sjunker under en viss nivå. I originalförslaget (se Kashyap med flera 2010) bestämmer regleraren när bankernas *Co-Cos* ska konvertera. Tanken är att detta extra aktiekapital endast ska tillföras under en systemisk kris medan en enskild bank som har problem fortfarande ska tillåtas fallera.

KAPITALTÄCKNINGSGREGLER UNDER BASEL III

Under år 2010 enades de 27 länderna i *Basel committee on banking supervision* om nya kapitaltäckningsregler i det som kallas Basel III. Reglerna anger internationella minimikrav för hur mycket eget kapital banker behöver i förhållande till sin utlåning. Baselöverenskommelsen ska nu via EU:s lagstiftningsprocess bli svensk lag.

De första internationella överenskommelserna om kapitaltäckningskrav kom 1988 och kallas för Basel I. Basel II implementerades 2007 efter långa förhandlingar och var en omfattande utveckling av Basel I-reglerna, inte minst genom att vikta bankernas tillgångar (och därmed kapitaltäckningskrav) efter risk.

Enkelt uttryckt innebär kapitaltäckningsregler att högre risk på bankernas tillgångssida i balansräkningen kräver mer eget kapital på deras skuldsida. Enligt de nya Basel III-reglerna kommer kravet på primärkapital (tier 1 capital), som inkluderar både eget kapital och årets vinst eller förlust, att stiga från 4 till 6 procent av riskvägda tillgångar. Sekundärkapitalet (tier 2 capital), som inkluderar preferensaktier och förlagslån utöver primärkapitalet, ska motsvara 2 procent. De nya reglerna

ska vara helt införda 2015.

Utöver högre kapitalkrav inför Basel III även en konserveringsbuffert. Den ska vara aktiekapital och ska fasas in till 2019. Syftet är att ha en buffert av kapital med hög kvalitet som bankerna kan använda för att täcka eventuella förluster. Ju mer en bank använder sig av sin buffert, desto större inskränkningar läggs på den när det gäller att dela ut vinster.

Även en kontracyklisk kapitalbuffert kommer att införas. Finansinspektionen kan utöka konserveringsbufferten med den kontracykliska bufferten om man anser att kreditillväxten är alltför hög eller att alltför stora risker håller på att byggas upp i det finansiella systemet.

Regelverket för kapitaltäckning delar in en banks tillgångar i fem kategorier efter tilltagande risk:

- ¶ 0 procents kapitalkrav: fordringar på svenska staten eller svenska kommuner, fordringar på EU-länder, OECD-länder samt vissa internationella organisationer.
- ¶ 10 procents kapitalkrav: säkerställda bostadsobligationer. En säkerställd obligation är kopplad till specificerade tillgångar eller säkerheter. Det gör att kreditrisken på en säkerställd

Forts.

obligation är lägre än på en traditionell obligation, och följaktligen är avkastningen lägre.

- ¶ 20 procents kapitalkrav: fordringar på banker och andra kreditinstitut inom OECD-länder, fordringar på övriga länders kreditinstitut vid kortare löptid än ett år.
- ¶ 50 procents kapitalkrav: fordringar med säkerhet i bostadsfastighet.
- ¶ 100 procents kapitalkrav: övriga lån, framför allt företagskrediter.

Enligt kapitaltäckningsreglerna ska primär- och sekundärkapital tillsam-

mans uppgå till 8 procent. Riskvägningen innebär att en bank inte behöver ha något eget kapital avsatt för tillgångar i statsobligationer men ha 4 procents kapital för tillgångar i bostadsobligationer (50 procent av 8 procent) och 8 procents kapital för tillgångar i form av lån till företag och hushåll (100 procent av 8 procent).

Basel III-reglerna sätter även en minimigräns för hur mycket likvida tillgångar en bank måste hålla i syfte att minska risken för likviditetskriser och höja finansmarknadernas förtroende för bankernas likvida ställning.

sekundära jämfört med nödvändigheten att begränsa skuldsättningen. I vissa fall kan de till och med vara kontraproduktiva och skadliga, vilket vi återkommer till nedan.

För det andra ser vi det som osannolikt att höjda kapitalkrav för banker och försäkringsbolag kommer att innebära några större samhällsekonomiska kostnader, vilket många kritiker mot de nya regelförslagen hävdar. Kritikernas argument är att eget kapital är en dyrare finansieringsform än lån. Dessa argument har framförts inte bara av bankerna utan även från mer objektiva håll som BIS (Bank for International Settlements som i någon bemärkelse är centralbankernas bank). Argumentet är följande: eftersom aktieägare bär högre risk än långgivare kommer bankerna att ha en högre kostnad för eget kapital än för lån. Om bankerna tvingas använda mer av det dyrare egna kapitalet för att finansiera sig och mindre av de billiga lånen kommer deras totala kapitalkostnad att öka.

I ett av BIS räkneexempel antas kapitalkostnaden för eget kapi-

*Inga problem
med högre
kapitalkrav*

tal vara 10 procent högre än räntan på lånen. Om en bank tvingas ersätta en procent av sitt lånade kapital med eget kapital kommer därför bankens kapitalkostnad att öka med 0,1 procent, eller tio baspunkter. Eftersom bankens finansieringskostnad ökar kommer de att tvingas höja räntekostnaden på de lån de själva ger till företag och hushåll. Detta kommer i sin tur att minska investeringsviljan och hämma tillväxten. Enligt BIS leder en enprocentig ökning av kapitalkraven till en minskning av BNP med 0,2 procent.¹⁷

Det stora problemet med denna typ av argument är att det ignorerar det faktum att kostnaden för eget kapital blir lägre med en lägre skuldsättning. Med en lägre skuldsättning minskar risken för aktieägarna och dessa behöver inte längre kräva samma riskkompensation. Detta är ett resultat av ett av de mest basala samband som lärs ut i grundkursen i finansiell ekonomi, nämligen Millers och Modiglianis teorem (se figur 2.5).¹⁸

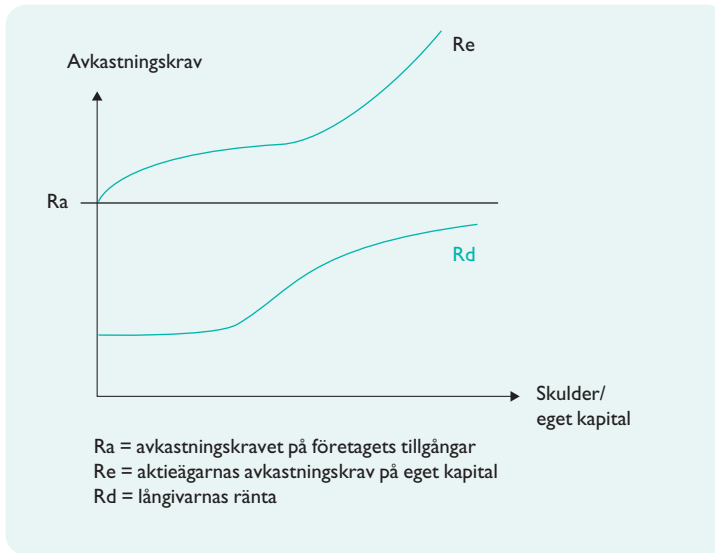
Miller och Modigliani visar att i en värld utan skatter, konkurskostnader och andra friktioner är kapitalstrukturen irrelevant för ett företags kapitalkostnad. Kapitalkostnaden bestäms i stället av risken hos de tillgångar som företaget har investerat i. Kapitalstrukturen är enbart ett sätt att fördela risken hos dessa tillgångar mellan långivare och aktieägare. Den genomsnittliga kapitalkostnaden är dock oberoende av hur denna fördelning sker eftersom den genomsnittliga kapitalkostnaden beror på den totala risken hos tillgångarna.

Anta att en och samma investerare innehar både företags lån och aktier. En sådan investerare äger i praktiken företags alla tillgångar och investerarens avkastningskrav kommer enbart att bero på risken i dessa totala tillgångar. Om företaget finansierar sig med lite mer lån och mindre eget kapital, eller tvärtom, spelar ingen roll för en sådan investerare som hur som helst i slutändan erhåller alla

*Avdragsgilla
räntor »förstör«
Miller–Modigliani-teoremet*

17. BIS uppskattning av effekten av ökade kapitalkrav är dock tämligen konservativ i jämförelse med andra estimat. Exempelvis uppskattar Institute for International Finance (IIF) att USA:s och Europas BNP kommer att minska med 3 procent över en femårsperiod om kapitalkraven i Basel III implementeras, se IIF (2010).

18. Miller och Modigliani (1958). Se även Admati med flera (2010) och Kashyap med flera (2010) för en utveckling av dessa argument med avseende på bankernas kapitaltäckningskrav.



Figur 2.5 Miller–Modigliani-teoremet.

kassafflödena från tillgångarna och bär hela risken själv. Enligt Miller och Modigliani kommer därför den ränta som en bank kräver på exempelvis de bolån de ger till hushåll endast att bero på risken hos bolånen snarare än på hur banken väljer att finansiera sig.

I verkligheten, det vill säga utanför Millers och Modiglianis friktionsfria värld, kan det mycket väl vara så att bankens kostnad för lånefinansiering är lägre än kostnaden för eget kapital. Det finns två huvudorsaker till detta: det faktum att låneräntor är avdragsgilla (men inte aktieutdelningar) och den kreditförsäkring som staten ger bankens långgivare via insättningsgarantin och den implicita garantin av betalningssystemet.¹⁹ En ökning av bankernas egna ka-

19. Finansforskning (se exempelvis Jensen 1986) poängterar även en tredje fördel av lånefinansiering, ur ett företagsstyrningsperspektiv. Forskning på icke-finansiella företag har visat att företag med en alltför konservativ kapitalstruktur, det vill säga låg andel lån och stor kassa, tenderar att drivas mindre effektivt och göra mindre lönsamma investeringar. Lånefinansiering kan därför öka disciplinen i företagets investeringsbeslut genom att ledningen tvingas vända sig till kapitalmarknaderna och »be om lov» för att finansiera en investering. Den positiva disciplineffekten av att öka

pital kan därför leda till ännu högre kapitalkostnad eftersom man inte kan utnyttja de statliga subventionerna för lånefinansiering till samma grad. Men ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är detta sannolikt ingen kostnad – tvärtom. Lärdomen från krisen är ju att de statliga lånesubventionerna ledde till för hög skuldsättning och stora samhällsekonomiska kostnader. Med andra ord är det mycket möjligt att en höjning av kapitalkraven leder till en ökning av bankernas kapitalkostnad, vilket i sin tur leder till att bolåneräntorna går upp. Men anledningen till denna ökning är i så fall att bolåneräntan nu bättre motsvarar bolånens verkliga risk. Att låntagarna på detta sätt får bära den verkliga kostnaden av sina lån, i stället för att denna kostnad subventioneras av skattebetalarna, är enligt vår mening en önskvärd utveckling.

Bra om räntenivåerna tydligare speglar den verkliga risken

I avsaknad av de subventioner som staten i praktiken ger för lånefinansiering är finansieringskostnaden för eget kapital inte nödvändigtvis högre än för lån. Utan subventionerna blir kostnaden för lånefinansiering högre än kostnaden för egenkapitalfinansiering vid en tillräckligt hög skuldsättning eftersom kostnaderna av finansiellt obestånd ökar. Kostnaden av finansiellt obestånd kommer i detta fall att internaliseras av aktieägarna. Långivare kommer nu att kräva kompensation för obeståndsriskerna i termer av högre räntor, vilket leder till att banken självmant väljer en lägre skuldsättningsgrad.

Den verkliga kostnaden med att öka bankernas egna kapital är själva omställningsprocessen. Om många banker och andra finansiella institutioner tvingas ta in pengar från aktiemarknaden samtidigt under en begränsad tid kan dessa nyemissioner svämma över marknaden och leda till stor utspädning av de existerande aktieägarna. Men om de får tillräckligt med tid på sig för att ställa om, exempelvis en femårsperiod, bör finansmarknaderna mer än väl kunna hantera detta. Det är ju inte nödvändigtvis ett nettotillskott av kapital som bankerna behöver, snarare en substitution mellan eget kapital och skulder. Dessutom är en faktor som normalt brukar

Högre kapitalkrav innebär inte ett nettotillskott av kapital

andelen lån är dock mest relevant för företag med mycket låg skuldsättning medan den antagligen är tämligen irrelevant i fallet med finansiella institutioner som redan ligger på en skuldsättningskvot på 90 procent.

fördyra nyemissioner inte relevant i detta fall, nämligen det negativa signalvärdet. Här är det ju klart för marknaden redan innan vilka banker som måste ta in kapital och varför.

*Hushållen
lånar hushål-
lens kapital,
inte bankernas*

Det är också viktigt att komma ihåg att det inte är bankerna som lånar ut pengar till hushållen utan hushållen som lånar till varandra med hjälp av bankerna. Hur mycket kapital som finns tillgängligt för investeringar i ekonomin beror i slutändan på det totala sparandet och inte på hur mycket av detta sparande som slussas via bankerna i form av eget kapital eller skulder. Ett höjt kapitalkrav kommer därför sannolikt inte att leda till färre investeringar, såvida inte hushållens totala sparande minskar som en konsekvens av detta.

Vi anser därför att en höjning av kapitalkraven är den centrala policyåtgärden för att stärka finansmarknaderna och minska kostnaden av framtida kriser. Huruvida Baselkommitténs föreslagna ökning är rätt nivå kan diskuteras. Eftersom vi anser att oron för kostnaderna för svenska banker av sådana kapitalkrav är kraftigt överdriven kan det mycket väl vara önskvärt att Sverige går ännu längre än Basel III, exempelvis genom att öka storleken på den kontracykliska bufferten om det finns en risk för en fastighetsprisbubbla.

*Större kontra-
cyklisk buffert
kan vara bra*

2. Kapitalkravsreglerna bör kompletteras med åtgärder för att minska regelarbitrage och modellrisker.

Ett stort problem med de tidigare kapitaltäckningsreglerna var inte bara att de var satta för lågt utan att det var alltför lätt att undvika dem via olika typer av regelarbitrage. Exempelvis kunde bankerna med hjälp av värdepapperisering till synes få bort riskfyllda lån från balansräkningen och därigenom få en mer gynnsam riskvägning av sitt kapital medan banken i själva verket fortfarande behöll den ekonomiska risken för lånen (exempelvis via kreditlinor som garanterade de sålda tillgångarna).²⁰

20. Se Acharya med flera (2009) för en empirisk studie av regelarbitrage under Basel II. Idén bakom detta regelarbitrage var att lägga en del av bankens lån i en så kallad SIV (Structured Investment Vehicle) som i sin tur finansierades av korta certifikat uppbackade av kassaflödena från lånen, så kallade Asset-Backed Commercial Papers eller ABCP. Dessa ABCP handlades på en likvid marknad och hölls ofta av penning-

Ett närliggande problem är svårigheten att korrekt kunna uppskatta de risker som en finansiell institution har i sin balansräkning. Precisionen i riskuppskattningar begränsas kraftigt av bristen på långa pålitliga dataserier. Detta är en särskilt stor utmaning för nya typer av tillgångar (såsom värdepapperiseringsinstrument). Problemet förvärras av förkärleken hos finansiella institutioner för att investera i tillgångar med höga svansrisker (*tail risks*), det vill säga tillgångar som ger stadig till synes riskfri avkastning den mesta tiden men drabbas av stora negativa avkastningar när risken väl slår in. Ett exempel på tillgångar med sådan avkastningsprofil är kreditförsäkringar och CDS på olika ompaketerade låneinstrument.

Tyvärr är det i princip omöjligt att konstruera riskbaserade kapitaltäckningsregler som är immuna mot regelarbitrage och modellrisker. Därför krävs att kapitaltäckningsregler kompletteras med andra instrument för att kontrollera modellrisker och regelarbitrage. Två sådana instrument finns på regleringsagendan och vi är i princip positiva till båda.

Det första instrumentet är att komplettera de riskvägda kapitalkraven med ett absolut kapitalkrav, exempelvis att bankerna oavsett risk måste hålla minst 3 procent i eget kapital relativt totala tillgångar. Detta ger regleraren en extra »nödbroms« i det fall bankens riskbedömning har visat sig vara fel.²¹ Vi delar uppfattningen att absoluta kapitalkrav är nödvändiga för att minska risken för modellfel.

Det har funnits ett stort motstånd mot absoluta kapitalkrav hos svenska banker. Anledningen är att man har en stor mängd så kal-

marknadsfonder. Löptiden på ABCP var kort, ofta endast någon eller några månader, och denna finansiering behövde därför omfinansieras med jämna mellanrum. Eftersom kreditrisken för de underliggande lånen nu låg i SIV:en (och därför i teorin bars av ABCP-finansiärerna) ansågs banken ha gjort sig av med denna risk med avseende på kapitalkravsberäkningen. Dock hade SIV:en fortfarande en kreditlina hos banken som kunde utnyttjas i det fall ABCP-certifikaten inte kunde förnyas, en så kallad likviditetsgaranti. I praktiken innebar detta att banken i allt väsentligt fortfarande bar kreditrisken i SIV:ens lån eftersom investerarna helt enkelt slutade återfinansiera sina ABCP-certifikat när marknaden började tvivla på kreditvärdigheten i lånen.

21. Se Shin (2010) för ytterligare argument för absoluta kapitalkrav.

Svårt att eliminera regelarbitrage

Ett absolut kapitalkrav en bra idé

lade säkerställda bostadsobligationer i sin balansräkning med en låg riskvikt i den nuvarande kapitalberäkningen.²² Svenska banker skulle därför drabbas särskilt hårt av dessa krav och då behöva ta större risker för att tillfredsställa sina aktieägares avkastningskrav, enligt kritikerna. Vi anser att detta resonemang brister. Dels kommer investerarnas kapitalkrav att minska när skuldsättningen går ned. Dels är svenska banker lika känsliga för felaktiga riskbedömningar som andra banker. Visserligen är det nog så att svenska säkerställda bostadsobligationer faktiskt har låg risk, men vem vet hur dessa och andra tillgångar utvecklas i framtiden? För tre decennier sedan ansågs svenska bankers lån till kommersiella fastigheter ha låg risk – med förödande resultat. Det är därför önskvärt att dessa absoluta kapitaltäckningskrav ligger under Pelare 2 i Basel, så att den nationella regleraren kan modifiera dessa till specifika nationella förhållanden om så är nödvändigt.

Det andra instrumentet är att begränsa den typ av investeringar som en bank ska tillåtas göra genom att förbjuda reglerade banker att engagera sig i vissa typer av aktiviteter. Detta gäller särskilt bankernas egen handel med finansiella instrument, så kallad *proprietary trading*, i exempelvis kreditinstrument och derivat, vilket öppnar många möjligheter både till okontrollerat risktagande och regelarbitrage. En begränsning av bankers tradingaktiviteter är därför essensen i bland annat Paul Volckers förslag till amerikansk reglering, som ingår i den nyligen beslutade Dodd–Frank-lagstiftningen (se ruta).

Svårt att
begränsa vad
banker får
göra

22. Sedan 2004 kan svenska banker och kreditmarknadsbolag emittera så kallade säkerställda obligationer. Dessa värdepapper ger investeraren förtur till vissa tillgångar hos emittenten i händelse av en konkurs och anses därför som säkrare än andra obligationer. Tillgångarna ska antecknas i ett särskilt register, de ska uppfylla vissa kvalitetskrav och deras värde ska överstiga värdet av de säkerställda obligationerna. Finansinspektionen utser en oberoende granskare som ska övervaka att utgivaren uppfyller de krav som ställs för att få ge ut säkerställda obligationer. Ett hypoteksinstitut kan exempelvis ta sin stock av bolån och emittera säkerställda obligationer för att finansiera dessa. Säkerhetsmassan utgörs framför allt av de fastigheter som lånen hänförs till. Till säkerheterna läggs sedan andra tillgångar, som statsobligationer och andra värdepapper, så att kreditsäkerheten blir så hög att de säkerställda obligationerna i princip blir riskfria.

NARROW BANKING, LIMITED-PURPOSE BANKING OCH VOLCKER-REGLER

Narrow banking är ett nygammalt förslag på reform som förts fram under och efter finanskrisen. Det har dock anor tillbaka till mitten av 1900-talet och Milton Friedman och Irving Fischer (Friedman 1959, Fischer 1935). *Narrow banking* syftar till att göra verksamheten i banksektorn i stort sett riskfri genom att begränsa bankverksamheten. Förslagen innebär att banker som tar emot inlåning ska vara begränsade till att investera i riskfria, likvida, korta tillgångar såsom statsskuldväxlar. På så sätt blir risken i dessa bankers verksamhet minimal. Därmed minskar risken för så kallad uttagsanstormning (*bank run*) liksom behovet av insättningsgaranti. Sannolikheten att staten skulle behöva träda in och stötta *narrow banks* i orostider skulle också minska. Företag och hushåll skulle å sin sida få ordna sin finansiering genom andra finansiella intermediärer och via värdepappersmarknaderna i stället.

Limited-purpose banking är ett annat förslag som drivs av bland andra den amerikanske ekonomiprofessorn Lawrence Kotlikoff. Idén bygger på *narrow banking* och utvecklar den ytterligare.

I förslaget begränsar banker sin verksamhet till att vara intermediärer mellan sparare och investerare. Banker har inga egna pengar och gör inga egna investeringar. Därigenom minskar risken i bankernas verksamhet radikalt. De tjänar pengar på att ta betalt för sina förmedlartjänster, inte genom egna investeringar. Och de erbjuder bara två tjänster: för det första insättning, som banken placerar i riskfria, likvida tillgångar såsom statsskuldväxlar. Eftersom insättningen inte lånas ut innebär modellen att bankerna har 100 procents kapitaltäckning på inlåningen som följaktligen är riskfri. För det andra erbjuder banken investeringar i olika fonder som i sin tur investerar i exempelvis aktier, fastigheter och bostäder. Banker är enbart förmedlare av dessa fonder mellan sparare och investerare.

Kotlikoff liknar bankernas uppdrag under *limited-purpose banking* vid en bensinmack: en förmedlare mellan bensinproducenterna och bil- och lastbilägarna. Bensinmackarna spekulerar inte i om bensinpriset ska gå upp eller ner. Varken med egna eller andras pengar.

Forts.

Volcker-regler (*Volcker rules*) är förslag till bankreformer som syftar till att dela upp banker i två typer: dels den traditionella bankverksamheten med inlåning och utlåning, dels sådan verksamhet där banker agerar på finansmarknaderna. Det senare kan till exempel röra sig om att banker själva gör aktiva finansiella placeringar med sitt egna kapital (*proprietary trading*), eller att banker investerar i mindre likvida tillgångar som hedgefonder och *private equity*-bolag. Förespråkarna för att dela upp banker i å ena sidan traditionella banker och å andra sidan mer risktagande banker menar att den senare verksamheten inte är en kollektiv nyttighet och att den därför inte bör omfattas av de regleringar som gäller för bankverksamhet. Reglerna har tillkommit för att bankerna är ryggraden i betalningssystemet, och systemets centrala roll i samhällsekonomin motiverar att systemet skyddas genom lagar och regleringar. Samtidigt innebär bankernas viktiga roll att staten ibland kan behöva bistå en bank på obestånd,

hellre än att låta den gå omkull. Detta »skydd«, menar Volcker-reglernas förespråkare, bör bara gälla den verksamhet som är finansiell infrastruktur såsom betalningssystemet. Den bör dock inte omfatta bankernas övriga, ofta mer riskfyllda verksamheter.

Volcker-reglerna har fått sitt namn efter Paul Volcker, tidigare ordförande för den amerikanska centralbanken Federal Reserve 1979–1987, som driver dessa resonemang. Hans inspiration har bland annat varit Glass–Steagall-lagen från 1933 som delade upp banker i USA i å ena sidan traditionella banker och å andra sidan investmentbanker. Denna uppdelning upphörde 1999. Vissa kritiker anser att det bidrog till finanskrisen 2007–2009. Under 2010 antog den amerikanska kongressen nya regler för finansmarknaderna som i vissa delar överensstämmer med tankarna bakom *Volcker rules*. Man har till exempel infört begränsningar på bankernas egen handel med finansiella värdepapper och på investeringar i hedgefonder och *private equity*.

Vissa akademiker, som Lawrence Kotlikoff, vill gå ännu längre och ersätta banker med en typ av enkla penningmarknadsfonder som är lätta att övervaka (Kotlikoff 2010). Detta är sannolikt att gå alldeles för långt eftersom många av bankens viktiga uppgifter med att exempelvis bedöma och övervaka låntagare skulle vara svåra att sköta för

dessa fonder. Man kan dock mycket väl tänka sig att introducera en ny typ av garanterade penningmarknadsfonder, reglerade med strikta kapitalkrav, som kan konkurrera med bankerna om inlåningen.²³

Även om vi är övertygade om att dessa åtgärder kommer att minska möjligheten att ta risker som inte fångas upp i kapitalkraven inser vi att det i princip är omöjligt att utforma ett vattentätt regelverk; det kommer alltid att finnas incitament och möjlighet att kringgå kapitalkrav med olika typer av regelarbiterage. Det är därför centralt att dessa nya regler kompletteras med en ännu mer kraftfull och effektiv tillsyn, vilket leder oss till vårt nästa förslag.

*Omöjligt
att utforma
vattentäta
regler*

3. *Den svenska finansinspektionen bör få en starkare ställning.*

Under de nya regelverken kommer ännu större krav att ställas på tillsynsmyndigheterna, både de internationella (framför allt de nya EU-myndigheterna ESRB, EBA, EIOPA och ESMA)²⁴ och de nationella som den svenska Finansinspektionen. En lärdom av krisen är att en effektiv tillsyn ska vara kontracyklisk. Åtgärder för att stoppa risktagande och systemiska faror ska göras under de goda tiderna när bubblor byggs upp. Under dessa tider kommer det dock inte att synas några uppenbara problem och det kommer att finnas politiskt motstånd mot att »stoppa festen«.

På samma sätt som samhället nu accepterar behovet av en oberoende riksbank, som kan gå emot strömmen i sin räntepolitik, behöver Sverige en mer oberoende finansinspektion som kan gå sin egen väg och fatta politiskt obekväma beslut. Detta är särskilt viktigt eftersom flera av de nya reglerna i Basel III som tidigare nämnts kommer att ligga under Pelare 2, vilket innebär att ansvaret för tolkningen och implementeringen kommer att ligga hos den nationella tillsynsmyndigheten.

*Effektiv till-
syn ska vara
kontracyklisk*

Den nya tillsynen med fler och viktigare uppgifter kommer också att kräva betydligt större resurser än vad som nu finns till förfogande för att säkerställa nödvändig informationsinhämtning och

23. Se Gorton och Metrick (2010) för exempel på hur sådana fonder skulle kunna utformas.

24. Se rutan »Initiativ till bättre finansiell reglering de senaste 20 åren«.

*F1 bör bli
mer som
Riksbanken*

analytisk kapacitet. Dessa resurser bör dessutom säkerställas på lång sikt så att de inte påverkas av kortsiktiga politiska beslut. Många av dessa uppgifter kräver också ett ännu högre politiskt oberoende. Skillnaderna mellan Riksbanken och Finansinspektionen vad gäller bemanning, analytisk kapacitet och politiskt oberoende är intressanta att notera, liksom att Finansinspektionen är beroende av regelbundna anslag från Finansdepartementet eftersom de avgifter inspektionen tar ut inte räcker till för att finansiera verksamheten.

*F1:s avgifter
räcker inte*

En möjlighet är att följa den brittiska modellen och slå samman Finansinspektionen med Riksbanken. Storbritannien kommer 2012 att ersätta sin Financial Services Authority med en ny avdelning hos Bank of England kallad Prudential Regulation Authority med ansvar för tillsyn av banker, försäkringsbolag och investmentbanker. Man kommer även att införa en ny kommitté (vid sidan av sin Monetary Policy Committee som har ansvar för räntebesluten), en så kallad Financial Policy Committee med 11 medlemmar som ska träffas fyra gånger om året och har rätt att besluta om höjda kapitalkrav, begränsningar i utlåning etc. En annan modell är den finska finansinspektionen Fiva, som liksom den svenska Finansinspektionen är en egen myndighet men som finansieras av den finska centralbanken, Finlands Bank, i stället för av statsbudgeten (utöver avgifter från de institutioner Fiva övervakar).

*Mer resurser
till Finans-
inspektionen*

Hur de exakta formerna för en ny mer oberoende Finansinspektion bör utformas är en viktig fråga som kräver ytterligare utredningsarbete och som ligger utanför ramen för denna rapport.²⁵ Men det är uppenbart för oss att det blir svårt att uppnå målen med de nya regelverken och att minska riskerna i det finansiella systemet om inte Finansinspektionen tilldelas mer resurser och får en starkare ställning rent allmänt.

25. Se Jackson (2010) för ett första steg i denna analys. Studien visar bland annat att Finansinspektionen har relativt små resurser internationellt sett. Andra personer som har argumenterat för en starkare finansinspektion är exempelvis professor Gabriel Urwitz (*DN debatt*, 9 oktober 2007).

4. Lagstifta om hantering av banker i kris.

För det första behövs ett effektivare sätt att rekonstruera eller avveckla finansiella institutioner som är på obestånd. Det måste kunna ske på ett sätt som inte äventyrar betalningssystemet men utan att staten för den skull behöver gå in och garantera alla bankernas fordringar. Erfarenheterna från Carnegie och HQ visar att det finns behov av ett mer effektivt konkursförfarande för finansiella institutioner. I dessa fall förlorade aktieägarna visserligen sina pengar men långivarna kan fortfarande låna ut till högbelånade finansiella institutioner utan att ta hänsyn till risken. Ända sedan banklagskommittén på 1990-talet har en svensk rekonstruktionslagstiftning för finansiella institutioner varit på agendan men hittills utan att något beslut fattats. Det är ett politiskt misslyckande att erfarenheterna från krisen i början av 1990-talet inte hade omsatts till ny lagstiftning innan nästa kris bröt ut trots att förslag till förändrad lagstiftning hade tagits fram (se ruta). Vi anser att en ny rekonstruktionslagstiftning borde stå högt på den politiska agendan.

En minst lika viktig reform är införandet av så kallade *living wills* eller begravningsplaner, vilket förhoppningsvis kommer att införas inom EU. En *living will* innebär att en reglerad finansiell institution alltid måste vara redo att presentera hur en kontrollerad avveckling av dess verksamhet ska gå till. Nödvändigheten av detta blev uppenbar efter Lehman Brothers konkurs då det visade sig att konkursboet var mycket mer komplext än vad man hade räknat med. Långgivare som trodde att de hade en fordran på Lehman Brothers moderbolag visade sig i själva verket ha lånat till någon av Lehman Brothers otaliga dotterbolag runt om i världen. Det blev oklart vilka tillgångar som hörde till vilket dotterbolag. Hedgefonder som ville ha tillbaka aktier som var deponerade hos Lehman Brothers fick beskedet att dessa aktier tyvärr lämnats som säkerhet för något av Lehman Brothers andra lån men att de var välkomna att ställa sig i kö tillsammans med de tusentals andra fordringsägarna.

Dessutom medförde Lehman Brothers komplicerade lånekedjor och otaliga derivattransaktioner att det blev svårt att bedöma vilka som egentligen var exponerade för Lehman Brothers kredit-

Stort behov av bättre krisregler för banker

Begravningsplaner för finansiella institutioner en bra idé

INITIATIV TILL BÄTTRE FINANSIELL REGLERING DE SENASTE 20 ÅREN

Bankstödsnämnden 1993–1996

Under 1990-talskrisen fick flera svenska banker stora finansiella problem på grund av omfattande kreditförluster. Staten vågade inte riskera en systemkris utan ingrep och stöttade bankerna genom en rad *ad hoc*-åtgärder. Eftersom det saknades tydliga lagar och regler för att hantera banker i kris fick staten laga efter läge snarare än laga efter lag. Regeringen utfärdade den så kallade bankgarantin och inrättade en särskild krishanteringsmyndighet, Bankstödsnämnden. Garantin upphörde 1996 och Bankstödsnämnden omvandlades samma år till Insättningsgarantinämnden, vars uppgift var begränsad till att hantera insättningsgarantin och investerarskyddet.

Resultatet blev att det även efter krisen saknades en effektiv ordning för att hantera banker med finansiella problem. Det ledde till den så kallade banklagskommittén.

Banklagskommittén 1998–2000

Banklagskommitténs uppdrag var att arbeta fram nya regelverk som dels skulle bidra till att minska risken för framtida bankkriser, dels skulle göra det tydligare hur en bankkris skulle hanteras om den ändå inträffade (SOU

2000:66). Kommittén betonade vikten av att reglerna utformas på ett sådant sätt att de begränsar en banks totala risktagande. Kommittén menade att det inte räcker med att reglera de verksamheter i en bank som ur samhällets perspektiv är skyddsvärda.

För att hantera allvarliga krislägen föreslog banklagskommittén att en särskild myndighet, kallad Krishanteringsmyndigheten, skulle inrättas för att ge staten möjlighet att ta över driften av en bank på obestånd. Kommitténs förslag var att staten skulle kunna ta kontroll över en banks rörelse utan att ta över ägandet av banken. I stället var förslaget att Krishanteringsmyndigheten skulle företräda samtliga aktier vid en bolagsstämma.

Krishanteringsmyndigheten skulle få mandat att besluta om styrelsens och ledningens sammansättning, bankens organisation, försäljning eller nedläggning av hela eller delar av rörelsen liksom om eventuella sammanslagningar.

Tanken var att en bank skulle sättas under offentlig administration bara om det var nödvändigt av systemskyddsskäl eller om det var aktuellt med en rekonstruktion. I annat fall skulle banken få gå i konkurs eller likvideras.

Utöver Krishanteringsmyndigheten

föreslog banklagskommittén också en lagreglerad möjlighet att utfärda en statlig garanti för en bank under offentlig administration som innebar ett löfte att fullgöra alla bankens förpliktelser. Det skulle göra det lättare för banken att fortsätta sin verksamhet även om den var på obestånd.

Genom statlig kontroll och statlig garanti skulle det, enligt banklagskommittén, vara möjligt att under en övergångsperiod driva en bank vidare trots att den inte uppfyller lagstadgade kapitalkrav.

En kritik mot banklagskommittén var att ett övertagande av en bank, likt det kommittén föreslog, möjligen kunde uppfattas som expropriering av privat egendom. En annan kritik gällde att kommittén inte föreslog flera steg av gradvis ökande statligt engagemang i en bank innan ett övertagande blev aktuellt. Ytterligare en komplikation med kommitténs förslag var att de eventuellt kunde strida emot EU:s regler om statsstöd.

Resultatet blev att betänkandet blev liggande, och frågan vilande. Åren före finanskrisen 2007–2009 pågick arbete inom regeringskansliet med att ta fram ett reviderat förslag till lagstiftning. Detta arbete hann dock inte avslutas innan krisen inträffade. I stället kom den så kallade stödlagen.

Stödlagen 2008

I oktober 2008 när krisen på finansmarknaderna var som djupast antog riksdagen lagen om statligt stöd till kreditinstitut, den så kallade stödlagen (SFS 2008:814 och 2009:1418). Lagen gav regeringen långtgående befogenheter att ta över ansvaret och driften av banker i kris. Lagen anger hur stöd till banker och kreditinstitut ska ske, och hur inlösen av aktier ska regleras. Genom stödlagen inrättade regeringen också en stabilitetsfond, vars syfte är att finansiera statens åtgärder i händelse av kris i banksystemet. Fonden finansieras via stabilitetsavgifter från banker och andra kreditföretag. Tanken är att stabilitetsfonden, som ligger utanför statsbudgeten, ska bära alla statens kostnader för framtida stödåtgärder till banksektorn. Målet är att stabilitetsfonden ska uppgå till motsvarande 2,5 procent av BNP 2023.

Stabilitetsavgiften beror på bankens eller kreditinstitutets storlek och är inte riskdifferentierad utifrån olika instituts risknivå. Regeringen har dock sagt att man under 2011 ska återkomma med ett förslag på hur avgifterna till stabilitetsfonden och insättningsgarantin kan slås ihop till en enda, riskdifferentierad avgift.

Önskemålen om ett bättre regelverk för statens hantering av banker i kris

Forts.

kvarstår dock. Bland annat skrev Riksbanken i februari 2010 till riksdagen om behovet av se över det finansiella regelverket eftersom det nuvarande systemet inte är tillräckligt sammanhängande och effektivt.* Riksbanken efterfrågade en analys av hanteringen

av finansiella företag i kris, liksom av rollfördelning mellan olika myndigheter. Därefter har riksdagen skrivit till regeringen och bett dem ta tag i frågorna.** Under hösten 2010 pågick arbete inom Regeringskansliet med att sätta en eller flera utredningar.

* Riksbankens framställning till riksdagen, 2009/10:RB4.

** Finansutskottets betänkande, 2009/10:FiU36.

*Lehman
Brothers hade
behövt en
begravnings-
plan*

förluster. Som vi tidigare nämnt bidrog detta till att finansmarknaderna kollapsade och efter detta vågade den amerikanska staten inte riskera någon ytterligare stor finanskonkurs utan valde att i stället gå in med omfattande garantier. Många av dessa problem hade kunnat undvikas eller åtminstone lindras med hjälp av *living wills*, vilka möjliggör en kontrollerad avveckling även av stora systemviktiga finansiella institutioner.²⁶

En viktig anledning till att finansmarknaderna behöver reglering och tillsyn är att staten av olika anledningar subventionerar

26. En ytterligare önskvärd reform som verkar i samma riktning – att minska kostnaderna för att avveckla en systemviktig finansiell institution och öka transparensen – är att införa centrala clearinghus för kreditderivat och andra finansiella instrument. Som tidigare nämnts bidrog den stora oron för motpartsrisker efter Lehman Brothers konkurs till det efterföljande kaoset på de finansiella marknaderna. Kreditderivat som CDS handlas på OTC-marknader där de clearas bilateralt mellan de två parterna i kontraktet. När en stor aktör i marknaden, som Lehman Brothers, går i konkurs uppstår osäkerhet om huruvida dessa kontrakt kommer att upprätthållas, vilket i sin tur kan leda till stora förluster hos den andra parten och osäkerhet om dennas solvens etc., med betydande kedjeeffekter. Om dessa olika derivat i stället clearades i ett centralt clearinghus vars solvens inte betvivlades skulle dessa problem minska radikalt. Förutom att detta skulle vara generellt önskvärt skulle en sådan åtgärd minska kostnaden för att sätta en fallerande finansiell institution i konkurs, vilket i sin tur skulle tillåta staten att minska sin implicita garanti.

bankernas lånefinansiering. Som vi argumenterar ovan är vissa av dessa subventioner nödvändiga för att garantera betalningssystemet och undvika bankpaniker. Men frågan är om de måste vara så omfattande som de är för närvarande.

Vi anser också att effekten av den statliga insättningsgarantin är värd en djupare analys. Den 1 januari 2011 höjdes garantin från 500 000 kronor till 100 000 euro. Vi förstår att det kan finnas skäl för en anpassning till vad som gäller inom övriga EU, men att utöka insättningsgarantin går i precis motsatt riktning mot den utveckling som vi önskar se. Det är nämligen inte mer statliga garantier som behövs, i stället behöver hushållen själva i större utsträckning bära de risker som *de facto* finns i deras sparande. Vi delar därför Ljungqvists (1995) avslutande slutsats, att den stora utmaningen är att få tillstånd en minskning i banksparandet som åtnjuter statliga insättagargarantier till förmån för olika former av riskkapital.

*Ett egenvärde
att hushållen
förstår risken
i sitt sparande
bättre*

Risk för skadliga regleringar

I vår mening är den viktigaste finansiella reformen att få en effektiv kontroll över bankernas skuldsättning. Men många av de regleringsförslag som står på den politiska agendan sträcker sig längre än så. Vi anser att många av dessa är onödiga och vissa av dem skadliga.

Ett exempel på en reglering som antagligen har tämligen begränsad effekt är den nya likviditetsregleringen under Basel III. Tanken är att en bank ska kunna överleva en viss tid på den likviditet den har på balansräkningen även om bankernas kortfristiga upplåning skulle försvinna. Trots att många finansiella institutioner fick problem med sin korta inlåning under krisen var det stora problemet att många av dessa institutioner faktiskt var insolventa. Även om alla banker vore solventa är det orimligt att de ska förväntas hålla tillräcklig likviditet för att överleva en likviditetspanik liknande den som inträffade hösten 2008 utan att centralbankerna intervererar. Dessutom anser vi att dessa centralbanksinterventioner fungerade tämligen bra och till låga kostnader för centralbankerna (och ofta till och med var vinstgivande). Risken är dessutom att

*Staten ska inte
reglera kom-
pensation och
bonusar*

INSÄTTNINGSGARANTIN

Insättningsgarantin innebär att staten garanterar insättningar på konton hos banker och andra finansiella företag som har fått Finansinspektionens tillstånd att ta emot insättningar. Staten ersätter sparkapital upp till 100 000 euro (och motsvarande belopp i kronor enligt valutakursen den dagen ersättningsrätten inträder) om företaget går i konkurs. Insättningsgarantin gäller för alla kunder, såväl privatpersoner (inklusive omyndiga) som företag och andra juridiska personer (till exempel dödsbon). Staten garanterar dock inte insättningar från banker och andra kreditinstitut som själva omfattas av insättningsgarantin.

Garantin gäller för alla slags insättningar på konto oavsett om sparandet är bundet eller fritt att ta ut. Eftersom den gäller per person och per institut, och den omfattar 160 olika finansiella institut, innebär det att varje medborgare teoretiskt sett har ett garanterat sparande upp till 16 miljoner euro, motsvarande cirka 150 miljoner kronor.

Insättningsgarantin infördes i Sverige 1996 och baseras på ett EG-direktiv. År 2008 höjdes den från 250 000 till 500 000 kronor per person och institut och sedan den 1 januari 2011 är den drygt 900 000 kronor (motsvarande 100 000 euro). Garantin finansieras genom avgifter från de anslutna bankerna och kreditinstituten. Riksgälden ansvarar för att betala ut de garanterade pengarna.

Anledningen till att ha en insättningsgaranti är dels konsumentskydd, dels att värna den finansiella stabiliteten genom att minska sannolikheten för uttagsanstormning (*bank runs*). Uttagsanstormningar är ovanliga men inträffade så sent som hösten 2007 när den brittiska banken Northern Rock gick under efter aggressiva uttag från spararna som hade förlorat förtroendet för att deras besparingar var i säkert förvar, och bankens svårigheter att finansiera sig. Northern Rock togs där efter över av den brittiska staten.

alltför långtgående likviditetskrav begränsar bankernas förmåga till löptidstransformation vilket är deras centrala roll för ekonomin.

Ett annat exempel på reglering som kan vara direkt skadlig är att staten går in och detaljreglerar kompensation och bonusar i finansiella institutioner. Argumentet för denna reglering är att bonusar

ger incitament till ledning och anställda i finansiella institutioner att ta ytterligare risker. Därför förespråkar exempelvis Finansinspektionens nya rekommendationer om att bonusar och kompensation måste göras mer långsiktiga så att de blir mer förenliga med långsiktigt värdeskapande. Även om detta vid första anblicken låter som en vettig lagstiftning är det återigen intressant att dra parallellen med vanliga icke-finansiella företag. Ekonomer anser generellt att den mest effektiva modellen är aktiva aktieägare som beslutar om en lämplig kompensationspolicy som en del i sin företagsstyrning. En statlig detaljreglering av företagsstyrning och kompensation är sannolikt både mindre effektiv och flexibel.

Vi anser att även för finansiella institut bör företagsstyrning och kompensation vara en ägarfråga och att kapitalkrav är ett bättre instrument för att kontrollera bankernas risktagande. Dessutom visar de senaste forskningsresultaten att det inte fanns någon korrelation mellan långsiktigheten i kompensationen och det faktum att en bank hamnade på obestånd under krisen (se Fahlenbrach och Stulz 2009). Lehman Brothers var antagligen den investmentbank som betalade den största delen av sina anställdas löner i form av kompensation kopplad till det långsiktiga aktievärdet (aktier som inte kunde säljas förrän efter flera år). Lehman Brothers anställda och ledning förlorade följaktligen enorma belopp i konkursen.

Detta är föga förvånande. Det stora problemet i krisen var knappast att företagsledningarna *inte* handlade i aktieägarnas intresse utan att de faktiskt gjorde det. Beltratti och Stulz (2010) visar att de banker som hade styrelser som bäst följde koden för god aktieägarstyrning (fler oberoende styrelseledamöter etc.) klarade sig sämre under krisen. De finner också att banker i länder med striktare kapitaltäckningskrav och mer oberoende tillsynsmyndigheter klarade sig bättre. Åtgärder för att stärka företagsstyrningen i bankerna är därför ingen lösning på bankernas incitament att ta för stora risker och ha för hög skuldsättning.

