

Sammanfattning

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

Det ekonomiska läget och stabiliseringspolitiken

1. Högkonjunkturen i den svenska ekonomin bedöms förstärkas både i år och nästa år och resursutnyttjandet bli allt mer ansträngt. Även den globala konjunkturen förbättras och framtidsutsikterna är förhållandevis goda.
2. Regeringens aktiva finanspolitik är inte välavvägd. Med hänsyn till konjunkturläget och överskottsmålet borde politiken vara betydligt mer åtstramande.
3. En mer åtstramande aktiv finanspolitik skulle också kunna bidra till ökad makrofinansiell stabilitet. Rätt utformad strukturpolitik, t.ex. lägre ränteavdrag och en högre fastighetsavgift, kan dämpa både bostadspriser och hushållens skuldsättning.

Överskottsmålet och utgiftstaket

4. Det strukturella sparandet ligger tydligt under vad gällande överskottsmål kräver trots att ekonomin är i en högkonjunktur.
5. I rådande konjunkturläge väljer regeringen att i år försvaga de offentliga finanserna. Detta är uppseendeväckande och regeringen bör motivera sin politik samt förklara hur den kan vara förenlig med det finanspolitiska ramverket.
6. Det finns starka skäl att tro att det finansiella sparandet i både pensionssystemet och kommunsektorn – vilket hittills varit positivt – kommer att bli negativt under de närmaste fyra åren. För att nå överskottsmålet måste statens del av det offentliga finansiella sparandet vara större än vad det någon gång varit sedan målet infördes.
7. Det råder stor osäkerhet om vad som är att betrakta som en långsiktig nivå på kostnaderna för asylmottagandet och integrationen. Regeringen bör av försiktighetsskäl ta

budgetmässig höjd för att dessa kostnader kan komma att bli högre än beräknat.

8. Utrymmet under utgiftstaket på några års sikt är historiskt högt. Utgiftstakets nivå utgör därför inte något stöd för överskottsmålet. Med ett så stort utrymme lämnas frågan om vad regeringen anser vara ett lämpligt skatteuttag obesvarad. Regeringen bör redogöra för vad den anser är en lämplig utgiftsutveckling och ett rimligt skatteuttag de kommande fyra åren.
9. Regeringens avsikt är att överskottsmålet ska nås senast år 2020. Det överskottsmål regeringen avser förefaller vara det nya föreslagna målet om 1/3 procent relativt BNP i genomsnitt över konjunkturcykeln och inte det nuvarande målet om 1 procent. Regeringen bör klargöra hur den ser på övergången från det nu gällande till det föreslagna lägre överskottsmålet.

Uppföljning av överskottsmålet

10. Perioden 2006–2015 kan sägas utgöra en hel konjunkturcykel. Det genomsnittliga finansiella sparandet under denna period uppgick till 0,3 procent av BNP. Målet om 1 procent finansiellt sparande i genomsnitt över en konjunkturcykel har således inte uppnåtts.
11. Även om hänsyn tas till att denna period kännetecknas av en ovanligt djup och varaktig lågkonjunktur har överskottsmålet inte nåtts; det strukturella sparandet har i genomsnitt uppgått till 0,7 procent av BNP under perioden 2006–2015.
12. Vi konstaterar också att det genomsnittliga finansiella sparandet ligger under målet under varje åttaårsperiod med början 2005–2012 fram t.o.m. 2011–2018.

Skuldankaret

13. Överskottsmålskommittén har föreslagit ett skuldankare på 35 procent av BNP. Vi anser att detta ger en tillräcklig säkerhetsmarginal för att kunna hantera en allvarlig ekonomisk kris, givet att realräntan är låg och att den långsiktiga tillväxten i svensk ekonomi inte faller drastiskt.

Långsiktigt hållbara offentliga finanser

14. De beräkningar av de offentliga finansernas hållbarhet fram till år 2030 som Konjunkturinstitutet har gjort för rådets räkning visar på små risker för obalanser.
15. Om inte de nyanländas integration på arbetsmarknaden förbättras avsevärt kommer asylinvandringen att innebära en långsiktig belastning på de offentliga finanserna.
16. Pensionsåldern behöver gradvis höjas för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara och den statliga inkomstpensionen ha en acceptabel nivå. Normen att gå i pension vid 65 års ålder behöver brytas.