Men implicerar inte detta att man i stället borde minska aktieägarnas inflytande över bankernas verksamhet? Problemet med detta alternativ är att det underminerar bankernas förmåga att få

Företagsstyrning är en ägarfråga

De banker som bäst följde koden för god bolagsstyrning klarade sig sämre

Statliga finansiella företag har inte varit föredömen när det gäller riskhantering

in aktiekapital. Alternativet till aktieägarinflytande är antingen att företagsledningen står helt utan kontroll, vilket uppenbarligen inte är ett bra alternativ, eller att staten i stället går in och ersätter aktieägarnas inflytande. Vad gäller detta senare alternativ finns otaliga avskräckande exempel. Exempelvis var flera av de största syndarna under finanskrisen statligt ägda finansiella institutioner som Fannie Mae, Freddie Mac och tyska Landesbanken. Här gäller den viktiga ekonomiska principen att man behöver lika många medel som man har mål. Man har två problem att lösa: aktieägarnas kontroll över företagsledningen och statens kontroll över bankernas (och aktieägarnas) risktagande. Det senare problemet hanteras bäst via kapitalkrav och tillsyn. Det första problemet bör lösas genom att aktieägarna ges större möjlighet att påverka företagsstyrningen. Det vore ett stort misstag att försöka lösa problemet med finansiellt risktagande genom att försvåra aktieägarnas möjlighet till företagsstyrning.

Kapitalkrav på hedgefonder är inga bra idé

Ettsista exemplet på irrelevant eller skadlig reglering är införandet av kapitalkrav på riskkapital- och hedgefonder. Det finns nu åtskilliga vetenskapliga studier som visar att dessa fonder bidrar till bättre företagsstyrning och ökad marknadseffektivitet (se exempelvis Bernstein med flera 2010 samt Klein och Zur 2009). Det finns däremot inga vetenskapliga belägg för att dessa fonder skulle bidra till systemrisk och de åtnjuter heller inga statliga garantier för sin upplåning. Dessa fonder påverkas därför av en ökad skuldsättning genom att deras lånekostnad ökar i motsvarande mån. Det har dock varit populärt att driva en politisk process mot dessa fonder i vissa läger, särskilt i länder som saknar en egen hedgefond- och riskkapitalindustri. Däremot är det viktigt att dessa fonder finns under reglerarens lupp så att man kan ha uppsikt över de totala riskerna i systemet. Den del av de nya regelverken som syftar till ökad rapportering och transparens gentemot tillsynsmyndigheten är därför önskvärd. Men kapitalkrav och andra restriktioner som riskerar att driva ut dessa finansiella intermedier från Europa kommer snarare att skada ekonomin, givet den positiva roll de spelar för effektiviteten på finansiella marknader och utvecklingen i de företag de finansierar.

1234

Reformer för högre sysselsättning

SVERIGES BEFOLKNING ÄR undersysselsatt. Fler bör ges möjlighet att arbeta både för sin egen skull och för samhällets. Vi föreslår ett system med välfärdsjobb för arbetsförmögna som i dag räknas till de i utanförskap. Vi föreslår även ytterligare sänkta arbetsgivaravgifter för ungdomar och invandrare för att sänka deras inträdeströskel till arbetsmarknaden. Lägre tröskel behövs också för pensionärer i kombination med en riktad skattesänkning eftersom arbetsutbudselasticiteten är hög i slutet av förvärvslivet. Pensionsvillkoren bör bli ännu mer flexibla med nya, friare anställningsformer.

Under hösten 2010 har ett dominerande tema i mediernas ekonomirapportering varit hur bra det går för Sverige, speciellt i förhållande till omvärlden. Men det har också rapporterats om att det finns bristande resurser till vissa angelägna områden, till exempel demensvården. Ett exempel på kontrasten mellan dessa två olika bilder av läget i Sverige gavs av Dagens Nyheter ledarsida den 19 november 2010. I en liten notis med rubriken »Bäst i klassen« beskriver Sverige som en tröst i det ekonomiska höstmörkret inom OECD-länderna. Arbetslösheten ligger, säsongsensat, visserligen på 8,1 procent, »men den har i alla fall börjat minska«.

Två bilder av Sverige

På samma sida finns en huvudledare med rubriken »Vård i laglöst land« som kommenterar att dementa låses in över natten. DN skriver bland annat: »Många – men inte alla – frihetsinskränkningar för dementa skulle säkert kunna undvikas med en rejäl bemaningsökning«, vilket man dock betraktar som »realistiskt«. Men borde det inte vara möjligt att organisera samhället på ett bättre sätt, så att angelägna uppgifter i samhället blir utförda samtidigt som arbetslösheten minskar?

Ett stort undersysselsättningsproblem...

Detta kapitel presenterar en verklighetsbild som visar på ett stort undersysselsättningsproblem, analyserar dess orsaker och konsekvenser med nationalekonomisk såväl som sociologisk/psykologisk teori, tolkar regeringens förda politik sett ur teorins perspektiv samt förordar tre reformer för högre sysselsättning.

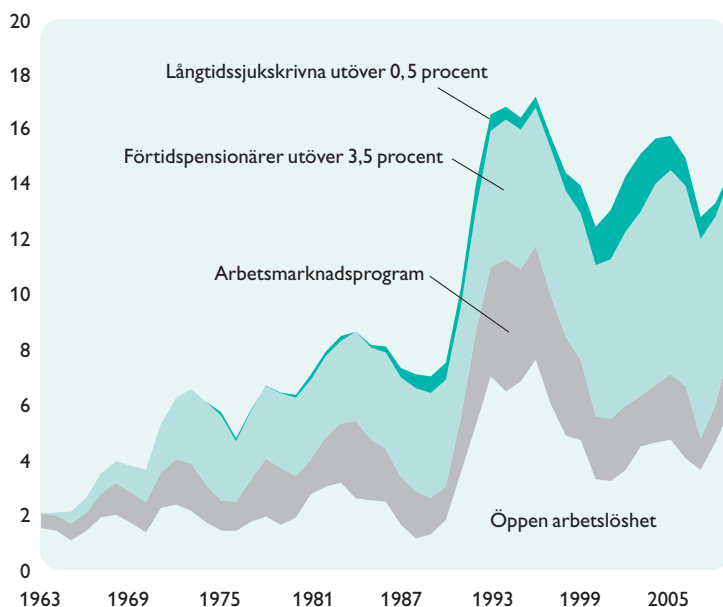
Vi inleder med några alternativa beskrivningar av den svenska sysselsättningsutvecklingen. I ett längre tidsperspektiv har arbetstiden för en heltidsanställning halverats sedan 1700-talet. Detta skulle kunna tala för att Sverige kommer att gå mot ytterligare arbetstidsförkortningar allteftersom inkomstnivån fortsätter att stiga. I ett kortare tidsperspektiv kan man dock konstatera att den genomsnittliga arbetstiden per person i arbetsför ålder var omkring 1 200 timmar under både 1970 och 2005. Bakom detta oförändrade genomsnitt finns emellertid ett kraftigt ökande kvinnligt förvärvsarbete och ett allt större utanförskap på den svenska arbetsmarknaden. Det senare avspelas exempelvis i en fallande sysselsättningsgrad för män i alla åldrar men främst bland ungdomar och äldre.

...som inte fanns förr

Det är inte bara antalet öppet arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadsprogram som har ökat utan även förtidspensionärer och långtidssjukskrivna har blivit fler. Som ett tankeexperiment antar vi att andelarna av de två sistnämnda grupperna med arbetshandikapp och sjukdom skulle ha varit konstanta sedan 1963 (3,5 procent förtidspensionärer) respektive 1974 (0,5 procent långtidssjukskrivna) och inkluderar de faktiska ökningarna därutöver i en utvidgad definition av den potentiella arbetskraften. Alla förtidspensionärer utöver de 3,5 procent som fanns 1963 räknas alltså in i arbetskraften och definieras som arbetslösa. På samma sätt gör vi med alla

långtidssjukskrivna utöver den andel som de utgjorde 1974. I så fall kommer arbetslöshetsmättet som är förknippat med denna arbetskraftsdefinition att öka från omkring 2 procent 1963 till cirka 14 procent 2009 (se figur 3.1). De farhågor som Urban Janlert och Rudolf Meidner uttryckte 1992 har alltså besannats:

*Från 2 till
14 procents
arbetslöshet*



Figur 3.1 Alternativa mått på svensk arbetslöshet, 1963–2009. Procent av arbetskraften.

Anm.: Definitionen av arbetskraften för de två lägsta kurvorna är den gängse, det vill säga alla anställda och arbetslösa inklusive personer i arbetsmarknadsprogram. För nästa ovanliggande kurva utökas definitionen till att inkludera förtidspensionerade utöver deras andel 1963 (3,5 procent). För den översta kurvan tillkommer dessutom långtidssjukskrivna utöver deras andel 1974 (0,5 procent). Definitionen av arbetslöshet i figuren är den gamla AKU-definitionen som exkluderar arbetslösa studenter.

Källor: SCB, Arbetsförmedlingen och Patrik Hesselius, IFAU (personligt samtal).

Med nuvarande utveckling av arbetslösheten torde kontantstöd och förtidspension snart vara det dominerande inslaget i samhällets insatser på den svenska arbetsmarknaden; Sverige har förlorat sin ledande och utomlands mycket beundrade position i världen som företrädare för en aktiv, human och i vidaste mening produktiv arbetsmarknadspolitik (Janlert och Meidner 1992).¹

Mot denna bakgrund är regeringens ambitioner att minska utanförskapet lovvärda, men vi anser att det behövs ytterligare reformer för att höja sysselsättningen. Förutom att vara baserade på national-ekonomisk analys så speglar våra förslag ett sociologiskt och psykologiskt perspektiv som betonar arbetslivets värde utöver det som går att mäta i pengar.

Sänkta arbetsgivaravgifter för ungdomar och invandrare

1. Både regeringen och arbetsmarknadens parter bör vidta åtgärder för att ytterligare sänka arbetskraftskostnaden för ungdomar och invandrare som har kommit till Sverige genom politisk asyl. Sänkt arbetskraftskostnad ger fler arbetstillfällen och högre sysselsättning för dessa grupper. Arbetsmarknadens parter kan verka för en lägre arbetskraftskostnad genom att anpassa minimilönen nedåt.² Ytterligare sänkningar av arbetsgivaravgifter för ungdomar och invandrare är en bra politik när alltför låga minimilöner är socialt oacceptabla.

Nya välfärdsjobb

2. Ett omfattande system med välfärdsjobb bör införas för arbetsförmögna i utanförskapet. Den som blivit arbetslös ska initialt koncentrera sig på att finna nytt arbete, men jämfört med nuva-

1. Se även Edling (2005) som på basis av ett positivt samband mellan antalet arbetslösa och förtidspensionärer på regional nivå drar slutsatsen att förtidspension till stor del är en arbetsmarknadspolitisk ersättning. Sambandet är starkast i åldersgruppen 60–64 år men också gruppen 55–59 år uppvisar ett starkt samband. Edling argumenterar även för att inslag av dold arbetslöshet tycks finnas i gruppen långtids-sjukskrivna (med sjukskrivningar längre än ett år).

2. I *Dagens Nyheter* (20 november 2010, s. 5) kunde man läsa att »IF Metalls avtalsråd har med knapp majoritet röstat för att kunna ge ungdomar under 25 år 75 procent av minimilönen i riksavtalet«. Detta är ett viktigt steg i rätt riktning mot att sänka arbetskraftskostnaden för oerfarna arbetssökande och därmed hjälpa dem att etablera sig på arbetsmarknaden.

rande regler ska den ersättning som betalas ut i ett tidigare skede kombineras med krav på motprestation i form av ett gradvis ökande inslag av välfärdsjobb (som annars inte skulle ha blivit utförda). De statsfinansiella kostnaderna för välfärdsjobben blir låga om den ekonomiska ersättningen bara blir lite högre än nuvarande ersättningsnivåer. Både samhället som helhet och den enskilde vinner på om arbetslösheten kan minska samtidigt som det utförs fler meningsfulla arbetsuppgifter inom exempelvis vård och omsorg. För andra individer i utanförskapet än de öppet arbetslösa får omfattningen av välfärdsjobben anpassas till deras arbetsförmåga.

3. Mot bakgrund av att arbetsutbudet är extra känsligt för ersättningen i slutet av förvärvslivet rekommenderar vi minsta möjliga trösklar och skatteklar för dem som fortsätter att arbeta i stället för att ta ut pension på heltid. Att öka sysselsättningsgraden bland pensionärer som lever allt längre och har allt bättre hälsa är viktigt med tanke på Sveriges demografi, där andelen över 65 år överstiger 40 procent efter 2030. Om personer över exempelvis 67 år nästan ograverat får behålla värdet av sina arbetsinsatser blir det små snedvridningar i valet mellan att inleda sin pensionsledighet och att arbeta ytterligare något eller några år, till stor nytta både för samhället och den enskilda individen. Värdefulla arbetslivserfarenheter tas tillvara i samhällsekonomin och individen kan få »högre avkastning på sitt humankapital« genom ett förlängt förvärvsliv. Vi stödjer däremot inte förslaget om att införa en allmän rätt att arbeta vidare, med oförändrade arbetsvillkor, till 69 års ålder (i stället för som nu 67 år).

Låga skatteklar för arbetande pensionärer

Sådana här stora reformer av rådande samhällskontrakt på arbetsmarknaden behöver grundas på några enkla, lättbegripliga och vägledande principer. Som en första princip rekommenderar vi generella snarare än selektiva åtgärder. Likaväl som att alla arbetstagare är berättigade till jobbskatteavdraget borde alla ungdomar, invandrare med politisk asyl respektive personer över en viss ålder komma i fråga för de föreslagna åtgärderna. När reformer knyts till

Generella hellre än selektiva åtgärder

förhållanden som inte kan påverkas av arbetsgivaren eller arbetstagaren, såsom individens ålder eller den tid som förlöpt sedan politisk asyl beviljats, skapas inget utrymme för privatekonomiskt lönsamma men samhällsekonomiskt ineffektiva försök att manipulera och utnyttja systemen.

Undvik osund konkurrens

En andra princip är att undvika uppkomsten av osund konkurrens, till exempel när ett stort antal välfärdsjobb inrättas. Skatetrycket är och kommer att förbli relativt högt med svenska välfärdsambitioner, så det är mycket viktigt att privata företag som bär sina egna arbetskraftskostnader inte utsätts för konkurrens från aktörer som inte gör det. Vi är optimistiska om möjligheterna att undvika så kallade undanträngningseffekter. För det första ska välfärdsjobben vara arbetsuppgifter som annars inte hade blivit utförda. För det andra borde välfärdsjobben inte minska utan snarare öka chansen för individen att så småningom hitta ett reguljärt arbete. För det tredje har de åtgärder som hittills vidtagits sedan arbetslösheten steg kraftigt i början av 1990-talet inte förhindrat att en stor grupp blivit utträngda från arbetsmarknaden. Därför behöver nya metoder prövas.

Fler i arbete snabbt

Det är viktigt att betona att vi inte anser att de åtgärder vi föreslår bör ersätta andra åtgärder med dokumenterat goda sysselsättnings-effekter, exempelvis olika former av lärlingsanställningar, annan praktik och utbildning. Men med en så hög arbetslöshet som Sverige har nu och ett samlat utanförskap som är ännu större behöver man pröva många olika vägar att höja sysselsättningen. Våra förslag ska inte heller ses som ersättning för en del andra förslag som förts fram om hur den ekonomiska tillväxten i Sverige kan öka, till exempel genom att främja innovationer och nyföretagande eller högre tillväxt i tjänstesektorn. Sådana förslag är i första hand inriktade på den långsiktiga utvecklingen av produktion och sysselsättning – vilket givetvis är en viktig fråga. Men vi fokuserar på hur man skulle kunna sätta fler av de arbetslösa i arbete förhållandevis snabbt. Och ändå på ett sätt som minskar riskerna för hög arbetslöshet och stort utanförskap på längre sikt.

Ska vi arbeta mer?

Det framförs i dag många argument – både i Sverige, andra länder i Europa och övriga världen – om att »vi måste arbeta mer«. Det är i och för sig inte så konstigt. Många länder står inför en utveckling med en allt större andel äldre, vilket innebär att försörjningsbördan för de yngre ökar. Dessutom verkar arbetslösheten och andra former av utanförskap ha bitit sig fast på en hög nivå, inte bara som ett resultat av den senaste lågkonjunkturen utan även innan denna utlöstes av problemen på de finansiella marknaderna. Å andra sidan hörs det också röster i samhällsdebatten som säger att vi borde arbeta mindre och ha mer ledighet.

Faktum är att arbetstiden i termer av timmar per vecka har minskat dramatiskt i ett längre perspektiv. I början på 1700-talet konstaterade en kunglig stadga för tjänstefolk att en normal arbetsdag varade från fyra på morgonen till nio på kvällen, sex dagar i veckan. År 1780 slog en kunglig resolution fast att ett drängdagsverke består av tolv arbetstimmar och ett dagsverke med häst av tio, vilket betyder 72 respektive 60 arbetstimmar i veckan inklusive lördagar. År 1919 antog riksdagen en lag om åtta timmars arbetsdag, vilket innebar 48 timmars arbetsvecka eftersom man arbetade på lördagar (Ågren 2000). Under 1950- och 1960-talen blev lördagar lediga dagar och 1970 kom lagen om 40 timmars arbetsvecka. Numera har de flesta kollektivavtal satt arbetstiden till 37,5 timmar per vecka. Och med längre semestrar och fler röda dagar har således arbetstiden för en heltidsanställning halverats sedan 1700-talet.

Detta leder snarare till frågan varför arbetstiden för heltid inte har fortsatt att minska utan verkar ha stannat av kring strax under 40 timmar per vecka. En annan fråga gäller om det är så att det finns något egenvärde i att arbeta – eller är det endast ett nödvändigt ont i människans liv?

Nationalekonomisk analys kan kasta ljus över den första frågan, om hur arbetsinsatsen har förändrats över tiden. BNP per capita är nu nästan dubbelt så hög som 1970 (se kapitel 1) och konsumtionen per capita har ökat med nästan 70 procent. Det kan verka underligt att det högre materiella välståndet inte har lett till att vi arbetar

*Arbetstiden
halverad
sedan
1700-talet*

*Varför 40-
timmarsvecka?*

*Fritiden blir
dyrare och
köpkraften
ökar*

mindre. Nationalekonomisk analys säger emellertid att stigande reallöner är förknippade med både inkomst- och substitutionseffekter. Å ena sidan borde den positiva inkomsteffekten av en högre reallön resultera i högre konsumtion av allt åtråvärt, det vill säga varor och tjänster såväl som fritid. Å andra sidan innebär en högre reallön att fritiden blir relativt sett dyrare. Reallönen är nämligen alternativkostnaden för varje extra timme av fritid. Det är alltså fullt möjligt att dessa två effekter tar ut varandra – substitutionseffekten av högre lön talar för större arbetsinsats och mindre fritid medan inkomsteffekten talar i motsatt riktning. I så fall kan arbetade timmar förbli konstanta trots en stigande reallön, det vill säga vi är inte villiga att ge upp ökningarna i vår materiella välfärd i utbyte mot ökad fritid.³

*Arbete fyller
stora socio-
logiska och
psykologiska
värden för
individen*

När det gäller svaret på den andra frågan utgår oftast nationalekonomisk analys från antagandet att arbete är ett nödvändigt ont som vi uthärdar för att tillfredsställa våra konsumtionsbehov. Sociologisk och psykologisk analys pekar däremot på positiva aspekter av arbetslivet som kan öka människans välbefinnande, såsom att vara del av en samhörighet. Med ett sådant perspektiv blir det också mindre förvånande att vi fortsätter att arbeta trots en ökande materiell välfärd.

Vår analys av arbetsmarknaden är huvudsakligen baserad på nationalekonomisk teori men våra reformförslag väger även in slutsatser från sociologisk och psykologisk forskning. I princip är vår utgångspunkt att hur mycket tid som ska ägnas åt arbete ska styras av individens egen avvägning mellan arbete och fritid, så länge personen i fråga själv kan fatta rationella beslut utan onödiga restriktioner.

3. En möjlig förklaring till den långa arbetstiden under tidigare århundraden kan vara att det finns ett tröskelvärde i konsumtionen som individen vill överskrida – näst intill ett överlevnadsvillkor. Vid låg ekonomisk utvecklingsnivå innebär det att fritid får stryka på foten för mer konsumtion när möjligheten ges. När den materiella standarden växer över tiden betyder det emellertid att tröskelvärdet gradvis förlorar sin relativa betydelse. Så småningom hamnar man i ett läge där substitutions- och inkomsteffekterna tar ut varandra, så som beskrivits ovan. För en modellanalys av detta tema, se Christiano (1989), som dock studerar utvecklingen av sparandet snarare än arbetstidens längd.

tioner och själv bär konsekvenserna av sitt handlande. Så ser dock verkligheten inte ut.

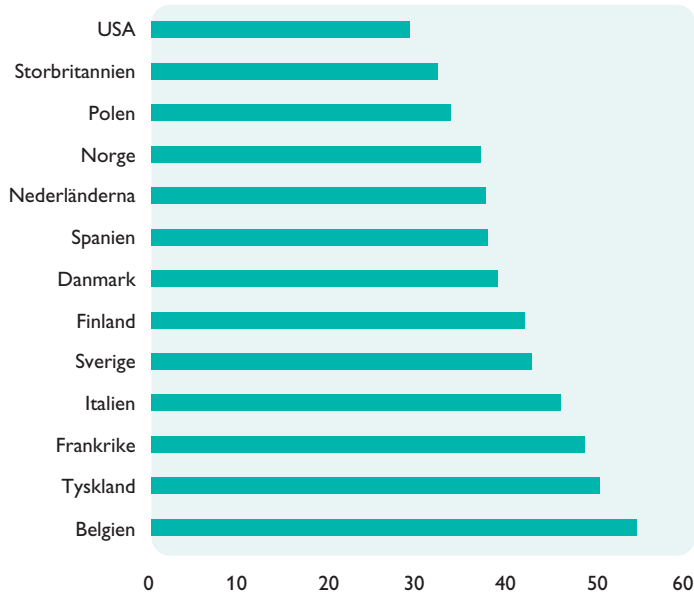
Vår ansats när vi analyserar miljöpolitiken är att den ekonomiska politikens uppgift är att rätta till de marknadsmisslyckanden som ger upphov till miljöproblem. På arbetsmarknaden har emellertid den ekonomiska politiken i sig gett upphov till en del problem, liksom på finansmarknaderna. Det finns en uppsjö regler som begränsar individens fria val av arbetstid. Skatter och olika avgifter bidrar dessutom till skattekilrar mellan marknadsvärdet på en arbetsinsats och vad arbetstagaren själv får i handen. Till detta kommer att samhället erbjuder olika former av bidrag och andra åtgärder till dem som inte arbetar och detta påverkar också individens beteende.

En anledning till att arbetsmarknaden avviker så mycket från lärobokens »perfekta konkurrens«-marknad är vad vi brukar kalla för välfärdspolitik. Arbetstiden har reglerats och successivt minskat genom förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter i syfte att förbättra villkoren för de anställda. Arbete beskattas efter demokratiskt fattade beslut för att få resurser till bland annat offentliga åtaganden såsom vård, skola och omsorg, till kollektiva nyttigheter som rättsväsende, infrastruktur och försvar och till transfereringar till hushållen. I transfereringarna ingår stöd vid arbetslöshet och arbetsoförmåga eftersom privata och kollektiva försäkringar ofta är otillräckliga och för vissa typer av problem som individen kan drabbas av kanske helt obefintliga. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder syftar till att rusta utsatta individer för att komma in på den reguljära arbetsmarknaden.

Omfattningen av ingripandena på arbetsmarknaden kan illustreras med skatte-, bidrags- och pensionssystemen. Den svenska samhällsmodellen bygger på ett internationellt sett stort skatteuttag. OECD beräknar skattekilren på arbete för olika familjekonstellationer. Figur 3.2 visar skattekilren i OECD-länderna för ensamstående utan barn med genomsnittlig lön. Skattekilren anger skatter och

*Begränsat val
av arbetstid*

*Skatt på
arbete $^{2/3}$ av
de samlade
skatteintäkterna*



Figur 3.2 Skattekilarna enligt OECD 2009.

Anm.: Skattekilarna visar skatter och sociala avgifter i procent av den anställdes totala lönekostnader, är beräknade för ensamboende med genomsnittlig lön och exkluderar konsumtionsskatter.

Källa: OECD.

Skattekilan på arbete är relativt hög i Sverige

avgifter på arbete som andel av den totala arbetskraftskostnaden.⁴ För Sveriges del anger OECD skattekilan till 43 procent (exklusive konsumtionsskatter, det vill säga moms).⁵ Arbetstagarens nettoersättning är alltså endast 57 procent av uppdragsgivarens totala kost-

4. Notera dock att ur individens perspektiv borde å ena sidan arbetsgivaravgiften ha reducerats med den del som är direkt kopplad till en framtida återbetalning i form av förhöjd ålderspension, men å andra sidan borde även konsumtionsskatter såsom mervärdesskatten ha inkluderats för att fånga den totala skattekilan mellan fritid och den konsumtion som arbete kan finansiera. OECD:s mått på skattekilan i figur 3.2 tjänar ändå som en god illustration.

5. Anta att bruttomånadslönen är 23 000 kr. Det innebär att arbetsgivaravgiften är 7 200 kr och arbetsgivarens kostnad blir därför $23\,000 \times 1,3142 = 30\,200$ kr. Löntagaren betalar 7 000 kr i kommunalskatt. Jobbskatteavdraget är på 1 600 kr. Det innebär att skattekilan i detta fall motsvarar: $(7\,200 + 7\,000 - 1\,600) / 30\,200 = 42$ procent.

nad för den anställda (som enligt nationalekonomisk teori speglar värdet på arbetstagarens arbetsinsats). Hela två tredjedelar av den offentliga sektorns samlade skatteintäkter på drygt 1 400 miljarder kronor per år kommer från skatt på arbete. Ser man i stället på den offentliga utgiftssidan 2009 kan man konstatera att 17 procent av befolkningen i arbetsför ålder (20–64 år) försörjdes av olika former av transfereringar, enligt regeringens definition av utanförskapet.

När folkpensionen infördes 1913 var pensionsåldern 67 år och medellivslängden 58 år. En allmän tilläggspension för alla löntagare, det så kallade ATP-systemet, infördes 1960 efter en folkomröstning. Pensionsåldern var då 65 år och medellivslängden 73 år. Sedan dess har medellivslängden stigit till 81 år utan att den faktiska pensionsåldern höjts.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att den långsiktiga trenden gått i riktning mot att vi arbetar en mindre del av våra liv. Detta är förståeligt eftersom ökat materiellt välstånd medför ökad efterfrågan även på fritid. Men de senaste årtiondena har också inneburit en rad regelförändringar som påverkat individens val att förvärvsarbeta samtidigt som höga ambitioner med välfärdsstaten förutsätter att det skapas arbetsinkomster som ger ett skatteunderlag. Dessa problem är inte nödvändigtvis större i Sverige än i exempelvis resten av EU. Sverige har lägre arbetslöshet än EU-genomsnittet (men högre än till exempel Danmark, Tyskland, Storbritannien och Norge). Det är också lätt att observera att många av dem som inte arbetar inte har hamnat i den situationen för att de vill ha mer fritid (även om en sådan enkel observation inte ger någon djupare förståelse av problemen). Tvärtom upplever exempelvis många arbetslösa och förtidspensionerade sin situation som olycklig. Det finns alltså argument som talar för att vi verkligen bör »arbeta mer«.

Vi framför några förslag till förändringar i de samhällskontrakt som karakteriserar den svenska arbetsmarknaden. Syftet med reformerna är att sänka inträdeströsklarna på arbetsmarknaden för ungdomar och invandrare, kraftigt reducera antalet personer i utanförskapet och främja längre förvärvsliv. Vår vägledande princip är som sagt att respektera individens egen avvägning mellan arbete och

Svensken arbetar en allt mindre del av livet

Dags för nya samhällskontrakt

fritid så länge vederbörande själv bär konsekvenserna av sitt handlande men vi menar att våra reformer korrigerar en del av negativa effekter som andra ingripanden i arbetsmarknadens funktionssätt gett upphov till. Lite tillspetsat kan man säga att våra reformförslag utgår från följande frågor som läsaren själv kan vilja fundera kring före och efter läsningen av detta kapitel.

Tre frågor

- ☐ Ska även individer med låg produktionsförmåga vara sysselsatta i samhället?
- ☐ Ska samhället utkräva en motprestation från dem i arbetsför ålder som inte arbetar men får olika former av transfereringar?
- ☐ Ska pensionärer uppmuntras att arbeta?

Det svenska undersysselsättningsproblemet

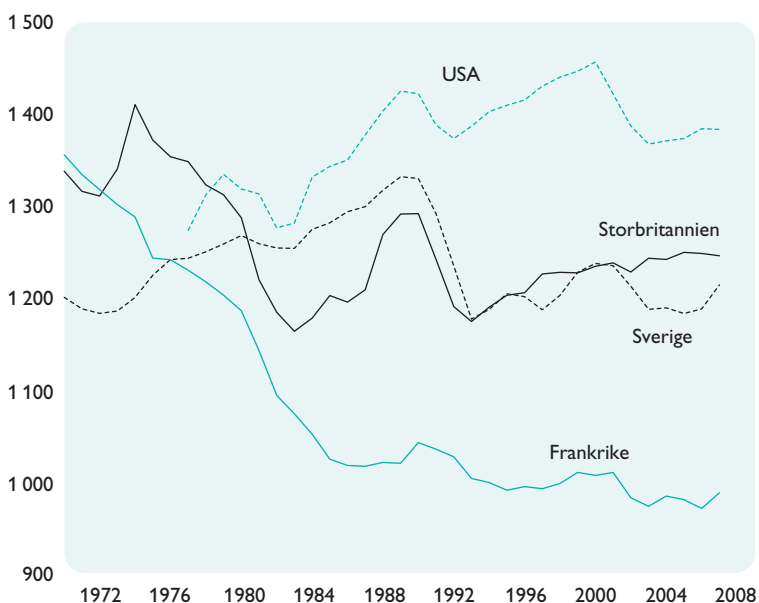
Det är vanligt att definiera arbetskraften som befolkningen mellan 16 och 64 år. Dessförinnan går man i skolan (numera går nästan alla elever vidare till gymnasiet också men den lagstadgade skolplikten gäller bara grundskolan) och 65 år har varit den traditionella pensionsåldern. Slår man ut antalet arbetade timmar per år i svensk ekonomi och delar det med befolkningen som är 16–64 år gammal visar det sig att svenskarna arbetar omkring 1 200 timmar per person och år. Arbetstiden ökade från mitten av 1970-talet till slutet av 1980-talet, vilket framför allt avspeglar ökat förvärvsarbete bland kvinnor. Sysselsättningsgraden föll snabbt under 1990-talskrisen och har sedan dess fluktuerat kring 1 200-timmarsnivån (se figur 3.3).

Stora skillnader mellan grupper

Det genomsnittliga antalet timmar per person i arbetsför ålder döljer en stor variation i befolkningen mellan olika delgrupper. De flesta som arbetar gör det mer än 1 200 timmar per år och många arbetar inte alls. Låt oss beskriva detta för den så kallade arbetsföra befolkningen, definierad som åldersgruppen 15–74 år, som är den internationella norm för jämförelser av arbetsmarknaden som Sverige sedan 2007 anammats. Figur 3.4 visar hur den under 2009 var uppdelad på olika grupper.

Av knappt 7 miljoner personer i åldrarna 15–74 ingår 71 procent i

REFORMER FÖR HÖGRE SYSSELSÄTTNING

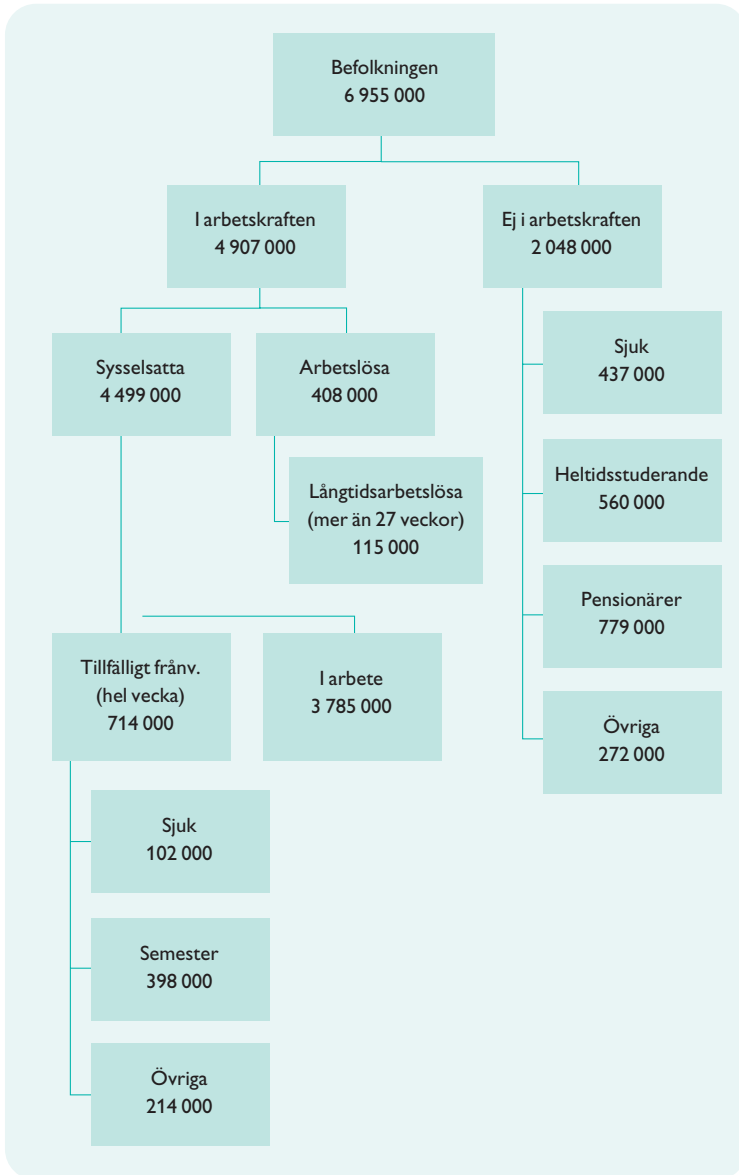


Figur 3.3 Antal arbetade timmar per person och år i åldrarna 16–64 år.

Källor: OECD populations statistics, EU KLEMS database.

arbetskraften. Bland dem som inte ingår var ålderspensionärer den stora gruppen (11 procent). Andra som inte var med i arbetskraften var heltidsstuderande (8 procent) och långvarigt sjuka, inklusive de som är förtidspensionerade av hälsoskäl (6 procent). Fyra procent av befolkningen 15–74 år arbetar inte av andra skäl. Bland de knappa fem miljoner som ingår i arbetskraften jobbade den stora merparten (4,5 miljoner), vilket motsvarar 65 procent av hela kohorten. En dryg procent hade arbete men var sjuka och sex procent av alla 15–74 år var arbetslösa.⁶ Arbetslösheten är ojämnt fördelad

6. Siffrorna ovan är från SCB: arbetskraftsundersökning (AKU). Uppgiften om antalet arbetslösa skiljer sig markant från Arbetsförmedlingens siffror. Enligt Arbetsförmedlingen var 237 000 personer arbetslösa under 2009. Det är knappt 60 procent av den siffra AKU anger. Anledningen är att Arbetsförmedlingen mäter antalet personer som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. AKU däremot är en enkätundersök-



Figur 3.4 Befolkningen 15–74 år uppdelad på aktivitet, 2009.

Anm.: I gruppen övriga i »Ej i arbetskraften« ingår bland annat deltidstuderande, hemarbetande och intagna för vård (på sjukhus, inom kriminalvård och inom äldreomsorg).

Källa: SCB.

i befolkningen. Ungdomar och utomnordiska invandrare har betydligt högre arbetslöshetsnivåer än genomsnittet. Ungdomsarbetslösheten är dessutom, till skillnad från den totala arbetslösheten, högre i Sverige än i EU som genomsnitt.

Under 2009 var sammanlagt 540 000 personer sjuka och jobbade därför inte. Den stora majoriteten var personer som hade lämnat arbetskraften med förtidspension på grund av hälsoproblem. Men 102 000 personer som hade jobb var sjuka. Problemet är att »sjuk« till viss del är en definitionsfråga. I slutet av 1988 mitt i högkonjunkturen åren före 1990-talskrisen var 330 000 personer i gruppen »sys-selsatta« sjukskrivna (inte förtidspensionerade). I december 2009 var den siffran knappt 110 000. Det är svårt att tro att den skillnaden bara beror på utvecklingen av svenskarnas hälsa. År 1988 var ersättningsnivån i sjukförsäkringen 90 procent av ordinarie inkomst och året innan hade karensdagen tagits bort. År 2009 var karensdagen återinförd sedan länge och sjukpenningen var 78 procent av inkomsten upp till 7,5 prisbasbelopp, vilket motsvarade en lön på 26 500 kronor per månad.⁷ De ekonomiska förutsättningarna vid sjukdom var alltså betydligt mer generösa 1988 än 2009, vilket rimligen påverkar sjuktalen. Därtill kommer andra regler kring sjukskrivning som också påverkar. Under förra mandatperioden stramade regeringen bland annat upp rehabiliteringskedjan, den »tågordning« som gäller för en sjukskriven person i hans/hennes kontakter med Försäkringskassan.

Att använda antalet formellt sjukskrivna eller förtidspensionerade som ett argument för att Sverige har ett undersysselsättningsproblem är inte invändningsfritt. Men de stora variationerna i sjuktal över tiden, tillsammans med internationellt sett många dagar av

ning bland knappt 30 000 personer och mäter arbetslöshet som alla i urvalet som uppger att de sökt arbete, inklusive personer som fått arbete men ännu inte börjat, personer som är arbetslösa men inte har skrivit in sig hos arbetsförmedlingen och studenter som söker arbete.

7. Ersättningen är formellt 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) men denna utgör endast 97 procent av årsinkomsten upp till ett tak på 7,5 prisbasbelopp. Därför blir ersättningen 78 procent under taket i stället för 80 procent.

Stora svängningar i sjuktal

Stramare regler i sjukförsäkringen

sjukfrånvaro per anställd och år trots att många medicinska indikatorer tyder på att svenskarna är ett jämförelsevis friskt folk, antyder att det kan finnas en inte försumbar undersysselsättning bland sjukskrivna personer.

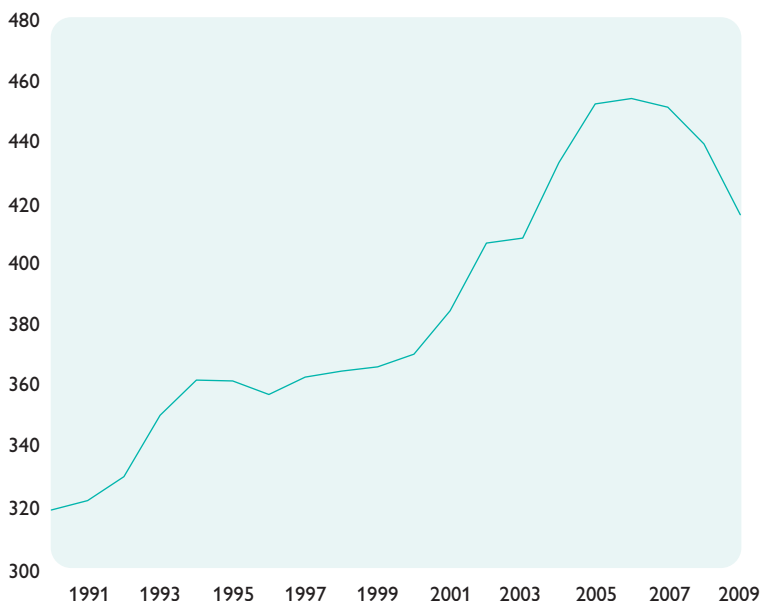
Sveriges relativt sett höga sjukdomstal visar sig även i förtidspensioneringarna. De angivna orsakerna är i huvudsak ohälsa, det vill säga personen i fråga lämnar arbetsmarknaden i förtid på grund av arbetsrelaterade hälsobesvär. Man kan förtidspensioneras på deltid men den stora majoriteten lämnar arbetsmarknaden helt (över 70 procent). År 2009 var 18 procent av gruppen förtidspensionerade på halvtid, 7 procent hade en fjärdedels förtidspensionering och 3 procent hade tre fjärdedelars förtidspensionering. Sammantaget utgjorde de förtidspensionerade 490 000 personer 2009, eller 10 procent av arbetskraften. Av dessa var 360 000 förtidspensionerade på heltid, 90 000 personer på halvtid och resten på en fjärdedelstid eller tre fjärdedelstid.

Trendbrott i förtidspensionering

Under senare år har antalet förtidspensionärer minskat. År 2005 var de nästan 560 000 personer. Förhoppningsvis speglar det en friskare arbetskraft som har mindre behov av att sluta jobba på grund av hälsoproblem. Men regelverket för förtidspensionering har också stramats upp, vilket sannolikt bidragit till att minska inflödet till gruppen som föll från 73 000 personer 2004 till 22 000 personer 2009. Bland annat blir allt färre permanent förtidspensionerade och i stället »testas« personens arbetsförmåga med återkommande intervall. Hur stor undersysselsättningen är bland de förtidspensionerade är dock svårt att uppskatta. Men att regelverket, precis som inom sjukförsäkringen, spelar roll verkar rimligt. Och det faktum att antalet förtidspensionerade ökade i stort sett varje år från 1990 till 2006 talar för att det sannolikt inte bara var en tilltagande ohälsa inom arbetskraften som drev den utvecklingen (se figur 3.5).

Fler än 400 000 fick försörjningsstöd

Ytterligare en grupp i befolkningen som har ett potentiellt stort undersysselsättningsproblem är de individer och hushåll som får ekonomiskt bistånd från sin kommun i form av försörjningsstöd (tidigare kallat socialbidrag). Stödet syftar till att täcka individens eller hushållets dagliga försörjning. Under 2009 fick 420 000 personer



Figur 3.5 Tusentals förordspensionerade personer i termer av helårsekvivalenter, 1990–2009.

Källa: Försäkringskassan.

11 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd, uppdelat på 240 000 hushåll. Den genomsnittliga månadsutbetalningen var 7 500 kronor per hushåll.⁸ De flesta som får försörjningsstöd uppbär det under en kortare period än sex månader. Den största gruppen bland mottagarna av försörjningsstöd är ensamstående kvinnor med barn, ungdomar och invandrade personer från länder utanför OECD-området. De individer och hushåll som får bistånd under en längre tid saknar oftast helt löneinkomster. Räknat i termer av helårsekvivalenter fick 90 000 personer ekonomiskt bistånd 2009.⁹

Försörjningsstödet i genomsnitt 7 500 kr/mån och hushåll

8. Biståndet betalas ut per hushåll och beror dels på hushållets storlek och åldern på eventuella barn, dels på hushållets andra inkomster (Socialstyrelsen 2010).

9. Helårsekvivalenter innebär att man räknar om bidragstagarna så att deras antal motsvarar ekonomiskt stöd under hela året. Två personer som får försörjningsstöd halva året var blir således tillsammans en helårsekvivalent (Regeringens höstprognos 2010).

SNS Velfärdsråd 2008 menade att majoriteten av dem som får försörjningsstöd har förutsättningar att arbeta eftersom de går in och ut ur bidragstagande (Dahlberg med flera 2008). Men de har en svag ställning på arbetsmarknaden i den bemärkelsen att de har låga löner och ofta kortvariga anställningar. Den andra gruppen är de som får försörjningsstöd under längre perioder. De står långt från arbetsmarknaden, ofta på grund av att de är mer eller mindre kroniskt sjuka. Den här gruppen får försörjningsstöd främst av medicinska och sociala skäl och utgör knappt en fjärdedel av biståndstagarna. Stödet till personer med långvarigt försörjningsstöd kostar samhället betydligt mer än det kortvariga stödet, trots att de utgör en minoritet av alla mottagare.

Nära en miljon i utanförskap

En indikation på undersysselsättningen är det som kallas utanförskapet. Det är inte ett helt väldefinierat koncept men syftar på personer som inte försörjer sig själva utan klarar sitt uppehälle tack vare samhällets transfereringssystem. En stor grupp av dem i utanförskap har förvisso genom tidigare arbete varit med och finansierat socialförsäkringssystemet som de nu kommer i åtnjutande av. Men det hindrar inte att det stora antalet icke-arbetande kan vara ett problem, både för samhället i stort och för individerna själva. Alliansregeringen lyfte fram utanförskapet som ett betydande samhällsproblem framför allt före och i början av sin första mandatperiod, 2006–2010. Tabell 3.1 visar antalet personer i utanförskapets olika delar, räknat i termer av helårsekvivalenter.

En stor del av utanförskapet är undersysselsättning

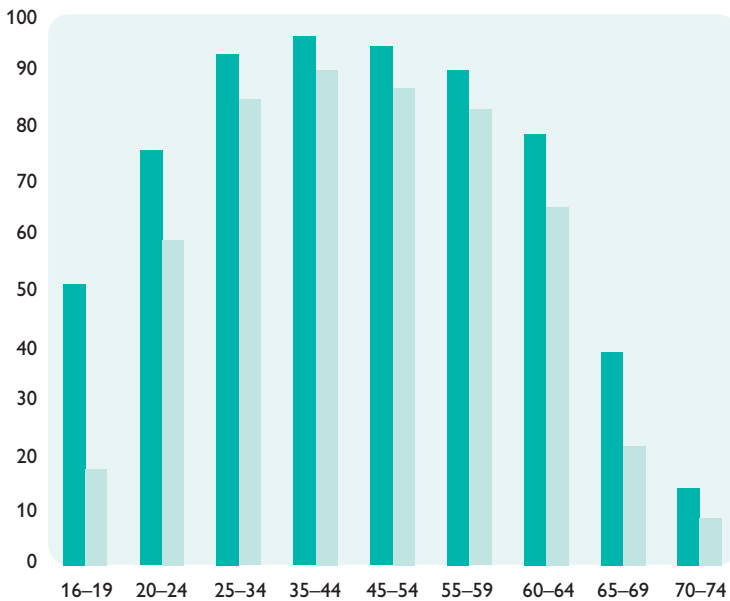
Sammantaget rörde det sig om drygt 900 000 personer. Det motsvarade 17 procent av befolkningen i åldern 20–64 år 2009, räknat i helårsekvivalenter. Alla dessa individer är knappast exempel på undersysselsättning, till exempel inte de som är långvarigt och allvarligt sjuka. Men en stor del av utanförskapet kan rimligen definieras som undersysselsättning.

Ytterligare en bild av det svenska sysselsättningsproblemet återfinns i figur 3.6 som visar hur sysselsättningsgraden för den manliga befolkningen i olika åldersgrupper har ändrats mellan 1970 och 2009. Vi fokuserar på män som traditionellt sett haft den starkaste förankringen på arbetsmarknaden med förvärvsliv som oftast sträckt

Tabell 3.1 Antal personer i vissa transfereringssystem i helårsekvivalenter, 20–64 år, tusental.

	2006	2007	2008	2009	2010
Sjukpenning, inklusive sjuklön	217	196	170	147	130
Aktivitets- och sjukersättning	475	471	458	435	396
Arbetslöshetsersättning	178	135	94	131	132
Aktivitetsstöd	97	53	62	110	176
Anställningsstöd inklusive instegsjobb	38	30	14	7	6
Ekonomiskt bistånd	80	77	79	89	97
Summa	1 084	961	878	919	937

Källa: Regeringens höstprognos (2010).



Figur 3.6 Sysselsättningsgraden för män inom olika åldersgrupper 1970 (vänster stapel) respektive 2009 (höger stapel). Procent.

Källa: SCB.

*Fallande
sysselsättning
bland män*

sig ända fram till den normala pensionsåldern. Med detta fokus lägger vi åt sidan faktorer som lett till en expanderande sysselsättning bland kvinnor. I hela åldersgruppen 16–74 år var sysselsättningsgraden 80 procent 1970, mot 67 procent 2009.¹⁰

Av figuren framgår att de största fallen har skett bland de yngre och bland de äldre. Det är inte bara längre utbildningstider som förklarar den lägre sysselsättningsgraden bland yngre utan också en högre arbetslöshet, som nämnts ovan. Sysselsättningsgraden har även minskat betydligt för åldersgrupperna 20–54 år, med 6–8 procentenheter. Denna utveckling är dock inte unik för Sverige utan hela Europa har fått varaktigt högre arbetslöshet sedan slutet av 1970-talet och början av 1980-talet med stora inslag av långtidsarbetslösa. I analysen nedan studerar vi orsakerna till det här undersysselsättningsproblemet, men först anlägger vi ett sociologiskt och psykologiskt perspektiv på arbetslöshetens konsekvenser.

Sociologiska och psykologiska aspekter av arbetslivets värde

Att inte ha ett arbete är ett gissel av många skäl. Främst för individen själv men även för samhället genom ökade kostnader, minskade skatteintäkter och lägre produktion. Ekonomer tenderar föga förvånande att analysera arbetslöshetens konsekvenser i ekonomiska termer. Konsekvenserna för individen av arbetslöshet handlar i den ekonomiska debatten ofta om inkomstförlusten i övergången mellan arbetsinkomst och a-kassa och andra eventuella ersättningar och bidrag – ofta dessutom i ett kortsiktigt perspektiv som inte beaktar hur arbetslösheten påverkar individens försörjningsförmåga och livskvalitet på längre sikt.

Men det är möjligt att den största kostnaden för individen inte är ekonomisk utan snarare social och psykologisk. Jahoda (1982) beskrev i en uppmärksam studie arbetslöshetens psykologiska

Arbetslöshetens tyngsta ok kan vara den sociala aspekten

10. En annorlunda befolkningsfördelning 1970 jämfört med 2009 förklarar endast en liten del av denna skillnad. Om sysselsättningsgraden 2009 beräknas på 1970 års befolkningsstruktur stiger den från 67 till 68 procent.

effekter.¹¹ Förutom arbetets uppenbara syfte att ge inkomst bidrar arbete med många andra viktiga aspekter i individens liv. Arbete är en del av individens identitet. Det ger tillvaron och vardagen en tidsstruktur med regelbunden aktivitet. Arbete ger också sociala kontakter och social status och att delta i arbetslivet innebär oftast att ingå i en gemenskap med kollektiva mål. Om en person som inte arbetar misslyckas med att ersätta dessa aspekter av ett arbete försämras hans eller hennes psykiska välbefinnande. Utan ett arbete kan det vara svårare att strukturera sin tid och skapa mening i tillvaron.

Arbetslöshetens psykologiska effekter

Förvärsarbete genererar en meningsfull aktivitet, en vardagsstruktur, en känsla av kollektiva mål som går utöver det individuella, sociala kontakter samt status och identitet (Jahoda 1982).

Jahoda poängterar att arbetet tillgodoser många sociala och psykologiska behov även i de fall individen upplever arbetsuppgifterna som otillfredsställande eller trista. Beroende på arbetets karaktär kan kvaliteten av dessa icke-ekonomiska aspekter av arbete variera och därmed även det psykiska välbefinnandet hos den som jobbar. Hon betonar att det är svårt att på andra vägar än arbete komma åt de sociala och psykologiska aspekter som arbetslivet ger.

Ett konkret exempel på Jahodasteori är den studie Angelin (2009) gör i sin avhandling. Hon intervjuar 74 personer födda 1973–1977 som har levt större delen av sitt vuxna liv som arbetslösa med huvuddelen av sina ekonomiska resurser från försörjningsstöd. Syftet är att ge en bild av hur dessa personer själva uppfattar sin situation.

Analysen visar att utöver det ekonomiskt svåra i att vara arbetslös och beroende av försörjningsstöd upplevde personerna i studien att försörjningsstöd medförde en känsla av skam och stigmatisering. De kände sig maktlösa gentemot den kommunala socialtjänsten. Intervjupersonerna hade också ofta många olika problem i sina liv

Känsla av maktlöshet bland långtidsarbetslösa

11. Se också Janlert och Meidner (1992) för mer beskrivningar av Jahodas och andras studier av konsekvenserna av arbetslöshet för individen.

samtidigt: materiella, psykiska och sociala. De upplevde dessutom att de hade bristande resurser att hantera dem, vilket tillsammans utgjorde ett betydande hinder för att etablera sig på arbetsmarknaden. Anhopningen av sådana olika men samverkande problem ledde till känslor av vanmakt och svårigheter att se någon väg ut ur situationen. Att ha ett arbete symboliserade således större värden för de intervjuade i Angelins studie än enbart den ekonomiska aspekten. Ett arbete medför också delaktighet i samhället och en social struktur samt ger individen bättre psykologiska och sociala resurser.

Nordenmark och Strandh (1999) visar liknande resultat i en studie baserad på 3 500 arbetslösa svenskar under 1990-talet. De konstaterar att icke-ekonomiska argument för att skaffa sig ett arbete är starka och att arbete har stor betydelse för det psykiska välbefinnandet. Arbetslösa som av psykosociala skäl längtar efter ett arbete drabbas också av ohälsa i betydligt större utsträckning än de med lägre arbetsmotivation. Det betyder i sin tur att det i grupper med relativt hög arbetslöshet är vanligare med psykiska problem, till exempel bland ungdomar och utomnordiska invandrare.

*Psykosociala
problem*

Studien visar att människor som ofta drabbas av arbetslöshet mår sämre och har svårare att anpassa sig till sin livssituation än andra. Men de är också mer angelägna än andra att hitta ett arbete. Att under sådana omständigheter inte lyckas med det och i stället fastna allt djupare i långtidsarbetslöshet är negativt och deprimerande. Om individen dessutom umgås i en grupp där många andra också är arbetslösa förvärras situationen, menar författarna.

Arbetslöshet påverkar individer på olika sätt. Vissa hanterar den bättre än andra, bland annat genom att hitta alternativ aktivitet och andra sociala sammanhang, medan arbetslöshet för andra personer är omtumlande och en starkt negativ upplevelse. Nordenmark och Strandh visar att i de fall en person som blir arbetslös lyckas tillfredsställa sina sociala behov på annat sätt blir den mentala effekten av arbetslösheten lindrigare. Trots arbetslöshet är han eller hon mentalt välmående. Författarna skriver:

*Anpassning
till arbetslöshet*

[Individens sociala identitet] är kopplad till en önskan om en viss social roll och att uppnå vissa mål. Båda är påverkade av individens samhällsposition. Vi kan kalla dessa roller och mål individens socialt definierade behov. Sysselsättning är ett medel för att uppfylla dessa behov. Men behov varierar mellan individer, och sysselsättning är bara i vissa fall en viktig faktor för att nå målen. Det kan också finnas andra medel som kan bidra till att uppfylla de sociala behoven. Det betyder att sysselsättning är olika viktig för olika individer när det gäller att tillfredsställa socialt definierade behov (Nordenmark och Strandh 1999).

Nordenmark och Strandh visar att långtidsarbetslösa som lyckas anpassa sig till ett liv med arbetslöshet, bland annat genom att ordna andra ekonomiska resurser och genom att hitta eller anamma ett alternativ till identiteten som anställd, förbättrar sitt mentala välbefinnande. Den arbetslöses mentala välbefinnande påverkas således i hög grad av i vilken mån han eller hon lyckas anpassa sina ekonomiska och psykosociala behov till arbetslöshet, konstaterar de.

Ett annat bidrag till den sociala och psykologiska analysen av arbetslöshet är Thulesius och Grahns (2007) teorier om incitamentsstrukturen för sjukskrivna. Författarna menar att arbetsoförmåga är ett resultat dels av en persons försvagade kapacitet att arbeta, dels av försvagade incitament att arbeta, både pekuniära (ekonomisk ersättning) och icke-pekuniära. Kapacitet definierar de bland annat som hälsa, fysisk och psykisk prestationsförmåga, utbildning och social förmåga. Icke-pekuniära drivkrafter är sådant som kamratskap, identitet, plikt och stolthet. Sjuka personer med starka kapaciteter och starka drivkrafter har låg risk för långvarig sjukfrånvaro medan personer med svag kapacitet och svaga drivkrafter har hög risk. Därtill menar de att människor fastnar i vissa »tillstånd« som kan vara svåra att ta sig ur. Författarnas teori om *re-incentivizing* syftar till att återupprätta individens möjligheter och incitament att återgå till arbete. Den fokuserar således på att »reparera« individens kapacitet och drivkrafter att arbeta.

I det perspektivet spelar läkarkåren en viktig roll, påpekar de. Läkarens attityd till sjukdomstillståndet hos en patient och formu-

Incitamentsstrukturen för sjukskrivna

Läkarkårens viktiga roll

lering av sjukintyget bidrar i hög grad till att antingen stärka patientens kapacitet och drivkrafter (*re-incentivizing*) eller dämpa dem (*disincentivizing*). Läkarkåren står ofta inför en delikat balansgång i sin roll som sjukskrivare, en balansgång vars utfall inte sällan får omfattande konsekvenser både för patienten och samhällsekonomin.

Sociologiska faktorer förstärker problemen med undersysselsättning

De icke-ekonomiska aspekter på arbete som vi tagit upp i detta avsnitt förstärker bilden av att Sverige lider av undersysselsättning, att detta är ett problem både för samhället och individen och att vi därför bör »arbeta mer« – eller åtminstone att »fler bör arbeta«. Inte bara för att lätta försörjningsbördan för dem som arbetar i dag utan också för att göra livet bättre för dem som inte arbetar. Vilka åtgärder som bör vidtas mot problemet med undersysselsättning beror dock på vad man tror sig veta om dess orsaker. Vi återgår nu till nationalekonomins analysapparat för att belysa denna fråga.

Nationalekonomisk analys av undersysselsättningens orsaker

När omkring 400 000 personer är arbetslösa och den totala mängden i olika former av utanförskap är mer än dubbelt så stor i en befolkning i arbetsför ålder på sex miljoner (16–64 år), då säger det sig självt att det inte finns en enskild förklaring till arbetslöshet och utanförskap. De personer som är i vad vi brukar kalla arbetsför ålder men inte arbetar är icke-sysselsatta av en mängd olika skäl. Därför finns det heller inte någon enkel lösning på problemet. Samtidigt har utvecklingen när det gäller den totala arbetslösheten uppvisat gemensamma drag i många länder, inte minst i Europa, vilket tyder på att det finns några allmänna förklaringar utöver de individuella omständigheterna. Sysselsättningsgraden har fallit trendmässigt. Arbetslösheten har haft en tendens att fastna på en allt högre nivå efter konjunkturedgångarna, vilket visar att arbetslösheten inte huvudsakligen är ett konjunkturellt problem utan ett mer långsiktigt som har att göra med hur arbetsmarknaden fungerar. I det här

Europeiskt strukturellt problem

avsnittet använder vi nationalekonomisk analys för att hitta förklaringar till detta problem.

Inte minst efter den finansiella krisen har det riktats skarp kritik mot nationalekonomisk analys, till exempel att den i alltför hög grad baseras på abstrakta matematiska modeller och därmed missar hur samhället fungerar i verkligheten. De sociologiska och psykologiska analyser vi presenterat kan uppfattas som mer verklighetsförankrade. Nationalekonomernas betoning på matematiska modeller är emellertid ett uttryck för att de vill försäkra sig om att förda resonemang är inbördes logiskt konsistenta och för att de märkt att sådana modeller är nödvändiga för att få insikter om de ekonomiska sambanden, exempelvis om hur sysselsättningen påverkas av skatter och annat.

Ibland kan insikter från nationalekonomer som först verkar förvånande vid närmare granskning visa sig bara vara ett stöd för det sunda förnuftet – en formaliserad beskrivning av intuitionen. Analysen handlar inte sällan om att konstruera så enkla modeller som över huvud taget går för att belysa de viktiga mekanismer som frågan gäller. Ofta utgår nationalekonomiska modeller i princip från de problem som ett självhushållande jordbruk stod inför förr i tiden. Med små utvidgningar av en sådan modellekonomi analyserar nationalekonomen hur en modern långt mer komplicerad marknadsekonomi fungerar i dag. Det visar sig förvånansvärt ofta vara ett nyttigt första test av ett ekonomiskt resonemang att fråga sig om det skulle vara vettigt, sett ur ett självhushållande jordbruks perspektiv.

Exempelvis leder logiken i ett självhushållande jordbruk nationalekonomer att vända sig mot en alltför vanlig myt i samhällsdebatten, nämligen att antalet arbetstillfällen skulle vara begränsat. Om det vore så skulle man kunna råda bot på ungdomsarbetslöshet genom att låta vissa av de nuvarande sysselsatta lämna arbetsmarknaden. Ett sådant tänkande ligger exempelvis bakom en del av protesterna mot höjd pensionsålder i Frankrike, där de protesterande har befarat att höjd pensionsålder skulle leda till lägre sysselsättning för de unga. Men tänker man på ett självhushållande jordbruk inser man lätt att ungdomar kan finna arbetsuppgifter utan

Kritiken mot nationalekonomien

Enkla modeller för att belysa centrala samband

Antalet arbeten obegränsat

att andra behöver bli sysslolösa. Detta synsätt har också historiskt stöd. Ett klassiskt fall är den kraftiga expansionen av den israeliska arbetskraften vid mottagandet av judiska immigranter från Sovjetunionen under 1990-talets första hälft.¹² Ett annat exempel är det växande arbetsmarknadsdeltagandet av kvinnor som också motbevisar att antalet arbetstillfällen skulle vara bestämt och givet i en marknadsekonomi. I USA var det främst inom den privata sektorn som kvinnornas sysselsättning ökade, så det faktum att det i Sverige huvudsakligen var den offentliga sektorn som absorberade kvinnoinflödet till arbetsmarknaden verkar inte vara så betydelsefullt.

Skatte- och bidragssystemen påverkar drivkraften att arbeta

En slutsats av detta resonemang är att låg sysselsättning, åtminstone om detta är mer än ett tillfälligt problem, inte beror på »låg efterfrågan«. Det finns sålunda inget tak som begränsar sysselsättningens nivå i en marknadsekonomi. På längre sikt styrs sysselsättningsutvecklingen i en marknadsekonomi av människors vilja att bjuda ut sitt arbete i utbyte mot en kompensation som är bestämd av marknadsvärdet på de varor och tjänster som de medverkar till att skapa.¹³ Den naturliga utgångspunkten för en nationalekonom som ska försöka förklara långvarigt hög arbetslöshet blir därför att till att börja med titta närmare på lönebildningen och eventuella trösklar på arbetsmarknaden som kan sätta stopp för människornas grundläggande ambitioner att vilja arbeta och på förekomsten av alternativa försörjningssystem som kan verka mer attraktiva än att arbeta. Om det exempelvis finns ett lönebildningsproblem så

12. Friedberg (2001) beskriver hur immigrationen till Israel mellan 1990 och 1994 ökade den israeliska befolkningen med 12 procent utan någon bestående försämring av de inföddas anställnings- och löneutveckling. Ekonomins arbetslöshet var tillfälligt förhöjd men hade redan 1994 återvänt till nivån som rådde innan massimmigrationen började.

13. På kort sikt tar det tid för sysselsättningen att anpassa sig vid strukturomvandlingar liksom att återhämta sig vid ekonomiska chocker. Exempelvis har det ökande kvinnliga förvärvsdeltagandet varit något som vuxit gradvis under en längre tid. Beträffande sysselsättningsproblem efter ekonomiska chocker är nuvarande finanskris ett beklagligt exempel. I USA råder det inte bara ett överskott på enfamiljshem; även många av nuvarande innehavare av dessa bostäder är på obestånd, vilket kommer att kräva en utdragen process av omställningar innan ekonomin återvänder till vad som kan sägas utgöra ett normalt jämvikstillstånd.

skulle arbetslösheten inte bero på att det är »brist på jobb« utan på att det vid rådande löneläge är ett större utbud av arbetskraft än vad som efterfrågas. I så fall skulle en lägre lönenivå kunna leda till ökad sysselsättning och lägre arbetslöshet.

I följande underavsnitt diskuterar vi minimilöner, skatter och bidrag som möjliga orsaker till undersysselsättningen i Sverige.

Minimilöner som trösklar

För dem som saknar eller har svagt fotfäste på arbetsmarknaden kan regler om lägstralöner spela roll. För höga lägstralöner, eller minimilöner som de vanligen kallas, innebär att arbetsgivaren är ovillig att anställa om han/hon tror att individens bidrag till produktionen är lägre än arbetsgivarens kostnad för att anställa personen i fråga. För personer med en svagare ställning på arbetsmarknaden – till exempel nykläckta studenter från gymnasiet och vissa invandrargrupper – kan regler om minimilöner försämra möjligheterna att få ett jobb. Konjunkturinstitutet gör samma bedömning i sin senaste lönebildningsrapport, där man skriver att en »sammanpressad lönestruktur i den nedre delen av lönefördelningen riskerar att stänga ute lågutbildade och andra svaga grupper på arbetsmarknaden« (Konjunkturinstitutet 2010a, s. 63).

I Sverige regleras inte nivån på minimilöner i lag – vilket är det vanliga i de flesta länder – utan av arbetsmarknadens parter genom kollektivavtal. Ett skäl till det är att kollektivavtalen täcker nästan 90 procent av löntagarna, inklusive många arbetsplatser som inte tillhör avtalsslutande parter men som ändå täcks av kollektivavtalen genom så kallade hängavtal. Minimilönen varierar beroende på yrke, erfarenhet eller ålder. Kollektivavtal utan minimilöner förekommer främst inom tjänstesektorns akademikerkyrken. Tabell 3.2 visar minimilönerna i några olika avtalsområden.

En indikation på hur hög tröskeln in på arbetsmarknaden kan vara för individer med sämre förutsättningar är minimilönens storlek i förhållande till den genomsnittliga lönen inom yrket, eller

*Lönenivån
påverkar
arbetslösheten*

*Kollektiv-
avtalen täcker
nästan 90
procent av
löntagarna*

Tabell 3.2 Minimilöner inom olika avtalsområden 2009. Bruttolön per månad.

	Lägsta	Högsta
Hotell- och restaurang	14 700 kr	20 100 kr
Detaljhandeln	16 600 kr	19 200 kr
Teknikavtalet	15 300 kr	18 100 kr
Kommunal (HÖK)	15 300 kr	17 000 kr

Källa: Konjunkturinstitutet (2010a), taget från respektive avtal.

Minimilönebettet

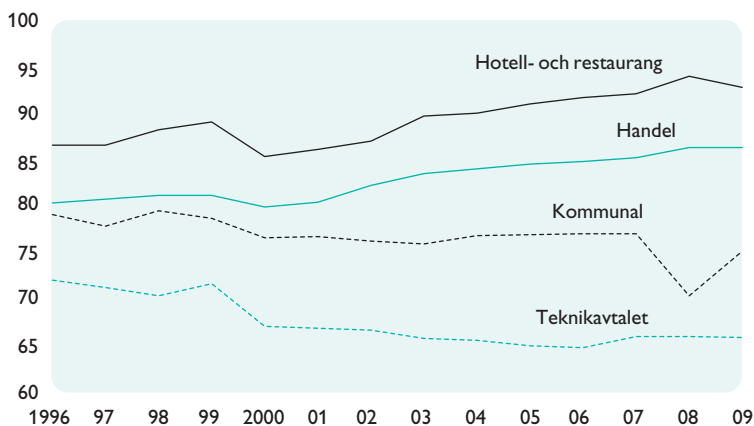
medianlönen.¹⁴ Kvoten mellan minimilönen och medianlönen kallas ofta för minimilönebettet. Konjunkturinstitutet använder i sin analys minimilönen inom fyra olika kollektivavtal för okvalificerad arbetskraft utan erfarenhet som är äldre än 20 år. Minimilönerna var 2009 mellan 66 och 93 procent av medianlönen inom dessa fyra avtalsområden. Andelen var högst inom hotell- och restaurangavtalet och lägst inom industrin (se figur 3.7).

Figur 3.7 visar att minimilönerna i Kommunals avtal och i teknikavtalet minskat i förhållande till medianlönen de senaste 15 åren. Det betyder att i den mån minimilönen utgör en tröskel för okvalificerad och oerfaren arbetskraft att ta sig in på arbetsmarknaden har denna tröskel sänkts inom dessa två sektorer.

Inom hotell- och restaurang och handel har utvecklingen varit den motsatta, med allt högre minimilöner. År 2009 var minimilönen 93 procent av medianlönen inom hotell- och restaurang och 86 procent inom handeln.¹⁵ De avtal som slöts i 2010 års avtalsrörelse innebär överlag att minimilönerna sannolikt kommer att öka i

14. Medianlön är ofta ett bättre mått än genomsnittslön att jämföra med beroende på att medianen är mindre känslig för stora variationer i fördelningens utkanter. En liten andel av de anställda med mycket hög lön kan till exempel påverka genomsnittet tydligt medan det inte påverkar medianen.

15. Skillnaden i relativ nivå mellan å ena sidan tillverkningsindustrin (här representerad av teknikföretagen och byggsektorn) och å andra sidan tjänstesektorer som handel och hotell- och restaurang kan avspegla dels olika möjligheter till kompetensuppbyggnad, dels att minimilönerna inom industrin i högre grad anpassar sig till



Figur 3.7 Minimilöner som andel av medianlön inom fyra avtalsområden, 1996–2009. Procent.

Anm.: Minimilönebettet är definierat som kvoten mellan minimilön och medianlön. Medianlönen baseras på den avtalade grundlönen.

Källor: Lönestrukturstatistiken, Konjunkturinstitutet.

långsammare takt än genomsnittslönerna i de flesta sektorer, enligt Konjunkturinstitutet. Minimilönebettet kommer i så fall att sjunka något under de närmaste åren.

En annan indikation på hur hög tröskel minimilönen kan vara för den som vill ta sig in på arbetsmarknaden är hur många i branschen som tjänar i nivå med minimilönen. Konjunkturinstitutet visar att det finns tydliga ansamlingar av individer vid minimilönerna inom hotell- och restaurangbranschen. Även inom detaljhandeln är ansamlingen av individer på eller strax över minimilönen tydlig. Dessa »ansamlingar« av anställda vid minimilönerna tyder på att minimilönerna är bindande i dessa två branscher och att minimilönen därmed sannolikt gör att sysselsättningen i branschen är lägre än den hade varit med lägre lägstalöner. (Egentligen borde detta vara okontroversiellt. Om minimilönerna inte var bindande skulle

*Andel med
minimilön i
branschen*

konkurrensen från låglöneländer och att det »omvandlingstrycket« är svagare för de tjänstedominerande hemmamarknadssektorerna.

de knappast fylla någon funktion.) Däremot var det mycket färre av de anställda inom Kommunals avtalsområde och inom teknikavtalet som hade lön i nivå med de avtalade minimilönerna.¹⁶

Minimilönens påverkan på lönebildningen

När det gäller minimilönernas påverkan på lönebildningen kan tydliga höjningar leda till kompensationskrav från andra löntagare högre upp på inkomststegen. En analys av svenska data om minimilönehöjningar, genomförda under 2000-talet, indikerar att lönerna för den grupp som ligger närmast över minimilönen påverkas positivt om minimilönerna höjs men det verkar inte finnas någon effekt på den totala lönenivån.¹⁷

Höga produktivitetskrav på individen

Internationellt sett har Sverige höga minimilöner i relation till medianlönen. Tabell 3.3 visar minimilönen i procent av medianlönen i privat sektor för ett antal länder. Frankrike, Norge och Sverige ligger högre än de andra länderna och den svenska minimilönen i privat sektor är grovt sett två tredjedelar av medianlönen. Det betyder att individen behöver ha en produktiv förmåga som motsvarar 61–71 procent av produktiviteten hos den mediananställda i privat sektor för att få jobb. I jämförelse med andra länder som har lägre minimilöner riskerar därför personer med dåligt fotfäste på arbetsmarknaden att vara arbetslösa i högre grad. Det innebär att de individer i Sverige som har sämst ekonomisk situation också tenderar att sakna inkomster från a-kassa och sjukförsäkring och därför oftare är beroende av försörjningsstöd (Gustafsson med flera 2007).

Gottfries (2010) visar i en analys av lönenivåer i relation till olika utbildningsnivåer att det verkar finnas ett »lönegolv« som leder till låg sysselsättningsgrad för de lägst utbildade. Han jämför lön och sysselsättningsgrad för en utvald åldersgrupp inom sex olika utbildningsnivåer.¹⁸ Resultaten visar att det finns ett tydligt lönegolv som

16. Kommunalarbetarförbundet hade 510 000 medlemmar per 31 december 2009, IF Metall, som tecknar teknikavtalet för arbetstagsarsidan, hade 370 000, Handelsanställdas förbund 150 000 medlemmar och Hotell- och restaurangförbundet 40 000 medlemmar (L.O).

17. Konjunkturinstitutet (2007).

18. Gottfries sex utbildningsnivåer är grundskola, gymnasium, treårigt teoretiskt gymnasium, kort eftergymnasial utbildning (mindre än 2 år), lång eftergymnasial utbildning (minst 2 år) och doktorandstudier.

Tabell 3.3 Minimilöner i procent av medianlön i privat sektor, 2007.

<i>Kollektivavtalsreglerade minimilöner</i>		<i>Lagreglerade minimilöner</i>	
Norge	63–73	Frankrike	61
Sverige	61–71	Nederländerna	45
Finland	46–57	Storbritannien	45
		Polen	42
		Spanien	34
		USA	31

Anm.: Siffran för Polen gäller 2004.

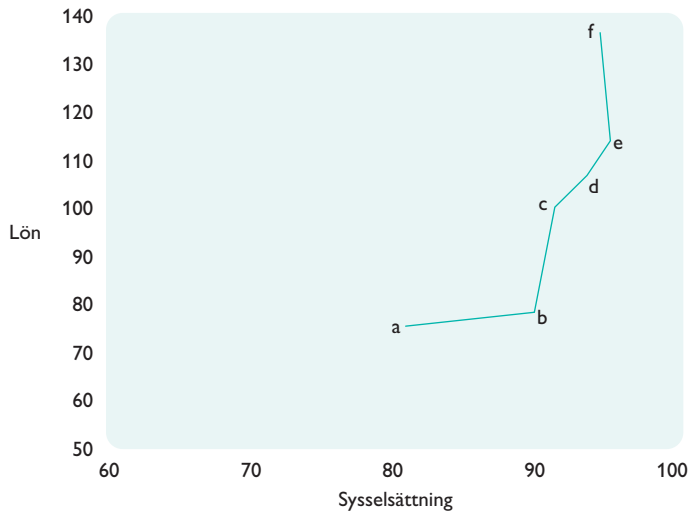
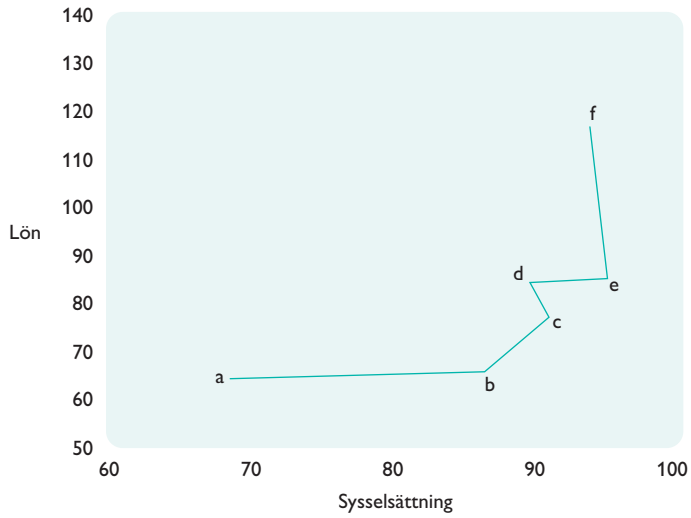
Källor: Low Pay Commission i Storbritannien, Eurostat, OECD, Skedinger (2008).

ligger vid cirka 80 procent av genomsnittslönen för de med treårigt teoretiskt gymnasium, och skillnaden i lön mellan de två lägsta utbildningsnivåerna (grundskola och gymnasium) är mycket liten (se figur 3.8). Det framgår inte av studien huruvida lönegolvet är ett resultat av minimilöner, men vad nu än lönegolvet beror på så torde de ekonomiska konsekvenserna bli desamma. Gottfries drar följande slutsats:

De som enbart har grundskola är rimligen mindre produktiva i genomsnitt än de som har fullföljt en gymnasieutbildning. Ändå är lönerna i stort sett desamma för dessa två grupper. De som enbart har grundskola konkurrerar inte med lägre lön. I stället har de mycket lägre sysselsättning (Gottfries 2010).

*Lågutbildade
slås ut*

Om minimilönen bidrar till att skapa ett lönegolv som ligger över den nivå som balanserar utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden medför minimilönerna som sagt att sysselsättningen blir lägre än den annars skulle ha varit eftersom det inte är lönsamt för företagen att anställa personer vars produktivitet är lägre än hans/hennes arbetskostnad. Det finns rätt få empiriska studier för Sveriges del och ännu mindre ny forskning. Men Edin och Holmlund studerade effekterna av minimilöner för 18-åriga arbetare inom industrin under perioden 1972–1991. Deras slutsats var att relativt sett snabba minimilöneökningar för den gruppen hade medfört att efterfrågan



Figur 3.8 Sysselsättningsgrad (liggande axeln) och relativlön efter utbildning (stående axeln) 2007, kvinnor (övre) och män (undre) 30–54 år gamla och födda i Sverige.

Anm.: (a) grundskola, (b) gymnasium inte teoretiskt, (c) treårigt teoretiskt gymnasium, (d) kort högskola, (e) lång högskola, (f) doktorandstudier. Män med treårigt teoretiskt gymnasium har indexerad lön = 100.

Källa: Gottfries (2010).

på ungdomar minskade (Edin och Holmlund 1994). Skedinger studerade effekterna av minimilönerna för icke-yrkesutbildade personer inom hotell- och restaurangbranschen 1979–1999 och fann att reala minimilöneökningar ledde till negativa sysselsättningseffekter (Skedinger 2006).

För att få en känsla för hur minimilönerna påverkar sysselsättningen räknar Konjunkturinstitutet fram en hypotetisk heltidslön och jämför den med kommunalavtalets minimilön på 13 800 kr per månad. För personer som arbetar heltid är den hypotetiska lönen densamma som hans/hennes aktuella lön. För andra personer beräknar Konjunkturinstitutet den hypotetiska lönen på basis av deltidslön, tidigare lön om man är arbetslös, och andra uppgifter. Urvalet begränsas till personer som är 20–64 år och som under 2008 hade arbetsinkomst, sjukpenning, arbetslöshetsersättning eller aktivitetsersättning. Urvalet omfattar 16 700 personer, vilket motsvarar 4,2 miljoner personer i befolkningen. Stora delar av befolkningen som står utanför arbetskraften exkluderas därmed från analysen på grund av brist på data. Det innebär potentiellt att de personer som har de lägsta hypotetiska lönerna exkluderas från Konjunkturinstitutets analys.

Deras beräkning indikerar att 380 000 personer i åldern 20–64 år hade en hypotetisk lön – baserad på individens produktivitet, bransch och eventuell tidigare lön – som var lägre än minimilönen (9 procent av deras urval). Dessa personer var i genomsnitt cirka 5 år yngre än de som hade en hypotetisk lön över minimilönen och lägre utbildning. Därutöver är utrikesfödda och kvinnor överrepresenterade bland dem som hade en hypotetisk lön under minimilön. Det reflekterar båda dessa gruppers sämre position på arbetsmarknaden, konstaterar Konjunkturinstitutet.

Konjunkturinstitutet räknar också på vad högre minimilöner får för effekt. En höjning med 900 kr per månad, vilket var resultatet 2009, innebär att den hypotetiska lönen hamnar under minimilönen för ytterligare 34 000 personer. Konjunkturinstitutet avslutar analysen med meningen: »Resultaten motiverar också en försiktighet i höjningar av minimilöner« (Konjunkturinstitutet 2007, s. 76.)

Högre minimilöner ledde till färre jobb

Ungdomar, invandrare och kvinnor särskilt drabbade

*Minimilöner
skapar inträ-
deströsklar*

Slutsatsen av detta blir att åtminstone en del av det svenska undersysselsättningsproblemet har att göra med minimilöner och andra faktorer som håller uppe de lägsta lönerna och som gör att efterfrågan på arbetskraft blir lägre än utbudet och arbetslöshet uppstår (vilket dock inte innebär att det är den enda förklaringen till arbetslöshet och utanförskap).

Skatter och arbetsutbud – en komplicerad historia

Skatter är en annan faktor som enligt nationalekonomer hämmar sysselsättningen. Det råder dock betydande osäkerhet om hur känsligt arbetsutbudet är för variationer i skatten, det vill säga om storleken på arbetsutbudselasticiteten. Vi tar därför nationalekonomisk teori till hjälp för att förstå varför detta är en komplicerad historia.

Det verkar intuitivt riktigt att höga skatter som minskar vad vi får behålla netto av arbetsinkomsten borde minska vårt intresse att arbeta och därmed leda till lägre sysselsättning. Detta argument motsägs dock av några förhållanden vi diskuterade inledningsvis i detta kapitel. En heltidsanställd svensk har arbetat ungefär samma antal timmar sedan 1970 medan BNP per capita nästan fördubblats och konsumtionen per capita ökat med nästan 70 procent. Borde inte den lägre lönenivån 1970 jämfört med 2010 innebära att människorna arbetade mindre för fyrtio år sedan, ifall arbetsutbudet stiger med stigande lönenivå (efter skatt)? Nationalekonomernas svar på denna fråga är att de historiska mönstren (åtminstone i modern tid) verkar kunna beskrivas av en nyttofunktion (preferenser) som är förenlig med »balanserad tillväxt«. Den ekonomiska jargongen balanserad tillväxt betyder att konsumtion, produktion och investeringar alla kan växa med samma procentsats medan den önskade fritiden faktiskt förblir konstant över tiden, ett mönster som stämmer väl med utvecklingen de senaste decennierna. Och det beror som sagt på att det är två effekter som påverkar individens önskade arbetsutbud när timlönen förändras – substitutionseffekten och inkomsteffekten.

Å ena sidan innebär en högre timlön att fritid blir dyrare ef-

*Balanserad
tillväxt ger
oförändrad
fritid*

tersom alternativkostnaden i form av förlorad arbetsinkomst ökar. Detta leder till en substitutionseffekt som innebär att individen önskar substituera bort från fritid till förmån för högre konsumtion av varor och tjänster (vilket kräver högre arbetsinsats). Å andra sidan innebär en högre timlön att individen har råd att unna sig mer av både fritid och konsumtion, det vill säga det kan uppstå en positiv inkomsteffekt så att individen önskar ha mer fritid och arbeta mindre vid en högre timlön. Det slutliga utfallet beror på vilken av de två effekterna som är starkast. I fallet med preferenser som är förenliga med balanserad tillväxt är de två effekterna jämnstarka; arbetsutbudet förblir därför oförändrat över tiden trots ekonomisk tillväxt med stigande löner.

*Högre timlön
gör fritid
dyrare*

En kanske förvånande konsekvens av detta resonemang är att skatter inte alls behöver påverka hushållens arbetsutbud negativt under vissa förhållanden. Å ena sidan innebär en högre skatt att arbete lönar sig sämre och substitutionseffekten gör därför att individen önskar substituera bort från konsumtion till förmån för ökad fritid. Å andra sidan är en högre skatt förknippad med en negativ inkomsteffekt som kan få individen att minska på sin fritid för att därmed undvika ett alltför stort konsumtionsfall. Dessa två effekter kommer att vara jämnstarka i fallet med preferenser som är förenliga med balanserad tillväxt; arbetsutbudet förblir då oförändrat när skatten höjs.

*Skatters effekt
på arbetsut-
bud...*

Här bör vi dock ta intryck av 2004 års Nobelpristagare Edward Prescott (2005) som visar att i en allmän jämviktsanalys behöver vi också ta hänsyn till hur staten använder skatteintäkterna. Vårt argument om ett oförändrat arbetsutbud när skatterna höjs – på grund av att inkomsteffekten motverkar substitutionseffekten – håller endast om skatteintäkterna antingen slösas bort eller används för att finansiera offentlig verksamhet som inte är nära substitut till privat konsumtion (exempelvis utländskt bistånd eller en kollektiv vara såsom nationens försvar). Om däremot skatteintäkterna slussas tillbaka till hushållen i form av transfereringar eller varor och tjänster som ersätter vad hushållen annars skulle ha köpt privat skulle inkomsteffekten på sysselsättningen av skattehöjningen försvagas.

*...beror på
skatteintäkter-
nas använd-
ning*

Då dominerar substitutionseffekten och ger ett negativt samband mellan skattenivå och ekonomins arbetsutbud.¹⁹

Även om det råder stor oenighet bland nationalekonomer om att man bör räkna med ett negativt samband mellan skatter och arbetsutbud är man oeniga om storleken på detta samband, det vill säga på arbetsutbudselasticiteten. Flertalet mikroekonomer, till exempel 2000 års Nobelpristagare James Heckman (1993), gör bedömningen att elasticiteten är relativt låg, baserat på observationer som visar förhållandevis små effekter av lönevariationer på arbetade timmar (den intensiva marginalen) bland heltidsanställda arbetstagare med en stark anknytning till arbetsmarknaden (vilket historiskt sett har varit männen i egenskap av familjeförsörjare före kvinnornas ökade inträde på arbetsmarknaden).

En inflytelserik gruppering bland makroekonomer med Edward Prescott som en känd förespråkare argumenterar däremot för en betydligt större elasticitet. Ett kritiskt antagande i deras modeller är odelbarheter i antalet timmar man kan välja att arbeta, vilket gör att individen i praktiken måste välja mellan att arbeta ett bestämt antal timmar per vecka eller att inte arbeta alls (den extensiva marginalen). I data ser vi också att antalet arbetade timmar per vecka är koncentrerat omkring 40 för heltidsarbetare (och något annat vanligt förekommande timantal för den mindre gruppen av deltidarbetare).²⁰ Vi beskriver hur Prescotts modell leder till en

19. Det är rimligt att sambandet mellan skatter och arbetsutbud beror på hur skatteintäkterna används. Föreställ dig att skatteintäkterna används för att inhandla personbilar. Staten överväger att antingen skicka bilarna som bistånd till utvecklingsländer eller skänka varje svensk en ny bil till exempel vart femte år. Det är den senare politiken som ur ett privatekonomiskt perspektiv skulle minska svenskarnas behov av att arbeta och därmed tendera att minska ekonomins arbetsutbud. Denna illustration kan verka långsökt men exempel på verkliga statliga »gåvor« är att staten betalar en stor del av försäkringspremien i det offentliga sjukvårdssystemet eller arbetslöshetsförsäkringen. Utan att nödvändigtvis ifrågasätta statens alla »gåvor« pekar teorin på en problematik som beslutsfattare bör ta hänsyn till när de får förslag på nya subventioner av hushållens ekonomi eftersom många tenderar att ha en negativ effekt på arbetsutbudet.

20. En möjlig rationalisering av odelbarheter i antalet arbetade timmar är att det ofta finns effektivitetsfördelar med att en och samma person utför en viss syssla under

mycket hög arbetsutbudselasticitet samt hur dennes analys har kritiserats av andra ekonomer i en separat fördjupningsruta.

Baserat på resonemangen i fördjupningsrutan drar vi följande slutsatser. Skatteförändringar för svenska arbetstagare som har en stark anknytning till arbetsmarknaden (den så kallade intensiva marginalen) kommer inte att leda till några stora förändringar av det totala antalet arbetade timmar. För det första finns det skäl att tro att dessa grupper har en relativt låg arbetsutbudselasticitet, i linje med Heckmans argument. För det andra har den stora undersysselsättningen i Sverige främst att göra med individer som inte alls arbetar. Detta problem (på den så kallade extensiva marginalen) beror både på skatter och på bidragen vid arbetslöshet. För att minska undersysselsättningen bör alltså fokus ligga på att korrigera den relativa avkastningen av reguljärt arbete jämfört med att leva på annat försörjningssystem.

*Fokus på den
extensiva
marginalen*

En intressant konsekvens av resonemangen i fördjupningsrutan är också att arbetsutbudselasticiteten kan komma att bli hög för all arbetskraft i framtiden om det genomförs reformer som uppmuntrar individer att fortsätta förvärvarbeta efter den normala pensionsåldern. Med odelbarheter i arbetet som Prescott har beskrivit kommer arbetsutbudet innan man väljer att gå i pension att vara mycket känsligt för skattekilar. Lite tillspetsat kan man säga att i vår bedömning kommer Prescott slutligen att få rätt om den höga arbetsutbudselasticiteten men inte baserat på hans ursprungliga modell med hög arbetsutbudselasticitet i ett kortsiktigt perspektiv utan på en analys av individers arbetsutbud över livscykeln.

*Elasticitet över
livscykeln*

Bidragssystemets effekter vid ekonomisk turbulens

Analysen ovan talar för att det relativt höga skattetrycket och generösa bidragssystemet i Sverige (och för den delen övriga Europa) skulle kunna vara en del av förklaringarna till arbetslöshet och un-

en sammanhängande period. Exempelvis skulle det inom många yrken vara mindre produktivt om det i stället för *en* befattningshavare vore åtta olika personer som avlöste varandra timvis, en efter en, under arbetsdagens åtta timmar.

KONTOVERSEN OM ARBETSUTBUDSELASTICITETEN

Medan Edward Prescotts slutsats om en hög arbetsutbudselasticitet är tämligen välbekant bland många ekonomer och en del politiker så är färre helt införstådda med hans bakomliggande analys. För att kunna belysa jämviktskrafterna inom ramen för en så liten och begriplig nationalekonomisk modell som möjligt gör Prescott med flera antagandet att man kan beskriva det som pågår som en välfungerande ekonomi med fullständig information och perfekta marknader men där individer drar lott om vilka som ska arbeta. Privata försäkringar fördelar konsumtionen jämnt mellan de arbetande och de arbetslösa. Detta ger en mycket hög arbetsutbudselasticitet där andelen sysselsatta individer (det vill säga sannolikheten för en enskild individ att arbeta) varierar känsligt med små produktivitetsfluktuationer över konjunkturykeln såväl som med små skatteändringar.

Detta kan självfallet uppfattas som en väldigt orealistisk modell av hur arbetsmarknaden fungerar, men poängen är att man behöver kunna berätta någon slags historia baserad på en hög elasticitet hos arbetsutbudet om man vill kunna hävda att skatter har stor effekt på sysselsättningen, till exempel om man som i Prescotts fall vill förklara de senaste tre decennierna av låg sysselsättning i Europa jämfört med USA helt och hållet på basis av 20 procentenheters skillnad i skattetryck.