Sysselsättningen och arbetslösheten

17. Huvudproblemet på svensk arbetsmarknad gäller de stora skillnaderna i sysselsättning och arbetslöshet mellan personer födda i Sverige och utomeuropeiskt födda. Rådet föreslog redan i förra årets rapport fortsatta satsningar på utbildning och subventionerade anställningar, men också att arbetsmarknadens parter öppnar för enkla jobb med lägre löner än dagens minimilöner.
18. Vi bedömer att regeringen inte kommer att nå sitt mål om att Sverige ska ha lägst arbetslöshet inom EU år 2020. Detta beror bl.a. på att heltidsstuderande och samtidigt jobbsökande ungdomar står för en jämförelsevis stor andel av arbetslösheten i Sverige och på den bristfälliga integrationen av invandrare på arbetsmarknaden.
19. Regeringen borde, som rådet tidigare föreslagit, omformulera sitt arbetslöshetsmål till separata sysselsättningsmål för olika grupper, exempelvis asylinvandrare, unga lågutbildade och långtidsarbetslösa.
20. Regeringen räknar med att jämviktsarbetslösheten faller till 6,2 procent år 2020, medan Konjunkturinstitutet bedömer att den ligger på 6,7 procent 2017–2020. Regeringen bör tydligt redogöra för de bedömningar som gjorts samt redovisa känslighetsanalyser som visar hur beräkningarna av potentiell

BNP och strukturellt sparande påverkas av alternativa antaganden om jämviktsarbetslösheten.

21. Det viktigaste underlaget för regeringens bedömning av jämviktsarbetslösheten bakåt i tiden är skattningar som görs av Europeiska kommissionen. Internationellt samarbete när det gäller modellutveckling är värdefullt, men modellen bör skattas på finansdepartementet för att kunna anpassas ytterligare till svenska förhållanden.
22. Det finns mycket som tyder på att matchningen på arbetsmarknaden har försämrats efter finanskrisen 2008–2009. Detta gäller särskilt för utrikes födda, vilket sannolikt innebär ett visst tryck uppåt på jämviktsarbetslösheten.

Prognosutvärdering

23. Regeringen har en fortsatt lägre prognos för resursutnyttjandet i ekonomin de närmaste åren jämfört med flertalet andra bedömare. Detta medför att regeringens beräkning av det strukturella sparandet blir högre än vad som annars skulle vara fallet och påverkar på så sätt utvärderingen av måluppfyllelsen av det offentliga sparandet.
24. Rådets prognosutvärdering visar att regeringens prognoser för viktiga makrovariabler har varit mindre träffsäkra än Konjunkturinstitutets under perioden 2007–2016. För de flesta undersökta variabler klarar regeringen heller inte att på två till tre års sikt slå en s.k. naiv prognosmetod, dvs. att senast kända värde antas bestå också i framtiden. Vidare finns en tendens att systematiskt överskatta BNP-tillväxten och det offentliga sparandet samt underskatta arbetslösheten. Regeringen bör kunna göra bättre prognoser och beräkningar. Detta gäller i synnerhet för det finansiella och strukturella sparandet där regeringen ensam har tillgång till den mest aktuella informationen.
25. Regeringens beräkning av de offentliga finanserna leder till en systematisk överskattning av det finansiella och strukturella sparandet på två till tre års sikt. Vi anser att regeringen bör tillämpa en framskrivningsmetod som ger en mer realistisk bild av hur de offentliga finanserna kommer att utvecklas.

Hysesregleringen och inkomstfördelningen

26. Rörligheten på arbetsmarknaden skulle sannolikt öka och tillväxtförutsättningarna förbättras genom en omreglering av dagens system i riktning mot marknadshyror. Hysesregleringen skyddar dem som redan är inne på hyresmarknaden på bekostnad av dem som står utanför. Även för dem som är inne på marknaden skapar regleringen problem. Den håller visserligen nere deras hyror, men begränsar deras rörlighet och valmöjligheter.
27. En omreglering bör dock inte göras utan att beakta effekterna på fördelningen av disponibel inkomst. Vår kalkyl av de kortsiktiga fördelningseffekterna visar att en övergång till marknadshyror visserligen skulle höja hyrorna något mer för hushåll i högre inkomstlägen, men att hushåll med lägre inkomster skulle drabbas hårdare räknat i procent av disponibel inkomst. En övergång mot marknadshyror bör därför kompletteras med andra åtgärder, exempelvis utbyggda bostadsbidrag. Samtidigt skulle en övergång mot marknadshyror ge kapitalvinster för fastighetsägarna. En engångsbeskattning av fastighetsägarna skulle kunna bidra till att finansiera höjda bostadsbidrag.

Nomineringen av ledamöter till Finanspolitiska rådet

28. Regeringen avser att inrätta en valberedning bestående av bland andra ledamöter från riksdagens finansutskott. Vi anser att detta riskerar rådets oberoende och i varje fall att skada förtroendet för dess oberoende. Om regeringen väljer att genomföra förslaget är det angeläget att ledamöter från finansutskottet inte utgör en majoritet i valberedningen samt att ordföranden för valberedningen inte är en riksdagsledamot.