Kritik mot Prescotts modell med lotterier och privata konsumtionsförsäkringar har givetvis framförts, kritik som utgått från att man inte heller kan tro på så stora effekter på sysselsättningen av skatter. Kritik har bland annat framförts av James Heckman,^{*} och politiker har inte heller vågat förlita sig på Prescotts utsaga om en hög arbetsutbudselasticitet.^{**}

Ytterligare en invändning mot tesen

^{*} Browning med flera (1999, s. 602) säger att den av Prescott anförda teoretiska »mekanismen för arbetskraftens allokering överskrider det trovärdiga och står i strid med mikroekonomiska data på individers anställningshistorik«.

^{**} Som kanslichef hos (M) i den tidigare oppositionen i riksdagen skrev Anders Borg i sitt elektroniska nyhetsbrev (1 februari 2005): »Skulle vi ta Ed Prescotts, som fick Nobelpriset i ekonomi förra året, senaste studie om mar-

ginalskatternas betydelse för sysselsättningen som utgångspunkt skulle den genomsnittliga marginalskattesänkning på 6 procent, som moderaterna föreslår, leda till en långsiktig ökning av sysselsättningen som andel av befolkningen med 4,5 procentenheter eller 260 000 personer (att Lindblad räknat med att sänkningen av marginalskatterna ger en effekt på 60 000 personer visar hur konservativt vi räknat).«

att det är skatterna som är huvudsaken till sysselsättningsproblemen i Sverige och Europa, är att de analyser av Prescott med flera som ger stöd för denna tes bortser från de generösa bidragssystemen i Europa. Om man inkluderar dessa i analysen ger de effekter för individen som talar i riktning mot ytterligare lägre sysselsättning. Prescotts modell med hög arbetsutbudselasticitet förutspår då en på tok för låg sysselsättning i Europa jämfört med USA. I början av 1970-talet arbetade européerna faktiskt mer än amerikanerna per person i arbetsför ålder, trots de generösare bidragssystemen i Europa och att det fanns en betydande skatteskillnad redan då.*

Ny teoretisk forskning om hur en individ kan tänkas planera sitt arbetsutbud över livscykeln föreslår en möjlig lösning på spänningen mellan makro- och mikroekonomerna och har samtidigt stor relevans för hur arbetsmarknadspolitik bör utformas. De nya teorierna pekar på att antagandet om

odelbarhet i det individuella arbetsutbudet kan vara tillräckligt för att ge upphov till en hög arbetsutbudselasticitet, utan de lite verklighetsfrämmande antagandena om arbetslotterier och privata konsumtionsförsäkringar.** Den nya forskningen bygger på en livscykelmodell där individen väljer hur stor andel av livet som ska ägnas åt förvärvslivet och hur mycket av arbetsinkomsten som ska avsättas till pensionssparande. Återigen är det en odelbarhet i antalet arbetade timmar som gör att individen inte kan smeta ut förvärvsarbetandet över hela livet utan måste dela in livet i en arbetsfas och en pensionsfas. Om en individs pensionering i denna modell är ett privat beslut utan några restriktioner blir det samlade arbetsutbudet över livscykeln präglad av samma höga elasticitet som föregående modell, det vill säga den valda tidpunkten för att gå i pension är mycket känslig för skattetrycket.

En omedelbar slutsats tycks då bli att Prescott hade rätt om skatternas

Forts.

* I sin Nobelföreläsning förespråkar Prescott (2005) skatteförklaringen till låga sysselsättningsnivåer i Europa medan Ljungqvist and Sargent (2006) påvisar att denna analys havererar om man även beaktar de generösa bidragssystemen i Europa.

** Ljungqvist och Sargent (2006) visar hur en livscykelmodell med pensionssparande i

vissa fall kan ge upphov till exakt samma aggregerade utfall som modellen med arbetslotterier och privata konsumtionsförsäkringar. Som konferenskommentator lovprisade Prescott (2006a) den nya modellen och lade till en ny sektion om »Livscykeln och odelbart arbete« i en reviderad version av sin Nobelföreläsning (Prescott 2006b).

betydelse för sysselsättningen, trots kritiken av hans modell. Arbetsutbudselasticiteten är nämligen lika hög i den nya mer realistiska modellen som sätter fokus på en individs arbetsutbud över livscykeln. Denna slutsats följer dock endast om individens val av karriärlängd är helt optimalt i den mening som att individen är indifferent mellan att marginellt förkorta eller förlänga sin valda karriärlängd (nationalekonomerna kallar detta en inre lösning). Slutsatsen håller däremot inte om ett pensionssystem styr individens valda karriärlängd mot någon viss pensionsålder och om individen annars hade

föredragit en längre yrkeskarriär (då har man i stället en »hörlösning«). Om den regelstyrda pensionsåldern inte sammanfaller med vad individen annars skulle valt råder inte längre någon hög arbetsutbudselasticitet, det vill säga den stora känsligheten för skatter och bidragsnivåer uteblir. Exempelvis kan resultatet i stället bli att både arbetstagare i Sverige och i USA vid inträdet på arbetsmarknaden planerar att arbeta fram till ungefär samma pensionsålder, trots det högre skattetrycket och generösare bidragssystemet i Sverige jämfört med USA.

Varför har arbetslösheten ökat?

dersysselsättning. Men hur kan man förklara den trendmässigt stigande arbetslösheten och ökningen i utanförskapet? Det är inte uppenbart att skatte- och bidragssystemen har förändrats så mycket de senaste 20–30 åren att sådana förändringar kan förklara de negativa trenderna på arbetsmarknaden. Hur kommer det sig att individer och grupper som tidigare skulle ansetts ha en relativt stark anknytning till arbetsmarknaden i allt större antal hamnat i utanförskapet? Här vill vi lyfta fram forskning som pekat på att välfärdsstaterna i Europa är sämre rustade när det blir ökad ekonomisk turbulens för enskilda arbetare, till exempel oväntade förändringar i produktions- och konkurrensvillkor (ekonomiska chocker) som innebär att tidigare yrkesval måste omprövas och att de som utsätts för detta behöver söka efter mindre välavlönade arbeten.

Låt oss göra ett förhållandevis enkelt tankeexperiment. Vad skulle kunna förklara en skillnad i arbetsutbud mellan en 55-årig

arbetstagare 1970 och en arbetstagare som fyllde 55 år 2010? Enligt resonemanget ovan om en nyttofunktion som är förenlig med balanserad tillväxt har reallöneutvecklingen över decennierna ingen betydelse. Teorin förutspår samma arbetsutbud för de två 55-åringarna (om substitutionseffekten balanseras av inkomsteffekten). Men låt oss säga att 55-åringen 2010 råkar ut för en oförutsedd händelse, en negativ chock som innebär att dennes lön och framtida lönebana faller. Säg att den skulle falla ned till den andra 55-åringens nivå 1970. Vad händer då med arbetsutbudet från 55-åringen 2010? Ett spontant – men förhastat – svar skulle kunna vara att peka på att de identiska framtida lönerna för de två 55-åringarna borde göra att 55-åringen 2010 skulle vilja fortsätta att arbeta på samma sätt som 55-åringen 1970. Svaret är förhastat då det inte tar hänsyn till en stor skillnad mellan de två personerna i vårt tankeexperiment. 55-åringen 2010 har ett högre pensionskapital eftersom denne har haft relativt höga reallöner under 1980-, 1990- och 2000-talen.

Återigen kan vi använda begreppen inkomst- och substitutionseffekt. Jämfört med 55-åringen 1970 är 55-åringen 2010 betydligt rikare och det uppstår en positiv inkomsteffekt som gör att den senare önskar mer av både konsumtion och fritid. Denna önskan om ökad fritid förstärks av den negativa substitutionseffekt som är förknippad med den negativa lönechocken 2010. Det känns helt enkelt inte attraktivt för 55-åringen 2010 att »arbeta mer« då lönen är så mycket lägre efter den negativa chocken (vilket ska jämföras med 55-åringen 1970 som alltid har haft den lägre reallönen). 55-åringen 2010 har alltså en tendens att förkorta yrkeslivet till följd av den negativa chocken.

Om vi till detta resonemang lägger det faktum att ersättningsystemen i Sverige liksom i andra europeiska välfärdsstater är förhållandevis generösa vid arbetslöshet blir tendensen för människor att förkorta sitt yrkesliv vid negativa chocker än starkare.²¹ Viljan att söka arbeten som i många fall ger lägre lön än vad man tidigare

21. Vad som ska menas med en »generös« ersättning vid arbetslöshet kan förvisso diskuteras. De svenska reglerna innebär att en arbetslös person (speciellt en högavlönad) får ett betydande inkomstbortfall vid arbetslöshet. Systemet är alltså generöst i den meningen att arbetslöshetsförsäkringen till stor del finansieras med skattemedel utöver de försäkringspremier som individerna betalar.

*Negativa
chocker
hämmar
arbetsviljan*

Välfärdssystemen dämpar individens incitament

haft påverkas naturligen av nivån på arbetslöshetsersättningen och andra former av bidrag. Paradoxalt nog är det alltså i tider av ekonomisk turbulens, när behovet av försäkringssystem är som störst, som deras negativa incitamentseffekter också blir som störst. Arbetstagare som planerat att arbeta fram till den normala pensionsåldern kan plötsligt drabbas av en negativ chock, såsom förlusten av en mångårig anställning. I denna situation talar många omständigheter för att individen borde övergå till en annan bransch, starta en ny karriär och kanske flytta till annan ort. Ju mer generösa ersättningssystemen är, desto större är sannolikheten att den arbetslöse, av förklarliga skäl, drar sig för att göra förändringar i sitt liv och i stället hoppas att den nuvarande oturen på arbetsmarknaden ska vara övergående, vilket tyvärr inte alltid är fallet.

Mer turbulens för individen

Många svenskar ställdes inför detta dilemma under krisen i början av 1990-talet och under nuvarande finanskris. Heckman (2003) betonar att data tyder på förhöjd turbulens för individuella arbetstagare världen över sedan några decennier tillbaka (ökad takt i strukturomvandlingen med IT-revolutionen, förändrade konkurrensvillkor i globaliseringens spår etc.). Ljungqvists och Sargents (2008) teori om varför de europeiska välfärdsstaterna gick från en lägre arbetslöshet än USA före 1970-talet till en betydligt högre arbetslöshet därefter bygger på denna observation. De förhållandevis generösa bidragssystemen (liksom det högre skattetrycket) i Europa ledde inte till några bekymmer på 1950- och 1960-talen när de som hade blivit arbetslösa kunde finna nya arbeten utan att behöva gå ned nämnvärt i lön. Däremot uppstod problem med skyddsneten i Europa när den ekonomiska turbulensen ökade under senare decennier med stora krav på omställningar för individuella arbetstagare, som för vår hypotetiska 55-åring ovan.

Ljungqvists och Sargents (2008) teori är ett svar på 2008 års Nobelpristagare Paul Krugmans (1987) utmaning: »Hur kommer det sig att ett socialt system som verkade fungera oerhört väl på 1960-talet fungerar allt sämre därefter?« Krugman menar att välfärdsstaten inte kunde vara orsaken till utbrottet av hög europeisk arbetslöshet sedan slutet av 1970-talet:

Även om en del detaljer kan diskuteras så kan man inte påstå att Europas välfärdsstater var mycket mer omfattande eller inkräktande på 1970-talet än på 1960-talet, och det finns absolut inget stöd för att det var fler marknadsingrepp på 1980-talet än på 1970-talet.

Ljungqvists och Sargents budskap är att även om välfärdsstaterna inte blivit mer omfattande har de inneboende egenskaper som gör sysselsättningen mer känslig för störningar. Denna känslighet syns inte under de första decennierna efter andra världskriget då den ekonomiska tillväxten var ganska stabilt positiv (se figur 1.1) men blev ett större problem i samband med upprepade störningar och snabbare strukturomvandling från början av 1970-talet och framåt.

Välfärdsstaten gör sysselsättningen känslig för störningar

Reflektioner över regeringens förda politik

Nationalekonomisk analys pekar alltså på att minimilöner och den samlade utformningen av skatte- och bidragssystemet kan förklara den varaktiga ökningen i undersysselsättningen. Men sambanden är inte enkla eller oomtvistade och därför är det inte heller uppenbart vilka åtgärder som är viktigast att vidta.

Den nyttillträdda regeringen 2006 stod inför ett vägval om hur en inkomstskattereform skulle kunna utformas för att få Sverige att »arbeta mer«. Å ena sidan kunde regeringen ha valt att fokusera på »den intensiva marginalen« – få folk som redan jobbar att anstränga sig mer – där nationalekonomisk analys leder till en rekommendation om sänkta marginalsatser. Å andra sidan kunde regeringen koncentrera sig på »den extensiva marginalen« som handlar om valet mellan att arbeta och inte arbeta. Det senare är baserat på en totaljämförelse av inkomstutfallen för de två alternativen. (Vi bortser alltså just här från andra faktorer som kan begränsa individens valfrihet och andra, icke-ekonomiska, aspekter på värdet av att ha ett arbete som vi diskuterat tidigare.)

Regeringens vägval

Regeringen valde det senare. En av mandatperiodens (2006–2010) största reformer var införande av jobbskatteavdraget som, allt annat lika, sänkte inkomstskatteuttaget med drygt 70 miljarder kro-

Jobbskatteavdraget gör det lönsamma att arbeta

nor.²² Reformen innebär att en löntagare betalar inkomstskatt först på inkomster över 39 000 kronor om året. Därefter är skattesatsen 22 procent upp till 110 000 kronor, varefter den stiger till 29 procent upp till 290 000 kronor i årsinkomst. Från 300 000 till 380 000 kronor är skatten 32 procent och för årsinkomster över 385 000 kronor betalar löntagaren även statlig skatt. Syftet med jobbskatteavdraget är att öka skillnaden mellan egen försörjning och försörjning via a-kassa eller sjukpenning.

Nedtrappad a-kassa

Enligt Flood (2010) har reformen inneburit att denna skillnad ökat med 7–8 procentenheter. Därtill ändrade man reglerna för a-kassan så att ersättningsnivån föll stegvis allteftersom arbetslöshetsperioden drog ut på tiden. För närvarande är ersättningen 80 procent de första 200 dagarna upp till taket på 18 700 kr/månad och därefter 70 procent. Därigenom får individen över tiden allt starkare ekonomiska incitament att hitta ett jobb. Regeringen förlängde även karenperioden i arbetslöshetsförsäkringen från fem till sju dagar. Till detta kommer att taket inte justerats i takt med inkomstutvecklingen, vilket innebär att allt fler förlorar alltmer på att vara arbetslösa. Ur försäkringssynpunkt är detta ett problem men det stärker onekligen individens drivkrafter att försöka hitta ett jobb.

Regeringen genomförde även åtgärder för att öka efterfrågan på arbetskraft. Regelverket justerades så att visstidsanställning kan vara i upp till två år. Arbetsgivaravgiften sänktes med en procentenhet för alla anställda samtidigt som den minskade betydligt mer för vissa utvalda grupper. För ungdomar under 26 år är den halverad, från 31 till 15 procent. Även den äldre arbetskraften har fått lägre sociala avgifter genom sänkta arbetsgivaravgifter och genom att man tagit bort den så kallade särskilda löneskatten.

RUT-avdraget

De så kallade RUT-tjänsterna gav möjlighet att få ersättning för halva arbetskraftskostnaden för olika typer av hushållsnära tjänster upp till 50 000 kr per skattebetalare och år. Genom att reformen gäller tjänster som städning, matlagning, trädgårdsskötsel, barnpassning

22. Jobbskatteavdraget genomfördes i fyra steg 2007–2010. Resonemanget här syftar på den samlade reformen.

ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

Sedan regeringen tillträdde hösten 2006 har både ersättningsnivåerna och finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen reformerats. Den längsta ersättningsperioden med a-kassa har förkortats till 300 dagar (420 kalenderdagar). Undantag finns dock om man är förälder till barn under 18 år då man efter den 300:e dagen kan få ytterligare 150 ersättningsdagar. Nivån på a-kassan trappas också av brantare. Ersättningsgraden under de 200 första dagarna är 80 procent av tidigare månadslön upp till ett tak på 18 700 kr, det vill säga max 680 kronor per dag. Efter 200 dagar är ersättningsgraden 70 procent under resterande del av ersättningsperioden. Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som fått ersättning i 300 eller 450 dagar och därmed inte längre har rätt till a-kassa får rätt till aktivitetsstöd med en ersättningsnivå på 65 procent av tidigare inkomst. Något som i praktiken ytterligare förkortat tiden med a-kassa är att dagar i ett arbetsmarknadspolitiskt program räknas av från ersättningsperioden, vilket de tidigare inte gjorde.

Även finansieringen av a-kassan har reformerats i syfte att skapa en koppling mellan egenavgiften (medlemsavgiften) och risken för arbetslöshet i

en kassa. Från 2007 infördes en förhöjd finansieringsavgift (arbetslöshetsavgift) som beräknas som en andel av den utbetalda arbetslöshetsersättningen inom respektive kassa. Detta innebär att avgiften är högre ju högre arbetslösheten bland en kassas medlemmar är.

Ersättningsgraden under de första 200 dagarna i a-kassan ska alltså motsvara 80 procent av tidigare inkomst. Men det är relativt få som når upp till den 80-procentiga ersättningsnivån. Enligt Arbetslöshetskassornas samorganisation får endast 12 procent av alla arbetslösa som jobbade heltid när de blev arbetslösa 80 procent i a-kasseersättning. Antalet heltidsarbetslösa som får inkomstrelaterad ersättning och som slår i taket för a-kassa har ökat från 79 procent i mätvecka 6 år 2009 till 88 procent under samma vecka 2010. Skäl till denna ökning är bland annat att taket på a-kassan legat på samma nivå, 680 kronor per dag, sedan 2002, vilket gör att allteftersom löner höjs når fler taket. Utöver detta har kravet på antal arbetade timmar per månad höjts. Arbetskravet på 70 timmar per månad i minst sex månader har höjts till 80 timmar per månad i minst sex månader. Detta gör att deltidsarbetare riskerar att inte uppfylla arbetsvillkoret om

Forts.

de exempelvis har sjukfrånvaro. Om arbetskravet inte uppfyllts är individen inte berättigad till den inkomstrelaterade delen av a-kassan utan får endast grundbeloppet på 7 040 kronor per månad som utbetalas till dem som inte är med a-kassan. TCO har gjort beräkningar för ersättningsnivåerna i olika inkomstnivåer (se tabellen nedan).

Enligt en kartläggning av IAF (Inspektionen för arbetslöshetsförsäringen) har det blivit allt vanligare med försäkringar mot inkomstbortfall vid arbetslöshet. Försäkringarna fungerar som ett komplement till det skydd som

arbetslöshetsförsäkringens ger. 32 av 53 fack- eller yrkesförbund anslutna till en centralorganisation hade 2010 tecknat en kollektiv inkomstförsäkring för sina medlemmar. Villkoren i de kollektiva inkomstförsäkringarna varierar men ger normalt ett utökat inkomstskydd på mellan 100 och 200 ersättningsdagar. Men enligt en undersökning gjord av Arbetsförmedlingen på uppdrag av Finanspolitiska rådet var det endast 4 procent av samtliga tillfrågade arbetslösa som angav att de hade fått pengar från en kompletterande försäkring.

Tabell 3.4 Nettoersättningsnivåer i a-kassan för olika år i inkomstlägen från 70 till 150 procent av medelinkomsten (översta raden anger lön i procent av medelinkomsten).

	70 %	80 %	90 %	100 %	110 %	120 %	130 %	140 %	150 %
2002	81	81	75	67	63	59	55	52	50
2006	82	75	67	61	57	54	51	48	45
2008	69	61	55	50	47	44	42	40	38

Skillnad i nettoersättningsnivå mellan 2002 och 2008 i procentenheter.

	-13	-20	-20	-17	-16	-15	-13	-13	-13
--	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Källa: TCO (2009a).

Källor: TCO (2009a och b), DN *Debatt* (29 april 2010), Finanspolitiska rådet (2008), *Dagens Nyheter*

(19 maj 2010), Arbetslöshetskassornas samorganisation (2010).

JOBB- OCH UTVECKLINGSGARANTIN

Arbetsförmedlingens mest omfattande program är jobb- och utvecklingsgarantin som i november 2010 hade cirka 85 000 deltagare. Till jobb- och utvecklingsgarantin hänvisas de som varit arbetslösa i mer än 300 dagar (450 dagar för föräldrar med minderåriga barn) och som därmed har förbrukat sin rätt till a-kassa. Deltagarna i programmet får ersättning i form av aktivitetsstöd som motsvarar 65 procent av tidigare arbetsinkomst. Ersättningen varierar mellan 320 och 680 kronor per dag. Även de som inte har a-kassa men har varit inskrivna på Arbetsförmedlingen i 18 månader hänvisas till programmet. De ersätts med 223 kr om dagen i aktivitetsersättning de första 450 ersättningsdagarna. Därefter, i fas 3, tar kommunens socialtjänst över och ger ekonomiskt bistånd till dem som inte har varit med i någon a-kassa. Deltagare som är mellan 20 och 25 år och inte tidigare haft a-kassa får 134 kronor i utvecklingsersättning per ersättningsdag. De som inte deltar i programmet förlorar sin rätt till ersättning. Jobb- och utvecklingsgarantin är indelad i tre faser:

- ¶ Fas 1, som varar i högst 150 ersättningsdagar, är inriktad mot aktivt arbetssökande och innehåller jobbsökaraktiviteter och coaching.

- ¶ Fas 2 pågår under 300 dagar och är inriktad mot praktik. Exempel på praktik är arbetspraktik hos en arbetsgivare (maximalt 6 månader) eller arbetsträning som syftar till att ge en arbetssökande som varit långtidsarbetslös en möjlighet att arbetsträna på en arbetsplats.
- ¶ Fas 3 är det sista steget som tar vid efter 450 ersättningsdagar och innebär sysselsättning hos anordnare. En anordnare kan vara en privat eller offentlig arbetsgivare eller en ideell organisation. I fas 3 har den arbetssökande inte längre rätt till arbetsmarknadsutbildning eller starta eget-bidrag.

I november 2010 var cirka 24 000 personer i fas 3. Sysselsättningen ska inte vara sådan som tränger ut ordinarie arbetsuppgifter. Den får pågå i maximalt 24 månader. Den arbetssökande ska under tiden fortsätta att söka arbete. Anordnaren får 225 kr per deltagare och anvisningsdag, vilket betalas ut av Arbetsförmedlingen. Om den arbetssökande inte har fått arbete inom 24 månader i fas 3 sker en ny bedömning om vilken åtgärd som ska tillämpas. Deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin är dock inte tidsbegränsat.

Ett exempel på anordnare är Jobb-

Forts.

fabriken som har cirka 500 deltagare och därmed är den största anordnaren av fas 3. Jobbfabriken har 30 anställda och den största finansieringskällan kommer från Arbetsförmedlingens anordnarersättning. Sammanlagt ger fas 3-ersättningen cirka 2,5 miljoner kronor i månaden till Jobbfabriken. Deltagarna får själva välja sysselsätt-

ning, till exempel anordna kurser för andra arbetsökande. Hittills har 10 procent av deltagarna i Jobbfabriken fått jobb. Ett annat exempel på anordnare är den ideella föreningen »Det finns bruk för alla« (se ruta på s. 143, »Tidigare erfarenheter av att aktivera socialbidragstagare«).

Källor: Martinson och Sibbmark (2010), Arbetsförmedlingens månadsstatistik, Arbetsförmedlingens faktablad, *Dagens Nyheter* (23 september 2010).

och annan omsorg och tillsyn som någon i hushållet behöver är tanken att öka efterfrågan på denna typ av servicetjänster. Tack vare att det i huvudsak handlar om lågkvalificerade arbeten är det rimligt att tro att grupper med svag anknytning till arbetsmarknaden har fått lättare att hitta jobb med hjälp av RUT-reformen. Dessutom bidrar reformen till att göra tidigare oregistrerat arbete (svartarbete) registrerat (vitt). Därigenom blir de som tidigare arbetade oregistrerat (svart) och tack vare RUT nu arbetar vitt även registrerade i socialförsäkringssystemen och berättigade till a-kassa, sjukpenning och pensionspoäng.

För personer med svagare anknytning till arbetsmarknaden införde regeringen så kallade *nystartsjobb* som riktar sig till personer som varit arbetslösa i minst tolv månader. Det går även att ge till nyanlända invandrare under de första tre åren efter det att uppehållstillstånd beviljats. Nystartsjobb ger arbetsgivare en ekonomisk kompensation motsvarande den dubbla arbetsgivaravgiften för personer som fyllt 26 år och motsvarande arbetsgivaravgiften för personer som fyllt 20 men inte 26 år. *Nyfriskjobb* vänder sig till långtidssjukskrivna och förtidspensionerade och innebär dubbelt så hög subvention som nystartsjobben. *Instegsjobb* är en subventio-

Tre slags
anställnings-
stöd

nerad anställning för nyanlända invandrare. Anställningen ska vara kopplad till deltagande i svenska för invandrare (Sfi) och innehålla handledande inslag. Ersättningen är 75 procent av lönekostnaden för både privata och offentliga arbetsgivare.

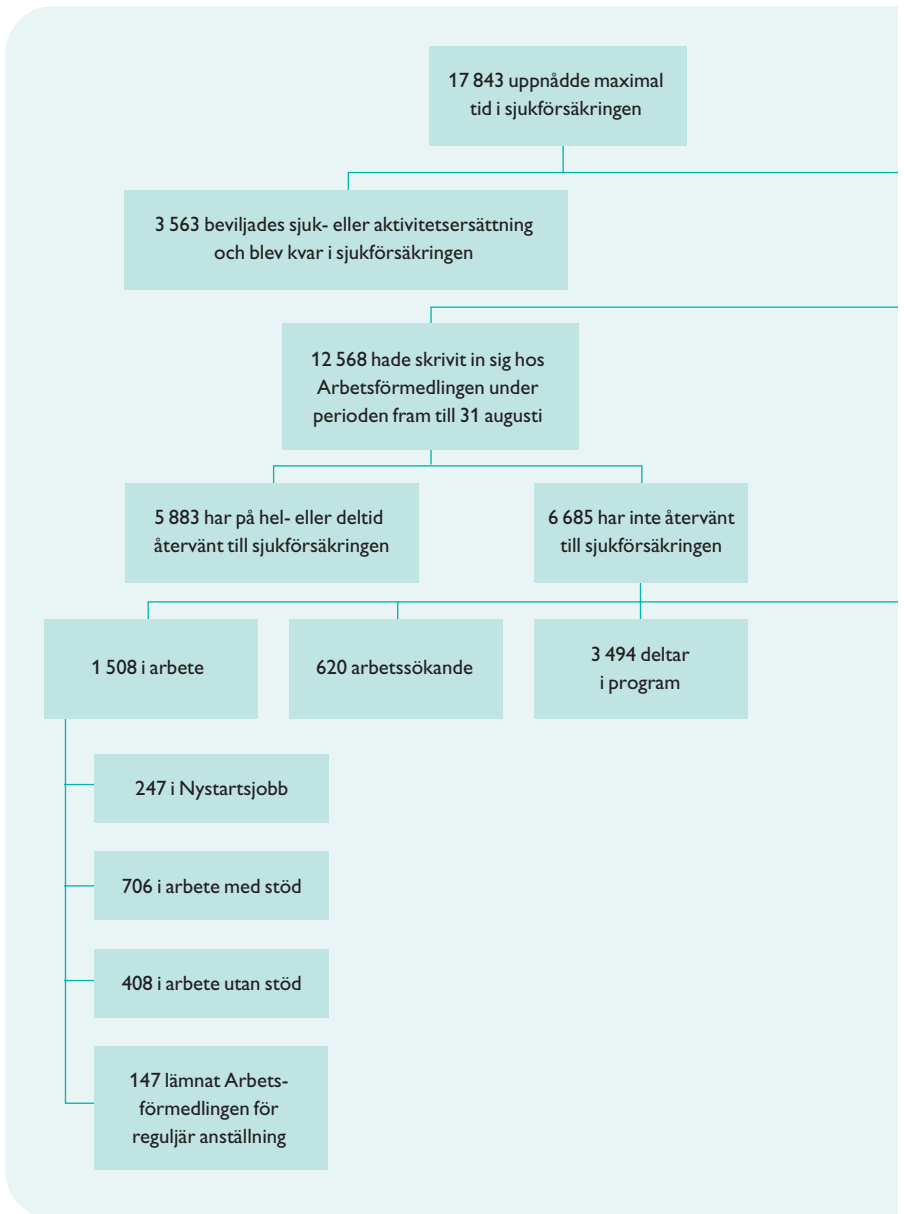
Sedan regeringen tillträdde 2006 har ytterligare reformer genomförts inom sjukförsäkringen. Den största förändringen är införandet av en rehabiliteringskedja med fasta tidsgränser för prövning av den sjukskrivnes arbetsförmåga och den nedtrappning av ersättningen som sker efter ett år. Den första perioden av en sjukskrivning är oförändrad. Den som blir sjuk har efter den inledande karensdagen rätt till 14 dagars sjuklön som betalas av arbetsgivaren. Därefter har en sjukskriven rätt till sjukpenning från Försäkringskassan upp till 90 dagar om han eller hon inte kan utföra sina nuvarande eller andra tillfälliga arbetsuppgifter. För att ha rätt till sjukpenning mellan dag 91 och 180 krävs att individen inte kan utföra något arbete alls hos sin arbetsgivare. Från och med dag 181 har individen rätt till sjukpenning om han eller hon inte kan utföra något alls på den reguljära arbetsmarknaden. Ersättningen under dag 15–364 motsvarar 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI som i sin tur är 97 procent av lönen) upp till ett tak vid 7,5 prisbasbelopp, vilket motsvarar en SGI på 26 500 kr per månad 2010.

Om sjukfallet pågår i mer än 364 dagar under en 15-månadersperiod (så kallad ramtid) kan man ansöka om förlängd sjukpenning. Den betalas ut i högst 550 dagar. Ersättningen under förlängd sjukpenning motsvarar 75 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten upp till taket på SGI som är 7,5 prisbasbelopp. Sammanlagt kan den sjukskrivne få sjukpenning och förlängd sjukpenning i en sammanhängande period av 914 dagar eller 2,5 år. Därefter blir personen anvisad till det arbetsmarknadspolitiska programmet arbetslivsintroduktion.

Vid årsskiftet 2009/2010 uppnådde 17 843 personer maximal tid i antingen förlängd sjukpenning eller tidsbegränsad ersättning (se figur 3.9). Av dessa beviljades 3 563 personer sjuk- eller aktivitetsersättning (tidigare kallad förtidspension) och blev kvar i sjukförsäkringen. Resterande 14 280 personer lämnade sjukförsäkringen. Av dessa var

Sjukförsäkringen och rehabiliteringskedjan

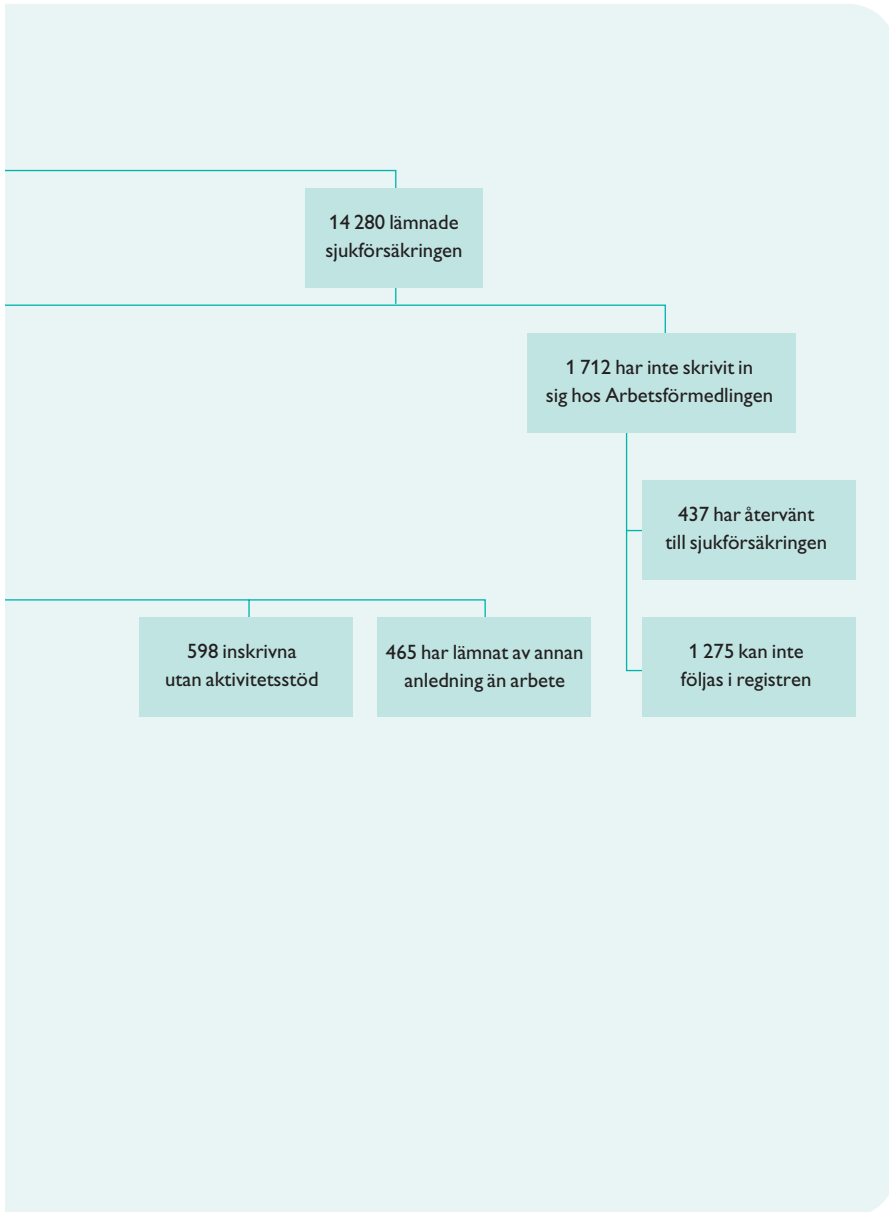
Man kan få sjukpenning upp till 2,5 år



Figur 3.9 Uppföljning av personer som uppnått maximal tid i sjukförsäkringen vid årsskiftet 2009/2010.

Källa: Försäkringskassan (2010).

REFORMER FÖR HÖGRE SYSSELSÄTTNING



det 12 568 personer som fram till den 31 augusti var eller hade varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Av de 17 843 personer som utförsäkrades vid årsskiftet blev 9 883 (55 procent) kvar i sjukförsäkringen eller återvände till den. Den 31 augusti 2010 var 1 508 personer (8,5 procent) i någon form av arbete. Att få tillbaka ett stort antal av de sjukskrivna i arbete kommer uppenbarligen att vara en svår process.

Riktig ambition från regeringen

De argument om arbetsmarknadens funktionssätt som presenterats i detta kapitel stödjer regeringens allmänna inriktning på politiken med fokus på utanförskapet och en ambition att ändra den relativa avkastningen mellan att arbeta och inte arbeta. Delar av regelverket och förändringarna hade säkert kunnat utformas på ett annat sätt och behöver i varje fall utvärderas. Rapporteringen om enskilda personer som råkat illa ut talar för det. Samtidigt är det sannolikt att vi sett mer positiva effekter på sysselsättning och arbetslöshet av de beslutade reformerna om inte den internationella ekonomiska krisen hade inträffat.

Behov av andra åtgärder

Frågan är nu vilka åtgärder som står till buds för att kunna gå vidare med att höja sysselsättningen och minska utanförskapet. Flera skäl talar för att gränsen i stort sett har nåtts för hur mycket man kan justera inkomstutfallet av att arbeta jämfört med att inte arbeta. För det första finns det i Sverige och övriga Europa en syn på vad som är en dräglig levnadsnivå och medborgarna/väljarna/skattebetalarna vill inte acceptera de svaga skyddsnät som finns i exempelvis USA. För det andra talar nationalekonomisk teori för att samhället ska skapa offentliga försäkringssystem med ett rimligt inkomstskydd när privata marknadslösningar inte kan åstadkomma detta. En anledning till att sådana lösningar inte alltid fungerar är vad nationalekonomer kallar *adverse selection*: personer med låg risk väljer att stå utanför försäkringssystemen, vilket bidrar till att dessa blir ohållbart dyra för dem med hög risk. Om ersättnings- och bidragsnivåerna sänks alltför mycket minskar i motsvarande grad försäkringsvärdet och samhället erbjuder då kanske inte det skyddsnät som behövs för att komplettera marknadslösningarna. För det tredje talar de långtidsarbetslösa, förtidspensionerade och utförsäkrades situation för att mer behöver göras än att stärka individer-

Adverse selection talar för kollektiva försäkringar

nas egna incitament om personer i dessa grupper ska kunna få ett arbete. Detsamma gäller andra grupper med svag ställning på arbetsmarknaden, till exempel flyktinginvandrare.

Mot denna bakgrund av ett stort och varaktigt undersysselsättningsproblem, de negativa effekterna för individerna och samhället av detta samt de nationalekonomiska argumenten ovan om orsakerna till undersysselsättningen tycker vi att det behövs ytterligare och delvis annorlunda åtgärder för att snabbare kunna minska utanförskapet och höja sysselsättningen.

Våra reformförslag

Välfärdsjobb – alla behövs och incitamenten stärks

Vi anser att ett system med välfärdsjobb bör införas för personer i utanförskap som är arbetsförmögna men inte har lyckats finna sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden. Välfärdsjobb innebär en gradvis ökande skyldighet för någon som är arbetslös, och andra arbetsföra i utanförskapet, att utföra arbetsuppgifter som är meningsfulla för samhället men som inte annars skulle ha blivit utförda. För att klart markera skillnaden mot reguljär sysselsättning utgår inte någon marknadsmässig lön för välfärdsjobb utan detta ska ses som individens motprestation till samhället för uppbyggt stöd. Den ekonomiska ersättningen till dem som utför välfärdsjobb kan dock tillåtas ligga något högre än i nuvarande ersättningssystem så att välfärdsjobben upplevs även av individerna som ett steg i rätt riktning. Givet att alla arbetsförmögna i utanförskapet omfattas blir det heller inte stigmatiserande att utföra välfärdsjobb. Välfärdsjobb kommer att ge positiva resultat både för dem som utför jobben och för samhället som helhet.

Motiven för välfärdsjobben ges av analyserna tidigare i detta kapitel. För det första innebär undersysselsättningen en samhälls-ekonomisk förlust när arbetsföra personer inte bidrar till samhällets produktion. För det andra har välfärdsjobben positiva effekter för individen. Man deltar i ett socialt sammanhang och får erfaren-

Samhällsnyttig verksamhet

Motiven för välfärdsjobb

heter som ökar chanserna till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden jämfört med att vara icke-sysselsatt. För det tredje innebär välfärdsjobb starkare anledning för den arbetslöse att hitta ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden när samhället kräver en motprestation för de ersättningar som betalas ut.

Mot bakgrund av vår diskussion ovan kan vi identifiera olika grupper av arbetslösa som kommer att dra nytta av och komma i fråga för välfärdsjobb. En grupp exemplifieras av Angelins (2009) studie av personer knappt 30 år gamla som aldrig har fått något fotfäste på arbetsmarknaden utan huvudsakligen levt på försörjningsstöd. En annan grupp kan urskiljas i Nordenmarks och Strandhs (1999) bredare studie av långtidsarbetslösa och det är personer som tidigare haft en god ställning på arbetsmarknaden men som lider av att ha förlorat det jobb som spelat en central roll i deras liv. En tredje grupp identifieras också av Nordenmark och Strandh och det är personer som lyckats finna alternativa livsstilar där avsaknaden av förvärsarbete inte känns betungande förutom att den materiella standarden i arbetslöshet anses vara alltför låg. För personer i de två första grupperna som önskar bli delaktiga i arbetslivet kommer välfärdsjobb att skapa ett sammanhang som är av stort värde för individen, enligt det sociologiska och psykologiska perspektivet. Det är för den tredje gruppen som det mer renodlade ekonomiska perspektivet är mer betydelsefullt eftersom detta rör sig om individer som behöver incitament för att aktiveras i sitt sökande efter arbete.

Många svåra frågor kommer att uppstå när det gäller utformningen av de exakta reglerna kring välfärdsjobben. Vi tycker dock inte att detta ska förhindra att man prövar nya vägar för att råda bot på undersysselsättningsproblemet. Erfarenheterna efter 1990-talskrisen och fram till nu talar för att de åtgärder som hittills vidtagits varit otillräckliga.

Den nationalekonomiska analysen ger i sig inte så stor vägledning när det gäller utformningen av de exakta reglerna kring välfärdsjobben. Praktiska erfarenheter av tidigare och nuvarande system bör dock kunna peka på hur utformningen bör eller inte bör se ut. Vi dristar oss till att ge några förslag, väl medvetna om att den

Självbildens central för de arbetslösas välmående

Nödvärdigt att pröva nya lösningar mot arbetslösheten

slutliga utformningen behöver avgöras av personer med djupare kunskaper om arbetsmarknaden och arbetsförmedling än vi i SNS Konjunkturråd.

Den som blivit arbetslös ska till att börja med helt koncentrera sig på att finna nytt arbete. Förslagsvis skulle individen få ägna de första sex månaderna av arbetslöshet till att söka ett nytt arbete, följt under nästa sex månader av 20 timmars välfärdsjobb per vecka, som sedan övergår till 35 timmars välfärdsjobb per vecka efter ett år av arbetslöshet. För andra individer i utanförskapet än de som räknas som arbetslösa i statistiken anpassas omfattningen av välfärdsjobben till deras arbetsförmåga. Oberoende av nivån på välfärdsjobb ska målsättningen hela tiden vara att hjälpa den arbetslöse att hitta ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Därför ska ledighet från välfärdsjobb beviljas för anställningsintervjuer och annan nödvändig aktivitet i arbetssökandet.

*Gradvis upp-
trappning av
välfärdsjobb*

En målsättning är att välfärdsjobb ska skapa ett socialt sammanhang för individen och en bekräftelse på att vara behövd. De arbetsuppgifter som ska utföras ska vara meningsfulla för samhället men samtidigt sådana som inte utförs i dag. Detta leder naturligen till ett förslag om att välfärdsjobb i första hand borde skapas inom vård och omsorg, där många människor i dag inte får den assistans som är önskvärd på grund av begränsade resurser hos kommuner och landsting. Exempel på sysslor som kan komma i fråga är tjänster liknande de som personlig assistent men kanske mindre omfattande arbetsuppgifter som ledsagare, kontaktperson och så vidare. Vi tror också att det går att skapa nya assistenttjänster som kan bistå ordinarie personal i äldreomsorgen och vården. Andra exempel på lämplig verksamhet är miljöförbättrande åtgärder, till exempel inom återvinningssektorn, ett område som även kan förväntas expandera kraftigt i framtiden.

*Exempel på
välfärdsjobb*

Många personer kommer att tillbringa relativt kort tid i välfärdsjobb. Den förväntat stora omsättningen på personer i välfärdsjobb talar för sysslor med så få formella förkunskapskrav som möjligt så att de flesta kan utföra dem. Det betyder inte att välfärdsjobben är helt okomplicerade att utföra men att de kan utföras av personer med

*Jämförelse
med annan
icke-reguljär
sysselsättning*

olika bakgrund och utan speciella förkunskaper för just dessa jobb (ungefär som arbetet som personlig assistent). Det är dessutom viktigt att verksamheten välfärdsjobb i möjligaste mån avgränsas från den reguljära arbetsmarknaden så att välfärdsjobb inte skapar osund konkurrens med privata företag som måste bära sina lönekostnader. Välfärdsjobb ska också kunna omfatta ett stort antal personer som stannar långvarigt i denna verksamhet, vilket gör att paralleller kan dras till det statliga bolaget Samhall (se separat ruta). Medan grundfilosofin är densamma, att ge fler människor meningsfulla sysslor i samhällsekonomin, finns det viktiga skillnader. I motsats till Samhall ska välfärdsjobb inte konkurrera med privata företag. Många av dem som utför välfärdsjobb kommer att ha full eller nästintill full arbetsförmåga och faller därför utanför Samhalls verksamhet. Samhall kan ändå tjäna som en förebild i vissa avseenden.

*Välfärdsjob-
ben konkur-
rerar inte med
vanliga jobb*

En erfarenhet från verkligheten som ligger nära vårt förslag om välfärdsjobb skulle kunna vara nuvarande civiltjänst i det tyska värnplikssystemet. Varje år väljer omkring 60 000 unga tyska män att i stället för sex månaders värnplikt fullgöra motsvarande tid som assistenter i främst äldre- och barnomsorg. Erfarenheter från hur denna civiltjänst i Tyskland administreras och organiseras kan komma till användning vid inrättandet av föreslagna välfärdsjobb. Liksom civiltjänsten i Tyskland kommer välfärdsjobb att omfatta personer med små förkunskaper som ska samverka med reguljärt anställd personal och då ofta under en förhållandevis kort tid.

Förutom att vi pekar på administrativa och organisatoriska paralleller önskar vi betona att det tyska exemplet med civiltjänst och vårt förslag om välfärdsjobb gäller faktiska och meningsfulla arbetsinsatser – i kontrast till ofta tämligen diffusa inslag i hittills prövade aktiveringsprogram för arbetslösa och socialbidragsmottagare. Denna viktiga skillnad gör det omöjligt att prognostisera om effekterna av välfärdsjobb utifrån tidigare försök med aktiveringsprogram som onekligen ofta inte varit särskilt framgångsrika när det gällt att öka övergången från bidrag till reguljär sysselsättning (se separat fördjupningsruta). Men även om utfallet skulle bli densamma för välfärdsjobb återstår den viktiga skillnaden att välfärds-

SAMHALL

Samhall startades 1980 och är ett statligt ägt bolag med uppdraget att utveckla personer med funktionsnedsättning genom arbete. I slutet av 2009 var 20 600 personer anställda i Samhall, varav 19 100 var anställda med funktionsnedsättning. All rekrytering sker via Arbetsförmedlingen som avgör om en person är kvalificerad, vilket kräver en funktionsnedsättning där personen delvis men inte helt saknar arbetsförmåga. Rekryteringen sker till ett arbetsområde snarare än ett bestämt uppdrag och all produktion sker på marknadsmässiga villkor i konkurrens med andra företag men till subventionerade löner. I Samhalls uppdrag från regeringen ingår målet att minst 5 procent av anställda med funktionsnedsättning årligen ska lämna Samhall för arbete på den reguljära marknaden. Varje år gör ca 1 000 anställda denna övergång och som starkt trygghet har dessa rätt att återfå sin anställning på Samhall under 12 månader efter övergången.

Samhall har två huvudsakliga inkomstkällor: försäljning av varor och tjänster samt statens merkostnadsersättning för det arbetsmarknadspolitiska uppdraget. Merkostnaderna beror på att anställda på Samhall ofta har behov

av lägre arbetstakt, utvecklingsinsatser och anpassning av arbetsplatser. Samhalls grundläggande verksamhet består av tre affärsområden: produktion, tjänster och bemannade lösningar. Inom produktion bedriver Samhall egen tillverkning inom bl. a. elektronik, plåtbearbetning samt träbaserade produkter och komponenter för möbler. Tjänsteområdet innefattar städ-, fastighets- och äldreservice och kan även bestå av inköp och distribution av dagligvaror. Inom bemannade lösningar arbetar man med orderhantering, packning och distribution av varor.

År 2009 genererade Samhalls försäljning av varor och tjänster ca 2,3 mdkr. Den totala lönekostnaden var 5,7 mdkr, varav lönekostnaderna för anställda med handikapp 4,9 mdkr. Med ca 19 100 anställda med funktionshinder innebär det att en arbetare inom Samhall producerade till ett försäljningsvärde om ca 10 000 kr/mån. Genomsnittlig bruttolön för en anställd var ca 16 000 kr/mån.* Utan merkostnadsersättning på 4,4 mdkr för 2009 skulle Samhall gå med förlust. Administrationskostnaderna, dvs. lönekostnaderna för den direkt anställda personalen, uppgick under 2009 till 650 mkr.

* LO-fackliga samarbetsorganisationen inom Samhall, Stockholm, enligt *Dagens Arbete* (nr 6, 2007).

Källor: Samhalls årsredovisningar och hemsida.

jobb ger människor i utanförskapet ett meningsfullt deltagande i samhällsekonomin.

Meningsfulla insatser

Listan på möjliga invändningar mot vårt förslag med välfärds-tjänster kan göras lång. Näringslivet kan frukta att införandet av välfärdsjobb betyder en återgång till en kraftigt växande offentlig sektor och att privata företag kommer att få mindre möjlighet att delta i dess effektiviseringsarbete. För att bemöta sådana farhågor är det viktigt att välfärdsjobb införs på ett neutralt sätt. Exempelvis ska både offentligt och privat drivna vårdföretag erbjudas assistans från personer som utför välfärdsjobb. Lämpligen skulle detta kunna uttryckas som en kvot till antalet reguljärt anställd omsorgspersonal i verksamheten. Förutom att sysslorna i välfärdsjobb ska vara klart preciserade skulle en sådan kvot försäkra mot att ett vårdföretag kan använda sig av personer som utför välfärdsjobb som ersättning för reguljärt anställd omsorgspersonal.

Invändningar mot välfärdsjobb

En annan invändning mot välfärdsjobb kan bli att det skulle skapa ett A-lag och ett B-lag i samhällsekonomin. Vi tror snarare att välfärdsjobb kommer att öppna dörrar för dem som räknas in i utanförskapet i dagens Sverige. Annan möjlig argumentation mot välfärdsjobb är att det blir kostsamt och att det skulle vara bättre att använda dessa medel för att inrätta fler reguljära arbeten i den offentliga sektorn, men sådan kritik missar en av våra huvudpöänger, nämligen att välfärdsjobb inte nämnvärt påverkar ersättningarna som i vilket fall som helst behöver betalas ut till personer i utanförskapet. En potentiell merkostnad skulle dock vara om välfärdsjobb minskar flödet från utanförskap till reguljär sysselsättning men vi bedömer som sagt att motsatsen är lika sannolik, det vill säga att välfärdsjobb kommer att hjälpa personer med övergången till reguljär sysselsättning.

Den statsfinansiella merkostnaden blir liten

Arbetstagarorganisationer kommer kanske att befara att deras medlemmar utsätts för konkurrens från dem som utför välfärdsjobb, vilket skulle leda till lönepress nedåt. Låt oss titta närmare på detta argument. I ett första steg konstaterar vi att om någon i välfärdsjobb utför en syssla som inte tidigare blivit utförd finns det ingen anledning att detta ska påverka arbetet och lönerna för reguljärt

anställd personal. I ett andra steg kan vi tänka oss att välfärdsjobb faktiskt hjälper människor i tidigare utanförskap att ta sig in på den reguljära arbetsmarknaden, vilket onekligen skulle öka konkurrensen om existerande arbetstillfällen och därmed på kort sikt kunna hämma löneutvecklingen för viss arbetskraft. Men i ett tredje steg, med ett längre tidsperspektiv, är det viktigt att tänka på att ekonomin ständigt växer och att nya jobb hela tiden uppstår och att det därför är möjligt att ge sysselsättning åt en större arbetskraft. Lönenivån bestäms på längre sikt av den teknologiska utvecklingen, det är den som gjort att vi haft så snabb tillväxt av produktion, löner och konsumtion (se kapitel 1). Referensen ovan till den sovjetjudiska immigrationen till Israel under första hälften av 1990-talet utgör också en bra illustration. Det finns i princip jobb åt alla.

Slutligen några ord om hur välfärdsjobb förhåller sig till andra åtgärder. Införandet av välfärdsjobb bör inte ersätta andra program såsom arbetsmarknadsutbildning, yrkesutbildning, vuxenutbildning, lärlingssystem, praktik etc. – i de fall dessa former har dokumenterat positiva effekter. Arbetsförmedlingen bör kunna erbjuda utbildning (i annans regi) som alternativ till välfärdsjobb. Det viktiga är att utbildning inte görs ekonomiskt mer fördelaktig, kortsiktigt, för individen. Om något bör utbildningen ge mindre ersättning än välfärdsjobb eftersom individen också investerar i sin egen framtid i stället för att arbeta. I så fall bör man i gengäld kunna erbjuda individen studielån så att den som väljer utbildning snarare än välfärdsjobb inte behöver sänka sin levnadsstandard ytterligare (från en redan låg nivå).

Välfärdsjobben är en mellanform mellan de tidigare plusjobben och den nuvarande jobb- och utvecklingsgarantin. Införandet av välfärdsjobb skulle drastiskt förändra behovet och utformningen av jobb- och utvecklingsgarantin (cirka 80 000 personer deltar för närvarande i detta, se fördjupningsruta). Fas 1 (arbetssökande) och fas 3 (anordnad sysselsättning) i jobb- och utvecklingsgarantin bör antagligen avskaffas. Den första fasen därför att det är tveksamt om den som redan varit arbetslös ungefär ett år bör sysselsättas med att träna jobbsökning ytterligare fem månader. Snarare bör arbetssökandet stimuleras mycket tidigare. Den tredje fasen bör läggas ned eftersom

På sikt ingen risk för lönepress

Välfärdsjobb ersätter inte andra program

Integrering med jobb- och utvecklingsgarantin

det finns klara tecken på att den inte leder till någon meningsfull sysselsättning. Dessutom är ersättningen till »anordnarna« ungefär lika stor per deltagare som den Samhall får, men mycket tyder på att Samhall ger större positiva effekter för individerna och samhället och detsamma borde gälla för vårt förslag om välfärdsjobb. Fas 2 i jobb- och utvecklingsgarantin har likheter med vårt förslag om välfärdsjobb och dessa båda modeller bör integreras.

Sänkta inträdeströsklar för ungdom och invandrare

Som tidigare konstaterats finns det skäl att tro att höga ingångslöner och minimilöner är ett skäl till arbetslöshet, speciellt bland grupper med låg utbildning och liten erfarenhet av den svenska arbetsmarknaden, som ungdomar och invandrare. Detta leder naturligen till slutsatsen att minimilönerna borde sänkas eller åtminstone frysas tills arbetslösheten och utanförskapet minskat till målsatt nivå.

Lägre arbetsgivaravgifter för vissa grupper

Sänkta arbetsgivaravgifter för vissa grupper kan uppenbarligen kompensera för höga minimilöner och det finns skäl att göra ytterligare riktade sänkningar av arbetsgivaravgifterna (större sänkningar till fler grupper med svag ställning på arbetsmarknaden). Sänkandet av inträdeströsklar genom lägre arbetsgivaravgifter för ungdom och invandrare är en god politik när låga minimilöner anses vara socialt oacceptabla.

Exempelvis skulle man kunna sänka arbetsgivaravgiften de första fem åren för någon som har beviljats politisk asyl i Sverige. Dessa invandrare har i regel det gemensamt med ungdomar att de saknar de erfarenheter som behövs för att komma över inträdeströsklarna på den svenska arbetsmarknaden.

Gränsdragningar och generella åtgärder

Gränsdragningsproblemen är stora. Det finns exempelvis inga argument för sänkta arbetsgivaravgifter för arbetskraftsinvandrare som per definition har tillräckliga meriter för att konkurrera på svensk arbetsmarknad. Man bör däremot undvika att differentiera mellan små och stora företag eller mellan arbetslösa och icke-arbetslösa ungdomar. En generell sänkning av arbetsgivaravgiften för ungdomar är att föredra. Att sänka arbetsgivaravgiften för arbetslösa

TIDIGARE ERFARENHETER AV ATT AKTIVERA SOCIALBIDRAGSTAGARE

Det finns relativt få svenska studier av resultaten från arbetsmarknadspolitiska åtgärder för socialbidragstagare. En bilaga till SOU 2007:2, »Från socialbidrag till arbete«, gör en litteraturstudie kring nuvarande kunskaper om insatser för socialbidragstagare. Fördjupningsstudien fokuserar på utvärdering av tidigare försök att aktivera socialbidragstagare. Med aktivering avses olika typer av insatser, såsom träningsprogram och olika former av arrangerat arbete, samt krav, exempelvis skyldighet att aktivt söka arbete, och sanktioner mot dem som inte uppfyller kraven. Resultaten av de olika åtgärderna varierar.

Den något kontroversiella Uppsalamodellen har utvärderats av Milton och Bergström (1998). Grundläggande för modellen var höga krav på socialbidragstagare att söka arbete på heltid och att socialbidrag bara beviljades för kortare perioder, högst en månad i taget. För att kvalificera sig för bidrag skulle alla realiserbara tillgångar först säljas. Resultatet visade dock att socialbidragstagarna i Uppsalamodellen varken hade kortare tid i socialbidrag eller större chans att få reguljärt arbete jämfört med referensgruppen.

Tidigare försök har också gjorts att förbättra utfallet för socialbidragstagare genom att öka samarbetet mellan socialkontoren och arbetsförmedlingen. Giertz (2004) utvärderar åtta mindre projekt som genomfördes i Malmö 1990–1991. Gemensamt för dessa projekt var att de höll till i lokaler avskilda från socialkontoret. Bland de åtta projekten uppvisade det projekt där personalen bestod av både socionomer och arbetsförmedlare signifikant lägre socialbidragskostnader än övriga projekt. Då de olika projekten jämfördes med en kontrollgrupp fanns dock inga signifikanta skillnader i form av minskade socialbidragskostnader.

Hallsten med flera (2002) har utvärderat projektet Rinkeby Arbetscentrum som, utöver socialbidragstagare, även riktades till arbetslösa invandrare i Rinkeby med låg utbildning och svaga kunskaper i svenska. Förutom utbildning i svenska erbjöds deltagarna kommunala sysselsättningsprogram eller praktik inom den lokala förvaltningen. Resultatet visade dock att färre var i arbete i försöksgruppen i Rinkeby i förhållande till jämförelsegruppen vid samtliga uppföljningstillfällen.

Även internationellt har studier

Forts.

genomförts för att utvärdera effekterna av aktivering av socialbidragstagare. En norsk studie av Lorenzen och Dahl (2005) konstaterar att socialbidragstagare som har deltagit i arbetspraktik, yrkesinriktad utbildning eller subventionerad anställning har fler antal dagar i arbete de följande 3–4 åren jämfört med respektive kontrollgrupp. En liknande studie i Danmark av Graversen och Weise (2001) visar att jobbträning i privata och offentliga företag och deltagande i sysselsättningsprojekt minskade graden av offentlig försörjning för deltagarna.

Studier har även visat att det finns problem med inläsningseffekter då personer deltagit i aktiveringsförsök. Bolvig med flera (2001) visar i sin studie att speciellt aktivering med utbildningsinriktat innehåll riskerar att förlänga tiden i bidrag jämfört med aktivering med sysselsättningsinriktat innehåll. Studien visar också att tidpunkten för aktivering är av betydelse. Aktivering i ett alltför tidigt stadium kunde bli ett hinder för bidragstagaren att söka jobb samtidigt som en alltför sen aktivering verkade öka risken för långvarigt bidragstagande.

Ytterligare ett exempel på projekt som har startats för att få bidragstagare

i arbete är den ideella föreningen »Det finns bruk för alla« som startade 1994 i Västra Götaland. Verksamheten vänder sig främst till långtidsarbetslösa, långtidssjuka och handikappade och målsättningen är att öka sysselsättningen och därmed förbättra hälsan för deltagarna för att på så sätt minska deras bidragsbehov. I dag finns verksamheten i Falköping och Habo och cirka 150 personer deltar, varav 50 är anställda. Verksamheten finansieras genom den ersättning som betalas ut från Arbetsförmedlingen för respektive deltagare, det vill säga lönebidrag, ersättning för arbetsträning eller det särskilda anställningsstöd som lämnas för individer i Jobb- och utvecklingsgarantin. Långt ifrån alla deltagare har dock finansiering.

Arbetsuppgifterna inom verksamheten ska inte tränga undan arbetsuppgifter på den reguljära arbetsmarknaden. Exempel på verksamheter som har startats inom »Det finns bruk för alla« är ledsagarservice för äldre, vävstugor, hunddagis, kamratstöd i skolor samt en skrivbyrå som hjälper dem som har skrivsvårigheter. År 2008 beräknades 50 procent av dem som deltagit i verksamheten ha slussats vidare till arbete eller utbildning.

Källa: SOU 2007:2, Westerlund och Bergström (1998).

men inte anställda ungdomar är problematiskt. När ska en tidigare arbetslös anses tillhöra kategorin anställda? Om det sker samma dag som ungdomen blir anställd har naturligtvis inte arbetsgivaravgiften sänkts för någon. Om en annan tidrymd tillämpas medför det starka incitament för både arbetsgivare och arbetstagare att alternera mellan arbete och arbetslöshet för att ständigt förnya rätten till sänkt arbetsgivaravgift. I en fungerande marknadsekonomi med olika företag som konkurrerar om ungdom med sänkt lönekostnad säger teorin att även ungdomen får del av den sänkta arbetsgivaravgiften såvida inte den stipulerade minimilönen i ekonomin är så hög att arbeten till ungdom *de facto* ransoneras på arbetsmarknaden. Om det senare är fallet skulle antingen arbetsgivaravgiften behöva sänkas ytterligare eller – helst – arbetsmarknadens parter komma överens om en sänkning av minimilönen.

Omstartsjobb för pensionärer

Det finns i Sverige i dag inte någon officiell pensionsålder bortsett från att individen har rätt att arbeta kvar med oförändrade villkor till 67 års ålder. Dagens pensions- och skattesystem innebär knappast några ytterligare snedvridningar i riktning mot lägre arbetsinsats utöver de som gäller för andra åldersgrupper. Tvärtom, situationen för arbetstagare över 65 år med förhöjt grundavdrag, högre jobbskatteavdrag samt lägre arbetsgivaravgifter har minskat skattekilarna och snedvridningarna. En pensionär med en lön som motsvarar medianlönen på 23 000 kronor per månad har en skattekil på 27 procent (exklusive moms), att jämföra med person mellan 26 och 65 år vars skattekil är cirka 43 procent.²³ Trots den lägre skattekil för personer över 65 år menar vi att det går att ifrågasätta den kvarvarande skattekil. Vårt förslag är att minimera de snedvridningar

*Regelverket
gäller till 67 år*

*Minska skat-
tekilen för
pensionärer*

23. Anta att den pensionerades bruttomånadslön är 23 000 kr. Det innebär att arbetsgivaravgiften (endast ålderspensionsavgiften) är cirka 2 300 kr, vilket resulterar i en kostnad för arbetsgivaren på $23\,000 \times 1,1021 \approx 25\,350$ kr. Löntagaren betalar cirka 7 000 kr i kommunalskatt och jobbskatteavdraget är på 2 400 kr. Skattekilens exklusive moms motsvarar i detta fall $(2\,350 + 7\,000 - 2\,400) / 25\,350 = 27$ procent.

*Friskare äldre
kan arbeta
längre*

som kan göra att individen väljer att pensionera sig tidigare än vad som är önskvärt ur samhällets såväl som individens eget perspektiv.

I ett längre tidsperspektiv måste reglerna i Sverige förmodligen ändras i syfte att stimulera folk att arbeta längre än i dag. Svenska lever allt längre, vilket ökar belastningen på den arbetande befolkningen om den genomsnittliga pensionsåldern inte stiger. Medborgarna har dessutom allt bättre hälsa, det vill säga förmågan att arbeta högre upp i åldrarna stiger.

*Dödvikts-
kostnad*

Våra teoretiska argument om hur individer planerar sitt arbetsutbud över livscykeln pekar på att arbetsutbudselasticiteten är hög mot slutet av förvärvslivet om individens yrkesverksamma liv inte dikteras av pensionssystemet. Individens val står då mellan att exempelvis arbeta ytterligare ett år eller att påbörja pensioneringen. Det känsliga arbetsutbudet innebär att skattekilrar blir speciellt skadliga och det uppstår vad nationalekonomer kallar för dödviktskostnader. Närmare bestämt är det en dödviktskostnad om en individ skulle vilja arbeta ett extra år men på grund av hög skatt väljer att avstå och gå i pension i stället. I sådant fall är skatten bara förknippad med en kostnad eftersom individen inte förverkligar sin önskan att arbeta samtidigt som skatteintäkterna för staten uteblir när inget arbete utförs – därav beteckningen dödviktskostnad.

Baserat på det teoretiska argumentet om en hög arbetsutbudselasticitet förespråkar vi minsta möjliga skattekil för pensionärers arbetsinkomster.²⁴ Som vanligt blir en skattereform (i detta fall för pensionärers arbetsinkomster) en avvägning mellan två samhällsmål som står emot varandra. Å ena sidan är det önskvärt att arbetstagare så fritt som möjligt kan förverkliga sina önskemål att vilja

24. Vårt förslag med en förmånlig beskattning av pensionärers arbetsinkomst kan ifrågasättas då människor i princip kan tänkas ägna sig åt skatteplanering genom att senarelägga sitt arbetsutbud till pensionsåldern för att därigenom åtnjuta en lägre beskattning. Det skulle också ske i Ljungqvists och Sargents (2006) enkla livscykelmodell med perfekta lånemarknader och ingen osäkerhet. I en mer realistisk modell, där det är svårt att låna mot framtida arbetsinkomster och där det råder osäkerhet om framtida hälsotillstånd och arbetserbjudanden vid pensioneringen, skulle dock utrymmet för sådan skatteplanering vara begränsat och därmed kan pensionärers arbetsinkomster också beskattas mindre.

arbeta (och därmed samtidigt bidra till att möta både näringslivets och den offentliga sektorns efterfrågan på arbetskraft). Å andra sidan behöver samhället skatteintäkter för att finansiera den offentliga sektorn och välfärden. Den höga arbetsutbudselasticiteten medför dock att det andra målet bör stå tillbaka i högre grad när det gäller pensionärens arbetsinkomster.

Arbetsgivaravgiften för personer över 65 år uppgår för närvarande till 10,21 procent och avser pensionsavgifter. Vi rekommenderar att den avskaffas. Givet att pensionärer i princip inte behöver arbeta och alltid kan falla tillbaka på sin pension menar vi att det är viktigare att minimera alla inslag av skatteklar för personer över 65 år än att låta dem fortsätta bidra till uppbyggandet av deras offentliga pensionskapital. Från ett effektivitetsperspektiv råder med andra ord idealiska omständigheter för att minimera skatteklaren mellan en pensionärs vilja att arbeta och värdet av arbetsinsatsen, det vill säga lönen kommer att vara närmare arbetstagarens marginalprodukt ju mindre skatteklaren är. Det skulle minska ovannämnda dödviktskostnader.

Vi föreslår en friare arbetsmarknad för pensionärer som innebär att enskilda arbetsgivare och arbetstagare ska komma överens om en eventuell förlängning av anställningen och villkoren efter 67 års ålder – därav vår beteckning »omstartsjobb« för pensionärer. Medan slopandet av arbetsgivaravgiften för pensionärer skulle kunna innebära en löneökning är också motsatsen helt möjlig efter 67 års ålder. Det senare kan bli fallet om företagets lönesystem är sådant att den anställdes marginalprodukt (produktivitet) är lägre än hans eller hennes lön vid tidpunkten för pensioneringen. Marginalprodukten kan stiga med ålder tack vare stigande erfarenhet men den kan också falla på grund av minskande arbetskapacitet. Det är vanligt med ett positivt samband mellan lön och anställningstid men det behöver inte enbart avspegla den anställdes ökade produktivitet med växande erfarenhet. Det kan också avspegla ett lönesystem som syftar till att uppmuntra den anställda att stanna hos samma företag. Så länge som företaget trovärdigt kan upprätthålla en sådan uppåt lutande löneprofil skapas incitament för den anställda att an-

*Avskaffa
arbetsgivar-
avgiften för
pensionärer*

*Fri förhand-
ling efter 67 år*

stränga sig och tillägna sig företagsspecifika kunskaper i förväntan om att detta ger avkastning i form av en framtida högre lön. Men en möjlig konsekvens av ett sådant system är att lönen nära pensionsåldern faktiskt kan överstiga arbetstagarens marginalprodukt. Även om företaget är villigt att betala en sådan överlön enligt ett långsiktigt kontrakt (för att uppmuntra till kunskapsutveckling) är det inte säkert att företaget skulle vara villigt att låta arbetstagaren behålla samma lön om han eller hon önskade fortsätta arbeta efter pensionsåldern.

Höj inte pensionsgränsen till 69 år

Vi ställer oss därför tveksamma till förslag om förlängd pensionsålder (från 67 till 69 års ålder) inom ramen för nuvarande pensions- och skatteregler, vilket skulle ge arbetstagaren ensidig rätt besluta om huruvida en anställning med rådande villkor ska fortsätta gälla efter 67 års ålder. En sådan förändring skulle inte självklart minska snedvridningarna på arbetsmarknaden utan kunna förvärpa dem. För att höjd pensionsålder ska vara samhällsekonomiskt önskvärt bör arbetstagare och arbetsgivare gemensamt komma överens om vilka villkor, inklusive lön, som ska gälla vid ett eventuellt fortsatt anställningsförhållande. Slopad arbetsgivaravgift och lägre beskattning av pensionärens arbetsinkomst är bättre sätt att stimulera ökad sysselsättning bland äldre. Analogt med nystartsjobben skulle sådana reformer kunna ses som »omstartsjobb» för pensionärer.

Inget jobbskatteavdrag till icke-arbetande pensionärer

Observera att detta resonemang inte stödjer en utvidgning av jobbskatteavdraget till pensionsinkomst. Om flertalet arbetar till en viss pensionsålder och deras arbetsutbud därefter blir noll, oavsett skattesystemet, är det oproblematiskt att låta ålderspensionärer få samma skattereduktion som jobbskatteavdraget. Men under ett system med flexibel pensionering minskar en sådan skattereform individens incitament till att fortsätta arbeta (om jobbskatteavdrag skulle ges till alla pensionärer oavsett om de jobbar eller inte).

PENSIONSREGLER I SVERIGE

Pensionsmyndigheten ansvarar för den allmänna pensionen som är en statlig pension. Allmän pension grundas på alla inkomster man betalar skatt för och utgår till alla som har arbetat och bott i Sverige. Den allmänna pensionen kan bestå av tre delar: 1) inkomstpension, 2) premiepension och, för vissa, 3) garantipension. Varje år avsätts 18,5 procent av lönen och andra skattepliktiga ersättningar till den allmänna pensionen via arbetsgivaravgifter, 16 procent till inkomstpensionen och resterande 2,5 procent till premiepensionen. Garantipension får den som haft låg eller ingen inkomst.

Genom det nya pensionssystemet har pensionsåldern blivit mer flexibel. Man har rätt att arbeta fram till 67 års ålder och därefter kan man arbeta ännu längre med arbetsgivarens samtycke. Man bestämmer själv när man vill börja ta ut hela eller delar av sin pension, dock kan man tidigast ta ut sin inkomstpension från 61 års ålder. Man kan då ta ut sin pension med 25, 50, 75 eller 100 procent. Det är också möjligt att fortsätta att arbeta helt eller deltid samtidigt som man tar ut sin pension, oavsett hur stort pensionsuttag man väljer. På så sätt är valet att ta

pension och att sluta arbeta två olika beslut. Garantipension kan dock inte tas ut före 65 års ålder.

Hur hög pensionen blir påverkas av när man väljer att ta ut den. Ju tidigare en individ väljer att ta ut sin pension, desto lägre blir pensionen och detta av två skäl: det ena är att man har kortare tid i arbetslivet och därmed får lägre intjänad pensionsrätt, det andra är att man får ett högre delningstal, det vill säga pensionen ska räckas i fler år. Delningstalet beror på pensionstagarens ålder och förväntad återstående livslängd. På så sätt är systemet aktuariellt neutralt. Beräkningar tyder på att den sammanlagda effekten av att skjuta upp pensioneringen ytterligare ett år höjer pensionen med cirka 7–8 procent. Till skillnad från tidigare pensionssystem tjänar den som fortsätter att arbeta efter 65 års ålder även in nya pensionsrätter. I tabell 3.5 visar den vänstra kolumnen hur mycket pensionen minskar varje månad på grund av kortare tid i arbetslivet. Kolumnen i mitten visar minskning på grund av det högre delningstalet. Till höger visas dessa två effekter tillsammans.

Att fortsätta arbeta efter att man har fyllt 65 år för även med sig fördelar från jobbskatteavdraget. Detta avdrag är

Forts.

ungefär en och en halv gång så stort för dem som är yngre än 65 år. Jobbskatteavdrag ges redan från första intjänade kronan med 20 procent av inkomsten upp till 100 000 kr och med 5 procent av inkomsten mellan 100 000 kr och 300 000 kr. Därmed kan det totala jobbskatteavdraget för personer över 65 år uppgå till maximalt 30 000 kr under ett år. (Beräkningen gäller för 2009.)

Reglerna har även gjort det billigare att ha en anställd över 65 år. Fram till det år som en anställd uppnår 65 års ålder betalar arbetsgivaren hel arbetsgivaravgift, det vill säga 31,42 procent. Men för personer som vid årets ingång uppnått 65 års ålder betalar arbetsgivaren enbart den lagstadgade ålderspensionsavgiften om 10,21 procent. Det innebär att arbetsgivaren inte längre betalar exempelvis sjukförsäkrings-, arbetsskade- och föräldraförsäkringsav-

gift. Regeringen ser över möjligheterna till rätten att stanna kvar i anställning till 69 år.

Från och med 1 september 2001 har arbetstagare rätt men inte skyldighet enligt LAS att stanna kvar i anställning till utgången av den månad då han eller hon fyller 67 år. En arbetsgivare som anser att arbetstagaren inte bör kvarstå i anställning måste kunna påvisa saklig grund för uppsägning. Arbetstagare som har fyllt 67 år har inte rätt till längre uppsägningstid än en månad och omfattas inte heller av turordningsregler om företräde.

Trots att arbetstagare har rätt att arbeta vidare till 67 års ålder används fortfarande 65 år som gräns i många socialförsäkringar. Ersättning från a-kassa utgår inte efter 65 års ålder och rätten till sjukpenning förändras. För den som har fyllt 65 år kan Försäkringskas-

Tabell 3.5 Effekten av tidigare pensionsuttag på pensionen varje månad. Procent.

Pensionsålder	Minskning på grund av kortare tid i arbetslivet	Minskning på grund av högre delningstal	Total minskning
61 år	8,9	11,6	20,5
63 år	4,4	5,6	10
64 år	2,2	1,7	3,9
65 år	–	–	0

Källa: LO-tidningen (18 april 2008).

Forts.

san pröva rätten till fortsatt utbetalning efter 180 ersättningsdagar. Om man då inte anses kunna återgå till arbete dras sjukpenningen in. Efter 70 års ålder kan sjukpenning betalas ut under max

180 dagar. Sjuklönen betalas dock ut till anställda utan åldersgräns. Sjukersättning (förtidspension) utgår inte efter 65 års ålder utan omvandlas till ålderspension.

Källor: Pensionsmyndigheten, Arbetsgivarverket, LO-Tidningen (18 april 2008), Finanspolitiska rådet (2009).

Ett explicit mål för utanförskap, arbetslöshet eller sysselsättning?

Vårt sista förslag är egentligen inte något konkret förslag men något som vi tycker förtjänar att diskuteras mer och övervägas. Vi tror att diskussionen om undersysselsättning och lämpliga reformer för att åtgärda problemet skulle underlättas om regeringen – gärna tillsammans med oppositionen – kunde formulera ett explicit och kvantitativt mål för hur mycket sysselsättningen bör öka och utanförskapet minska.

Som vi poängterade inledningsvis är vår utgångspunkt att mängden tid som ska ägnas åt arbete ska styras av individens egen avvägning mellan arbete och fritid, så länge denne själv kan fatta rationella beslut utan onödiga restriktioner och själv bär konsekvenserna av sitt handlande. Som vi betonat i detta kapitel och resten av rapporten är den ekonomiska politikens huvuduppgift att rätta till olika »imperfectioner«, inte att i planekonomisk anda slå fast detaljerade mål för än det ena, än det andra. Det skulle kunna tala emot det lämpliga i att formulera ett mål för till exempel sysselsättningsgraden. Det är inte uppenbart att effekten av allas individuella val blir att Sveriges befolkning verkligen ska »arbeta mer«.

Men arbetslösheten och utanförskapet tyder på att imperfectionerna på arbetsmarknaden är så stora att det skulle underlätta en

Individens eget val

Inför ett kvantitativt sysselsättningsmål

diskussion om tänkbara lösningar att veta vad samhället ska sikta på. Regeringen har tillsatt en långtidsutredning om arbetsmarknaden som presenteras under våren 2011 (en del underlagsrapporter har redan presenterats). Den borde kunna ligga till grund för en formulering av ett kvantitativt mål för sysselsättningen, arbetslösheten och/eller utanförskapet. Därefter kan målet jämföras med utfall, politiken utvärderas och nya handlingsplaner formuleras och diskuteras.

Precis som när det gäller våra förslag om välfärdsjobb och sänkta arbetsgivaravgifter för ungdomar och äldre går det att göra invändningar mot att man formulerar mål för sysselsättning, arbetslöshet och/eller utanförskap. Hur kan man veta vad som är rätt nivå på ett sådant mål, hur exakt ska det definieras och kommer inte mätproblemen att vara stora? Det finns skäl för sådan skepsis. Men vi tycker inte att det borde vara svårare eller mindre viktigt att formulera kvantitativa mål för arbetsmarknaden än för mål för statsbudgetens saldo, bankernas egna kapital och de globala koldioxidutsläppen.

Sammanfattning

Våra förslag att reformera samhällskontrakten på arbetsmarknaden är inriktade mot början och slutet av förvärvslivet och även däremellan för människor i utanförskapet. Det är nämligen här som den stora potentialen för högre sysselsättning finns.²⁵ Våra förslag är långt ifrån ett nollsummespel i samhällsekonomin. Alla medborgare kommer att direkt eller indirekt vinna på att fler ges möjlighet att arbeta.

I vårt förslag om sänkta inträdeströsklar på arbetsmarknaden för ungdomar och invandrare lägger vi ett delat ansvar på arbetsmarknadens parter och regeringen. Å ena sidan ska arbetsmarknadens par-

25. Medan utrymmet är betydligt mindre för att öka arbetsutbudet från heltidsarbetare med redan god förankring på arbetsmarknaden borde skattesystemet även ses över ur dessa arbetstagares perspektiv. Exempelvis påverkar skattesystemet individens studiebeslut och incitament att förkovra sig och avancera inom sina yrken. Flood (2010) och Sörensen (2010) har nyligen presenterat översikter av det svenska skattesystemet och reformförslag.

ter rätta till alltför höga minimilöner som försvårar ungdomars och invandrares inträde på arbetsmarknaden. Å andra sidan bör regeringen fortsätta på den inslagna vägen att sänka arbetsgivaravgiften för dessa grupper med hänsyn till att det finns en nedre gräns för vad som kan anses vara en samhälleligt acceptabel minimilön. Det gemensamma målet med bättre anpassade minimilöner och lägre arbetsgivaravgifter för dessa utsatta grupper är att sänka deras arbetskraftskostnad så att fler arbetstillfällen skapas för dem. Vi förespråkar också ett system med välfärdsjobb som innebär att arbetsförmögna som ännu inte har funnit reguljär sysselsättning deltar i samhälls-ekonomi samtidigt som de uppmuntras att söka reguljärt arbete. Slutligen argumenterar vi för lägsta möjliga trösklar och skatteklar för dem som fortsätter att arbeta efter 67 års ålder.

Regeringen står inför ett nytt vägval under sin andra mandatperiod. Hur ska man gå vidare med att reformera arbetsmarknadspolitiken för att minska arbetslösheten och utanförskapet? Det har antytts att när statsbudgeten så tillåter kommer fortsatta skattesänkningar att förbli en hörnpelare i regeringens arbetsmarknadspolitik, vilket får stöd av den nyutkomna promemorian »Arbetsutbudseffekter av ett förstärkt jobbskatteavdrag och ändrad statlig inkomstskatt« (Finansdepartementet 2010). Medan vår analys också ger stöd för regeringens tidigare politik att rätta till inkomstutfallet när man arbetar jämfört med att inte arbeta menar vi att införandet av välfärdsjobb är en mer potent reform i ett nästa steg för att höja sysselsättningen och för att nå grupper för vilka undersysselsättningen inte enbart rör sig om bristande incitament. Stelheter på arbetsmarknaden, såsom minimilöner, begränsar möjligheterna för vissa individer. Dessutom pekar den sociologiska och psykologiska litteraturen på hur det kan uppstå låsningar för vissa individer som försvårar deras deltagande på arbetsmarknaden. Införandet av välfärdsjobb handlar inte bara om att övervinna dessa hinder utan medför även att värdefulla arbetsuppgifter som annars inte skulle ha blivit gjorda blir utförda i samhället.

Vidare kommer välfärdsjobben att stärka incitamenten att ta sig tillbaka till den reguljära arbetsmarknaden för dem som har den

kapaciteten. Jämfört med ytterligare åtstramningar i de olika försäkringssystemen skapar välfärdsjobb liknande incitament men utan att reducera den materiella välfärden hos dem som får ersättning från försäkringssystemen. Välfärdsjobben ger dessutom erfarenheter och en anknytning till arbetslivet som borde öka chanserna att ta sig tillbaka till reguljär sysselsättning.

De statsfinansiella kostnaderna för välfärdsjobben blir låga eftersom ersättningen till utförarna inte kommer att vara mycket högre än de nuvarande ersättningsnivåerna. Det är dock viktigt att staten sätter av tillräckliga medel för att administrera välfärdsjobben så att den resurs som arbetskraften i utanförskapet representerar kommer till bästa möjliga användning. Det är viktigt att välfärdsjobb inte blir som tidigare, vanligen meningslösa aktiveringsprogram; i stället för »vuxendagis« ska det röra sig om meningsfulla uppgifter som verkligen behöver bli utförda.

1234

En effektivare klimatpolitik

MILJÖN ÄR EN GEMENSAM nytthet vars utnyttjande inte kan lösas effektivt genom att man ger marknadens mekanismer fritt spel-
fält. Politisk styrning är nödvändig för att korrigera problem som
marknaden misslyckas med att lösa. Det gäller inte minst klimatfrå-
gan. Klimatpropositionen 2009 tog viktiga steg i rätt riktning mot
en effektiv styrning men klimatpolitiken är alltfjämt ett lapptäcke
av olika kostsamma åtgärder som har oklara effekter på klimatet.
Vi föreslår här att klimatpolitiken ytterligare renodlas, effektiviseras
och moderniseras. Vår bestämda uppfattning är att det främjar
såväl den globala miljön som den svenska tillväxten. Det är att
»gå före« i klimatarbetet.

I de tidigare kapitlen i denna rapport har vi diskuterat hur arbetsmarknaden i Sverige och hur de finansiella marknaderna fungerar. Vi har kommenterat åtgärder för bättre fungerande marknader som diskuteras eller redan har genomförts. Vi har också presenterat en del förslag till ytterligare förbättringar inom dessa områden.

Att arbetslösheten inte är onödigt hög och att det finns väl fungerande finansiella marknader som ser till att hushållen och företagen kan genomföra sina betalningar och även få tillgång till krediter är viktiga förutsättningar för en välfungerande samhällsekonomi. Att Sverige har förmåga att utnyttja sina naturresurser och sin miljö

Viktigt att använda naturresurser och miljön effektivt

på ett bra sätt är lika viktigt och även på detta område finns det skäl att granska de problem politiken står inför och de lösningar som står till buds.

I det här kapitlet, som handlar om miljö- och energipolitik, fokuserar vi mest på klimatproblemet och Sveriges möjligheter att bidra till globalt effektiva lösningar.²⁶ Det finns många skäl till att vi har gjort det och ett är att det är ett globalt problem och att det i sig ger upphov till en mängd svåra politikfrågor. Ett annat är naturligtvis att det är ett mycket viktigt miljöproblem och berör alla. Ett tredje skäl är att de åtgärder som måste vidtas globalt kommer att kräva relativt stora resursuppostringar, vilket gör det ännu viktigare att politiken är effektiv, det vill säga att politiken söker de lösningar som ger mest nytta för varje satsad krona. Sist men inte minst är vi övertygade om att det bästa sättet att »gå före« och ta internationellt ansvar är att hela tiden sträva mot en politik som ger mest global nytta per satsad krona.

Klimatproblemet är globalt

I arbetsmarknadskapitlet var en del av budskapet att det inom samhällsekonomin finns politikmisslyckanden av olika slag. Beslutsfattare har genom olika politiska beslut skapat ett regelverk och ett skatte- och bidragssystem som i sin helhet lett till ett otillfredsställande utfall med alltför hög arbetslöshet. I kapitlet om de finansiella marknaderna resonerar vi kring hur politikerna har beaktat de marknadsimperfektioner som finns, till exempel vad gäller risktagande.

Utgångspunkten är ett marknadsmisslyckande

Även i detta kapitel är utgångspunkten och det första budskapet att det i grunden finns ett marknadsmisslyckande. I detta fall är marknadsmisslyckandet att alla människor på jorden har en gemensam atmosfär som de kan nyttja mer eller mindre gratis utan restriktioner. Det har lett till att atmosfären överutnyttjas med klimatproblem som följd. Liksom för de finansiella marknaderna finns det då skäl att ingripa politiskt. Det andra budskapet vi vill förmedla är att man bör ingripa på rätt sätt. Om Sverige som ett litet

26. Fakta och resonemang i det här kapitlet vilar till stor del på Brännlund och Kriström (2010).

enskilt land med goda intentioner väljer fel beslut finns inte bara risken att det blir dyrare att bidra till globala utsläppsreduktioner utan även att det kan bli kontraproduktivt, det vill säga att de globala utsläppen ökar på grund av den nationella politiken.

Vi konstaterar att klimatpolitiken går åt rätt håll i och med riksdagens beslut från 2009 om en ny klimatpolitik men att det finns betydande utrymme för förbättringar. Vi föreslår att klimatpolitiken *renodlas* i den meningen att den fokuserar på det som orsakar klimatproblemet och inget annat. Det betyder i praktiken att i än högre grad förlita sig på och utveckla två redan potenta klimatpolitiska instrument: EU:s utsläppsrättighetssystem (EU ETS) och koldioxidskatten. Dessa två system innebär att utsläpp av koldioxid prissätts och att hela produktions- och konsumtionskedjan får incitament att sänka sina utsläpp.

Vidare föreslår vi att klimatpolitiken *effektiviseras* genom att priset på koldioxid och andra växthusgaser harmoniseras så långt som möjligt. I ett första steg kan Sverige arbeta för att fler sektorer inkluderas i EU ETS. I ett andra steg bör Sverige försöka få länder utanför EU att delta.

Slutligen föreslår vi att klimatpolitiken moderniseras genom att man överger »gamla sanningar« som inte har något vetenskapligt stöd. Exempelvis finns inget starkt stöd för att Sverige ska »gå före« i klimatpolitiken om det inte finns ett stort värde av en demonstrationseffekt, det vill säga att andra länder »följer efter« när vi »går före«. Några belägg för att det finns ett värde i en sådan demonstrationseffekt är dock svåra att finna. Sverige och EU har ensidigt tagit på sig en reduktion av utsläpp av växthusgaser med 20 procent fram till 2020 jämfört med 1990 års nivå med tillägget att om andra länder förbinder sig att göra utsläppsreduktioner ökar EU reduktionen till 30 procent. Detta har dock ännu inte gett något resultat i form av bindande globala avtal.

*Fokusera
politiken på
orsakerna till
klimatproble-
men*

*Sverige behö-
ver inte »gå
före«*

Klimatproblemet

All mänsklig aktivitet påverkar den miljö människan lever i, det är oundvikligt. Den politiska frågan är hur stor miljöpåverkan som ska tillåtas och vilka avvägningar som behöver göras för att ta ställning till det. I grova drag kan miljöproblemen delas in i tre huvudgrupper: globala, regionala och lokala miljöproblem.

Globala miljöproblem karakteriseras av att de är fullständigt gränsöverskridande i så måtto att påverkan på miljön är oberoende av var problemkällan finns. Det mest aktuella exemplet på ett globalt miljöproblem är förstås klimatet. Klimatproblemet, orsakat av växthuseffekten, är en följd av framför allt utsläpp av växthusgaser, avskogning och förändrad markanvändning i allmänhet. Utsläpp av växthusgaser blandas i hela jordklotets atmosfär, vilket betyder att utsläppskällornas lokalisering saknar betydelse för koncentrationshalten i atmosfären. Regionala miljöproblem karakteriseras av att källan till problemet är gränsöverskridande men att lokaliseringen har viss betydelse. Exempel på sådana problem är försurning orsakad av nedfall av försurande ämnen som svaveldioxid och kväveoxid samt övergödning av vattendrag. Lokala miljöproblem karakteriseras av att problemkällans lokalisering är helt avgörande för problemets omfattning. Exempel på lokala miljöproblem är buller och dålig luftkvalitet.

Olika miljöproblem kräver olika lösningar

Att olika miljöproblem har olika karaktär på detta sätt innebär att det inte finns en viss sorts lösning som fungerar för alla problem. Globala problem kräver en samordnad global politik medan lokala problem självfallet inte behöver koordineras mellan länder eller ens inom ett land. Sett ur ett välfärdsperspektiv bör miljöpolitiken utformas så effektivt som möjligt, oavsett vilket miljöproblem det handlar om. Vi menar att miljöpolitiken i Sverige skulle kunna utformas mycket effektivare.

I Sverige och många andra länder har energi och energipolitik hamnat i fokus i den miljöpolitiska debatten. Ett skäl till det är att energiproduktion och -konsumtion anses ha stor miljöpåverkan (via utsläpp av koldioxid). Det har lett till att energipolitik i mångt och mycket likställs med miljöpolitik och att Sverige – liksom många

Miljöpolitik är inte energipolitik

andra länder – gör stora insatser för att minska och effektivisera energianvändningen. Vi hävdar dock att argumentationen för energi-effektiviseringspolitiken är felaktig och att politiken bör omprövas. Vårt grundläggande argument är att priserna på energi avspeglar resursknappheten och ger signaler om hur lönsamt det är att spara energi. I en marknadsekonomi behövs inga statliga ingripanden i termer av åtgärder för energieffektivisering, helt enkelt därför att de sparåtgärder som är lönsamma redan är gjorda.

Under de senaste åren har miljödiskussionen centrerats kring klimatproblemet. Det kan finnas många skäl till att just detta problem lyfts fram. Ett skäl är förmodligen att det anses mycket allvarligt för jorden som helhet, att det omfattar allt och alla, att det är långsiktigt samt att lösningen på problemet av många anses ha betydande konsekvenser för människans livsstil. Det finns en stor vetenskaplig samstämmighet om att mänsklig aktivitet har en påverkan på det globala klimatet via den så kallade växthuseffekten. Enligt FN:s Klimatpanel har den globala medeltemperaturen ökat med 0,7 grader Celsius de senaste 150 åren som en följd av mänsklig aktivitet (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC, 2007a). Enligt samma källa kan man inte utesluta att medeltemperaturen kan öka med mellan 1,6 och 7 grader fram till 2100, jämfört med förindustriell tid, om inte kraftfulla åtgärder vidtas (se även Miljövårdsberedningen 2007).

I stora drag kan man säga att klimat- eller växthusproblemet är en följd av att människan förändrar den naturliga kolbalansen. Kol bundet i mark, vegetation och vatten lösgörs och förflyttas till atmosfären, med följderna att koncentrationen av växthusgaser i atmosfären ökar. Det sker dels genom att man bryter kol och utviner olja ur marken som förbränns och därmed omvandlas till koldioxid, dels genom förändrad markanvändning (jordbruk och skogsbruk). Exempelvis innebär minskade skogsytor att koldioxid som tidigare bundits i träd och växter frigörs och bidrar till högre koncentration i atmosfären. Därför innebär även användning av biobränslen att koldioxid frigörs. Om ökad biobränsleförbränning inte balanseras med minst lika stor tillväxt av biomassa kommer

Växthuseffekten det centrala

Förändrad kolbalans

halten av koldioxid i atmosfären att öka. Det är viktigt att notera när man diskuterar bioenergi och biodrivmedel.

Uppvärmningens effekter slår olika

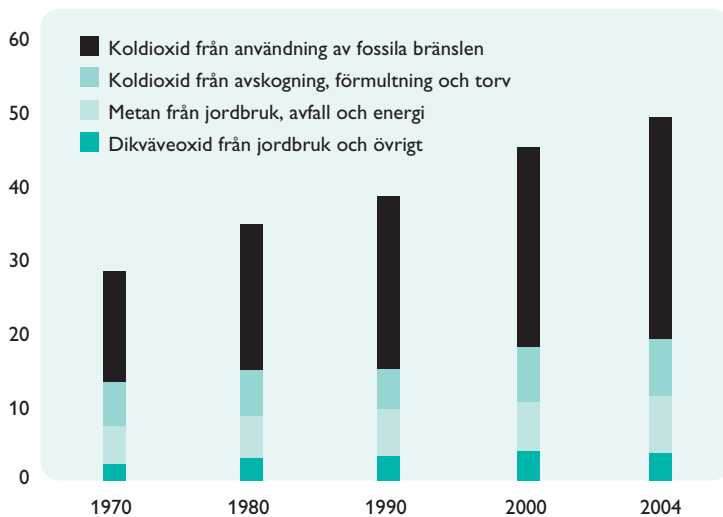
FN:s klimatpanels senaste utvärderingsrapport (IPCC 2007b) redogör utförligt för möjliga konsekvenser av en ökad uppvärmning. En tydlig slutsats är att effekterna av den ökade uppvärmningen slår mycket olika i olika delar av världen. Utvecklingsländer framför allt på södra halvklotet kommer att få bära de största kostnaderna av en uppvärmning samtidigt som dessa länder har minst möjligheter till anpassning. För Sveriges del och liknande länder på norra halvklotet kan man inte utesluta att klimatförändringarnas positiva effekter uppväger de negativa (se SOU 2007:60). Sett ur ett globalt klimatpolitiskt perspektiv är det kanske det som är det största problemet: de länder och regioner som bidragit mest till problemet är sannolikt inte de som drabbas hårdast av klimatförändringarna.

Koldioxidutsläpp kommer främst från fossila bränslen

Figur 4.1 redovisar utvecklingen av antropogena (orsakad av människan) utsläpp av koldioxid, metan och dikväveoxid, uttryckt som koldioxidekvivalenter. Utsläppen har ökat från cirka 30 gigaton koldioxidekvivalenter (Gton CO₂e) 1970 till cirka 50 Gton CO₂e 2004.²⁷ Den största ökningen kommer från utsläpp av koldioxid till följd av förbränning av fossila bränslen. En konsekvens av dessa utsläppsförändringar är att koncentrationshalten av den viktigaste växthusgasen i atmosfären, koldioxid, har ökat från den förindustriella nivån på cirka 280 ppmv till 388 ppmv (september 2010), det vill säga med 38 procent.²⁸ De projektioner som redovisas av IPCC (IPCC 2007a) visar att i avsaknad av en global klimatpolitik kan man inte utesluta en tredubbling av utsläppen fram till 2100 och därmed en fortsatt kraftig ökning av koncentrationshalten i atmosfären. Det innebär i sin tur en beräknad global temperaturhöjning på mellan 1 och 6 grader fram till 2100, relativt medeltemperaturen 1988–1999.

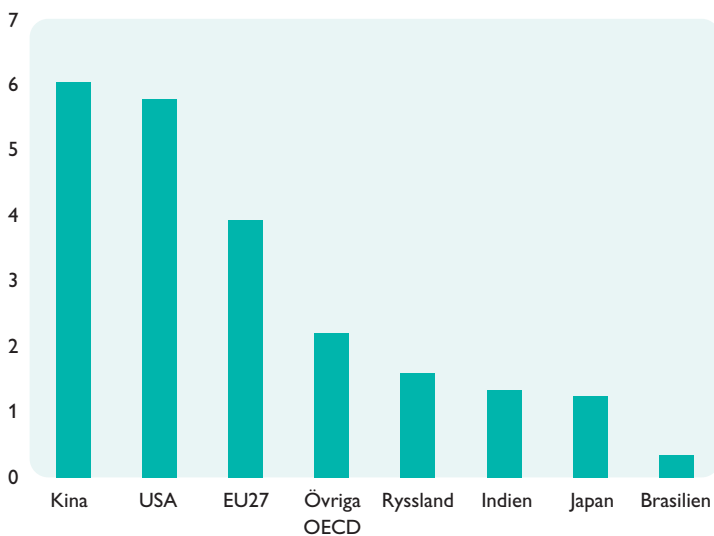
27. 1 Gton CO₂e är en miljard ton växthusgaser, mätt som koldioxidekvivalenter, där andra växthusgaser än CO₂ omräknas till CO₂.

28. Ppmv = *Parts per million by volume*, det vill säga ett volymmått i miljontedelar. NOAA (National Oceanic & Atmospheric Administration) uppdaterar och publicerar kontinuerligt data om koncentrationshalten i atmosfären, se <http://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/>



Figur 4.1 Antropogena globala utsläpp av växthusgaser, Gton CO₂e.

Källa: Miljövärdberedningen (2007).



Figur 4.2 Utsläpp av koldioxid 2007, Gton.

Källa: OECD.

De största ländernas koldioxidutsläpp

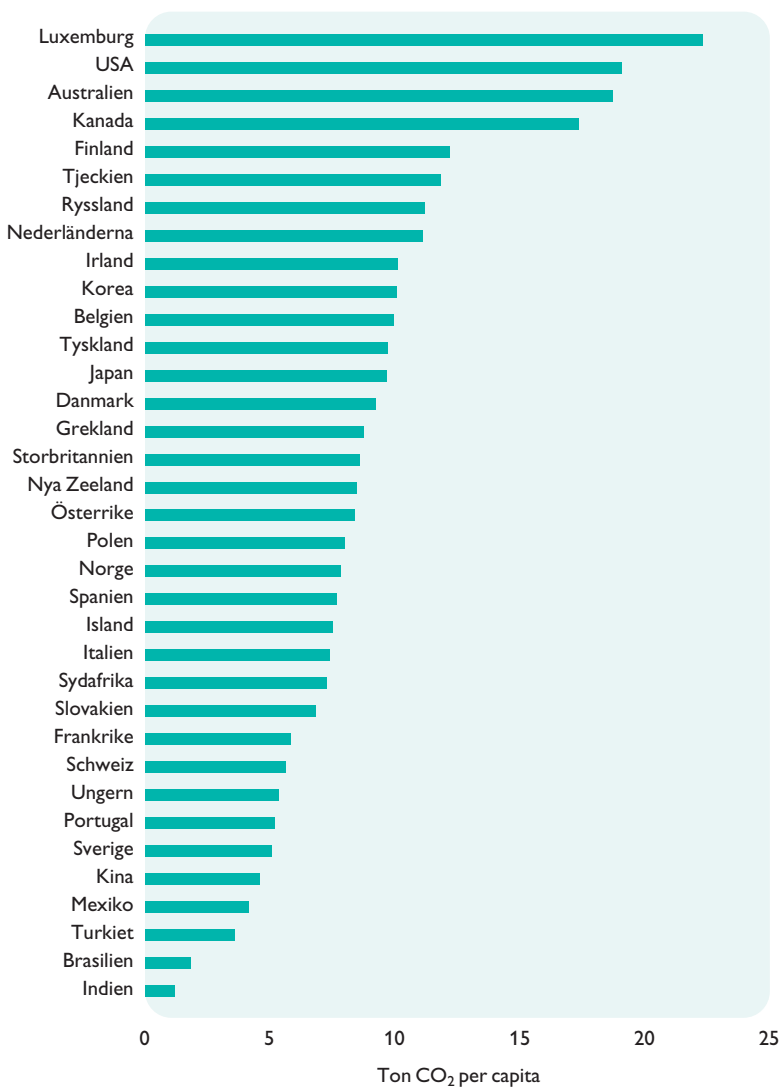
Figur 4.2 visar hur utsläppen av koldioxid fördelas mellan de största länderna och regionerna i absoluta tal medan figur 4.3 och 4.4 visar utsläppen per person respektive per BNP-enhet (per 1 000 US-dollar) för länder inom OECD, Brasilien, Kina, Indien och Ryssland. Kina och USA svarar för absoluta merparten av utsläppen av koldioxid. Kina har gått om USA i absoluta tal, vilket till största delen beror på den höga ekonomiska tillväxten i Kina, i kombination med att landet har stor befolkning. Tittar man på utsläppen per capita, figur 4.3, blir bilden mycket annorlunda. Kina och Indien ligger i botten och utsläppen per person är cirka 4 gånger högre i USA än i Kina och mer än 15 gånger högre än i Indien.

Tittar man på utsläppsintensiteten (utsläpp i förhållande till produktionen mätt med BNP) i de olika länderna, figur 4.4, förändras bilden återigen. USA, som har störst utsläpp per capita, har inte någon anmärkningsvärd koldioxidintensiv ekonomi, medan Indiens och Kinas ekonomier visar sig vara mycket koldioxidintensiva. Kina har drygt 15 gånger högre utsläpp per BNP-enhet än Sverige, vilket dels speglar Kinas ekonomiska struktur som »världens fabrik«, dels beroendet av fossila bränslen. Även inom EU är det stora variationer. Tjeckien, exempelvis, har 10 gånger högre utsläpp än Sverige per producerad enhet.

Figur 4.4 anger utsläppen som sker inom respektive land. En vanlig synpunkt är att de inte fullt ut reflekterar ett lands klimatpåverkan eftersom delar av konsumtion och investeringar importeras och utsläppen från import bokförs på exportlandet. Ett enskilt lands bidrag till de globala utsläppen kan därmed skilja sig från den bild som figur 4.4 ger. Storleken och förändringen av ett enskilt lands bidrag till de globala utsläppen beror därför, förutom utsläppen inom landet, på koldioxidintensiteten i export och import. Med andra ord kan man säga att ett enskilt lands bidrag till globala utsläpp beror på den nationella näringslivsstrukturen som i sin tur till viss del påverkas av den nationella klimatpolitiken.

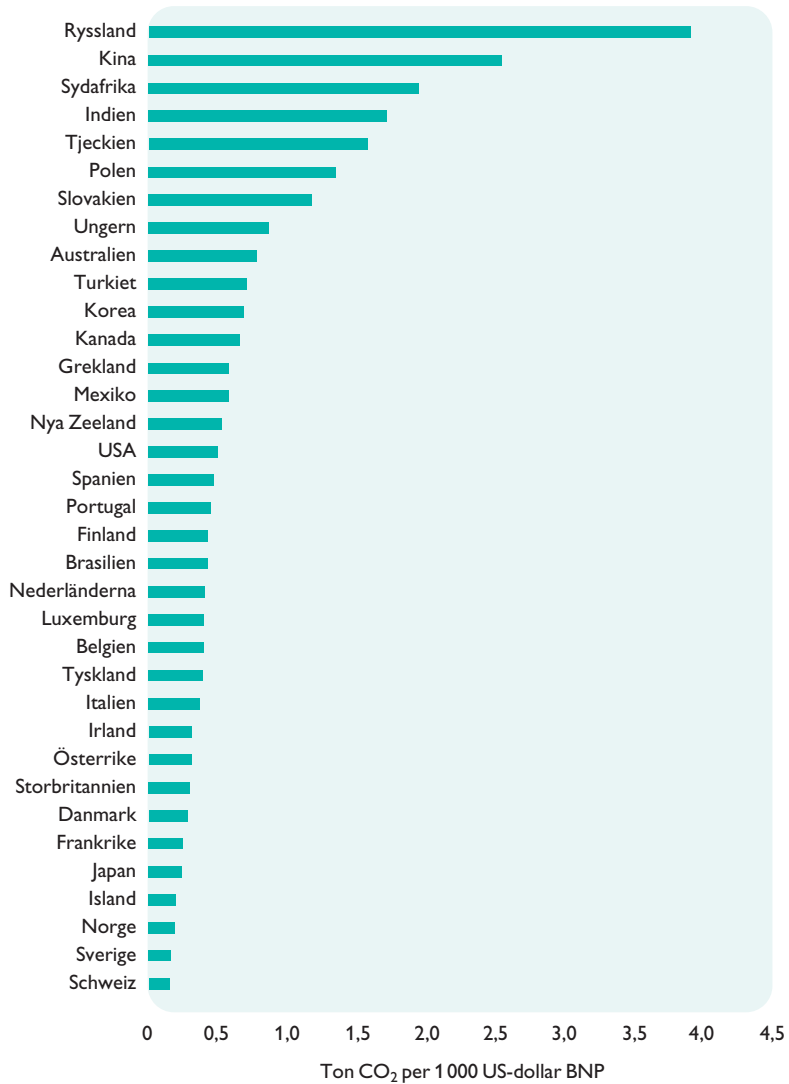
Ett lands bidrag till klimatproblemet beror även på handel

Exempelvis kan en ambitiös svensk klimatpolitik (relativt andra länder) innebära att de inhemska utsläppen minskar men att de globala ökar. Mekanismen visar att Sverige, med en internationellt sett



Figur 4.3 Utsläpp av koldioxid 2007 i OECD, Brasilien, Kina, Indien, Ryssland och Sydafrika. Ton per capita.

Källa: OECD.



Figur 4.4 Utsläpp av koldioxid 2007 i OECD, Brasilien, Kina, Indien, Ryssland och Sydafrika. Ton CO₂ per 1 000 US-dollar BNP.

Källa: OECD.

ambitiös klimatpolitik, tenderar att öka produktionen av varor och tjänster med små koldioxidutsläpp men i stället importerar varor med högt koldioxidinnehåll. Minx och Wiedmann (2008) gör i en rapport till Världsnaturfonden en så kallad *carbon footprint*-analys för Sverige. De kommer fram till att det svenska »fotavtrycket« 2007 var drygt 10 procent högre, i termer av koldioxidutsläpp per capita, än utsläppen inom landet.

Man bör dock vara försiktig när man tolkar den här typen av handelseffekter för enskilda år. För det första kan bytesbalansen variera kraftigt och på lång sikt har de flesta länder balans i sin utrikeshandel. För det andra visar det återigen på vikten av globala styrmedel. Nationella åtgärder som leder till minskade inhemska utsläpp kan mer än väl motverkas av ökade utsläpp någon annanstans. För det tredje visar Sveriges exempel att det ofta kan vara effektivare att försöka minska utsläppen utanför det egna landet.

Sammantaget ger figurerna ovan en bild av den komplexitet som är förknippad med klimatpolitiken. Världssamfundets ambition är att uppnå stora reduktioner av koldioxidutsläppen men också på ett sätt som är ekonomiskt effektivt men också politiskt möjligt att genomföra. Kina och Indien svarar för en allt större del av utsläppen. I en efterföljare till Kyotoavtalet är det därför helt avgörande att dessa länder är med och bidrar till reduktioner. Samtidigt har dessa länder å ena sidan relativt låga utsläpp per person men å andra sidan höga utsläpp per BNP-enhet. Det betyder att Kina och Indien på goda grunder kan hävda att de inte behöver minska sina utsläpp, eftersom utsläppen relativt de flesta andra länder är låga per person samtidigt som den snabba tillväxten i kombination med hög utsläppsintensitet leder till att de totala utsläppen ökar kraftigt.

Figur 4.4 ger även en bild av den konkurrens effekt mellan länder som kan uppstå till följd av en harmonisering av styrmedel globalt eller inom EU. En harmonisering av politiken inom EU, exempelvis i form av att priset på koldioxid likställs inom EU, skulle kunna innebära att länderna med en intensitet över genomsnittet för EU upplever en allmän konkurrensförsämring gentemot länder som ligger under genomsnittet. Det betyder att Sverige som har relativt

Minskade inhemska utsläpp kan öka utsläppen någon annanstans

låg koldioxidintensitet skulle kunna komma ut som vinnare av en sådan politik. Alla företag och hushåll i Sverige skulle dock inte påverkas på samma sätt. En harmoniserad politik skulle innebära att priset på koldioxid med stor sannolikhet driver upp priset på el på den delvis integrerade europeiska elmarknaden, vilket exempelvis skulle påverka den svenska massa- och pappersindustrin och annan energiintensiv industri negativt.

Principer för effektiv miljöpolitik

Man kan säga att frågan om en effektiv miljöpolitik har två olika aspekter. Den första är vilket mål man ska sätta: vad vill man uppnå? Den andra gäller hur målet ska uppnås. Målformuleringen handlar om en effektiv miljöpolitik enligt grundläggande nationalekonomisk teori, inte att man alltid strävar efter att minimera miljöpåverkan utan att man försöker hitta den nivå där den marginella kostnaden för att åstadkomma en förbättring är lika med det ekonomiska värdet av denna förbättring. Detta är en fundamental princip som kan tillämpas på alla typer av miljöproblem.

Värdet av utsläppsminskningen ska vara större än kostnaden

För klimatproblemet innebär det att man bör vidta åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser så länge som värdet av detta är större än kostnaden för åtgärderna.

Målformulering kan inte separeras från hur målet ska uppnås

När det gäller hur målet ska nås innebär effektivitet att målet nås med minsta möjliga kostnad. Det ter sig kanske självklart eftersom allt annat vore resursslöseri, men det innebär också att man inte kan separera målformuleringen från frågan hur målet ska nås, eftersom det mål man bör välja beror på kostnaden för åtgärder. Ofta sätts miljömålen utan någon uttrycklig värdering av nytta och kostnad. Det grundläggande skälet till detta är att det är svårt att värdera skador och/eller svårt att uppskatta kostnaderna av en förbättring. Ett enskilt land kan dessutom vara bundet av internationella avtal att göra en specifik reduktion (exempelvis Kyotoavtalet). Klimatpolitikens uppgift blir då att bestämma vilka styrmedel som ska användas för att uppnå det bestämda målet. Det är framför allt i detta sammanhang som begreppet kostnadseffektivitet används. Ett vanligt

mantra är att kostnadseffektiva åtgärder ska vidtas. Med det menar man vanligtvis att de billigaste åtgärderna ska väljas först (»plocka de lägst hängande frukterna först«). Följer man denna princip når man målet till minsta möjliga kostnad, det vill säga kostnadseffektivt. Notera dock att det inte betyder att miljöförbättringen är samhällsekonomiskt effektiv eftersom målet i sig inte behöver vara det samhällsekonomiskt optimala.

Kostnadseffektivitet betyder inte samhällsekonomisk effektivitet

Även om grundprinciperna för en effektiv miljöpolitik är enkla och desamma för olika miljöproblem betyder det inte att det är enkelt att bestämma hur politiken mer exakt ska vara utformad på olika områden. Exempelvis kommer utsläpp av ett ton koldioxid vid en viss tidpunkt att finnas kvar i atmosfären i många år och därmed påverka klimatet inte bara i dag utan även i framtiden. Det måste man givetvis beakta när man beräknar kostnaderna för och värdet av koldioxidreduktioner. Det kan sättas mot problemet med en ökning av exempelvis buller under en viss period, som har en negativ effekt endast då.²⁹ Dessutom är bullerproblemet synnerligen lokalt, Sverige störs inte om man bullrar i Kina, medan klimatproblemet är globalt, vilket betyder att skadan är oberoende av var utsläppen sker.

I praktiken gör samhället för det mesta inte någon explicit värdering av olika miljöpolitiska åtgärder. Miljöpolitiken i Sverige manifesteras av de miljömål som riksdagen fastställt, 16 till antalet. De flesta av dessa miljö kvalitetsmål är fastställda utan någon explicit värdering. Snarare brukar man säga att målen bestämts utifrån vetenskapligt grundade belastningsgränser. Det betyder dock inte att målet är värderingsfritt utan snarare att man gör en implicit värdering av hur stor skada samhället kan tåla. Sett ur effektivitetssynpunkt reduceras frågan därmed i princip till hur man uppnår dessa mål på minst resurskrävande sätt.

Konflikt mellan implicita miljömål

Ett uppenbart problem med så många miljömål är att de är bestämda utan beaktande av hur de samvarierar eller om det finns målkonflikter mellan dem. Ett exempel på en tänkbar konflikt gäl-

29. Det betyder inte att det inte finns några negativa effekter av långvarig exponering av buller. Långvarig bullerexponering kan ge upphov till bland annat tinnitus, koncentrationsproblem och hjärtproblem.

Riksdagens
16 miljömål
krockar med
varandra

ler miljömålen »begränsad klimatpåverkan« och »levande skogar«. Att uppnå begränsad klimatpåverkan innebär *de facto* att fossil energi måste bli dyrare att använda, vilket gör att icke-fossil energi blir relativt sett billigare, exempelvis bioenergi från skogsråvara. Billigare bioenergi innebär mer uttag av skogsråvara för energiändamål, vilket kan ha en negativ inverkan på möjligheten att nå miljömålet levande skogar (se Brännlund med flera 2010 eller Geijer med flera 2010).

Ytterligare en aspekt, som vi tyvärr av utrymmesskäl inte kommer att behandla här, är frågan om huruvida man bör anpassa sig till klimatförändringar i stället för att försöka förhindra dem. Tillämpar vi standardteorin även här blir svaret att samhället bör göra en avvägning mellan anpassningsåtgärder och reduktionsåtgärder som innebär att kostnaden på marginalen är densamma för de olika åtgärderna (se till exempel Tol 2005). Vissa hävdar att värdet av anpassningsåtgärder gravt underskattas. Skälet skulle vara att anpassningsåtgärder »betalar sig« oberoende av orsaken till klimatförändringarna, det vill säga att även om det skulle visa sig att klimatförändringen är naturlig har samhället nytta av anpassningsåtgärder men inte av åtgärder som reducerar utsläpp. Som sagt, vi kommer inte att behandla denna fråga mer än så här, men funderingar kring detta finns i Nigel Lawsons tänkvärda bok *En vädjan till förnuftet* (2008).

Klimatpolitiken globalt, i EU och i Sverige

Överutnyttjande av
atmosfären

Koncentrationshalten av växthusgaser i atmosfären är oberoende av var emissioner av koldioxid eller andra växthusgaser sker. Därför måste klimatpolitiken samordnas globalt. Enskilda länder, särskilt små länder, kan inte ensamma lösa problemet.

Atmosfären är vad nationalekonomer brukar kalla för en kollektiv vara. Följden blir ett överutnyttjande av atmosfären som kolsänka.³⁰ Precis som för andra kollektiva varor kommer marknaden inte

30. En kolsänka eller en CO₂-sänka är en kolreservoar och motsatsen till en kol-källa. De huvudsakliga kolsänkorna är världshaven och vegetation. Båda tar upp kol

spontant att bidra till någon lösning av problemet, utan det krävs någon form av politiskt ingripande. Hur detta ingripande ska utformas beror på såväl kostnader som intäkter av olika sätt att minska utsläppen.

Under senare år har ett stort antal studier genomförts där syftet har varit dels att beräkna kostnader och intäkter av klimatpolitik, dels att föreslå en specifik politik. De flesta av dessa studier utgår från ett globalt perspektiv, vilket är nödvändigt på grund av problemets globala karaktär. Den mest kända av dessa studier är den så kallade Sternrapporten (Stern 2007). Den gör ett ambitiöst försök att beräkna de kostnader som kan bli följden av en temperaturhöjning, intäkterna vid olika reduktionsnivåer (kostnader som undviks) samt de reduktionskostnader som är förknippade med olika åtgärder. Sammantaget finner Sternrapporten att om inget görs blir kostnaden för världssamfundet motsvarande minst 5 procent av den globala bruttonationalprodukten från och med nu och till tidens ände (rapporten anger 20 procent som en mer trolig siffra). Samtidigt beräknar rapporten att kostnaden för att reducera utsläppen så att skadorna undviks är runt 1 procent av global BNP.

Den slutsats man drar är därmed att det är lönsamt att reducera utsläppen och att börja redan nu. Notera att beräkningarna i Sternrapporten bygger på ett antagande om kostnadseffektiva styrmedel. Sternrapporten diskuterar även hur politiken ska utformas och i stora drag föreslår man styrmedel som är globalt likformiga, exempelvis koldioxidskatt och/eller utsläppshandel. Även om många av slutsatserna i Sternrapporten har fått ett starkt stöd har den inte passerat utan kritik. Inte minst de antaganden som görs kring värdering (diskonterning) av framtida intäkter och kostnader har lett till en livlig inomvetenskaplig diskussion (se Weitzman 2007 och Nordhaus 2007a).

från atmosfären genom att biomassan såsom plankton och träd använder kol vid sin uppbyggnad.

*Beräkningar
av kostnader
för utsläpps-
reduktioner...*

*... visar att
man bör agera
nu*

Global politik

Någon egentlig samordnad global klimatpolitik finns inte i den meningen att åtgärder är samordnade. Däremot finns en överenskommelse kring hur stora reduktioner som bör göras under en specifik tidsperiod. Det som just nu till viss del reglerar globala utsläpp av växthusgaser är Kyotoprotokollet som trädde i kraft 2005 och har som mål att minska de globala utsläppen fram till 2012 (se faktaruta). Tanken är att ett nytt avtal ska finnas på plats att ta vid 2013. Enligt protokollet ska de länder som undertecknat avtalet reducera utsläppen av växthusgaser med minst 5,2 procent under perioden 2008–2012, jämfört med 1990 års nivå.

Kyotoprotokollet är viktigt men inte tillräckligt...

Om man ställer Kyotoprotokollets åtagande i relation till de utsläppsökningar som skett och de åtaganden som förmodligen kommer att krävas för att tydligt bromsa den globala uppvärmningen, blir slutsatsen att dessa åtaganden är fullständigt otillräckliga. Dessutom omfattas långt ifrån alla länder av åtagandet, vilket betyder att den globala minskningen till följd av Kyotoavtalet blir betydligt lägre än 5,2 procent. Betyder det att Kyotoavtalet är värdelöst? Svaret är tveklöst nej. Kyotoavtalet är viktigt på många andra sätt, inte minst ska värdet av att skapa »institutioner« kopplade till problemet inte underskattas. Vidare har man inom ramen för Kyotoprotokollet förhandlat sig fram till mekanismer och principer som kommer att vara av största vikt för framtida avtal med större kvantitativa åtaganden. Kyotoprotokollet innehåller tre viktiga marknadsbaserade mekanismer: handel med utsläppsrätter mellan länder som skrivit under protokollet (se faktaruta), gemensamt genomförande av projekt mellan dessa länder samt en »mekanism för ren utveckling« (med länder som inte undertecknat protokollet).

...eftersom inte alla länder omfattas

Det är förstas många problem förknippade med Kyotoprotokollet utöver det faktum att det kvantitativa åtagandet är litet. Ett är att långtifrån alla länder omfattas av avtalet. Förutom renodlade utvecklingsländer omfattas inte snabbväxande ekonomier som Kina, Indien och Brasilien av avtalet. Dessutom har USA inte ratificerat avtalet. Det ursprungliga avtalet förväntades täcka cirka 66 procent av de globala utsläppen medan det faktiska utfallet innebär att en-

FRÅN KYOTO TILL CANCÚN

Ar 1992 bildades FN:s klimatkonvention UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) i Rio de Janeiro. Konventionen var det första steget mot ett gemensamt arbete för att stabilisera mängden växthusgaser i atmosfären. Inom ramen för UNFCCC hålls årligen så kallade COP-möten (Conference of the Parties). Under 1997 års möte i Kyoto antogs Kyotoprotokollet som var det första bindande internationella målet för minskning av koldioxidutsläpp. 194 länder har skrivit på protokollet vars mål är att de industrialiserade länderna ska minska de årliga globala utsläppen av växthusgaser med 5,2 procent till perioden 2008–2012, i förhållande till 1990 års nivå. USA har inte ratificerat Kyotoprotokollet.

Inom EU har en intern fördelning gjorts av utsläppsminskningarna utifrån målen i Kyotoprotokollet. Sverige har dock en nationell klimatstrategi med ett högre mål än det protokollet dikterar, nämligen att minska svenska utsläpp av växthusgaser med 4 procent fram till perioden 2008–2012, jämfört med nivån 1990. Utöver arbetet att minska utsläppen innefattar Kyotoprotokollet även tre »flexibla meka-

nismer« som möjliggör för länderna att uppnå sina mål genom att bidra till utsläppsminskningar i andra länder:

1. Clean Development Mechanism (CDM) innebär att industriländer kan genomföra projekt som leder till utsläppsminskningar i andra länder som inte har egna åtaganden inom Kyotoprotokollet och sedan tillgodoräkna sig dessa.
2. Joint Implementation (JI) tillåter ett land som har ett åtagande enligt Kyotoprotokollet att tillgodoräkna sig genomförda åtgärder i ett annat land som också har åtaganden enligt Kyotoprotokollet.
3. Handel med utsläppsrätter (se separat ruta).

EU:s 27 medlemsländer antog 2007, vid sidan av Kyotoprotokollet, klimatpaketet »20/20/20 till år 2020« vars målsättning är att minska växthusgasutsläppen med 20 procent, att minst 20 procent av energin ska vara förnybar och att öka energieffektiviteten med 20 procent fram till 2020.

2009 års COP-möte hölls i Köpenhamn och förhoppningar fanns att mötet skulle resultera i ett nytt bindande avtal. Dessvärre blev resultatet av mötet en besvikelse då inget

Forts.

bindande avtal slöts. EU, som före mötet öppnat för att höja sitt mål för minskade utsläpp av växthusgaser till 30 procent, behöll då sitt redan satta

mål på 20 procent. Områden där mötet i Köpenhamn dock var framgångsrikt var avskogningen samt klimatbistånd till utvecklingsländerna.

*Källor: Dagens Nyheter (22 december 2009),
www.unfccc.int, Energimyndigheten.*

*Allokeringen
sker inte kost-
nadseffektivt*

dast 33 procent av de globala utsläppen ingår (i hög grad beroende på USA:s icke-medverkan). Sammantaget betyder det att det ursprungliga målet med en reduktionsnivå på 5,2 procent motsvarar en global reduktion på cirka 1,5 procent om de deltagande länderna uppfyller sina åtaganden.

Ett annat problem med Kyotoprotokollet är avsaknaden av *tvingande* gemensamma åtgärder som leder till en kostnadseffektiv allokering av reduktionen. Målet på 5,2 procent har i förhandlingar lett till en bördefördelning där varje enskilt land har erhållit en landspecifik kvot och det har sedan mer eller mindre varit upp till varje land hur man ska nå sitt mål. EU har ett gemensamt åtagande på minus 8 procent. Det för hela EU gemensamma åtagandet har efter förhandlingar fördelats mellan medlemsstaterna genom en intern bördefördelning (rådets beslut 2002/358/EG). För Sveriges del innebär överenskommelsen att Sverige kan öka sina utsläpp med 4 procent jämfört med 1990 års nivå. Bördefördelningen inom EU är ett resultat av förhandlingar och speglar i bästa fall kostnaderna för att minska utsläppen av växthusgaser i de olika länderna. Dock kan man nog med fog säga att inte ens inom EU har man lyckats formulera en politik som innebär att EU:s åtagande sker på ett kostnadseffektivt sätt.

När detta skrivs har COP16-mötet i Cancún, Mexiko, precis avslutats. Några förhoppningar om att nå konkreta resultat vad gäller bindande avtal fanns inte; snarare var förhoppningen att man skul-

le lyckas återskapa förtroendet för FN-processen för att möjligen till COP17-mötet i Sydafrika 2011 kunna åstadkomma resultat vad gäller bindande förpliktelser. Fram till sista dagen av förhandlingarna var utsikterna för någon form av överenskommelse små, men i den sista nattmanglingen lyckades världens länder (förutom Bolivia) nå en uppgörelse, »The Cancun Agreements« (se <http://unfccc.int/2860.php>).

Uppgårelsen innehåller inga bindande avtal om utsläppsminskningar. I stället blir det så kallade Köpenhamsackordet och de utfästelser som gjordes där en officiell del av FN-processen. Det betyder bland annat att 2-gradersmålet »förankras«, och att ett steg tas mot att skärpa målet till 1,5 grader. Uppgårelsen pekar också på att de så kallade Annex 1-länderna (industrialiserade länder) behöver minska sina utsläpp med 25–40 procent fram till 2020, jämfört med 1990 års nivå. Här finns dock inga bindande förpliktelser. Vidare kom man överens om att etablera en »grön klimatfond« med 100 miljarder dollar per år från och med 2020.

I övrigt lyckades länderna nå ett ramavtal för att rädda regnskogen och utveckla hållbart skogsbruk i utvecklingsländerna (REDD+). Sammantaget kan man säga att om Köpenhamnsmötet innebar ett steg bakåt så innebar Cancún-mötet att man tog ett litet steg framåt, vilket möjliggör en fortsättning av FN-processen och ett COP17 i Sydafrika. Dock är mycket i Cancún-uppgörelsen sådant man relativt enkelt kan vara överens om, eftersom det mesta inte är kopplat till några förpliktelser. Det i sin tur betyder att vägen mot ett nytt bindande skarpt avtal är såväl lång som krokig.³¹

*2-gradersmålet
har fått starkare
förankring*

*Cancún-mötet
ett litet steg
framåt*

31. I en nyligen publicerad rapport från Expertgruppen för miljöstudier ger Joakim Sonnégård (Sonnégård 2010) en mycket pessimistisk bild av möjligheterna till att nuvarande FN-process ska kunna leverera skarpa resultat. Hans argument är att tjugo års FN-förhandlingar har varit mer eller mindre resultatlösa och att EU bör satsa på att skapa en process som främjar konkreta åtgärder för utsläppsminskningar. Han menar att EU bör lämna FN-förhandlingarna och söka andra former för klimatsamarbete.

EU:s klimatpolitik

EU:s klimatpolitik har till stor del knutits till Kyotoprotokollet. Inför Köpenhamnsmötet 2009 lades mycket kraft på att få till stånd ett nytt och kraftfullare avtal att ta vid där Kyoto slutar. Det är i skenet av detta man ska se EU:s nya klimatmål som i första hand sträcker sig fram till 2020. Det nya övergripande målet som EU har satt upp, och som man försöker få en bred internationell uppslutning kring, är att begränsa jordens genomsnittliga temperaturökning till 2 grader.

Hur EU ska nå målet anges i det så kallade klimat- och energipaketet. EU:s stats- och regeringschefer har i det paketet enats om att minska unionens utsläpp av växthusgaser med 20 procent till 2020, eller 30 procent om andra utvecklade länder gör jämförbara åtgärderna och mer avancerade utvecklingsländer bidrar med rimliga åtgärder. Klimat- och energipaketet anger hur målet ska nås, men i själva verket är detta inte en lista med åtgärder utan en sammanställning av mål vad gäller utsläppsreduktioner, energieffektivitet och andel förnybar energi. I korthet innebär »paketet« (se Europeiska kommissionens hemsida):

EU:s klimat- och energipaket

- ¶ 20 procent reduktion av koldioxidutsläppen fram till 2020 (30 procent om andra följer efter.
- ¶ 20 procent av EU:s slutliga energianvändning ska komma från förnybara källor 2020. Förnybara källor är till exempel vindkraft, solenergi, vattenkraft, geotermisk energi, bioenergi och vågkraft.
- ¶ Andelen biodrivmedel av total drivmedelsanvändning ska 2020 vara 10 procent.³²
- ¶ Energianvändningen ska effektiviseras med 20 procent till 2020.

Utöver detta ska marknaden för utsläppsrätter (EU-ETS) revideras och stärkas. Ett nytt EU-gemensamt utsläppstak ska gälla från 2013 och antalet utsläppsrätter ska minska årligen fram till 2020 så att det

32. I kommissionens dokument sägs det att de biodrivmedel som avses är de som är »uthålliga«, som ger en tydlig minskning av växthusgaser och som inte har några negativa effekter på biodiversitet och markanvändning.

totala utsläppsutrymmet 2020 är 21 procent lägre än utrymmet 2005. Vidare ska man gå från ett tilldelningssystem där rättigheterna delas ut gratis till ett auktionssystem. Revideringen ska också leda till en breddning av systemet i så måtto att fler sektorer och fler växthusgaser ska omfattas av systemet.

Det är inte helt klart vad som är mål och vad som är medel i »paketet« men enligt skrivningarna är tanken att klimatmålet för 2020 ska klaras dels via gemensamma åtgärder, dels med nationella åtgärder i varje medlemsland. I klimat- och energipaketet fördelas också ansvaret för unionens totala utsläppsminskning mellan medlemsländerna.

Bortsett från vissa förändringar av utsläppshandelssystemet (EU ETS, se faktaruta) anger paketet dock få konkreta gemensamma styrmedel i syfte att uppnå de uppställda målen, vilket betyder att styrmedelsfrågan i stora delar flyttas ned till den nationella nivån.³³

EU ETS är förmodligen det viktigaste klimatpolitiska styrmedlet på EU-nivå. Det ger en på förhand bestämd utsläppsminskning samtidigt som handel med de tilldelade utsläppsrätterna leder till att reduktionen sker på ett kostnadseffektivt sätt. Systemet innebär *de facto* att samtliga sektorer och företag som deltar i systemet får betala ett och samma pris på utsläpp, vilket är bra ur effektivitetssynpunkt. Ett pris på koldioxid ger också incitament till att investera i ny teknologi med mindre utsläpp, vilket ger möjligheter till ytterligare utsläppsminskningar på sikt. Systemet berör cirka 13 000 företagsanläggningar i EU, vilket motsvarar omkring 40 procent av koldioxidutsläppen inom EU. För svensk del omfattas drygt 730 anläggningar inom industri och energiproduktion. På EU-nivå tas nu en rad initiativ för att utveckla utsläppshandeln så att fler länder, samhällssektorer och växthusgaser ska kunna omfattas.³⁴

Styrmedel för att nå målen ligger på nationell nivå

Ett enda pris på koldioxid är bra ur effektivitetssynpunkt

33. OECD:s databas (Economic instruments database, <http://www2.oecd.org/ecoinst>) redovisar samtliga styrmedel på klimatområdet av ekonomisk karaktär. En genomgång av databasen visar att det är en djungel av vad som betecknas som styrmedel som i mycket varierande grad kan sägas vara klimatstyrmedel.

34. Se <http://www.utslappshandel.se> för ingående information om EU ETS.

Handeln med utsläppsrätter är bra men kan bli bättre

Ett antal vetenskapliga utvärderingar har gjorts av den första fasen av EU ETS (2005–2007). Man kan säga att det framför allt är två frågor som utvärderingarna belyser; den ursprungliga fördelningen av utsläppsrätter, och handeln med allokerade utsläppsrätter (se exempelvis Kemfert med flera 2006, Betz och Sato 2006, Convery med flera 2008). En slutsats när det gäller fördelningen av utsläppsrätter är att det finns förbättringar att göra, inte minst hur man ska hantera tillkommande anläggningar och anläggningar som läggs ner. Exempelvis finns det en risk att ineffektiva anläggningar inte läggs ner på grund av att företaget då förlorar sina utsläppsrätter (Åhman och Holmgren 2006). När det gäller själva handeln visar Kemfert med flera (2006) på stora effektivitetsvinster som en följd av handeln med utsläppsrätter, relativt ett system med samma utsläppsreduktion men utan handel.

Svensk klimatpolitik

Sveriges nationella mål är mer ambitiösa än Kyoto-protokollets

Fram till juni 2009 gällde Riksdagens beslut att utsläppen av växthusgaser, som ett medelvärde under perioden 2008–2012, ska vara 4 procent lägre än utsläppen 1990. Utsläppen ska räknas som koldioxidekvivalenter och omfatta de sex växthusgaserna enligt Kyoto-protokollets och IPCC:s definitioner.³⁵ Det då gällande nationella målet var därmed betydligt mer ambitiöst än Sveriges åtagande enligt Kyoto-protokollet och EU:s interna fördelning av åtaganden. Enligt det senare får utsläppen som tidigare nämnts öka med 4 procent jämfört med 1990.

Explicit skatt på koldioxid

En central del i den svenska klimatpolitiken är koldioxidskatten. Den infördes 1991 som en del i den reformering som gjordes av hela det svenska skattesystemet. Sverige var det första landet i världen med en explicit skatt på koldioxid. Med explicit avses att det som beskattas är koldioxid, inte energi eller något annat. Skattesatsen var vid införandet 25 öre per kg koldioxid och den var lika

35. De sex växthusgaserna är koldioxid, metan, lustgas, det vill säga dikväveoxid, och fluorerade gaser.

SYSTEMET MED UTSLÄPPSRÄTTER

Sedan januari 2005 har EU ett av världens första system för handel med utsläppsrätter. Systemet är ett led i Kyotoprotokollet vars mål är att minska de årliga globala utsläppen av växthusgaser inom EU15 med 8 procent under perioden 2008–2012 jämfört med 1990 års nivå. En väg att försöka uppnå dessa mål är genom handel med utsläppsrätter. Utsläppshandeln omfattar cirka 40 procent av EU-ländernas totala utsläpp av koldioxid och gäller förbränningsanläggningar för el- och värmeproduktion, stålverk, oljeraffinaderier, kokswerk, pappersbruk, cement-, kalk- och glasbruk, vissa värmeverk och kraftvärmeverk. Från och med 2012 kommer även flygsektorn att inkluderas i handeln. De särskilda utsläppsrätter som tilldelas flyget får däremot inte användas av industrin. Målet med handelssystemet är att skapa en effektiv europeisk marknad för utsläppsrätter, med så liten påverkan på sysselsättning och ekonomisk utveckling som möjligt.

Inför en ny handelsperiod gör varje medlemsland en fördelningsplan som anger hur utsläppsrätter ska fördelas till berörda företag i landet. Europeiska kommissionen granskar sedan fördelningsplanen där »utsläppsta-

ken« ska vara förenliga med unionens utsläppsmål och Kyotoprotokollet. Det totala antalet utsläppsrätter som delas ut inom systemet påverkar priset på utsläppsrätten och därmed systemets resultat för utsläppen. För att systemet ska leda till minskade utsläpp krävs att den totala mängden tilldelade utsläpp är mindre än berörda företags förväntade förbrukning. Om ett företags faktiska utsläpp överskrider dess tilldelning av utsläppsrätter kan de köpa utsläppsrätter från företag som inte förbrukat hela sin tilldelning.

En utsläppsrätt motsvarar ett ton koldioxid och priset på en utsläppsrätt har varierat kraftigt sedan systemet infördes. Under den första handelsperioden var tilldelningen av utsläppsrätter högre än berörda företags förbrukning, vilket ledde till att priserna föll till nära noll under 2007. Europeiska kommissionen lämnade därför mer restriktiva riktlinjer för tilldelning av utsläppsrätter inför den andra perioden. Prisutvecklingen har dock dämpats av lågkonjunkturen och i februari 2009 hade priset på en utsläppsrätt sjunkit från högsta noteringen på drygt 30 euro till knappt 10 euro. Prisutvecklingen har emellertid stigit igen och stabiliserats kring 15 euro/ton.

Forts.

I Sverige har samtliga företag fått sina utsläppsrätter kostnadsfritt men under kommande handelsperiod kommer gratis tilldelningen successivt att ersättas av auktionering av utsläppsrätter. De företag som släpper ut mindre koldioxid än tilldelat antal utsläppsrätter kan spara utsläppsrätterna under handelsperioden. Företag kan också handla med utsläppsrätter sinsemellan. Även organisationer och enskilda personer kan delta i handeln. Dessa transaktioner registreras i särskilda

register och det är Energimyndigheten som ansvarar för det svenska registret.

Enligt siffror från EEA (European Environment Agency) minskade utsläppen från de sektorer som ingår i EU:s utsläppsrättssystem med 11,6 procent under 2009 jämfört med 2008. Det innebär att utsläppen inom denna sektor minskat mer än övriga sektorer. Totalt minskade utsläppen av växthusgaser inom EU med 6,9 procent under 2009 jämfört med 2008.

Källor: Transportstyrelsen, Energimyndigheten, EEA.

Industrin betalar 20 procent av den allmänna skattesatsen på koldioxid

för alla. Det fanns inga undantag vare sig vad gällde bränslen eller skattskyldiga. Redan 1993 skedde dock en differentiering i så måtto att industrins skattesats reducerades till 25 procent av den allmänna nivån.³⁶ Dessutom undantogs industrin från den allmänna energiskatten. Huvudskälet till denna differentiering var att man bedömde att den svenska beskattningen av den konkurrensutsatta industrin inte kunde avvika alltför mycket från beskattningen av industrin i andra länder.

För närvarande är skattesatsen för industrin 20 procent av den allmänna nivån men regeringens intentioner är att skattesatsen för den del av industrin som inte omfattas av EU ETS ska öka till 60 procent av den allmänna nivån i två steg fram till 2015. Det första steget

36. För att vara mer exakt gäller den lägre skattesatsen för bränslen som används för uppvärmning och i stationära motorer i industrin och växthusnäringen. Bensin och diesel som används i företagets transporter omfattas alltså inte av den lägre skattesatsen.

med en höjning till 30 procent av den allmänna nivån genomförs från den 1 januari 2011. Den allmänna skattesatsen har stigit trendmässigt och var förra året 1,05 kronor per kg. Omräknat till exempelvis skatt per liter bensin innebär dagens nivå på koldioxidskatten en koldioxidskattekomponent på 2,44 kronor per liter. Eftersom koldioxidskatten belastas med moms betyder det att koldioxidskatten utgör cirka 25 procent av bensinpriset (resterande del utgörs av producentpris, energiskatt, svavelskatt och moms).³⁷

I samband med arbetet med Klimatpropositionen 2009 fick den svenska klimatpolitiken en grundlig översyn och en ny klimatpolitik antogs av riksdagen i juni 2009 (Prop. 2008/09:163). Den nya klimatpolitiken innebar betydelsefulla förändringar både avseende mål och medel.

Det nya övergripande målet för klimatpolitiken, enligt Klimatpropositionen, är det så kallade tvågradersmålet som det råder enighet om inom EU. Självfallet kan inte Sverige som ett litet land garantera måluppfyllelse, snarare säger Klimatpropositionen att den svenska klimatpolitiken ska utformas så att den *bidrar* till att koncentrationen av växthusgaser i atmosfären på lång sikt stabiliseras på en nivå som innebär att tvågradersmålet inte överskrids.

De nya svenska målen till 2020 kan sammanfattas i följande punkter:

- ¶ 50 procent förnybar energi
- ¶ 10 procent förnybar energi i transportsektorn
- ¶ 20 procent effektivare energianvändning
- ¶ 40 procent minskning av utsläppen av klimatgaser.

Målet vad gäller minskning av klimatgaser avser den del av utsläppen som inte omfattas av utsläppshandelssystemet och innebär en minskning av utsläppen av klimatgaser med 20 miljoner ton perioden 1990–2020. Två tredjedelar av dessa minskningar ska ske i Sverige och en tredjedel får ske i annat land, i form av investeringar

37. En relativt färsk genomgång av den svenska miljöbeskattningen, inklusive koldioxidbeskattningen, ges i Brännlund (2009).

*Mål och
medel i svensk
klimatpolitik*

i andra EU-länder eller inom ramen för den så kallade Clean Development Mechanism (CDM).³⁸

Kvantitativa sektorsmål har ersatts...

Det kanske mest intressanta i den nya klimatpolitiken jämfört med den tidigare är att tanken på sektorsvisa mål har övergetts och att en relativt stor del av utsläppsreduktionen ska tillåtas ske i annat land som en del i de flexibla mekanismerna. Ordet »sektorsmål« finns bara på ett ställe i Klimatpropositionen, och det är i ett remissyttrande från Boverket. I stället betonar klimatpolitiken vikten av kostnadseffektivitet, utjämning av marginalkostnader mellan olika utsläppskällor, såväl inom landet som mellan länder.

... av ekonomiska styrmedel...

Enligt Klimatpropositionen ska de nya målen nås genom de effekter som kommer från »redan befintliga ekonomiska styrmedel« och från »utvecklade ekonomiska styrmedel«, vilket i praktiken betyder höjd koldioxidskatt, samt minskade eller slopade undantag från koldioxidskatten, och från åtgärder från EU:s klimat- och energipaket (till exempel bindande avgaskrav på bilar). Sammantaget antas befintliga ekonomiska styrmedel bidra till att minska utsläppen av växthusgaser med 5 miljoner ton. De så kallade utvecklade ekonomiska styrmedlen beräknas minska utsläppen med ytterligare två miljoner ton.

... vars fokus är kostnadseffektivitet

Det är tydligt att inriktningen på styrmedel fokuserar på kostnadseffektivitet. Ekonomiska styrmedel ska utgöra grunden och de ska vara så uniforma som möjligt. Vidare har den internationella dimensionen blivit tydligare. Är det billigare att minska utsläppen utomlands än i Sverige ska politiken utformas så att det är möjligt att vidta åtgärder utomlands.

Tabell 4.1 sammanfattar de konkreta huvudsakliga åtgärderna i Klimatpropositionen.

38. Clean Development Mechanism, CDM, och Joint Implementation, JI, är två samarbetsmodeller inom ramarna för FN:s klimatkonvention och Kyotoprotokollet. JI och CDM handlar om konkreta projekt som minskar utsläpp av växthusgaser. De projektbaserade mekanismerna kan utöver minskade utsläpp bidra till hållbar utveckling i en bredare mening (bland annat ekonomisk utveckling) liksom till viktig tekniköverföring och kapacitetsuppbyggnad i mottagarländerna (se Energimyndighetens hemsida för ytterligare information).

Tabell 4.1 Beräknad reduktion av växthusgaser 1990–2020 för verksamheter utanför EU ETS. Miljoner ton (Mton) koldioxidekvivalenter (CO₂e).

Åtgärd	Reduktion
Mton CO ₂ e	
Utsläppsminskning 1990–2007	4,0
Minskning genom redan beslutade åtgärder 2008–2020	5,0
Utvecklade ekonomiska styrmedel	2,0
Minskning tack vare gemensamma EU-beslut	2,0
Reduktion övriga åtgärder (i Sverige)	0,3
Reduktion i andra länder (bland annat CDM)	6,7
Summa	20,0

Källa: Prop 2008/09:163.

För att uppnå målet om 40 procents reduktion bedömer regeringen alltså att en reduktion på 6,7 miljoner ton behöver ske i andra länder i form av investeringar inom och utanför EU och genom CDM. Exempelvis förvärvar Energimyndigheten utsläppsreduktioner från CDM-projekt genom en aktiv medverkan i utvalda multilaterala CDM-fonder. Ett sådant exempel är medverkan i Asia Pacific Carbon Fund (APCF) som administreras av Asian Development Bank. Fonden inriktar sig på CDM-projekt i Asiens utvecklingsländer, inriktade på förnybar energi, energieffektivisering eller metangasinsamling. Sju europeiska stater deltar och har tillsammans tillfört fonden 152 miljoner dollar. Sverige har genom Energimyndigheten bidragit med 15 miljoner dollar. Exempel på projekt som förväntas kunna stödjas via APCF är biogasprojekt i Vietnam, biobränslebaserad elproduktion och energieffektivisering i Filipinerna, uppvärmning av byggnader med geotermisk energi i Kina och vindkraftsprojekt i Indien (Energimyndigheten).³⁹

Sverige ska minska utsläppen genom investeringar utomlands

39. En mer utförlig och komplett beskrivning av olika CDM- och JI-projekt som Sverige deltar i finns på <http://www.energimyndigheten.se/sv/Internationellt/NY-Internationellt-klimatsamarbete/Information-om-CDM-och-JI/Svenskt-klimatprogram-for-CDM-och-JI/Sveriges-deltagande-i-CDM-och-JI-fonder/>

Sammanfattningsvis innebär Klimatpropositionen en ny inriktning för klimatpolitiken, bland annat i så måtto att den inte anger några sektorspecifika mål för utsläppsreduktioner. Snarare anger den inriktningen på styrmedel, som redovisats ovan, samt bedömer hur stora reduktionerna kan tänkas bli i de olika samhällssektorerna. Man kan till och med säga att Sverige genom de åtgärder regeringen föreslår i Klimatpropositionen helt vänder sig mot sektorspecifika mål genom ambitionen att undantag och nedsättning av skatt ska fasas ut. Detta motiveras av kostnadseffektivitetsskäl, det vill säga politiken ska ge incitament till att utsläppsminskningar sker där det är billigast, oberoende av sektor.

Inget behov av energipolitiska styrmedel

Ett problem är dock sammanblandningen av energipolitik och klimatpolitik. Givet att man använder sig av de styrmedel som nämns, det vill säga utsläppshandel, koldioxidskatt och de flexibla mekanismerna CDM och JI (*joint implementation*), behövs inga ytterligare energipolitiska styrmedel sett ur ett strikt klimatpolitiskt perspektiv. Inte nog med att de inte behövs, de skulle göra mer skada än nytta eftersom de kommer att ge upphov till olika priser på koldioxid i olika sektorer, vilket leder till att utsläppsreduktionen inte sker på ett kostnadseffektivt sätt.

Miljö och ekonomisk tillväxt – vad vet vi om sambandet?

Klimatpolitiken anger mål och riktlinjer som syftar till att i princip uppnå en viss reduktion av utsläppen av växthusgaser på ett någorlunda kostnadseffektivt sätt. Däremot är det oklart hur just dessa mål ska motiveras och hur sambandet mellan utsläpp av växthusgaser och ekonomisk tillväxt ser ut. Är det den ekonomiska tillväxten som är orsaken till problemen med växthusgaser, och om det är så, kommer det att gå att reducera utsläppen utan att bromsa tillväxten?

Avtagande marginalnytta av konsumtion ökar betalningsviljan för miljö kvalitet

När den materiella konsumtionen ökar, avtar efter hand den positiva effekten på konsumentens nytta som en ytterligare ökning av den materiella konsumtionen innebär – det vill säga marginalnyttan avtar. Detta är ett grundläggande antagande i nationalekonomisk teo-

ri och stöds av empirisk forskning. För de frågor vi diskuterar i detta kapitel är innebörden av detta resonemang att betalningsviljan för miljö kvalitet stiger allteftersom den marginella nyttan av materiell konsumtion avtar. Med andra ord: ju högre den materiella standarden är, desto villigare blir medborgarna att byta ut ytterligare ökningarna i den materiella standarden mot miljöförbättringar som möjliggör annan form av konsumtion. Samtidigt sker hela tiden en teknisk utveckling som innebär att man kan producera mer utan att öka nivån på utsläpp som är skadliga för miljön, delvis genom att produktionen blir effektivare och utnyttjar mindre insatsmaterial per producerad enhet.⁴⁰

Det finns numera en mycket omfattande forskning kring sambandet mellan miljö kvalitet och ekonomisk tillväxt (se exempelvis Stern med flera 1996, Ekins 2000, de Bruyn 2000, Stern 2004, Dinda 2004). Det finns också ett antal studier på svenska data. Johansson och Kriström (2007) studerar sambandet mellan svavelutsläpp och ekonomisk tillväxt för perioden 1900–2002. De finner att sambandet inte är stabilt utan ändras över tiden men att den tekniska utvecklingen tycks ha bidragit till allt lägre utsläpp trots ökad produktion. Kriström och Lundgren (2005) genomför en liknande analys för koldioxidutsläpp för perioden 1900–2000.

Sett över hela perioden finns det ett icke-linjärt samband mellan BNP och utsläpp av koldioxid; vid låga inkomstnivåer (fram till 1950-talet) ledde ökad tillväxt till ökade utsläpp, men detta positiva samband har förbytts till ett negativt samband vid högre inkomstnivåer. För Sveriges del visar det sig att den positiva relationen mellan ekonomisk tillväxt och koldioxidutsläpp förbyttes till ett negativt samband i och med utbyggnaden av kärnkraft i början på 1970-talet. För att se hur en avveckling av kärnkraften skulle kunna påverka utsläppen av koldioxid kan man simulera avvecklingen. Slutsatsen är att utsläppen av koldioxid är relativt starkt beroende av avvecklingstakten.

Lindmark och Andersson (2010) gör en liknande analys men

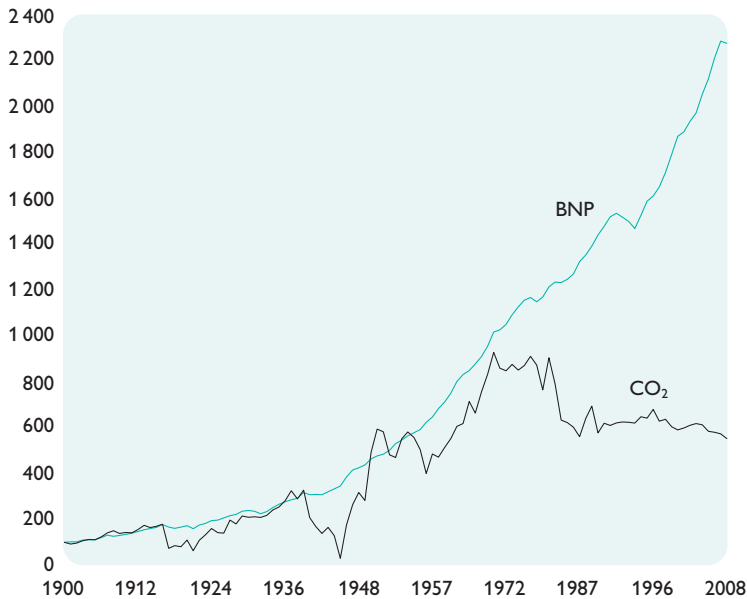
40. Se Brännlund och Kriström (1998) för ett utförligare resonemang.

Negativt samband mellan tillväxt och koldioxidutsläpp

*Samband
mellan kol-
dioxidutsläpp
och kärnkraft*

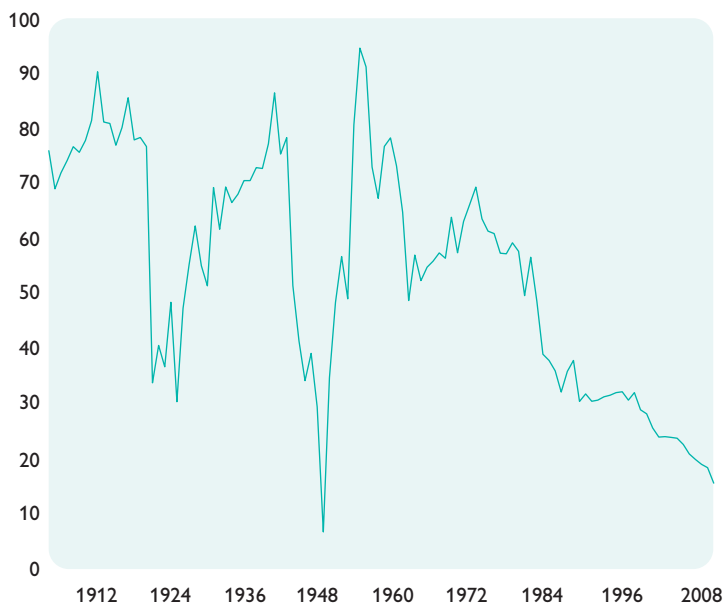
med mer fokus på klimatpolitik. Resultaten visar att den största reduktionen av koldioxid skedde innan någon explicit klimatpolitik hade introducerats. Huvudförklaringen till minskade utsläpp under 1970- och 1980-talen var framför allt utbyggnaden av kärnkraften och höjda oljepriser som ledde till omfattande energieffektiviseringar och övergång från olja och kol till elektricitet.

Figur 4.5 redovisar den historiska utvecklingen av koldioxidutsläppen och BNP i Sverige från 1900 och framåt. Det är en anmärkningsvärd utveckling. Tillväxt och utsläpp var närmast perfekt sammankopplade fram till början på 1970-talet men sedan har det skett ett dramatiskt brott. Ett annat sätt att illustrera brottet i sambandet mellan tillväxt och utsläpp redovisas i figur 4.6 i form av koldioxid-



Figur 4.5 Utveckling av real BNP och koldioxidutsläpp i Sverige 1900–2009. Index 1900 = 100.

Källor: Lindmark och Andersson (2010), Kander och Lindmark (2004).



Figur 4.6 Koldioxidintensitet i svensk ekonomi 1900–2009. Kg CO₂ per 1 000 kr. 2000 års priser.

Källor: Lindmark och Andersson (2010), Kander och Lindmark (2008).

intensiteten i ekonomin, det vill säga utsläpp per producerad BNP-enhet. Intensiteten är cirka en femtedel av vad den var i början på 1900-talet. Det framgår även tydligt att takten i minskningen i koldioxidintensiteten tog ordentlig fart i början på 1970-talet, vilket sammanfaller med kärnkraftsutbyggnaden och höjda priser på olja och andra fossila bränslen.

Ett annat sätt att mäta och illustrera sambandet mellan tillväxt och miljö är att konstruera så kallade miljöprestandaindex (*environmental performance index*). Brännlund med flera (2010) konstruerar och analyserar ett sådant index för svensk tillverkningsindustri för perioden 1990–2004 baserade på data för samtliga produktionsanläggningar i svensk tillverkningsindustri. Bilden som framträder är även här att svensk tillverkningsindustri har blivit alltmer »mil-

jöeffektiv« i meningen att man kan producera alltmer för en given mängd utsläpp.

Ekonomisk tillväxt medför inte nödvändigtvis ökad miljöförstöring

Sambandet mellan ekonomisk tillväxt och utsläpp kan sammanfattas så här: Det finns en omfattande litteratur som visar att det inte nödvändigtvis är så att ekonomisk tillväxt leder till ökad miljöförstöring. Det svenska exemplet visar att utsläppen av koldioxid och svavel ökade i samma takt som BNP från början av 1900-talet till början på 1970-talet. I början på 1970-talet skedde ett brott i sambandet mellan ekonomisk tillväxt och utsläpp. Brottet är ett resultat av kombinationen teknisk utveckling, högre materiell standard, förändrade relativpriser på olika energibärare och förändrad energi- och klimatpolitik. Miljö- och energipolitik kan mot denna bakgrund inte ta sin utgångspunkt i något givet samband mellan tillväxt och miljöpåverkan. Snarare ska sambandet ses som ett *resultat* av teknisk utveckling och av förd politik, och därmed förändrade konsumtionsmönster.

Hur kan klimatpolitiken förbättras?

Effektiv klimatpolitik ur samhälls-ekonomisk synpunkt

Som vi har påpekat ett flertal gånger är klimatproblemet ett globalt problem och således krävs globala lösningar. Vidare är Sverige ett litet land med en försvinnande liten andel av de globala utsläppen, vilket understryker vikten av att söka globala lösningar.

Målet bör vara att klimatpolitiken ska vara effektiv i den bemärkelsen att den är (1) samhällsekonomisk effektiv och (2) kostnadseffektiv. En samhällsekonomiskt effektiv klimatpolitik innebär att man har hittat den utsläppsnivå där den marginella reduktionskostnaden av växthusgaser är lika med det marginella värdet av reduktionen (eller den marginella skadekostnaden, om man så vill). Samhällsekonomisk effektivitet innebär således att samhället hela tiden måste ställa sig frågan vad en åtgärd kostar och vad den är värd för att kunna sätta upp bra mål. Kostnadseffektivitet innebär att politiken utformas så att samhället når målet med så små uppoffringar som möjligt eller, annorlunda uttryckt, får största möjliga nytta för varje satsad krona.

Givet dessa utgångspunkter blir svaret på frågan hur klimatpolitiken bör utformas relativt enkel att besvara på ett principiellt plan, men fortfarande mycket svår att besvara i praktiken. På det principiella planet är svaret att ett globalt reduktionsmål bör sättas, där den marginella reduktionskostnaden av växthusgaser är lika med det marginella värdet av reduktionen. Eftersom den marginella skadekostnaden är oberoende av vem eller var utsläppen sker blir konsekvensen en politik som innebär samma »pris« på växthusgaser överallt i världen.⁴¹ Två sätt att uppnå detta, samma pris överallt, är antingen att införa en global skatt på växthusgaser, eller en global utsläppsrättmarknad. Det är i skenet av detta man ska se Kyoto-protokollets »flexibla mekanismer« som just syftar till att jämna ut priset på koldioxid globalt. Men innebörden av detta resonemang är också att ett enskilt land inte kan eller i varje fall inte bör sätta egna klimatmål.

Ett enda pris på växthusgaser...

... kan uppnås genom en global skatt eller en global utsläppsmarknad

Vad kostar det, och vad är det värt?

EU och andra länder är eniga om att begränsa jordens temperaturökning till +2 grader. Det skulle kunna avspegla en avvägning av vad det kostar att uppnå målet och vad det är värt i form av minskade skador (relativt fallet då det inte finns något mål). Ett visst stöd för målet ges i bland annat Sternrapporten (Stern 2007) som illustrerar hur man bestämmer målet. (Det finns ett antal liknande beräkningar, se exempelvis Nordhaus och Boyer 2000, Nordhaus 2007b och Nordhaus 2008.) Slutsatsen från Sternrapporten är att kostnaderna för åtgärder understiger nyttan i form av minskade skador och att världssamfundet bör vidta åtgärder redan nu för att förhindra de skador som annars uppstår i framtiden.

De reduktionskostnader som beräknas i Sternrapporten och i Nordhaus (2008) utgår från att åtgärderna är kostnadseffektiva. Nordhaus (2008) beräknar exempelvis att det krävs ett globalt pris

41. Se Brännlund och Kriström (2010) för en mer detaljerad diskussion kring detta.

på 6 öre per kg CO₂ 2010 som måste öka med 2 procent per år för att 2100 uppgå till cirka 40 öre per kg CO₂ för att nå en ekonomiskt sett optimal koncentrationshalt i atmosfären och därmed en optimal global utsläppsbana.⁴² Om det skulle visa sig omöjligt att genomföra en global kostnadseffektiv klimatpolitik i form av ett globalt pris, av politiska eller andra skäl, blir åtgärdskostnaderna högre. Det förändrar i så fall kalkylen i grunden – och därmed kanske även den önskvärda (effektiva) utsläppsnivån.

Kostnaden för ett klimatavtal blir lägre om alla deltar...

I praktiken kan kostnaden komma att bli mycket högre eftersom reduktionskostnaderna skiljer sig väsentligt mellan sektorer och länder. Nordhaus (2009) ger ett exempel på kostnaden för en icke-harmoniserad klimatpolitik genom att beräkna kostnaden för ett klimatavtal där inte alla utsläppskällor deltar. Enligt Nordhaus beräkningar innebär Kyotoavtalets ursprungliga design, som omfattar cirka 66 procent av de globala utsläppen, dubbelt så hög kostnad för de som deltar jämfört med om alla deltar. Kyotoavtalet täcker i praktiken dock endast cirka 33 procent av de globala utsläppen (USA är till exempel utanför) och kostnaden blir då mer än sju gånger högre. Med andra ord finns det belegg för att kostnaderna är starkt beroende av politikens utformning, vilket implicerar att man inte kan separera mål från medel på något enkelt sätt.

... men en global institution saknas

Det grundläggande problemet med klimatproblemet är naturligtvis att det saknas en internationell, global institution som står över nationella institutioner. För lokala och nationella miljöproblem finns parlament och regeringar som kan stifta lagar och har de verktyg som krävs för att se till att stiftade lagar efterföljs. Det finns inte på den internationella nivån. Här måste man försöka komma överens på frivillig basis, och det är då problemet med att »åka snålskjuts« uppstår (jämför engelskans *free riding*). För ett enskilt land finns det med andra ord starka incitament att låta andra ta kostnaden samtidigt som man själv får nytta av de åtgärder andra

Free rider-problemet i klimatpolitiken

42. En sådan »optimal politik« skulle innebära en global temperaturhöjning på 2,7 grader. Om man ska uppnå tvågradersmålet fram till 2100 behövs enligt Nordhaus modell ett globalt pris på 11 öre per kg 2010, vilket måste öka över tiden för att 2100 uppgå till 160 öre per kg.

vidtar. Om nu alla tror att alla andra tänker åka snålskjuts blir resultatet att ingen vidtar några åtgärder trots att alla vet att alla skulle få det bättre om samtliga deltog och minskade sina utsläpp. I fallet med växthusgaser blir problemen extra tydliga, vilket framkom inte minst vid klimatmötet i Köpenhamn 2009. Ett par länder, USA och Kina, står tillsammans för hälften av de globala utsläppen. Övriga länder inser att om inte USA och Kina är med blir nyttan av deras egna åtgärder begränsade samtidigt som kostnaderna blir höga. De inser också att USA och Kina dessutom får åka snålskjuts. Med andra ord skriver ingen på ett nytt avtal om inte USA och Kina är med.

Det är i skenet av detta man kan se Sveriges och EU:s klimatpolitik som bygger på att »gå före« och visa på bra exempel. Genom att ta på sig relativt stora utsläppsminskningar, oberoende av om andra länder gör det eller inte, hoppas man att andra länder, inte minst USA och Kina, ska ta efter. Det skulle då i sin tur innebära att andra länder också ansluter sig. Det var i grunden EU:s »spelstrategi« vid Köpenhamnmötet och det är delvis i skenet av detta man kan betrakta Clean Development och Joint Implementation-mekanismerna i Kyotoprotokollet. De innebär *de facto* en överföring av resurser i form av investeringar i ny teknik och utvecklingsprojekt. Man skulle kunna betrakta det som en sidobetalning för att man deltar i det globala samarbetet. Man kan förstås tänka sig mer direkta sidobetalningar för att ett land ska delta. Det skedde i praktiken i Köpenhamn där Kina krävde konkreta pengar för att skriva på ett avtal.

Ett annat sätt att lösa problemet är inom ramen för ett globalt system med överlåtbara utsläppsrätter där man ser till att den initiala fördelningen av rättigheter mellan länder fördelas på ett sätt som gör att vissa nyckelländer upplever sig som vinnare. Exempelvis kan man se till att såväl Kina och Indien som USA får relativt stora tilldelningar, vilket då skulle kunna innebära att även andra länder deltar då de ser att klimateffekten blir betydande.

Regeringens Vetenskapliga råd för klimatfrågor (Miljövårdsberedningens rapport 2007:3) redovisar ett antal olika möjliga fördelningsmodeller men någon egentlig slutsats om vilken typ av modell

Gå före genom att agera oberoende av andra länder

Viktigt att alla länder har incitament att delta

som skulle vara bäst går inte att dra. Exempelvis visar det sig att om man använder en modell där de fattigaste utvecklingsländerna, däribland Indien, gynnas, så missgynnas samtidigt rikare utvecklingsländer som Kina, men även USA. Givet en sådan modell är lösningen förmodligen att Kina och USA kompenseras på ett eller annat sätt.

Uppnå mål genom att minska utsläppen i andra länder

Går man från det globala till det nationella blir diskussionen kring »vad det är värt« att minska utsläppen i Sverige inte speciellt intressant eftersom en utsläppsminskning här har försumbar effekt på klimatet. Snarare är den intressanta frågan vad kostnaden är för att uppnå ett visst nationellt reduktionsmål oavsett var det sker. Brännlund (2008) och Brännlund och Kriström (2010) ger en illustration av skillnader i kostnader beroende på den nationella klimatpolitikens utformning. Tabell 4.2 sammanfattar resultaten.

Scenariot »utan handel« innebär att reduktionen på 15 miljoner ton måste ske inom landet medan »handel« innebär att man har möjlighet att köpa (och sälja) utsläppsrätter.⁴³ Om handel tillåts kommer man att reducera utsläppen inom landet så länge som marginalkostnaden är lägre än den inhemska koldioxidskatten, 1 050 kr/ton. Resterande reduktioner sker i form av inköp av ytterligare utsläppsrätter. Här antas att priset på utsläppsrätter är 150 kr/ton, alternativt 350 kr/ton. Det senare är ett relativt högt pris.⁴⁴ Enligt Konjunkturinstitutet (2010b) och regeringens senaste bedömning kommer Sverige att nå målet med redan beslutade styrmedel. Detta förändrar dock inte analysen i sak, eftersom det betyder att Sverige redan nu har tagit på sig alltför stora kostnader.

Det mest intressanta med resultaten i tabell 4.2 är den kostnads-skillnad som uppstår beroende på om man tillåter handel eller inte.

43. 15 miljoner ton motsvarar med marginal den del av Klimatpropositionens mål som ska reduceras i Sverige från 1990 till 2020.

44. Priset på utsläppsrätter varierar men under 2009 och 2010 har priset på den europeiska utsläppsmarknaden pendlat runt 140 kr/ton (se exempelvis www.nordpool.se). Ytterligare ett sätt att få en uppfattning om priset på koldioxidreduktioner, och därmed marginalkostnaden, är att titta på några av de många erbjudanden om »klimatkompensation« som många företag erbjuder. På Arlanda flygplats hemsida kan resenärer klimatkompensera sitt resande. Den 29 oktober 2010 var priset där för klimatkompensation 238 kr/ton.

Tabell 4.2 Kostnad för en reduktion med 15 MtCO₂e (relativt 1990) under olika antaganden.

	Kostnad mdkr		Skuggpris (skatt) kr/ton CO ₂
	Pris utsläppsätter		
	150 kr/ton	350 kr/ton	
Brännlund och Kriström utan handel	26,0	–	7 500
Brännlund och Kriström med handel	1,3	2,7	1 000
Carlén och Frykblom utan handel	30,0		4 740
Carlén och Frykblom med handel	1,0		1 000

Anm.: Brännlund och Kriström gör en enkel partiell beräkning medan resultaten i Carlén och Frykblom baserar sig på resultaten från en allmän jämviktsmodell.

Källa: Brännlund och Kriström (2010).

Utan handel hamnar kostnaden på mellan 26 och 30 miljarder kronor. Med handel reduceras kostnaden till en bråkdel av denna kostnad. Kostnadsskillnaden återspeglas även i den sista kolumnen där den inhemska koldioxidskatt som skulle behövas för att uppnå målet under de olika scenarierna presenteras. Utan handel måste skatten höjas från dagens 1 kr/kg till någonstans mellan 4,74 och 7,50 kr/kg. Med handel uppnås samma globala utsläppsminskning utan att skatten behöver höjas över dagens nivå.

Den nya klimatpolitiken från 2009 innebär att en tredjedel av det uppsatta reduktionsmålet på 20 miljoner ton, det vill säga cirka 7 miljoner ton, får nås genom investeringar i andra länder. Resterande reduktion, 13 miljoner ton, ska ske inom Sverige. Vad resultaten i tabell 4.2 visar är att för varje ytterligare ton reduktion som kan göras via utsläppshandel och/eller någon form av klimatkompensation (exempelvis CDM) sparar Sverige stora resurser som kan användas till andra välgörande ändamål i samhället eller till att reducera utsläppen ytterligare. En enkel beräkning visar att Sverige för de pengar man sparar genom att nå utsläppsminskningen genom handel (25 miljarder kronor enligt tabell 4.2), skulle kunna

Handel med utsläppsätter kan sänka kostnader för utsläppsminskningar

1/3 av reduktionsmålet från 2009 får ske genom investeringar utomlands

Med större investering utomlands kan utsläppen sänkas ytterligare

minska utsläppen, inte med 15 miljoner ton utan med 170 miljoner ton. Med andra ord, Sverige skulle, med rätt politik, kunna »gå före« och bli ett helt koldioxidneutralt land.⁴⁵

Ett inte ovanligt argument är att utsläppshandel bara är ett sätt att undandra sig ansvar i klimatfrågan, att man »köper sig fri«. Det är ett dåligt argument. Man måste skilja på var åtgärder görs och vem som finansierar dem. Det är industriländerna som kan finansiera globala utsläppsreduktioner och det gör man om man tillåter handel. Klimatkonventionen (UNFCCC) kräver uttryckligen kostnadseffektiva åtgärder och skälet är naturligtvis att miljöansvaret kräver att varje krona används på ett sätt som minskar de globala växthusgasutsläppen så mycket som möjligt.

En effektiv klimatpolitik

Klimatpolitikens mål är att reducera utsläppen av växthusgaser på ett kostnadseffektivt sätt. Det betyder att politiken och de klimatpolitiska styrmedlen bör fokusera på just utsläppen och inget annat: vi menar att politiken bör *renodlas*. Vidare är, som vi har diskuterat, klimatproblemet globalt och oberoende av vem som släpper ut eller var utsläppen sker. Vi menar att klimatpolitiken kan *effektiviseras* genom en politik som ger utjämning av marginalkostnader. Vi menar också att klimatpolitiken bör överge tankar som inte har något vetenskapligt stöd, exempelvis tanken att det finns stora värden förknippade med att »gå före« i klimatpolitiken: klimatpolitiken bör *moderniseras*.

Renodla, effektivisera, modernisera

Renodla

Den nya svenska klimatpolitiken har gått i en riktning där effektivitet fått större vikt. Dock är den fortfarande i mångt och mycket ett lapptäcke av olika åtgärder, varav många har oklara eller till och

Klimatpolitiken ska bara fokusera på utsläppen

45. Carlén (2007) utvecklar beräkningarna mer fullständigt om hur Sverige med rätt politik kan bli klimatneutralt.

med negativa effekter på klimatet, samtidigt som de medför negativa effekter på andra områden. Närmare bestämt menar vi att regeringen bör ta ytterligare steg för att

- ¶ avskaffa subventioner och skatteundantag till »miljöbilar« och etanol
- ¶ avskaffa subventioner till lokala investeringsprogram
- ¶ överge järnvägar som klimatpolitiskt instrument
- ¶ frikoppla klimatpolitik från energipolitik.

Subventionen till miljöbilar är ett ineffektivt sätt att reducera utsläppen av växthusgaser, vilket Kågeson (2009) har visat. Kågesons huvudargument är att »miljöbilar« i Sverige har varit mer eller mindre liktydigt med etanolbilar och han menar att det är synnerligen resurskrävande och ineffektivt att omvandla ett fast bränsle till ett flytande.⁴⁶ Vidare menar han att Sveriges utsläpp utgör en så försvinnande liten del av de samlade globala utsläppen att det ur resurssynpunkt inte spelar någon roll vad Sverige gör. Han menar i stället att avgörande för om Sverige har rätt politik eller inte är om det svenska »receptet« kan fungera om resten av världen följer det. Det svar han alltså ger är att det *inte* skulle fungera. Han går så långt som till att säga att Sverige är ett avskräckande exempel. Den politiska fokuseringen på etanol, som Kågeson menar också har starka industripolitiska motiv, har inneburit en inlåsningseffekt i den svenska bilindustrin i så måtto att de svenska bilföretagen har fortsatt utveckla tunga motorstarka bilar, som visserligen går på etanol men som kräver mycket energi. I resten av världen fanns inte denna fokusering utan där gick utvecklingen snarare mot mindre och motorsvagare bilar med inte minst diesel som drivmedel.

Etanolsatsningen är även förknippad med stora osäkerheter

46. Sverige brukar framställa sig som världsbäst på miljöpolitik, så också på miljöbilsområdet. Men som Per Kågeson träffsäkert formulerar det: »Att vinna en gren där det saknas medtävlare kan å andra sidan inte vara särskilt svårt.« Synen på miljöbilar ute i Europa skiljer sig väsentligt från den i Sverige. I Belgien exempelvis ledde Saabs marknadsföring av Biopower till att företaget drogs inför domstol. Enligt Kågeson har Konsumentombudsmannen i Norge förbjudit bilbranschen att använda beteckningen miljöbil i marknadsföringen eftersom det anses grovt vilseledande.

*Subvention
av etanol
har inte lett
till utsläpps-
minskningar*

Etanolsatsningen kan ha ökat utsläppen med 20 Mton

kring om den verkligen leder till måluppfyllelse, det vill säga lägre utsläpp. Osäkerheten kommer sig inte minst av det faktum att etanolens nettoutsläpp beror på vilken råvara som används och på vilka marker som råvaran produceras på. Wibe (2010) beräknar att den svenska etanolsatsningen har ökat utsläppen med 20 miljoner ton koldioxid sedan millennieskiftet (jämfört med om samma transportarbete skett med bensin och diesel). Skälet till detta är: (1) stor energigtåg i processen att omvandla biomassa till flytande bränsle, (2) att ändrad markanvändning frigör koldioxid och andra växthusgaser samt (3) att odling av biomassa för etanol tränger undan annan jordbruksproduktion, vilket i slutändan ger upphov till »nyodlingar« någonstans i världen, vilket ökar utsläppen av växthusgaser.⁴⁷

Trots dessa argument mot etanol kan det finnas skäl att, som i dag, undanta etanol från koldioxidskatt men däremot inga skäl att undanta bränslet från den energiskatt som andra drivmedel beläggs med. Om drivmedelsetanol belades med energiskatt skulle det antagligen mer eller mindre raderas ut från marknaden. Den skattebefrielse som etanol för närvarande har är utformad som ett undantag från skatteplikt. Undantaget slopas dock 2013 på grund av att det strider mot gällande statsstödsregler inom EU (se Ds 2009:24, s. 177). Tanken är dock att undantaget ska ersättas av ett kvotpliktsystem (a.a., s. 178), vilket också kan ses som en subvention men i annan form. Hur ett eventuellt kvotpliktsystem ska utformas är ännu inte klart men tanken är att en viss andel av försäljningen av drivmedel ska vara biodrivmedel. Kopplat till den svenska fokuseringen på inte minst etanol är den så kallade pumplagen som innebär att samtliga bensinstationer över en viss storlek måste tillhandahålla ett alternativt (förnybart) bränsle. Utöver de direkta kostnader som lagen medför har den visat sig ha negativa sidoeffekter, inte minst för landsbygden i form av nedläggning av servicestationer eftersom pumplagen innebär omfattande investeringskostnader för en mackägare.

Energiskatteundantaget för etanol ska ersättas med ett kvotpliktsystem

47. Dessa två markanvändningseffekter studeras i två artiklar i Science, Searchinger med flera (2008) och Fargiones med flera (2008).

De argument vi har anført ovan för att avskaffa subventioner på miljöbilar må vara tillräckliga men det finns ytterligare ett och mer grundläggande skäl. En subvention av en viss typ av bil eller teknologi innebär att man fjärrar sig från det grundläggande problemet, utsläpp av växthusgaser. Biltrafikens bidrag till växthuseffekten går via förbränningen av bränslet i motorn, och via produktionen av bränslet. Om man i stället för en subvention till en viss bil eller teknologi prissätter koldioxid (och andra växthusgaser), oberoende av var utsläppen sker eller vem som orsakar dem, förstärks incitamenten att byta från fossilbränslen till mer koldioxidsnåla bränslen genom hela kedjan från produktion till konsumtion. Detta kan ske på olika sätt, exempelvis via systemet med utsläppsrätter eller som en koldioxidsskatt.

Exempelvis ger staten nu stöd i form av lägre fordonskatt till bilar som är mer koldioxidsnåla (bränslesnåla), vilket intuitivt kan tyckas bättre än skatteundantaget för etanol. Men återigen kan detta visa sig vara ineffektivt. De bilar som kan komma ifråga är bilar med små motorer, lätta bilar och elbilar av olika slag (bland annat laddhybrider). Den el som ska användas till elbilarna, marginalelen, är fossilbaserad el, vilket då kan leda till ökade utsläpp. Eftersom utsläpp från elproduktionen ingår i EU ETS är detta inte ett direkt problem. Problemet är snarare att det blir en snedvridning i så måtto att utsläpp från bensin- och dieselmotorer »bestraffas« betydligt hårdare än samma mängd utsläpp orsakad av en elmotor. Skälet är att skatten på koldioxid uppgår till drygt en krona per kg för fossila bränslen medan priset på en utsläppsrätt vid elproduktion endast är cirka 15 öre per kg.

Man kan också förvänta sig att bilbranschen kommer att försöka byta ut tunga material i bilarna som stål och plåt mot lättare material som aluminium och plast. Den slutliga klimateffekten av den typen av substitutionseffekter är svår att bedöma men man kan inte utesluta att de globala utsläppen i slutändan ökar, bland annat genom att det går åt mycket energi för att göra aluminium. Poängen är att den här typen av riktade specifika styrmedel mot en specifik sektor eller teknologi får effekter som är svåra att förutse och som i

Subventioner är inte lösningen på utsläppsproblemet...

... och kan få effekter som inte var de avsedda

vissa fall kan motverka de mål man försöker nå. Etanolsatsningen är ett tydligt exempel på detta. I stället borde man arbeta och verka för att bredda EU ETS till att omfatta även drivmedel i transportsektorn eller arbeta för en harmoniserad koldioxidskatt som även omfattar drivmedel på EU-nivå. Sist och inte minst torde det stå klart för de flesta att bilen orsakar problem när den körs och förbränner drivmedel, inte när den står i garaget.

Riktade investeringsstöd bör avvecklas

En annan typ av subvention som bör avvecklas är riktade investeringsstöd. Ett exempel på den typen av stöd är det så kallade KLIMP-stödet (Klimatinvesteringsprogrammet) som utgår till investeringar i syfte att minska utsläppen av växthusgaser. Samakovlis och Vredin Johansson (2007) utvärderar kostnadseffektiviteten i åtgärder som har fått KLIMP-stöd. Enligt studien gav KLIMP fram till 2007 en påstådd reduktion på 552 000 ton koldioxid-ekvivalenter årligen, till en bidragskostnad om cirka 1,1 miljarder kronor. Analysen visar att marginalsubventionen skiljer sig kraftigt åt beroende på åtgärdsområde. Därmed uppfyller inte KLIMP-stödet villkoren för kostnadseffektivitet.⁴⁸ Med andra ord, en omfördelning av bidragen hade gett mer reduktion. Eller, samma utsläppsreduktion hade kunnat uppnås till en lägre kostnad genom att minska på det totala KLIMP-bidraget men ge stöd till de åtgärdsområden som ger störst reduktionseffekt per krona (i detta fall är det energiprojekt i industrin och energiproduktionssektorn, samt projekt inom vägtransporter).

KLIMP-stödet var inte kostnadseffektivt

Författarna pekar på en rad brister och problem med stödet, inte minst vad de kallar dubbelstyrning, det vill säga att stöd har getts till verksamheter som redan omfattas av utsläppshandel och/eller koldioxidskatt. Analysen bygger på förväntade utsläppsreduktioner som de som söker stöd uppger. Man kan inte utesluta att det finns en systematisk överskattning eftersom bidragsbeviljande är beroende av klimateffekten. Det finns även en rad andra problem med den här typen av stöd, bland annat höga administrationskostnader

48. Med marginalsubvention, eller marginalbidrag, avses statligt bidrag per kg reducerat CO₂-utsläpp. Notera att det nödvändigtvis inte är liktydigt med marginalkostnaden för en reduktion. Rapportens syfte är att analysera bidragets kostnadseffektivitet, det vill säga om bidraget ger största möjliga minskning per krona.

och brist på additionalitet. Brist på additionalitet betyder att stödet inte ger någon utsläppsreduktion utöver vad som skulle ha skett utan stöd. KLIMP-stödet har fasats ut men övergick till projektet »Hållbara städer«. I budgetpropositionen 2010 fasas även detta stöd ut, vilket är bra ur ett klimatpolitiskt perspektiv.

Klimatpolitiken bör även så långt som möjligt frikopplas från andra politikområden, som infrastruktur och energi. Klimatberedningen (SOU 2008:24, s. 212) föreslår järnvägsinvesteringar för att minska koldioxidutsläppen. Nilsson och Pyddoke (2009) beräknar att Götalandsbanan, en delvis ny höghastighetsbana mellan Stockholm och Göteborg via Jönköping, ger ett samhällsekonomiskt underskott på 16 miljarder kronor. I denna siffa ingår även värdet av minskade utsläpp av koldioxid som beräknas till cirka 150 000 ton årligen (0,2 procent av Sveriges totala utsläpp). Ur klimatsynpunkt är detta ineffektivt därför att det, enligt författarna, är 40 gånger dyrare per kilo koldioxid jämfört med det billigaste reduktionsalternativet som är att göra reduktionsåtgärder i andra länder eller köpa utsläppsrätter. Järnvägar kan givetvis vara samhällsekonomiskt lönsamma ändå (även om just denna inte verkar vara det enligt författarna) men de ingår inte naturligt i en effektivare klimatpolitik.⁴⁹

Klimatpolitiken bör även frikopplas från energipolitiken. Ett av många exempel är elcertifikaten, som är ett stöd till förnybar energi. Systemet med elcertifikat infördes ursprungligen den 1 maj 2003 för att öka andelen förnybar elproduktion till 2016 med 17 TWh (cirka 7 procent av total elproduktion). Målet med elcertifikatsystemet har nu reviderats och innebär att användningen av el från förnybara energikällor ska öka med 25 TWh från 2002 års nivå fram till 2020. Elcertifikat tilldelas de elproducenter som producerar el

Klimatpolitik bör stå självständigt från andra politikområden...

...så som infrastruktur- och energipolitiken

Elcertifikat för förnybar energi...

49. Klimatnyttan av höghastighetsbanan mellan Stockholm och Malmö kritiserar även av Per Kägeson i en debattartikel i *Dagens Nyheter* den 7 januari 2010. Han menar att utredningen kring banan (SOU 2009:74) är undermålig vad gäller miljöeffekterna, inklusive klimatpåverkan. Ett problem, menar han, är att dagens värden för bilar jämförs med framtida teknik för tåg samt att man bortser från de senares indirekta påverkan på utsläppen. Vidare pekar han på problemet med allt högre tåghastigheter, nämligen att luftmotståndet dominerar energiåtgången och växer med kvadraten på hastighetsökningen.

från elcertifikatberättigade elproduktionsanläggningar baserade på förnybara energikällor som vindkraft, solenergi, geotermisk energi, vågenergi, vissa biobränslen samt viss vattenkraft.

I systemet finns en inbyggd så kallad kvotplikt, som innebär att elleverantörerna är tvingade att skaffa sig elcertifikat i en viss proportion till hur mycket el de levererar. Det betyder att det skapas en efterfrågan på de elcertifikat som producenter av förnybar el erhåller. Möjligheterna att producera förnybar el och nivån på kvotplikten avgör marknadspriset på elcertifikat. En högre kvotplikt innebär exempelvis ökad efterfrågan på certifikat, vilket driver upp priset. I dagsläget är kvotplikten 17 procent, det vill säga 17 procent av den el som konsumeras måste täckas med elcertifikat (det betyder att oavsett vilken el man köper är åtminstone 17 procent så kallad grön el). I dag kostar ett certifikat ungefär 30 öre per kWh, det vill säga i stort sett lika mycket som en kWh el (på Nordpool). På elräkningen blir detta cirka 5 öre/kWh (0,17x30). Ett sätt att uppnå det högre målet för förnybar el är helt enkelt att öka kvotplikten men det kommer att driva upp priset på certifikat, vilket slutligen får genomslag i elpriset till konsument. Med andra ord, ju högre mål vad gäller förnybar el, desto högre konsumentpris på el.

... som innebär ett höjt konsumentpris på el...

Vad är då nyttan av att med hjälp av certifikatsystemet öka andelen förnybar energi i elsystemet? Ett av huvudsyftena med systemet är klimatnyttan: en större andel förnybar el sägs minska Sveriges klimatpåverkan tack vare lägre utsläpp av koldioxid. Detta argument är felaktigt. Energisektorn ingår i Europeiska handelssystemet för koldioxid (EU ETS) som innebär ett tak för utsläpp av växthusgaser. Det betyder att en utsläppsminskning i den svenska elsektorn inte får annan effekt än att det sker en lika stor ökning av utsläppen någon annanstans i Europa. Med andra ord är de totala utsläppen helt oberoende av hur svenska beslutsfattare subventionerar en viss typ av elproduktion i Sverige.

... har ingen effekt på den totala mängden utsläpp

Det kanske mest anmärkningsvärda med den nya målnivån på 25 TWh är att det saknas en ingående konsekvensbeskrivning vad gäller nytta och kostnad. Översiktliga beräkningar av Brännlund, Krström och Lundgren (2009) ger vid handen att förslaget innebär

en extra årlig överföring på i storleksordningen 7 miljarder kronor från elkonsumenter till innehavarna av elcertifikat (bland annat vindkraftsproducenter).⁵⁰ Den samhällsekonomiska kostnaden och kostnaden för de resurser som nu binds i produktion av förnybar el blir med en försiktig beräkning 3,4 miljarder kronor (resten är en ren överföring från konsument till producent). Eftersom klimatnyttan fortfarande är noll (energisektorn ingår i EU ETS) är detta ett ovanligt tydligt exempel på en ineffektiv klimatpolitisk åtgärd. Det kan naturligtvis finnas andra skäl till att man ska stödja förnybar elproduktion och därför visar exemplet vikten av att separera klimatpolitik från energipolitik.

Elcertifikat ger ingen klimatnytta alls

Effektivisera

Som vi tidigare har konstaterat vore en global skatt på växthusgaser eller en global marknad för utsläppsrätter det mest effektiva sättet att reducera utsläppen av växthusgaser. Om inte det går att uppnå kan Sverige ändå utforma sin egen klimatpolitik mer effektivt genom att

- ¶ sträva efter marginalkostnadsutjämning såväl nationellt som globalt
- ¶ söka globala och flexibla lösningar
- ¶ fortsätta arbetet med att effektivisera energiskattesystemet.

Klimatpolitiken kan effektiviseras genom att sträva efter marginalkostnadsutjämning. Vi föreslår en förenkling av energiskattesystemet och ett utvecklat internationellt samarbete, i linje med regeringens nuvarande intentioner. Det svenska energiskattesystemet är utomordentligt komplext. Skatteväxlingsutredningen (SOU 1997:11) redovisade en tankemodell som strömlinjeformar systemet och gör det mer funktionellt och transparent. Tankemodellen utvecklas vidare i SOU 2003:38. Finansdepartementet har tagit fasta

Förenkla energiskattesystemet

50. Energimyndigheten och Konjunkturinstitutet har nyligen analyserat frågan om priset på elcertifikat och varnar för att priserna kommer att bli höga. Konjunkturinstitutet (2010c) anser att ett pristak på elcertifikat bör övervägas.

på dessa två utredningar och redovisat en skrift kring »Effektivare skatter på klimat- och energiområdet« (Ds: 2009:24) och därmed tagit ett viktigt steg framåt.

Det nya förslaget kan dock utvecklas vidare. Exempelvis leder det inte fullt ut till marginalkostnadsutjämning inom de sektorer som inte är med i EU:s handelssystem med utsläppsrätter. Skälet är främst att skattenedsättningar inom vissa sektorer kvarstår, vilket motverkar marginalkostnadsutjämning. Dock kan man konstatera att det går åt rätt håll. I dag betalar den del av industrin som inte är med i EU ETS 20 procent av den generella nivån på koldioxidskatten. Tanken är att procentsatsen i ett första steg ska öka till 30 procent för att i ett andra steg öka till 60 procent.

Utveckla det internationella samarbetet

Det tydligaste och mest uppenbara exemplet på hur Sverige kan maximera klimatnytta per satsad krona är att genomföra klimatåtgärderna i länder där det är billigare än i Sverige, vilket vi har diskuterat ovan. Carlén (2007) visade att Sverige till en låg kostnad kan bli klimatneutralt genom att förlägga en större del av klimatåtgärderna utomlands, med bibehållna skatter. Sverige kan fortsatt ha en internationellt sett ambitiös klimatpolitik och samtidigt radera ut den svenska nettopåverkan på atmosfären till en kostnad som är långt mycket lägre än vad nuvarande politik innebär. »Tydligare än så blir det inte«, för att citera Carlén (2007). Om en satsad krona ger tio gånger så stor utsläppsminskning om den satsas utomlands finns det ur ett effektivitetsperspektiv varken miljömässiga eller sakliga skäl att satsa den kronan i Sverige. Åtgärderna kan dessutom vara mycket konkreta: i stället för att betala mer bensinskatt kan Sverige skänka gasolkök till fattiga hushåll i Afrika.

Sverige kan till låg kostnad bli klimatneutralt

Modernisera

Den svenska miljö- och klimatpolitiken har i vissa avseenden haft som ledstjärna att Sverige ska vara bäst i klassen och gå före som ett gott exempel. Det finns dock inga belägg för att en sådan politik leder till konkreta resultat i form av globala reduktioner av utsläppen eller till att möjligheterna att få till stånd kraftfulla globala avtal

ökar. Vi föreslår därför att denna del av politiken omprövas och tar sikte på en politik som ger faktiska resultat, det vill säga globala utsläppsreduktioner till minsta möjliga kostnad. På så vis går man före och visar på bra exempel. Våra rekommendationer för att modernisera klimatpolitiken är:

- ¶ Överge tanken på att »gå före« ger konkurrensfördelar.
- ¶ Överge tanken att utsläppsminskningar har ett större värde om de görs i Sverige än i andra länder.
- ¶ Fortsätt utveckla innovationsincitamenten.

Det finns inget starkt stöd för att Sverige ska gå före i miljöpolitiken om det inte finns ett stort värde av en demonstrationseffekt. Den effekten innebär att andra länder följer efter när Sverige går före. Värdet av denna demonstrationseffekt är dock omtvistat, inte minst på grund av mätsvårigheter, och det finns inga vetenskapliga belägg för att den svenska ambitiösa linjen lett till globala reduktioner eller underlättat möjligheterna att gå framåt i internationella förhandlingar. Tvärtom finns det indikationer på det omvända. Lundgren (2004) påpekar:

Det är inte uppenbart att strategin att »gå före« och föra en offensiv klimatpolitik kommer att ge några miljöförbättringar, speciellt eftersom andra länder visat intresse att ta över de utsläpp vi »ger upp«.

Även etanolexemplet som vi diskuterat ovan visar på att det kan finnas en risk med att gå före: man kan bli ett dåligt exempel.

Slutsatsen blir att det inte är rimligt att knappa resurser ska fördelas utifrån en hypotes som står på så bräcklig grund. Som vi har diskuterat tidigare kan man naturligtvis argumentera, ur ett spelteoretiskt perspektiv, att om Sverige går före kan det öka möjligheterna att få till ett internationellt avtal. Hittills kan vi dock inte se något som stöder detta. Vid klimatmötet i Köpenhamn var just detta Sveriges och EU:s strategi. Man tog ensidigt på sig en reduktion på 20 procent och sade dessutom att om andra länder går med på ett avtal ökar man reduktionen till 30 procent. Detta gav dock som bekant inget resultat.

Inget självklart värde i att vara bäst i klassen

Etanolsatsningen är ett dåligt föredöme för andra länder

*Att gå före har
inga bevisade
konkurrens-
fördelar*

Kopplat till detta är argumentet att om Sverige går före utvecklar landet ny teknik och ökar sin effektivitet, vilket i slutändan gynnar svensk industri och ger konkurrensfördelar. Detta är ett grundligt utforskat område och den slutsats man kan dra är att det inte går att belägga att så är fallet. Tvärtom, de flesta studier visar det omvända, det vill säga att konkurrenskraften försämras och att det i slutändan kan ge upphov till ökade globala utsläpp då industriproduktion flyttar från ett land till ett annat.⁵¹ En relativt ny studie från Konjunkturinstitutet (Broberg med flera 2010) finner inget stöd för att svenska företags miljöskyddsinvesteringar skulle påverka företagens effektivitet positivt. Den slutsats man drar är att det inte lönar sig att gå före sett ur konkurrenssynpunkt. En annan studie av svensk industri visar liknande resultat (Brännlund och Lundgren 2010).

*Miljöteknik-
satsningar,
rätt utforma-
de, är intres-
santa*

Världsmarknaden för miljöteknik växer snabbt. Miljöinnovationsagendan har också uppmärksammats av EU. I en handlingsplan från 2004 rekommenderar Europeiska kommissionen stöd till miljöinnovation och miljöteknik med fokus på områden där reduktioner kommer relativt snabbt. Alfsen och Eskeland (2007) pekar på teknologisatsningar som ett kraftfullt inslag i en modern effektiv svensk klimatpolitik. Tidigare satsningar på energiforskning i Sverige har inte varit oproblematiske. Men med en öppen syn på var lösningarna kan användas är tekniksatsningar intressanta. Man kan givetvis invända att vid en korrekt satt koldioxidskatt, eller en fullständig utsläppsrättsmarknad, behövs av klimatskäl inga extra stöd till FoU. Om priset är rätt på koldioxid drivs också de tekniska lösningarna fram i rätt takt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

51. Det finns som sagt en omfattande litteratur där sambandet mellan miljöpolitik och konkurrenskraft studerats. En översikt ges i Brännlund och Lundgren (2009) och den slutsats som dras är att det i allmänhet inte finns något positivt samband. Vad gäller frågan om i vilken mån industriproduktion kan tänkas omallokeras som en följd av ensidig klimatpolitik finns även här ett stort antal studier. Resultaten från de olika studierna varierar kraftigt. I exempelvis Babiker (2004) uppskattas en mycket stor »läckageeffekt« (globala utsläpp ökar med mellan 20 och 130 procent till följd av Kyotoprotokollet) medan exempelvis Barker med flera (2007) i en studie av 5 EU-länder finner endast små läckageeffekter som en följd av de miljöskattereformer som implementerats i dessa länder.

Världen är i dag rätt långt från ett sådant drömscenario och det kan inte uteslutas att satsningar på teknik som kan förbättra klimatet kan vara lönsamma. Men varje satsning bör prövas noggrant och jämföras med andra sätt att förbättra klimatet som kan genomföras till samma kostnader.

FoU-stöd bör utformas brett

En viktig invändning mot olika former av stöd till teknisk utveckling är att det är svårt att försöka »hitta vinnare« genom att stödja en viss typ av forskning. Exempelvis utvecklas i Sverige bipolära batterier till hybridfordon, fiberoptisk solbelysning, solceller och vågkraft, alla med god potential att bidra till att minska utsläppen av växthusgaser. Men det finns andra lösningar och dessutom antagligen kommande tekniker som inte ens är kända i dagsläget. Stöd till forskning och utveckling bör därför utformas brett.

Slutsatser och rekommendationer

Sverige har haft och har en ambitiös klimatpolitik. Det grundläggande skälet till detta är naturligtvis att miljön värderas relativt högt av svenskarna och att det kommer till uttryck i politiken. Ett resultat av politiken är att mycket har gjorts. Många miljöproblem är nu historia, och det sker förbättringar på många områden. De förbättringar som har gjorts har i många fall kunnat göras till relativt låg kostnad. Men ytterligare förbättringar av miljön kommer sannolikt att vara betydligt mer resurskrävande. Det ökar kraven på en effektiv miljöpolitik. Samtidigt flyttas alltmer fokus från nationella miljöproblem till mer multinationella och globala, vilket ställer nya krav på miljöpolitiken och behov av att tänka om. Det mest aktuella exemplet på ett globalt miljöproblem är det så kallade klimatproblemet. Klimatproblemet är i sanning ett genuint globalt problem som orsakas av utsläpp av växthusgaser. Det grundläggande problemet är att atmosfären blivit en gemensam soptunna för växthusgaser dit man kan kasta skräp fritt, men som ingen vill ta ansvar för.

I det här kapitlet har vi fokuserat på just klimatproblemet. Det finns många skäl till att vi gjort det men ett är att det just är ett globalt problem och att det i sig ger upphov till en mängd svåra politikfrå-

gor. Ett annat skäl är naturligtvis att det är ett viktigt miljöproblem. Det betyder inte att vi förringar andra miljöproblem. Vi kan konstatera att Sverige har kommit långt på miljöområdet och de verkligt stora utmaningarna ligger inom de problemområden som har en global karaktär. Här kan nämnas, förutom klimatproblemet, föroreningsproblemet, övergödningen i Östersjön, överfiskning, biologisk mångfald och – inte minst – kemikalieproblemet.

De slutsatser vi drar vad gäller rådande klimatpolitik kan sammanfattas så här:

- ☐ Det har skett förbättringar av den svenska klimatpolitiken i och med Klimatpropositionen 2009. Från att ha varit ett lapptäcke med många små bitar av mycket skiftande karaktär har det blivit något färre och större bitar som bättre passar ihop med varandra.
- ☐ Ökat fokus på det globala och borttagande av sektorsspecifika mål är de förbättringar som främjar effektiviteten mest.
- ☐ Sammanblandningen av klimatpolitik med andra politikområden är fortfarande ett stort problem.
 - Specifika satsningar på förnybar energi i klimatpolitiskt syfte är ineffektivt.
 - Specifika satsningar på infrastruktur (järnvägar) i klimatpolitiskt syfte är ineffektivt.
 - Specifika satsningar på energieffektivisering är klimatpolitiskt ineffektivt.

För att ytterligare effektivisera klimatpolitiken föreslår vi:

- ☐ Sverige bör fortsätta att driva på för att få till stånd bindande internationella avtal med betydande globala utsläppsreduktioner, både som enskilt land och som en del i EU. Sverige bör mer aktivt arbeta för att bredda och fördjupa det europeiska utsläppshandelssystemet EU ETS. Sverige bör arbeta för att nya sektorer som inkluderas i EU ETS inte särbehandlas (bland annat flyget som kommer att ingå från 2012).
- ☐ Sverige bör arbeta aktivt för att knyta länder utanför EU till handelssystemet med utsläppsrätter.

- ¶ Sverige bör i ökad utsträckning delta i de flexibla mekanismerna:
 - Ta bort begränsningen att högst en tredjedel av det inhemska reduktionsmålet får ske i andra länder. En minskning av utsläppen av växthusgaser i ett annat land är precis lika mycket värd som en utsläppsreduktion inom Sverige.
 - Öka det aktiva deltagandet i olika CDM-projekt. Dels leder det till att Sverige får större utsläppsreduktioner per satsad krona, dels bidrar det till teknikspridning och ekonomisk utveckling i utvecklingsländer. I förlängningen förbättrar det även möjligheterna att få till stånd internationella avtal.
 - Kyotoavtalet säger att inhemska åtgärder ska utgöra en »betydande del« av den nationella utsläppsreduktionen. Dock säger avtalet inte vad en »betydande del« är, men det måste rimligen tolkas som att CDM inte kan användas fullt ut. Därför bör man även överväga möjligheter till direkta investeringar och bidrag till energiåtgärder i utvecklingsländer. Förutom minskade utsläpp betyder det att ny teknik sprids och blir tillgänglig, och att det bidrar till ekonomisk utveckling i fattiga länder.
- ¶ Sverige bör ta bort den specifika koldioxidkomponenten i fordonsbeskattningen. Låt koldioxidskatten på drivmedel styra valet av fordon.
- ¶ Sverige bör ta bort och inte införa någon ny subvention på miljöbilar. Det finns inga miljöbilar.

Förslagen ovan är inte nya utan följer i stora drag IPCC:s (IPCC 2007c) och Sternrapportens (Stern 2007) rekommendationer. Vår bestämda uppfattning är att om man genomför dessa förslag ökar effektiviteten i det svenska klimatarbetet betydligt, vilket främjar såväl miljö som tillväxt. Det är att gå före.



Referenser

- Acharya, V., Schnabl, P. och Suarez, G. (2009), »Securitization Without Risk Transfer«, Working paper, New York University Stern School of Business.
- Admati, A., DeMarzo, P., Hellwig, M. och Pfleiderer, P. (2010), »Fallacies, Irrelevant Facts, and Myths in the Discussion of Capital Regulation: Why Bank Equity is Not Expensive«, Working paper, Max Planck Institute.
- Adrian, T. och Shin, H. (2010), »Liquidity and Leverage«, *Journal of Financial Intermediation*, 19 (3), s. 418–437.
- Alfsen, K. och Eskeland, G.S. (2007), *A Broader Palette: The Role of Technology in Climate Policy*, Rapport 2007:1, Expertgruppen för Miljöstudier. Stockholm: Finansdepartementet.
- Angelin, A. (2009), *Den dubbla vanmaktens logik. En studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*, Lund dissertations in social work 38. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Arbetsgivarverkets hemsida, http://www.arbetsgivarverket.se/t/newspage____1210.aspx.
- Arbetslöshetskassornas Samorganisation (2009), <http://www.samorg.org/so/filer.aspx?typ=dokument&id=-16340812761052>.
- Axelson, U., Jenkinson, T., Strömberg, P. och Weisbach, M. (2010), »Borrow Cheap, Buy High? The Determinants of Leverage and Pricing in Buyouts«, Working paper, SIFR.
- Babiker, M.H. (2004) »Climate Change Policy, Market Structure, and Carbon Leakage«, *Journal of International Economics*, 65, s. 421–445.
- Barker, T., Junankar, S., Pollitt, H. och Summerton, P. (2007), »Carbon Leakage From Unilateral Environmental Tax Reforms in Europe, 1995–2005«, *Energy Policy*, 35, s. 6281–6292.
- Beltratti, A. och Stulz, R. (2010), »The Credit Crisis Around the Globe: Why Did Some Banks Perform Better?«, Working paper, Ohio State University.
- Benmelech, E. och Dlugosz, J. (2009), »The Alchemy of CDO Credit Ratings«, *Journal of Monetary Economics*, 56, s. 617–634.
- Bergström, C. (2009), »Finanskrisen och den svenska krishanteringen under hösten 2008 och vintern 2009«, Rapport till Finanspolitiska rådet, 2009/1.
- Bernstein, S., Lerner, J., Sorensen, M. och Strömberg, P. (2010), »Private Equity and Industry Performance«, Working paper, SIFR.
- Betz, R. och Sato, M. (2006), »Emissions Trading: Lessons Learnt From the 1st Phase of the EU ETS and Prospects for the 2nd Phase«, *Climate policy*, 6, s. 351–359.
- Borg, A. (2005), elektroniskt nyhetsbrev, 1 februari.
- Broberg, T., Marklund, P.-O., Samakovlis, E. och Hammar, H. (2010), »Does Environmental Leadership Pay Off for Swedish Industry? – Analyzing the Effects of Environmental Investments on Efficiency«, Working Paper 119, Konjunkturinstitutet.
- Browning, M., Hansen, L.P. och Heckman, J. (1999), »Micro Data and General Equilibrium Models«, i Taylor, J. och

- Woodford, M. (red.), *Handbook of Macroeconomics*, vol. 1A. Amsterdam: Elsevier.
- Brunnermeier, M. (2009), »Deciphering the Liquidity and Credit Crunch 2007–2008«, *Journal of Economic Perspectives*, 23 (1), s. 77–100.
- Brunnermeier, M. med flera (2009), »The Fundamental Principles of Financial Regulation«, 11th Geneva Report on the World Economy.
- de Bruyn, S.M. (2000), *Economic Growth and The Environment: An Empirical Analysis*. Dordrecht: Kluwer Academic Press.
- Brännlund, R. (2008), »Principiella utgångspunkter i klimatpolitiken och klimatpolitikens kostnader«, *Ekonomisk Debatt*, 36 (4), s. 8–27.
- Brännlund, R. (2009), »The Tax Systems Options and Tasks Within Environmental Policy«, i Bolander, J. (red.), *The Non-Fiscal Purposes of Taxation. Yearbook For Nordic Tax Research*. Köpenhamn: Djof Publishing.
- Brännlund, R. och Kriström, B. (1998), *Miljöekonomi*. Lund: Studentlitteratur.
- Brännlund, R. och Kriström, B. (2010), *En effektiv klimatpolitik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Brännlund, R. och Lundgren, T. (2009), »Environmental Policy Without Costs? A Review of the Porter Hypothesis«, *International Review of Environmental and Resource Economics*, 3, s. 75–117.
- Brännlund, R. och Lundgren, T. (2010), »Environmental Policy and Profitability. Evidence from Swedish Industry«, *Environmental Economics and Policy Studies*, 12, s. 59–78.
- Brännlund, R., Kriström, B. och Lundgren, T. (2009), »Ohelig allians i klimatfrågan«, <<http://www.vk.se/Article.jsp?article=294924>>, Västerbottens-Kuriren, 18 juli.
- Brännlund, R., Lundgren, T. och Marklund, P.-O. (2010), »Environmental Performance in Swedish Industry, mimeo, Department of Economics, Umeå universitet.
- Brännlund, R., Lundmark, R. och Söderholm, P. (2010), *Kampen om skogen – koka, såga, bränna eller bevara?*. Stockholm: SNS Förlag.
- Carlén, B. (2007), *Sveriges klimatpolitik – värdet av utsläppshandel och valet av målformulering*, Rapport 2007:4, Expertgruppen för Miljöstudier. Stockholm: Finansdepartementet.
- Carlén, B. och Frykblom, P. (2008), »Kostnader för olika ambitionsnivåer i svensk klimatpolitik – betydelsen av att övriga sektorer deltar i internationell utsläppshandel«, pm från Expertgruppen för Miljöstudier.
- Christiano, L.J. (1989), »Understanding Japan's Saving Rate: The Reconstruction Hypothesis«, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 13, s. 10–19.
- Convery, F., Ellerman, D. och de Perthuis, C. (2008), »The European Carbon Market in Action: Lessons From the First Trading Period«, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 5 (2), s. 215–233.
- Coval, J., Jurek, J. och Stafford, E. (2009), »The Economics of Structured Finance«, Working paper, Harvard Business School.
- Dagens Arbete*, nr 6, 2007.
- Dagens Nyheter*, 9 oktober 2007, »Ställ Finansinspektionen inför rätta om Carnegie«, Gabriel Urwitz.
- Dagens Nyheter*, 22 december 2009, »Klimatmötet: Resultat och misslyckanden punkt för punkt«, Hans Rosén.

REFERENSER

- Dagens Nyheter*, 19 maj 2010, »Oväntat få nyttjar inkomstförsäkring«.
- Dagens Nyheter*, 20 november 2010, s. 5, »Metall redo för ungdomsavtal«.
- Dagens Nyheter*, 7 januari 2010, debattartikel av Per Kågeson.
- Dagens Nyheter*, 29 april 2010, debattsidan.
- Dagens Nyheter*, 23 september 2010, ekonomi, s. 2.
- Dahlberg, M., Edmark, K., Hansen, J. och Mörk, E. (2008), *Fattigdom i folkhemmet. Från socialbidrag till självförsörjning*. SNS Valfördrådsrapport 2008. Stockholm: SNS Förlag.
- Diamond, D.W. (2007), »Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity«, *Journal of Political Economy*, 91 (5), s. 401–419.
- Diamond, D.W. och Dybvig, P.H. (1983), »Banks and Liquidity Creation: A Simple Exposition of the Diamond–Dybvig Model«, *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly*, 93(2), s. 189–200.
- Dinda, S. (2004), »Environmental Kuznets Curve Hypothesis: A Survey«, *Ecological Economics*, 49, s. 431–455.
- Ds 2009:24, *Effektivare skatter på klimat- och energiområdet*.
- Edin, P.-A. och Holmlund, B. (1994), *Arbetslösheten och arbetsmarknadens funktionsätt*, bilaga 8 till 1994 års Långtidsutredning. Stockholm: Fritzes.
- Edling, J. (2005), »Alla behövs: Blott arbetsmarknadspolitik skapar inga nya jobb«, manuskript, Timbro.
- Energimyndigheten (2010), »Energiindikatorer 2010«.
- Energimyndighetens hemsida, <http://www.energi.kunskap.se/sv/FAKTABASEN/Klimat-och-miljo/Kyotoprotokollet/>.
- European Environment Agency (EEA), 10 sept 2010, *Recession accelerates the decline in EU greenhouse gas emissions*, http://www.eea.europa.eu/highlights/recession-accelerates-the-decline-in?utm_source=EEASubscriptions&utm_medium=RSSFeeds&utm_campaign=Generic.
- Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, nr L 130, 15 maj 2002, s. 0001–0003; Rådets beslut 2002/358/EG.
- Europeiska kommissionens hemsida, http://ec.europa.eu/clima/policies/eu/package_en.htm.
- Fahlenbrach, R. och Stulz, R. (2009), »Bank CEO Incentives and the Credit Crisis«, Working paper, Ohio State University.
- Fargione, J., Hill J., Tilman D., Polasky S. och Hawthorne P. (2008). »Land Clearing and Biofuel Debt«, *Science*, 319 (5867), s. 1235–1238.
- Finansdepartementet (2010), »Arbetsutbudseffekter av ett förstärkt jobbskatteavdrag och ändrad statlig inkomstskatt«, Ds 2010:37.
- Finanspolitiska rådet (2008), Svensk finanspolitik 2008.
- Finanspolitiska rådet (2009), Svensk finanspolitik 2009.
- Finansutskottets betänkande, 2009/10:FiU36, »Vissa utredningsbehov med anledning av finanskrisen«.
- Fisher, I. (1935), *100 % Money*. The City Printing Company.
- Flood, L. (2010), *En skattepolitik för både innan- och utanförskapet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Friedberg, R.M. (2001), »The Impact of Mass Migration on the Israeli Labor Market«, *Quarterly Journal of Economics*, 116, s. 1373–1408.

- Friedman, M. (1959), *A Program for Monetary Stability*. Bronx, NY: Fordham University Press.
- Försäkringskassan (2010), pressmeddelande, 6 oktober.
- Geijer, E., Bostedt, G. och Brännlund, R. (2010), »Damned if you do, damned if you do not. Reduced Climate Impact vs. Sustainable Forests in Sweden«, *Resource and Energy Economics*, Article in Press.
- Gerlagh, R. och Kuik, O. (2006), »Carbon leakage with international technology spillovers«, Working paper, utkast.
- Goodhart, C. (2010), »The Emerging New Architecture of Financial Regulation«, Working paper, London School of Economics.
- Gorton, G. och Metrick, A. (2009), »The Run on the Repo and the Panic of 2007–2008«, Working paper, Yale School of Management.
- Gorton, G. och Metrick, A. (2010), »Regulating the Shadow Banking System«, Working paper, Yale School of Management.
- Gottfries, N. (2010), *Fungerar den svenska lönebildningen?*, bilaga 5 till LU 2011, SOU 2010:9.
- Graham, J. (2000), »How Big Are the Tax Benefits of Debt?«, *Journal of Finance*, 55 (5), s. 1901–1942.
- Grossman, G.M. och Krueger, A.B. (1995), »Economic Growth and The Environment«, *Quarterly Journal of Economics*, 110, s. 353–377.
- Gustafsson, B., Zaidi, A. och Franzén, E. (2007), »Financial Poverty«, *International Journal of Social Welfare*, 16.
- Heckman, J.J. (1993), »What Has Been Learned About Labor Supply in the Past Twenty Years?«, *American Economic Review*, 83, s. 116–121.
- Heckman, J.J. (2003), »Flexibility, Job Creation and Economic Performance«, *CE Sifo Forum*, 4 (2), s. 29–32.
- IAF (2010), »Kompletterande försäkringar mot inkomstbortfall vid arbetslöshet«, Granskningsresultat 2010:07.
- Institute of International Finance, IIF (2010), »The Net Cumulative Economic Impact of Banking Sector Regulation: Some New Perspectives«, Interim Report, www.iif.com.
- International Monetary Fund, IMF (2009), *Global Financial Stability Report: Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risks*. Washington D.C.: International Monetary Fund Publication Services.
- International Monetary Fund, IMF (2010), *IMF World Economic Outlook*, april.
- IPCC (2007a), *Climate Change 2007, Synthesis Report*, Pachauri, R.K. och Reisinger, A. (red.), Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press.
- IPCC (2007b), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Parry, M.L. med flera (red.). Cambridge: Cambridge University Press.
- IPCC (2007c), *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Metz, B. med flera (red.). Cambridge: Cambridge University Press.
- IPCC (2007d), *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on*

- Climate Change*, Solomon, S. med flera (red.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ivashina, V. och Scharfstein, D.S. (2010), »Bank Lending During the Financial Crisis of 2008«, *Journal of Financial Economics*, 97 (3), s. 319–338.
- Jackson, H. (2010), »A Report on the Mandate, Structure and Resources of the Swedish Financial Supervisory Authority«, utredningsrapport, Stockholm Center for Commercial Law.
- Jagannathan, R., Kapoor, M. och Schaumburg, E. (2009), »Why Are We in a Recession? The Financial Crisis is the Symptom Not the Disease!«, Working paper, Northwestern University.
- Jahoda, M. (1982), *Employment and Unemployment: A Social-Psychological Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Janlert, U. och Meidner, R. (1992), »Vad säger forskningen om arbetslöshetens effekter på individen?«, *Ekonomisk Debatt*, 6.
- Jensen, M. (1986) »Agency Costs of Free Cash Flow, Corporate Finance, and Takeovers«, *American Economic Review*, 76 (2), s. 323–329.
- Johansson, P.-O. och Kriström, B. (2007), »On a clear day you might see an environmental Kuznets curve«, *Environmental and Resource Economics*, 37 (1), s. 77–90.
- Kander, A. och Lindmark, M. (2004), »Energy Consumption, Pollutant Emissions and Growth in the Long Run: Sweden Through 200 Years«, *European Review of Economic History*, 8, s. 297–335.
- Kaplan, S. (2009), »Thoughts on the Crisis, Bailout, and Stimulus«, presentation, University of Chicago Booth School of Business. Tillgängligt på <http://faculty.chicagobooth.edu/steven.kaplan/research/kbailppt.pdf>.
- Kashyap, A., Stein, J. och Hanson, S. (2010), »An Analysis of the Impact of 'Substantially Heightened' Capital Requirements on Large Financial Institutions«, Working paper, University of Chicago Booth School of Business.
- Kemfert, C., Kohlhaas, M., Truong, T. och Protsenko, A. (2006), »The Environmental and Economic Effects of European Emissions Trading«, *Climate Policy*, 6, s. 441–455.
- Keys, B., Mukherjee, T., Seru, A. och Vig, V. (2010), »Did Securitization Lead to Lax Screening? Evidence from Subprime Loans«, *Quarterly Journal of Economics*, 125 (1).
- King, R. och Levine, R. (1993), »Finance and Growth: Schumpeter Might be Right«, *Quarterly Journal of Economics*, 108 (3), s. 717–737.
- Klein, A. och Zur, E. (2009), »Entrepreneurial Shareholder Activism: Hedge Funds and Other Private Investors«, *Journal of Finance*, 64 (1), s. 187–229.
- Konjunkturinstitutet (2007), »Lönebildningsrapporten 2007«.
- Konjunkturinstitutet (2010a), »Lönebildningsrapporten 2010«.
- Konjunkturinstitutet (2010b), »Konjunkturläget 2010«, september.
- Konjunkturinstitutet (2010c), <http://www.konj.se/download/18.a85c8411296e5379c280001286/Pristak+på+elcertifikatmarknaden+bör+överbäga.s.pdf>.
- Kotlikoff, L.J. (2010), *Jimmy Stewart is Dead – Ending the World's Ongoing Financial Plague with Limited Purpose Banking*. Hoboken, NJ: John Wiley and Sons.

- Krugman, P. (1987), »Slow Growth in Europe: Conceptual Issues«, i Lawrence, R.Z. och Schultze, C.L. (red.), *Barriers to European Growth: A Transatlantic View*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Kågeson, P. (2009), *Miljöbil på villovägar. Hur klarar Sverige EU:s nya krav på snåla fordon och förnybara drivmedel?*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lawson, N. (2008), *An Appeal to Reason – A Cool Look at Climate Change*. Svensk översättning (2008), *En vädjan till förnuftet. Tänk kallt på den globala uppvärmningen*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lindmark, M. och Andersson, L.-F. (2010), »Unintentional Climate Policy: Swedish Experiences of Carbon Dioxide Emissions and Economic Growth 1950–2005«, CERE working paper nr 14 (www.cere.se).
- Ljungqvist, L. (1995), *Samspelet mellan den finansiella och den reala ekonomin*, bilaga 12 till Långtidsutredningen 1995. Stockholm: Fritze.
- Ljungqvist, L. och Sargent, T.J. (2006), »Do Taxes Explain European Unemployment? Indivisible Labor, Human Capital, Lotteries, and Savings«, i Acemoglu, D., Rogoff, K. och Woodford, M. (red.), *NBER Macroeconomics Annual*. Cambridge, MA: MIT Press, s. 181–224.
- Ljungqvist, L. och Sargent, T.J. (2008), »Two Questions About European Unemployment«, *Econometrica*, 76, s. 1–29.
- LO-Tidningen, 18 april 2008, »LO-medlemmar drabbas hårdast«, Martin Klepke.
- Lundgren, T. (2004), »Vad kostar en offensiv klimatpolitik?«, *Ekonomisk Debatt*, 6 (32), s. 19–31.
- Malthus, T. (1798), *An Essay on the Principle of Population*. London, printed for J. Johnson, in St. Paul's Church-Yard.
- Martinson, S. och Sibbmark, K. (2010), *Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?*, IFAU Rapport 2010:15. Uppsala: IFAU.
- Meadows, D., Randers, J. och Meadows, D. (1972), *Limits to Growth*. New York: Universe Books.
- Miljöförberedningens rapport 2007:3, *Vetenskapligt underlag för Klimatpolitiken*.
- Miller, M. och Modigliani, F. (1958), »The Cost of Capital, Corporation Finance, and the Theory of Investment«, *American Economic Review*, 48 (3), s. 261–297.
- Minx, J. och Wiedmann, T. (2008), »A Definition of 'Carbon Footprint'«, i Pertsova, C.C. (red.), *Ecological Economics Research Trends*, kapitel 1. Hauppauge, NY: Nova Science Publishers, Inc.
- Myers, S. (1977), »The Determinants of Corporate Borrowing«, *Journal of Financial Economics*, 5 (2), s. 147–175.
- Myers, S. och Majluf, N.S. (1984), »Corporate Financing and Investment Decisions When Firms Have Information that Investors Do Not Have«, *Journal of Financial Economics*, 13 (2), s. 187–221.
- Nilsson, J.-E. och Pyddoke, R. (2009), *Hög-hastighetsjärnvägar – ett klimatpolitiskt stickspar*, Expertgruppen för miljöstudier 2009:3. Stockholm: Finansdepartementet.
- Nordenmark, M. och Strand, M. (1999), »Towards a Sociological Understanding of Mental Well-Being Among the Unemployed – The Role of Economic and Psychosocial Factors«, *Sociology*, 33.
- Nordhaus, W.D. (2007a), »A Review of the Stern Review on the Economics of Climate Change«, *Journal of Economic Literature*, 45, s. 686–702.

- Nordhaus, W.D. (2007b), »The Challenge of Global Warming: Economic Models and Environmental Policy«, mimeo.
- Nordhaus, W.D. (2008), *A Question of Balance – Weighing the Options on Global Warming Policies*. New Haven, CO: Yale University Press.
- Nordhaus, W.D. (2009), »Economic Issues in a Designing a Global Agreement on Global Warming«, huvudanförande vid *Climate Change: Global Risks, Challenges, and Decisions*, Köpenhamn, 10–12 mars.
- Nordhaus, W.D. och Boyer, J. (2000), *Warming the World: Economic Modeling of Global Warming*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Obstfeld, M. och Rogoff, K.S. (2009), »Global Imbalances and the Financial Crisis: Products of Common Causes«, Working paper, Harvard University.
- Pensionsmyndighetens hemsida, <http://www.pensionsmyndigheten.se/PensionsaldernsBetydelseInkomstpension.html>.
- Prescott, E.C. (2005), »The Transformation of Macroeconomic Policy and Research«, i *Les Prix Nobel 2004*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International, s. 370–395. Tillgängligt på <http://nobelprize.org/economics/laureates/2004/prescott-lecture.pdf>.
- Prescott, E.C. (2006a), »Comment«, i D. Acemoglu, K. Rogoff och M. Woodford (red.), *NBER Macroeconomics Annual*. Cambridge, MA: MIT Press, s. 233–246.
- Prescott, E.C. (2006b), »Nobel Lecture: The Transformation of Macroeconomic Policy and Research«, *Journal of Political Economy*, 114, s. 203–235.
- Proposition 2008/09:163, *En sammanhållen klimat- och energipolitik*.
- Regeringens höstprognos, 20 augusti 2010.
- Rajan, R. och Zingales, L. (1998), »Financial Dependence and Growth«, *American Economic Review*, 88 (3), s. 559–586.
- Reinhart, C.M. och Rogoff, K.S. (2010), *Annorlunda nu. Åtta sekel av finansiell dårskap*. Stockholm: SNS Förlag.
- Riksbankens framställning till riksdagen, 2009/10:RB4, »Framställning om vissa utredningsbehov med anledning av finanskrisen«.
- Samakovlis, E. och Vredin Johansson, M. (2007), *En utvärdering av kostnadseffektiviteten i klimatinvesteringsprogrammen*, specialstudier nr 12. Stockholm: Konjunkturinstitutet.
- Sapienza, Paola (2004), »The Effects of Government Ownership on Bank Lending«, *Journal of Financial Economics*, 72 (2), s. 357–384.
- SCB, *Arbetskraftsundersökningar*.
- Searchinger, T. med flera (2008), »Use of US Croplands for Biofuels Increases Greenhouse Gases Through Emissions from Land Use Change«, *Science*, 319 (5867), s. 1238–1240.
- Selden, T.M. och Song, D. (1994), »Environmental Quality and Development: Is There a Kuznets Curve for Air Pollution?«, *Journal of Environmental Economics and Management*, 27, s. 147–162.
- SFS 2008:814, Lag (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut.
- SFS 2009:1418, Lag om ändring i lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut.
- Sonnegård, J. (2010), *Dags att tänka om! En rapport om EU:s vägval i den internationella klimatpolitiken*, Expertgruppen för miljöstudier.

- SOU 1997:11, *Skatter, miljö och sysselsättning*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 2003:38, *Svåra skatter!* Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 2008:24, *Svensk klimatpolitik*. Stockholm: Miljödepartementet.
- Shin, H.S. (2010), »Financial Intermediation and the Post-Crisis Financial System«, BIS Working paper 204, Bank of International Settlements.
- Skedinger, P. (2006), »Minimum Wages and Employment in Swedish Hotels and Restaurants«, *Labour Economics*, 13, s. 259–290.
- Skedinger, P. (2008), *En exkluderande arbetsmarknadsmodell. Den svenska arbetsmarknadens trösklar i ett globalt perspektiv*, Underlagsrapport nr 24 till Globaliseringsrådet. Stockholm: Globaliseringsrådet.
- Smith, E. med flera (1998), »Stortingets granskningskommission för bankkrisen: Rapport«, tillgängligt på <http://www.stortinget.no/smith/smithtoc.htm>, hämtat den 19 november 2010.
- Socialstyrelsen (2010), Ekonomiskt bistånd, årsstatistik 2009 över utbetalda belopp samt antal biståndsmottagare och biståndshushåll. Tillgängligt på <http://192.137.163.40/epcfs/FisFrameSet.asp?FHStart=ja&W=1280&H=1024>.
- SOU 2000:66, *Offentlig administration av banker i kris*.
- SOU 2007:2, *Från socialbidrag till arbete*.
- SOU 2007:60, *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter*, Klimat- och sårbarhetsutredningens slutbetänkande.
- SOU 2009:74, *Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för starkt utveckling och konkurrenskraft*.
- Stern, D.I. (2004), »The Rise and Fall of the Environmental Kuznets Curve«, *World Development*, 32, s. 1419–1439.
- Stern, N. (2007). *The Economics of Climate Change – The Stern Review*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stern, D. I., Common, M.S. och Barbier, E.B. (1996), »Economic Growth and Environmental Degradation: The Environmental Kuznets Curve and Sustainable Development«, *World Development*, 24, s. 1151–1160.
- Sørensen, P.B. (2010), *Swedish Tax Policy – Recent Trends and Future Challenges*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), rapport 2010:4. Stockholm: Finansdepartementet.
- TCO (2009a), »8 myter och 8 sanningar om a-kassan«.
- TCO (2009b), »Svensk a-kassa kvar i stryk-klass«.
- Thulesius, H och Grahn, B. (2007), »Reincentivizing – A New Theory of Work and Work Absence«, *BMC Health Services Research*, 7 (100).
- Tol, R.S.J. (2005), »Adaptation and Mitigation: Trade-Offs in Substance and Methods«, *Environmental Science & Policy*, 8, s. 572–578.
- United Nations Framework Convention on Climate Change, *The Cancun Agreements* <http://unfccc.int/2860.php>.
- Wall Street Journal*, 12 april 2010, »Light at the end of the bailout tunnel«.
- Weitzman, M. (2007), »A Review of the Stern Review on the Economics of Climate Change«, *Journal of Economic Literature*, 45, s. 703–724.
- Westerlund, H. och Bergström, A. (1998), *Det finns bruk för alla – empowerment*

REFERENSER

- i praktiken?* Arbetslivsrapport 1998:16.
Solna: Arbetslivsinstitutet.
- Wibe, S. (2010), *Etanolens koldioxideffekt – En översikt av forskningsläget*, Rapport 2010:1, Expertgruppen för Miljöstudier.
Stockholm: Finansdepartementet.
- Wissén, P. och Wissén, U. (2011), *Finanskrisen förklarad*, FORES + Ivrig.
- Ågren, H. (2000), »När arbetet fick bestämma tiden«, *Populär Historia*, 4.
- Åhman, M. och Holmgren, K. (2006), »New Entrant Allocation in the Nordic Energy Sectors: Incentives and Options in the EU ETS«, *Climate policy*, 6, s. 423–440.

Författarna

RUNAR BRÄNNLUND är professor i nationalekonomi vid Umeå universitet och en av Sveriges främsta experter på miljö- och klimatpolitik. Han har anlitats som expert i flera statliga utredningar inom miljöområdet, varit huvudsekreterare i Skatteväxlingsutredningen och ingått i regeringens råd för klimatfrågor.

LARS LJUNGVIST är professor i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. Han forskar bland annat om orsaker till arbetslöshet och är Research Fellow på CEPR, Centre for Economic Policy Research, och IZA, Institute for the Study of Labor. Han innehar också gästprofessuren Global Distinguished Professor in Economics vid New York University.

PER STRÖMBERG är professor i finansiell ekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm och chef för SIFR, Institute for Financial Research. Han undervisar i corporate finance på University of Chicago Booth School of Business, är en av världens främsta experter på private equity samt Fellow på CEPR och ECGI, European Corporate Governance Institute. Han är också vetenskaplig rådgivare till Finansinspektionen.

ARVID WALLGREN är fil.lic. i nationalekonomi från Handelshögskolan i Stockholm och arbetar som forskningsledare på SNS. Han har tidigare arbetat på Finansdepartementets ekonomiska avdelning och på Riksbankens avdelning för penningpolitik. Han har även en bakgrund som ekonomijournalist.

ANDERS VREDIN är docent i nationalekonomi och vd för SNS. Han har tidigare varit chef för Riksbankens penningpolitiska avdelning och dessförinnan forskningschef på Riksbanken.